

Conflit et processus participatif d'un processus d'aménagement territorial : de la consultation publique au recours aux urnes

Mélanie Doyon

Volume 11, Number 2, September 2011

Acteurs et projets au cœur des agricultures urbaines et périurbaines

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1009354ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Doyon, M. (2011). Conflit et processus participatif d'un processus d'aménagement territorial : de la consultation publique au recours aux urnes. *VertigO*, 11(2).

Article abstract

This paper highlights the way a conflict with regards peri-urban land use at municipal scale was handled through a planning process of regulation adoption pursued by Mont Rigaud southern part, municipality of Sainte-Marthe in the Montreal region. The paper aims to raise the different dimension of a conflict experienced during the planning process ; the conflict affects touches substantive issues, procedures and social structures and uncertainty. The paper also provides a critical regard about the public participation and the decision-making processes followed for land use planning procedures in Quebec. The study-research presents inherent legal limitations clearly detailed in the chapter of public participation and access to the decision-making processes where a group of citizens seized the control of municipal elections in order to have the majority at the municipal council and thus undertake modifications to regulations adopted by previous counsellors.

Mélanie Doyon

Conflit et processus participatif d'un processus d'aménagement territorial : de la consultation publique au recours aux urnes

- 1 Les dynamiques actuelles entourant l'aménagement et le développement des espaces périurbains sont bien souvent marquées par des conflits opposant des acteurs ayant des visions différentes, voire incompatibles, d'un même territoire. Les travaux sur le sujet sont nombreux depuis une dizaine d'années et portent sur différents types de conflits souvent définis en fonction de leur objet, notamment les conflits environnementaux (Charlier 1999 ; Dupré 2007), d'aménagement (p. ex. Lecourt 2003 ; Dziedzicki 2000 ; 2003 ; 2006) et d'usage (p. ex. Guérin 2005 ; Kirat et Torre 2007 ; Torre 2008 ; 2010 ; 2011). Caron et Torre (2006) définissent les conflits comme des oppositions qui se manifestent par un engagement explicite de la part des protagonistes. Celui-ci peut prendre la forme de recours aux tribunaux, de manifestations ou d'expressions publiques, de médiatisation, de violences ou de productions de signes. L'étalement urbain s'avère une source importante de conflit. En effet, en concentrant les contraintes, notamment de par la diminution des espaces naturels et agricoles, mais également les besoins en termes d'infrastructures, de logements ou encore de loisirs, les espaces périurbains deviennent des lieux de prédilection pour les conflits d'usage. Les travaux de Torre (2011 ; 2010) révèlent qu'en France, le premier et le plus important objet de conflit concerne la maîtrise foncière et le développement résidentiel qui renvoient aux questions d'occupation des sols et de concurrence foncière, de permis de construire ou de définition de zonages à travers les documents d'aménagement, particulièrement dans les zones périurbaines et littorales.
- 2 Selon Torre (2011) toujours, les épisodes conflictuels associés à l'aménagement et au développement des territoires constituent des facettes des dynamiques actuelles au cours desquelles « se mettent en place des recompositions sociales et des changements de nature technique ou juridique ». On assiste ainsi à l'émergence d'acteurs nouveaux, de regroupements de citoyens ou d'associations, qui expriment des préoccupations inédites pour un territoire. Ces recompositions sociales prennent également la forme de nouveaux rôles joués par les différents acteurs, par exemple, à travers la prise de nouvelles fonctions et/ou responsabilités ou encore la redéfinition de leur intérêt thématique et/ou géographique. Ces épisodes conflictuels mènent à des modifications techniques et/ou juridiques qui participent à la construction des territoires. « Ce sont ainsi des moments d'innovation et de créativité, à la fois issus et à l'origine des évolutions territoriales » (*ibid.*).
- 3 Si la nature de l'utilisation des sols s'avère souvent l'objet des conflits, les modalités de participation et de décision en aménagement et développement des territoires n'échappent pas à la contestation. Afin de mieux cerner les différentes dimensions des conflits associés aux politiques d'aménagement, Poirier Elliott (1988) a proposé une typologie basée sur l'objet des conflits, qui a par la suite été reprise et développée par Dziedzicki (2003) dans ses travaux sur les conflits d'aménagement, puis par Carré (2010) qui s'est intéressée aux conflits environnementaux à Buenos Aires. Quatre grandes dimensions du conflit ont ainsi été identifiées. La première concerne les conflits de procédure qui questionnent les dispositifs de participation et, plus généralement, les modalités de décision en aménagement. La seconde se rapporte aux conflits structurels qui contestent le monopole de la légitimité aux décideurs. La troisième touche les conflits fondés sur les incertitudes qui expriment des craintes liées aux impacts potentiels d'un aménagement. Le nœud de la contestation réside dans le fait que les différents partis ne s'entendent pas quant aux conséquences par exemple sur le cadre de vie, la santé ou encore la valeur du patrimoine immobilier. Puis, la dernière dimension concerne les conflits substantiels qui traduisent un désaccord de la population quant à la nature

voire l'intérêt, de la réalisation de l'aménagement, ainsi que de ses conséquences. Le conflit d'aménagement résulte d'un chevauchement plus ou moins important de ces dimensions conflictuelles (Dziedzicki, 2003).

