

LA « MONTAGNE » N'A-T-ELLE QUE DES AMIS?
DÉVELOPPER, PROTÉGER ET METTRE EN VALEUR LE MONT ROYAL,
EN 1990 ET EN 2008.

Communication présentée lors de la 7^e édition du colloque de la relève:
Réalités et transformations des milieux urbains
19 mai 2010

Alexandre Maltais
Doctorant en études urbaines
INRS-UCS
alexandre_maltais@ucs.inrs.ca

1. Problématique

Centre géographique et symbolique de la ville et de l'île auxquelles il a laissé son nom, le mont Royal est un lieu dont l'aménagement revêt un caractère hautement politique. Cela d'abord parce que s'y sont amoncelés à partir du milieu du 19^e siècle les principaux lieux de pouvoir de la métropole: hôpitaux, cimetières, universités, communautés religieuses et quartiers bourgeois se sont ainsi implantés sur les contreforts de la montagne, profitant des hauteurs pour dominer leurs communautés linguistiques respectives (Gournay 1990). Mais en plus de cette bipolarité culturelle, la « montagne », comme l'appellent affectueusement les Montréalais, est lézardée de frontières administratives: quatre arrondissements montréalais et la ville de Westmount s'y rencontrent dans un enchevêtrement de propriétés publiques et privées dont la délimitation n'est pas toujours évidente. En outre, le mont Royal constitue un ensemble patrimonial unique: on y trouve depuis 1876 le seul parc du réputé paysagiste F. L. Olmsted situé hors des États-Unis et sa richesse végétale en fait le plus grand espace vert du centre-ville (Poitras et Burgess 2003). Mais sur le plan urbanistique, le mont Royal a été négligé pendant une bonne partie du 20^e siècle, les interventions y étant réalisées à la pièce, sans grand respect pour l'ensemble, cependant que les institutions y étendaient considérablement leur parc immobilier.

Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980, suite à une importante mobilisation citoyenne (Drouin, 2005: 264-267) et à l'élection à la mairie de Montréal d'un parti progressiste dont le programme électoral laisse une large place à la qualité de vie et à la participation citoyenne, que le mont Royal réapparaît à l'ordre du jour municipal. S'ensuit un enchaînement de mesures visant à « mettre en valeur » la montagne: création du site du patrimoine du mont Royal en 1987, signature d'un accord entre les villes de Montréal, de Westmount et d'Outremont (devenue un arrondissement montréalais en 2001) et les *Amis de la Montagne*, une association de citoyens visant la protection du mont Royal. En 1990, l'administration montréalaise soumet à

consultation publique un *plan préliminaire de mise en valeur*, qui sera modifié avant d'être adopté en 1992. Une deuxième vague de mobilisation citoyenne conduit en 2002 à la tenue du *Sommet du mont Royal*, qui mène à la désignation en 2003 par Québec de l'*arrondissement historique et naturel du mont Royal*, la plus haute forme de protection patrimoniale en vigueur dans la province, ainsi qu'à la création d'un bureau municipal et d'une table de concertation dédiés à la montagne, respectivement en 2004 et 2005. Enfin, en 2008, la ville de Montréal soumet à une seconde consultation publique un *plan de protection et de mise en valeur* visant non pas à remplacer, mais à compléter le plan de 1992. Notons que dès le début, ces mesures sont réalisées sous l'égide du développement durable: on fait explicitement mention d'une *capacité limite* de la montagne à recevoir des aménagements, stipulant que les projets sont « clairement assujetti[s] au respect de sa valeur écologique » (Ville de Montréal, 1990: 30).

Mais que représente cette ouverture du processus d'aménagement à la population, dans une perspective de développement durable? Autrement dit, lorsqu'ils en ont l'occasion, comment les citoyens profitent-ils des forums mis en place par les pouvoirs publics pour défendre leurs valeurs et leurs intérêts et quelle forme leurs discours donnent-ils au développement urbain durable?

Dans cette communication, en nous appuyant sur une analyse des mémoires déposés aux consultations publiques sur l'aménagement du mont Royal de 1990 et 2008, sur plusieurs séances d'observation réalisées lors des consultations de 2008 et sur des entretiens semi-directifs réalisés avec des acteurs-clés du milieu associatif et du monde municipal, nous tenterons de montrer comment les intervenants se représentent la montagne et comment ces représentations influencent leurs prises de position sur les propositions d'aménagement soumises par l'administration municipale. Au besoin, nous compléterons notre exposé de références aux différents documents ayant encadré le processus d'aménagement.

Aussi grande que soit la montagne sur le plan symbolique, elle n'en demeure pas moins une petite colline soumise à de grandes pressions qu'elle ne peut toutes accommoder. Ce sont ces tiraillements entre le mont Royal, objet de convoitise, et la volonté de plus en plus généralisée de protéger le patrimoine que nous proposons d'examiner. Notre objectif n'est donc pas d'évaluer l'impact ou la pertinence des consultations comme outil d'aménagement, mais bien de l'utiliser comme un révélateur des tensions inhérentes à la fois au développement durable et à l'espace urbain qu'il vise à améliorer. Nous considérerons donc les consultations publiques comme ce que Callon, Lascoumes et Barthes (2001: 36) ont qualifié de « forums hybrides », c'est-à-dire des « espaces ouverts où des groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques qui engagent le collectif » et où divers types de questions sont soulevées par des

intervenants variés.