4 Cet article interroge la façon dont s'arbitre, à une échelle municipale, un conflit associé à l'usage des sols périurbains. Nous nous pencherons plus spécifiquement sur d'influence sur le territoire d'un processus d'adoption de règlement d'aménagement pour le versant sud du mont Rigaud pour la municipalité de Sainte-Marthe et son influence sur le territoire. L'article cherche à mettre en lumière les différentes dimensions de ce conflit, relevant à la fois de la nature du projet et des procédures d'aménagement. Il permet de jeter un regard critique sur les processus participatifs et décisionnels de l'aménagement du territoire au Québec, en plus de mettre en évidence leur limite à assurer une participation effective du milieu associatif, et plus généralement de la population. Enfin, l'article montre comment le recours aux urnes, se substituant aux processus participatifs des dispositifs d'aménagement, permet finalement aux opposants d'intégrer de nouvelles fonctions leur permettant de prendre le contrôle sur le processus décisionnel.

5 La première partie du texte expose les contextes géographique, législatif et historique dans lesquels s'inscrit l'étude de cas, ainsi que les principaux éléments méthodologiques. La seconde partie met en évidence la multidimensionnalité du conflit. Dans un premier temps nous exposerons les éléments du conflit qui questionnent la substance du projet et ses incertitudes en présentant la vision pour le territoire portée par le conseil municipal de Sainte-Marthe, puis celle d'un regroupement de citoyens. L'incompatibilité des usages du sol souhaités par chacun de ces acteurs est à l'origine du conflit entourant l'adoption de règlement de zonage pour le versant sud du mont Rigaud situé sur le territoire de la municipalité de Sainte-Marthe, mais d'autres dimensions, notamment en lien avec la structure et la procédure, contribuent à la dynamique conflictuelle. Ainsi, l'ensemble du processus d'élaboration puis d'adoption des règlements d'aménagement, tant dans le cadre du schéma d'aménagement et de développement de la municipalité régionale de comté (MRC) de Vaudreuil-Soulanges que du plan d'urbanisme de la municipalité de Sainte-Marthe, sera présenté. D'importantes limites des processus participatifs et décisionnels prévus par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme à garantir une participation effective du milieu seront ainsi mises en relief. Nous verrons aussi comment certains aspects de la législation influencent le jeu des acteurs et conséquemment, le devenir des espaces agricoles périurbains. Nous montrerons enfin comment les opposants au règlement d'aménagement, ayant épuisé l'ensemble des recours prévus par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, se saisissent des élections municipales pour aller chercher les compétences nécessaires afin d'adopter une nouvelle réglementation municipale correspondant à leur vision pour le territoire. L'étude de cas de la municipalité de Sainte-Marthe est issue d'une recherche plus large menée dans le cadre d'une thèse faite au département de géographie de l'Université de Montréal (Doyon, 2009).

Mise en contexte

Le cadre législatif de l'aménagement des territoires ruraux au Québec

6 Principalement deux lois encadrent l'aménagement du territoire au Québec. La première, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, adoptée en 1979, a créé les municipalités régionales de comté (MRC), des regroupements obligatoires de municipalités, et les a mandaté d'élaborer des schémas d'aménagement et de développement chapeautant les plans d'urbanisme municipaux. Au chapitre de la participation publique, la Loi prévoit que ces documents d'aménagement doivent être soumis à des audiences publiques auxquelles la population est invitée à se faire entendre. Si certaines procédures relatives à la participation y sont strictement définies, d'autres aspects sont laissés à la bonne gouverne des responsables de l'aménagement. Par ailleurs, les schémas d'aménagement et de développement doivent être soumis au ministère des Affaires municipales qui doit s'assurer que le document respecte les différentes orientations gouvernementales par exemple au chapitre de l'environnement et de l'agriculture.

- 7 La seconde loi encadrant l'aménagement des territoires, ruraux cette fois, est la Loi sur la protection du territoire agricole¹, adoptée en 1978. La Loi a créé une zone agricole de plus de six millions d'hectares au sud du 50^e parallèle du territoire provincial. L'exclusion de parcelles de la zone agricole ainsi que l'utilisation à des fins autres qu'agricoles doivent faire l'objet d'une autorisation par la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ) chargée d'administrer et de surveiller l'application de la Loi. Les collectivités territoriales concernées sont quant à elles responsables de son application dans le cadre de leurs documents d'aménagement. Ces deux lois encadrent le jeu des acteurs, parfois en contraignant leur action, d'autres fois en leur procurant des outils leur permettant d'influencer les processus décisionnels et au final, les grandes orientations territoriales mises en place.

Le territoire à l'étude

- 8 La municipalité de Sainte-Marthe est située sur le territoire de la MRC de Vaudreuil-Soulanges, dans la région administrative de la Montérégie, à 25 kilomètres à l'ouest de l'île de Montréal. En dépit de sa situation périurbaine et de l'augmentation importante de population de la MRC, la municipalité de Sainte-Marthe n'a connu pratiquement aucune croissance démographique entre 1981 et 2006². En 1978, environ 98 % du territoire Sainte-Marthe a été visé par le premier décret de Loi sur la protection du territoire agricole du Québec, n'autorisant ainsi que l'usage agricole sur cet espace. La majorité du territoire municipal est constituée d'une plaine d'un important potentiel pour l'agriculture, tandis que la partie nord de la municipalité est située sur le versant sud du mont Rigaud, également en zone agricole et couverte d'une érablière.

L'avant-projet de protection du mont Rigaud

- 9 À la fin des années 1970, le gouvernement du Québec étudie la possibilité de créer un parc provincial sur le territoire du mont Rigaud. Ne culminant qu'à quelque 230 mètres, cette masse grossièrement ovale, se déploie sur huit kilomètres de longueur par cinq kilomètres de largeur, couvrant 4300 hectares situés sur le territoire de quatre municipalités³. Le mont appartient à de nombreux petits propriétaires privés — résidents, forestiers, acériculteurs, promoteurs immobiliers, entrepreneurs... Toutefois, le ralentissement économique du début de la décennie 1980 ainsi que l'adoption d'un moratoire sur la création de nouveaux parcs suite à l'élection d'un gouvernement néolibéral en 1985 (Zinger, 1991) mettent fin au projet de parc sur le mont Rigaud. En 1987, une société commerciale spécialisée dans l'achat et la vente de terrains aux fins de développement résidentiel fait l'acquisition de plusieurs hectares sur le mont Rigaud, sur le territoire de la municipalité de Sainte-Madeleine-de-Rigaud. Au cours de cette période, différentes initiatives sont entreprises par des citoyens souhaitant la protection de la colline, mais de façon désorganisée (p. ex. articles dans les journaux locaux, lettres ouvertes). Mais ce n'est qu'en 1989 que s'organisent réellement des citoyens inquiets de l'absence de protection pour le territoire de la colline et du rachat d'une partie de celle-ci par un promoteur immobilier. Ils créent alors l'Association pour la protection de l'environnement de Rigaud (APER) dont le principal objectif est de protéger le mont Rigaud. Si dans un premier temps l'association cherche essentiellement à convaincre les collectivités territoriales d'adopter des règlements de protection pour la colline, peu de temps après, elle entreprendra également de réunir les sommes nécessaires à l'acquisition des secteurs présentant le plus d'intérêt écologique.
- 10 Tout au long du processus d'adoption des documents d'aménagement se manifestent différentes visions, portées par autant d'acteurs, quant à l'avenir de la colline. Des associations, des promoteurs immobiliers, des citoyens, les conseils municipaux entre autres, cherchent à défendre leurs intérêts et ceux de leur communauté. Des dynamiques conflictuelles se mettent ainsi en place, opposant deux ou plusieurs acteurs ayant des objectifs et des visions inconciliables pour les territoires. Dans la municipalité de Sainte-Marthe, un important conflit oppose principalement le conseil municipal qui souhaite ouvrir la porte à la construction résidentielle, et le Regroupement de citoyens et propriétaires de Sainte-Marthe (RCPSM) qui désire maintenir la vocation agroforestière du versant sud du mont Rigaud.

Méthodologie et sources de données

- 11 Le jeu des acteurs entourant le projet de protection du mont Rigaud s'est déroulé entre 1986 et 2004 sur le territoire des quatre municipalités sur lesquelles se trouve le mont Rigaud. Le présent article focalise toutefois sur un épisode plus précis portant uniquement sur le processus d'adoption de la réglementation d'aménagement pour le territoire de la municipalité de Sainte-Marthe. Les événements entourant l'adoption du schéma d'aménagement et de développement de la MRC et du plan d'urbanisme municipal se sont déroulés entre 1986 et 1994.
- 12 Les conflits liés à l'aménagement et au développement des territoires sont des processus complexes qui se matérialisent sur une diversité de sphères publiques et privées. Les journaux locaux, les décisions de tribunaux, les procès-verbaux de réunion, mais aussi les sites web sont autant de témoins des dynamiques actuelles. Ainsi, dans le cadre de cette étude, une méthodologie mixte, alliant une revue des différents documents et des entretiens avec les acteurs ayant pris part à la dynamique actuelle, a été adoptée. À l'instar de Torre et al. (2010) dans leurs travaux sur le repérage des conflits, nous constatons que le recours à différentes sources de données assure une complémentarité, mais également un recoupement des informations, c'est-à-dire leur vérification grâce à une seconde, voire une troisième source.
- 13 Pour l'étude de l'ensemble du mont Rigaud, quatre hebdomadaires⁴ ont été passés en revue soit ceux de janvier 1986 à juillet 2008⁵. L'ensemble des articles en lien avec la protection de la colline, tant l'élaboration et l'adoption des documents d'aménagement pour le mont Rigaud que l'acquisition de terrain et la création d'une aire protégée par l'APER, a été sélectionné. Au total, un peu plus de 300 articles ont été recensés puis dépouillés et résumés. La revue des journaux a d'abord servi à établir la chronologie des événements. Elle a ensuite permis de comprendre différents aspects de la dynamique actuelle entourant l'adoption du plan d'urbanisme de Sainte-Marthe, notamment de connaître les acteurs prenant part au processus d'aménagement et de développement territorial, les intérêts qu'ils défendent, les objectifs qu'ils poursuivent, les stratégies qu'ils mettent en place, les actions qu'ils mènent, la façon dont ils s'organisent, ainsi que les contextes dans lesquels ils évoluent.
- 14 Aussi, cinq entretiens de type semi-directif d'une durée variant d'une à trois heures ont été menés avec des acteurs ayant pris part au processus. Les individus rencontrés l'ont donc été en tant qu'acteur ayant participé aux événements, mais également en tant que témoin du processus de développement et plus largement, de la dynamique et des enjeux locaux. Les entretiens avec les acteurs ont notamment révélé des informations nouvelles entourant certains enjeux locaux, éludés des discours publics et des médias, mais indispensables à la compréhension de la dynamique actuelle.