2. Les acteurs et leurs motivations

On assiste entre les deux consultations à une complexification du débat public, qui devient de plus en plus abstrait et technique. Ainsi, alors qu'en 1990 la consultation – mais pas forcément le plan – portait principalement sur des interventions simples comme l'implantation d'un funiculaire ou d'une cabane à sucres (hormis quelques interrogations sur la philosophie d'Olmsted), en 2008 le débat s'est étendu à des questions nettement plus complexes telles les régimes juridiques de protection, les besoins en espace des hôpitaux ou des universités et les « exigences » de la biodiversité. S'il serait exagéré de présenter la consultation de 2008 comme un débat d'initiés, on note néanmoins une canalisation accrue de la participation citoyenne à travers quelques associations disposant de l'expertise nécessaire, cependant que diminue le nombre d'organismes et de citoyens prenant part au processus. La création de la table de concertation, à laquelle participent certains représentants associatifs, n'est probablement pas étrangère à cette concentration associative: en plus des informations privilégiées qu'ils peuvent y obtenir sur les autres acteurs, ses participants y acquièrent une légitimité presque institutionnelle.

Néanmoins, le paysage associatif du mont Royal montre une configuration assez similaire lors des deux exercices de consultation. Nous avons ainsi pu regrouper les acteurs en trois grands types, selon la motivation principale de leur participation: les *protecteurs*, les *usagers* et les *régulateurs*. Ces catégories ne sont pas mutuellement exclusives et se chevauchent chez la plupart des intervenants. Néanmoins, c'est d'abord à ce titre qu'ils prennent part au débat, et cette motivation initiale domine nettement les autres dans leurs prises de position.

Regroupés sous l'étiquette des « protecteurs » se trouvent deux types d'intervenants que Charles Perraton a qualifié de « gardiens de la montagne » (Perraton et Poiré, 1990: 21): les protecteurs *globaux*, comme les *Amis de la Montagne* et quelques associations de voisinage, qui cherchent d'abord la protection de la montagne en tant que lieu, tous patrimoines confondus; et les protecteurs *sectoriels*, qui cherchent à protéger un ou plusieurs types de patrimoine à l'échelle de la ville et parfois même de la province et qui voient dans le mont Royal un site exceptionnel parmi d'autres. Dans cette catégorie, les organismes les plus actifs sont *Héritage Montréal* et le *Conseil régional de l'environnement*, mais on y trouve également des ordres professionnels comme celui des architectes paysagistes.

La deuxième grande catégorie, celle des *usagers*, est également subdivisée en deux groupes distincts. D'une part, les *propriétaires*, qui cherchent à maximiser l'utilisation de leur bien, soit

pour leur besoins personnels ou, dans le cas des institutions, pour y poursuivre une mission. D'autre part, les *visiteurs*, qui cherchent à maintenir et augmenter leur utilisation du bien public - généralement le parc - ou du bien d'autrui, notamment par l'usage récréatif des propriétés institutionnelles. Il s'agit par exemple d'associations sportives ou étudiantes.

Enfin, au dessus de la mêlée il y a ceux que nous appellerons *régulateurs*, c'est-à-dire les pouvoirs publics municipaux et depuis peu le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition Féminine, qui sont les principaux protecteurs sur le plan juridique mais qui, du fait des autres missions gouvernementales auxquelles ils doivent se consacrer - développement économique, développement des hôpitaux et des universités - finissent par être davantage des arbitres que des protecteurs dans le sens le plus stricte du terme.

3. L'aménagement urbain durable en débats

Ces acteurs se positionnent autour de plusieurs enjeux. Présentons ici deux des principaux. Le premier oppose les projets publics de conservation et de « mise en valeur » à la nature privée d'une grande partie de la montagne. Prise dans un carcan budgétaire étroit, la Ville reconnaît dès 1990 qu'elle ne peut « agrandir le parc par des acquisitions foncières. Il faut plutôt chercher à étendre certaines mesures de conservation et certaines formes d'utilisation publique à l'extérieur des limites du parc, sur le reste de la montagne » (Ville de Montréal 1990, p. 31) Il se produit alors ce que Campbell (1996) appelle le « conflit de propriété » et qui renvoie à la difficile conciliation entre intérêt public et propriété privée, et plus précisément dans ce cas-ci à l'imposition de priorités publiques sur un territoire privé. Plusieurs initiatives se sont heurtées à cette réalité foncière: un projet de sentier devant prolonger le chemin principal du parc sur le pourtour de la montagne, dévoilé des les années 1980, n'a été accepté que tout récemment par les institutions, à la suite d'intenses négociations et de la signature d'un pacte patrimonial. Des contraintes fondamentales liées à la fonction première des institutions, de même que des considérations plus pratiques de sécurité et d'assurances avaient considérablement ralenti le processus. Les prises de position répétées des cimetières sont claires à cet égard: « le caractère ludique et récréatif du parc municipal et du monde des vivants ne peut ni ne doit interférer avec le caractère religieux et paisible du monde des morts » (Cimetière Notre-Dame-des-Neiges, 2001: 5). Notons que la désignation d'arrondissement historique et naturel semble avoir contribué à modifier un rapport de force qui désavantageait nettement l'administration dans les années 1980.