Les dimensions conflictuelles dans l'adoption de règlements d'aménagement à Sainte-Marthe

- 15 Les différents travaux sur les conflits incluant ceux de Elliott (1988) et de Dziedzicki (2003) ont souligné la multidimensionnalité des conflits d'aménagement. La prochaine section porte sur les différentes dimensions du conflit entourant l'adoption de règlement d'aménagement pour Sainte-Marthe.

Un territoire, deux visions

- 16 Dans la section suivante, nous chercherons à comprendre dans un premier temps la dimension substantielle du conflit, c'est-à-dire ce qui oppose les acteurs par rapport à la nature même des projets d'aménagement. Ce sont les conséquences des décisions qui sont ici l'enjeu principal de cette dimension du conflit. Le conflit opposant le conseil municipal et un regroupement de citoyens de Sainte-Marthe porte en partie sur l'incompatibilité des visions portées par les différents acteurs et conséquemment de l'usage des sols projeté. Les protagonistes conçoivent différemment l'avenir de ce territoire, l'un voulant qu'on y autorise la construction résidentielle, l'autre travaillant au maintien de l'orientation agroforestière. C'est parce que leurs intérêts, leurs valeurs et leurs croyances sont menacés que les acteurs entrent en jeu. Aussi, nous décrirons ces intérêts défendus pour les principaux acteurs afin de mieux

comprendre ce qui motive leurs actions. Ceci nous permettra de mettre en évidence que les missions officielles des acteurs n'expliquent qu'en partie leur participation à une dynamique actorielle.

Le conseil municipal

- 17 Au cours de l'élaboration et l'adoption des documents d'aménagement, tant supralocaux que locaux, la vision portée par le conseil municipal de Sainte-Marthe est plus ou moins clairement énoncée⁶. Si dans le cadre de la révision de la zone agricole de l'ensemble du territoire québécois ayant eu lieu quelques années plus tôt celui-ci avait cherché à faire exclure l'ensemble du versant sud du mont Rigaud de la zone agricole (APER, 2007), les objectifs officiels dans le cadre de la révision du plan d'urbanisme sont moins ambitieux. Le conseil municipal souhaite que soit autorisée la construction résidentielle sur une partie du versant sud de la colline. À l'instar d'autres élus municipaux du Québec et d'ailleurs, le conseil municipal considère la construction résidentielle et la croissance démographique comme des moyens de favoriser le fonctionnement des commerces locaux et régionaux, d'assurer le maintien de services, d'apporter de nouvelles entrées d'argent pour la municipalité et de diminuer les taxes payées par les producteurs agricoles. La situation périurbaine de la municipalité fait donc miroiter qu'elle peut elle aussi attirer de nouveaux résidents et connaître une croissance démographique qui lui soit bénéfique. Toutefois, son territoire est presque entièrement zoné agricole et la municipalité dispose de peu de marge de manœuvre pour la construction résidentielle. De plus, contrairement au mont Rigaud, le noyau villageois situé au cœur d'une plaine céréalière présente un potentiel paysager limité pour la création de nouveaux développements résidentiels. Les demandes d'autorisation d'usage non agricole pour les terres du mont Rigaud adressées à la CPTAQ témoignent de cette volonté de plusieurs propriétaires de construire sur le versant sud de la colline. En effet, plusieurs demandes ont été soumises par des compagnies de lotissement, de construction, de développement immobilier et de gestion de portefeuilles, et appuyées par le conseil municipal (SOQUIJ et Justice Québec, 2009). Ainsi, afin de favoriser le développement de la fonction résidentielle du versant sud du mont Rigaud, le conseil municipal cherche adopter une réglementation municipale en ce sens et refouler l'opposition à ce projet.

Le Regroupement des citoyens et propriétaires de Sainte-Marthe

- 18 Le Regroupement des citoyens et propriétaires de Sainte-Marthe (RCPSM) est un collectif créé au cours du processus de révision du schéma d'aménagement et de développement de la MRC de Vaudreuil-Soulanges⁷. Plusieurs membres du RCPSM ont participé aux réunions de l'APER. Cette dernière était en désaccord avec les orientations de développement territorial pour le mont Rigaud privilégiées par le conseil municipal de Sainte-Marthe. Toutefois, l'APER considérait son intervention sur la scène municipale plus ou moins légitime puisque son nom rappelait davantage les municipalités de Sainte-Madeleine-de-Rigaud et de Rigaud. Ainsi, une nouvelle association de citoyens, dont l'intérêt géographique portait spécifiquement sur la municipalité de Sainte-Marthe, a été créée. Le RCPSM s'oppose à la réglementation adoptée par la MRC pour le secteur de Sainte-Marthe, ainsi qu'au projet de modification de zonage porté par le conseil municipal. Il souhaite que les documents d'aménagement confirment le caractère rural de la municipalité, évitent la dispersion du développement résidentiel, renforcent le noyau villageois actuel et la cohésion de la communauté, préservent le cachet agroforestier du mont Rigaud, assurent la mise en valeur du potentiel acéricole du massif et privilégient le développement le long des chemins existants. Il sollicite des règlements municipaux en ce sens. L'argumentaire développé par le RCPSM mobilise les thèmes de la ruralité, plus spécifiquement d'un espace habité de faible densité avec une mise en valeur par des activités économiques agricoles et forestières. La vision défendue par le RCPSM s'inscrit en continuité des grandes orientations gouvernementales au chapitre de la protection du territoire agricole et des habitats fauniques.

Les discours officiels et leurs passagers clandestins ou les intérêts défendus par les acteurs

- 19 D'un côté, le conseil municipal cherche à faire adopter un règlement autorisant le lotissement à des fins résidentielles. De l'autre, le RCPSM souhaite maintenir un développement résidentiel le long des routes existantes, et ce, en grande partie afin de maintenir le couvert forestier et les activités sylvicoles et acéricoles. Les objectifs poursuivis par les acteurs découlent d'une pluralité de logiques, et si d'une part leurs actions apparaissent comme plus ou moins conformes au mandat qui leur a été confié, d'autre part leurs missions officielles n'expliquent qu'une partie de l'intervention de certains acteurs. C'est en tout cas ce qui peut être observé dans le cadre de l'étude de cas entourant l'adoption d'une réglementation d'aménagement pour Sainte-Marthe.
- 20 D'abord, dans l'élaboration de leur document d'aménagement, les collectivités territoriales sont mandatées de l'application locale des grandes orientations gouvernementales. Or, les règlements adoptés par la MRC de Vaudreuil-Soulanges ainsi que ceux de la municipalité de Sainte-Marthe, en autorisant la construction résidentielle ne tiennent pas compte de zonages définis par les instances gouvernementales de la province. En effet, comme mentionné précédemment, le versant sud du mont Rigaud fait partie de la zone agricole décrétée par la Loi de protection du territoire agricole. Le développement résidentiel projeté se trouve également au cœur d'un ravage de cerfs de Virginie protégé par la Loi sur les habitats fauniques. La fonction résidentielle s'avère donc un usage des sols inconciliable avec ces deux grandes orientations gouvernementales. Ceci témoigne du manque de volonté de certaines collectivités territoriales locales d'intégrer dans leurs documents d'aménagement les préoccupations et enjeux régionaux. Plus étonnant encore, l'avis ministériel est favorable au plan d'urbanisme de la municipalité de Sainte-Marthe, bien qu'il mentionne que celui-ci n'est pas conforme à ces deux orientations gouvernementales. « [C]e règlement ne respecte pas l'orientation générale véhiculée par le MAPAQ⁸ pour l'ensemble du territoire agricole québécois en matière de limitation des pratiques et usages agricoles » (extrait de l'avis ministériel cité par Deschamps, 1993a). Le ministre s'interroge également sur le développement résidentiel autorisé par le règlement, le qualifiant de « *difficilement conciliable avec ses objectifs de protection faunique* ». Il ajoute qu'« [U]n développement limité aux routes existantes dans les affectations MTR1 et 2 où se retrouve la majeure partie des peuplements forestiers servant d'abri d'hiver [pour le cerf de Virginie] aurait été plus adéquats » (*idem.*). La décision ministérielle questionne donc l'efficacité des procédures en place à faire respecter l'intérêt collectif défini à travers ces zonages.
- 21 Ensuite, dans le cadre du processus d'adoption du plan d'urbanisme de Sainte-Marthe, les intérêts défendus et les objectifs poursuivis par les élus ne relèvent pas uniquement de la mission officielle du conseil municipal. Si la réglementation avait effectivement donné lieu à une construction résidentielle, elle aurait servi les intérêts financiers de certains propriétaires de lots, incluant des membres du conseil municipal (APER, 2007 ; 2008 ; RCPSM, 2008a ; 2008b). Ainsi, le discours et les arguments déployés par le conseil municipal selon lesquels le développement résidentiel et la croissance démographique seraient bénéfiques pour l'ensemble de la communauté en amenant de nouveaux contribuables qui favoriseraient les commerces locaux sont partiels et, dans les faits, les intérêts personnels sous-jacents sont tout aussi importants, sinon davantage. Dans le cas du règlement de zonage de Sainte-Marthe, cette recherche de bénéfices personnels, sans être niée, est complètement soustraite du discours et de l'argumentaire public.
- 22 Du côté du RCPSM, les intérêts défendus ne sont pas les mêmes pour tous les membres. En effet, une partie du regroupement défend davantage l'intérêt écologique de la colline et cherche à limiter la déforestation, à préserver l'habitat faunique du cerf de Virginie, à maintenir la biodiversité, tandis que l'action d'une autre partie des membres est davantage motivée par la défense d'un mode de vie ainsi que les enjeux liés à la taxation en cas d'exclusion du versant sud du mont Rigaud de la zone agricole. Malgré cette diversité des intérêts, les membres du regroupement défendent un objectif commun et ont une vision semblable de ce que devrait devenir cet espace. Ainsi, la proposition alternative du RCPSM se rapproche davantage des