Les pouvoirs publics craignent ici ce qu'en droit de l'urbanisme on appelle l'expropriation déguisée, c'est-à-dire la restriction des droits de propriété à un point tel où la perte de

jouissance du propriétaire équivaut à une dépossession de son terrain (Marchand, 1997). Les propriétaires sont pleinement conscients de cette limite. Lors de la consultation publique de 2008, l'avocat des prêtres Sulpiciens a ainsi laissé planer la menace de « repeser devant les tribunaux l'intérêt public, et le véritable intérêt public, face aux besoins du propriétaire ».

Ce conflit tend à être amplifié par les représentations qu'entretient la population à l'égard de la « nature publique » de certaines propriétés privées, et notamment celles des institutions religieuses. Ainsi, le cimetière Notre-Dame-des-Neiges a-t-il souligné lors des consultations son statut d'entreprise privée évoluant dans un « environnement d'affaires compétitif » rappelant que la « nature perpétuelle de sa mission » (Cimetière NDDN, 2008: 10) l'obligeait à maximiser l'utilisation de sa propriété, ce qui peut notamment se traduire par la construction de mausolées dont l'envergure peut sembler en rupture avec les aménagements existants.

Un second type de tension oppose une plus grande utilisation « sociale » de la montagne par la population et la conservation des patrimoines. Le mont Royal est fort convoité par une population résidant bien au-delà des quartiers centraux et il existe donc, ici aussi, une limite à tracer entre un accès généralisé à la montagne pour diverses activités et par une variété de moyens de transport et la conservation de milieux sensibles. Les positions sont cependant plus nuancées. Lors des débats sur le grand stationnement au centre du parc, qui horripile pourtant autant les défenseurs du patrimoine paysager que ceux de la biodiversité, tant *Héritage Montréal* que les *Amis de la montagne* ont considéré que l'accès au site par tous les Montréalais, notamment ceux qui résident loin des quartiers limitrophes plutôt aisés, justifiait le *statu quo* en attendant une alternative plus acceptable.

4. Conclusion

Le titre de la communication renvoyait bien sûr au rôle central qu'ont joué les *Amis de la montagne* dans l'histoire récente du mont Royal, mais il questionnait également le rôle du conflit dans les consultations publiques et dans l'aménagement en général. Alors, la montagne n'a-t-elle que des amis? Évidemment non, mais cela ne veut pas dire, et c'est ce que notre communication a tenté de montrer, qu'il faille tomber dans la logique des « ennemis », tout comme celle des « gardiens de la montagne » peut également s'avérer glissante, parce que même chez les gardiens, tout le monde ne garde pas la même chose! Au final, il apparaît difficile de réaliser un développement urbain durable sans surmonter cette vision manichéenne des conflits, ce qui passe nécessairement par une meilleure compréhension des intérêts de chaque acteur.

5. Bibliographie

Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthes. (2001). *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Paris: Seuil.

Campbell, S. (1996). « Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development », *Journal of the American Planning Association*, vol. 62, n°3, p. 296-310.

Cimetière Notre-Dame-des-Neiges (2001). *Plan Directeur d'aménagement. Mausolée du boisé de l'est : Considérations et données additionnelles. Addenda 3 au volume II*. Montréal : La Fabrique de la paroisse Notre-Dame de Montréal, 34 p.

Cimetière Notre-Dame-des-Neiges (2008). Mémoire déposé à la consultation publique sur le projet de plan de protection et de mise en valeur du mont Royal, Montréal, 11 p.

Drouin, M. (2005). *Le combat du patrimoine à Montréal, 1973-2003*, Québec: Presses de l'Université du Québec.

Gournay, I.. (1990). « Le travail d'Ernest Cormier à l'Université de Montréal », in I. Gournay (dir.), *Ernest Cormier et l'Université de Montréal*, Montréal : CCA/Méridien, p. 63-84.

Marchand, F. (1997). « La réglementation d'urbanisme et l'expropriation déguisée », in Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal*, n° 87, p. 31-58.

Perraton, C. et D. Poiré (1990). « Habiter la montagne », Mémoire déposé à la consultation publique sur le plan préliminaire de mise en valeur du mont Royal, Montréal, 40 p.

Postras, C. et J. Burgess (2005). *Étude de caractérisation de l'arrondissement historique et naturel du Mont-Royal*, Montréal : Commission des biens culturels du Québec, 170 p.

Ville de Montréal (1990). Plan préliminaire de mise en valeur du mont Royal, Montréal, 119 p.