préoccupations gouvernementales au chapitre de la protection des territoires agricoles et des habitats fauniques.

- 23 Ainsi, les objectifs poursuivis par les individus composant un acteur collectif ne relèvent pas uniquement de la position défendue par leur groupe. Selon la situation (p. ex. la mobilisation d'intérêts personnels), un individu faisant partie d'un acteur collectif peut entreprendre des actions en fonction de la marge de manœuvre dont il dispose. Le contraire est également vrai. Les acteurs individuels défendent des intérêts personnels, mais peuvent se sentir interpellés par la position défendue par un groupe (p. ex. une association environnementale) (Gumuchian *et al.*, 2003). Un constat semblable peut être fait pour les acteurs publics et les acteurs privés. Si les objectifs personnels influencent les démarches entreprises à titre individuel, ils peuvent également infléchir le positionnement, les stratégies, les actions et même les moyens déployés par les acteurs publics en fonction de l'importance d'un individu au sein d'un acteur collectif. De plus, des intérêts individuels peuvent prendre place comme passager clandestin d'une démarche et un discours publics. En effet, comme Gumuchian et al. (2003 : 85) l'affirment, « [L]e discours est "l'outil" privilégié de l'acteur territorialisé, qu'il en soit le producteur, l'initiateur ou le "pirate"... en lui permettant d'agir ou de poursuivre d'autres fins que celles explicitement énoncées ! ».

Les conflits relatifs au processus d'aménagement

- 24 Si les questions relevant de la nature du projet, tant son intérêt que ses conséquences réelles ou anticipées s'avèrent une dimension importante du conflit d'aménagement, les questions relatives à la forme, c'est-à-dire celles entourant le processus d'aménagement, font régulièrement l'objet de contestations. Celles-ci relèvent de la structure et de la procédure entourant la participation et la prise de décision. Dans la section qui suit, nous exposerons d'abord en détail le processus d'aménagement et de développement entourant l'adoption des règlements d'aménagement pour la partie du mont Rigaud située sur le territoire de la municipalité de Sainte-Marthe. Ensuite, nous expliciterons plus précisément les dimensions structurelles et procédurales contribuant au conflit.

La chronologie des événements entourant l'adoption des règlements d'aménagement pour le mont Rigaud

- 25 Au printemps 1991, à la suite des requêtes de l'APER notamment, le député local alloue des sommes afin de créer un comité d'études, le Comité administratif élargi, formé de différents intervenants du milieu soit un représentant du député, le préfet de la MRC, les maires (ou leur représentant) des quatre municipalités sur lesquelles se trouve le mont Rigaud, un délégué de l'APER et trois membres du conseil administratif de la MRC. Le comité se donne comme mandat d'étudier la colline et d'en dégager des aires d'affectation afin de proposer un zonage qui soit en concordance avec la réalité du massif et les besoins du milieu. Dès l'annonce de la mise sur pied de ce comité, le conseil municipal de Sainte-Marthe signifie son opposition à l'adoption d'une réglementation à l'échelle de la MRC qui limiterait le développement résidentiel sur son territoire. Celui-ci adopte à cet effet une résolution interdisant au maire de signer une entente avec la MRC. Le conseil municipal affirme que ses intentions concernant le territoire du mont Rigaud situé à l'intérieur des limites de la municipalité sont déjà définies dans son plan d'urbanisme. Le conseil revient toutefois sur sa décision et participe aux travaux du comité.
- 26 En novembre 1992, le comité présente deux propositions de zonage entre lesquelles les quatre municipalités doivent choisir entre : la première plus permissive au niveau de la construction résidentielle, la seconde plus restrictive. Sainte-Marthe choisit la première, tandis que les autres municipalités optent pour la seconde. Plusieurs acteurs dont l'APER et des promoteurs immobiliers manifestent leur opposition au plan proposé par la MRC de Vaudreuil-Soulanges. Celle-ci rédige tout de même son règlement et en février 1993, elle l'amène en audiences publiques. Le RCPSM manifeste pour la première fois son opposition au projet de zonage pour le territoire de Sainte-Marthe et dépose un mémoire lors de la consultation publique. Des lettres ouvertes signées par des membres du regroupement paraissent dans les journaux locaux. Le RCPSM fait également une proposition alternative soit celle de maintenir le développement

résidentiel le long des routes existantes. Le RCPSM rencontre les gens de la MRC ainsi que le conseil municipal de Sainte-Marthe pour leur signifier son objection au règlement. La MRC adopte tout de même le règlement de zonage pour la colline. Le ministre des Affaires municipales approuve le règlement de la MRC, mais émet tout de même quelques réserves quant au non-respect des orientations gouvernementales en matière de zonage agricole et d'habitat faunique.

L'élaboration du plan d'urbanisme de Sainte-Marthe

- 27 En mai 1993, suite à l'adoption du règlement de zonage par la MRC de Vaudreuil-Soulanges, les travaux d'élaboration des règlements municipaux débutent. Le RCPSM demande à deux reprises au conseil municipal de Sainte-Marthe de participer aux rencontres du comité consultatif en urbanisme⁹. Le conseil municipal rejette la demande du regroupement alléguant que celui-ci est complet et qu'« *il y a lieu d'éviter l'apport d'élément à tendance partisane au sein d'un comité qui se doit d'être neutre et impartial* » (Deschamps, 1993b). À l'été 1993, le RCPSM remet au conseil municipal une pétition¹⁰ signée par 110 citoyens de Sainte-Marthe (Deschamps, 1993d).

L'adoption du plan et des règlements d'urbanisme

- 28 À l'automne 1993, le conseil municipal de Sainte-Marthe approuve la réglementation municipale qui limite la construction dans une seule des huit zones du mont Rigaud. Il présente son projet de plan d'urbanisme dans le cadre d'une séance de consultation publique prévue par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Le plan d'urbanisme est plus restrictif que ce qu'autorisait le schéma d'aménagement et de développement de la MRC de Vaudreuil-Soulanges. Le règlement ne restreint toutefois pas la construction domiciliaire le long des routes existantes comme le demandait le RCPSM et comme le suggérait le ministre des Affaires municipales. 150 personnes participent à la séance de consultation publique, au cours de laquelle le conseil municipal décide de limiter les interventions des citoyens à trois minutes chacune pour une durée maximale de la séance de 45 minutes. En dépit de l'opposition manifeste de la population, le conseil de Sainte-Marthe adopte en décembre 1993 son plan d'urbanisme. Le RCPSM demande au conseil municipal et au ministre des Affaires municipales que le plan soit soumis à un référendum. Le conseil refuse¹¹.
- 29 Au printemps 1994 a lieu l'assemblée de consultation publique sur les projets de règlements d'urbanisme de Sainte-Marthe. Deux voitures de la Sûreté du Québec, le corps de police provinciale, se trouvent dans l'aire de stationnement de la salle du conseil municipal¹². Le RCPSM remet un mémoire au cours des consultations publiques. Le conseil municipal adopte ses règlements d'urbanisme tel qu'élaborés au départ et présentés en audience publique, sans prendre en compte de l'opposition exprimée par le RCPSM et les autres citoyens.

Le référendum décisionnel en urbanisme

- 30 La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit que certains règlements peuvent, à la demande des citoyens, être soumis à un référendum décisionnel en urbanisme c'est-à-dire « *un recours légal qui permet aux citoyens d'accepter ou non les propositions de modification de certains objets des règlements de zonage et de lotissement...* » (MAMR, 2008b). Le processus se divise de trois étapes : 1) la demande de participation à un référendum (sous forme de pétition par plus ou moins douze personnes habilitées à voter) visant à mettre en œuvre un processus référendaire ; 2) la tenue d'un registre (période d'enregistrement pour demander le scrutin référendaire) ; 3) le scrutin référendaire. Si 10 % des personnes inscrites sur la liste électorale signent le registre, l'administration municipale doit soit soumettre le projet à un référendum local dont le résultat liera le conseil municipal, soit modifier le projet afin de le rendre plus acceptable pour les citoyens et le soumettre à nouveau à la consultation publique, soit le retirer. Dans le cadre des référendums décisionnels en urbanisme, contrairement au processus électoral, la loi prévoit que les personnes morales sont habilitées à voter.
- 31 Ainsi, en avril 1994, à la suite de la demande de citoyens (principalement des membres du RCPSM), il y a ouverture d'un registre pour les résidents désireux de voir les règlements sur le lotissement et sur le zonage du plan d'urbanisme soumis à un référendum. 246 personnes

signent le registre et demandent ainsi la tenue d'un référendum¹³. Se met alors en place une campagne référendaire avec un comité du « non », essentiellement piloté par le RCPSM, et un comité du « oui », tous deux distribuant des bulletins d'information. Le conseil municipal affirme qu'il est neutre et distribue lui aussi un bulletin d'information.

32 Les résultats du scrutin indiquent que 50,8 % des personnes ayant voté sont pour le règlement de lotissement (avec onze voix de majorité). Dans le cas du règlement sur le zonage, le résultat est nul. À la suite d'un recomptage judiciaire toutefois, le « oui » l'emporte avec 50,4 % des votes (avec quatre voix de majorité). Les règlements sont donc adoptés. Selon le RCPSM, toutes les compagnies de la municipalité ont voté. Le RCPSM affirme que sept membres du conseil municipal et du comité d'urbanisme ont des compagnies (Deschamps, 1994a), un nombre suffisant pour renverser les résultats d'au moins un règlement.

Les élections municipales

33 Suite à sa défaite référendaire et à l'adoption des règlements d'urbanisme par la municipalité, le RCPSM a épuisé les recours prévus par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et se trouve dans une impasse. Toutefois, à l'été 1994, le regroupement annonce que la bataille va se poursuivre aux élections municipales de novembre. Il estime que l'opinion de la population est partagée et que les citoyens s'étant prononcés contre les règlements d'urbanisme devraient avoir une voix au conseil. Quatre citoyens issus ou soutenant le RCPSM se portent donc candidats comme conseillers aux élections municipales. Ils sont tous élus. En détenant la majorité au conseil municipal¹⁴, les candidats issus du RCPSM révisent ainsi le plan d'urbanisme de la municipalité conformément à la vision portée par le regroupement. Le nouveau plan d'urbanisme est adopté par le conseil municipal.

Les conflits structurels

34 Selon la typologie élaborée par Poirier Elliott (1988) et reprise par Dziedzicki (2003), la dimension structurelle du conflit remet en question l'action publique dans son ensemble, par exemple la légitimité des décideurs, l'intérêt général, l'expert et de son expertise ainsi que la représentation démocratique (*idem.*). Ceux-ci peuvent exacerber, faire durer ou encore relancer le conflit. Plusieurs éléments relevant de la dimension structurelle marquent le processus relatif à l'adoption des règlements d'aménagement de Sainte-Marthe. La remise en question de la légitimité des protagonistes, tant les décideurs que les opposant au projet est clairement un argument mis de l'avant par les deux partis pour se discréditer les uns les autres.

35 D'une part, le conseil municipal met en doute la légitimité du RCPSM et cherche à discréditer sa démarche en alléguant qu'une partie de ses membres n'habitent pas et/ou ne sont pas propriétaires de terrains sur la colline et que les membres les plus actifs du regroupement habitent la plaine agricole. Par exemple, suite au référendum décisionnel en urbanisme concernant du règlement de zonage, un journal local rapporte ceci : « (...) [un élu] a précisé que les citoyens du secteur du boisé et du village, "les plus concernés par le règlement", dit-il auraient été nombreux à voter en faveur de celui-ci alors que les voix pour le NON proviendrait en majorité des résidents de la plaine, moins touchés par celui-ci » (Deschamps, 1994b : 3). Ce même élu cherche également à asseoir la légitimité de la vision portée par le conseil municipal en affirmant qu'un groupe de citoyens, le Regroupement des contribuables de Sainte-Marthe¹⁵, souhaitent un développement domiciliaire assez important qui aiderait la municipalité en amenant des contribuables et des consommateurs dans les commerces de Sainte-Marthe.

36 Le RCPSM considère quant à lui que sa vision pour le territoire devrait être considérée par les décideurs puisqu'elle est soutenue par une certaine partie de la population de la municipalité. En effet, le soutien populaire obtenu lors de différentes procédures de participation publique est relativement important : 110 signataires d'une pétition, 150 participants à la séance de consultation publique pour l'adoption du plan d'urbanisme, 246 signatures pour la tenue d'un référendum décisionnel en urbanisme concernant les règlements municipaux, puis la moitié des personnes ayant voté au cours du référendum¹⁶. Ce sentiment d'être porteur d'une vision légitime, partagée par une part importante de la population, mais non reconnue par les

décideurs et les documents d'aménagement, pousse le groupe à poursuivre leurs actions et à mettre en place de nouvelles stratégies d'opposition.

Les conflits procéduraux

- 37 La dernière dimension du conflit concerne les procédures. Si pour Poirier Elliott (1988) celle-ci focalise essentiellement sur les processus décisionnels, pour Dziedzicki (2003), elle inclut également les procédures associées aux processus participatifs. Selon ce dernier, les conflits de procédure contestent aux processus de développement leur approche linéaire fonctionnaliste, leur absence de transparence dans les décisions, leur manque de dialogue, l'insuffisance de leurs dispositifs de participation ainsi que leur non-considération de l'avis public. Le schéma d'aménagement et de développement ainsi que le plan d'urbanisme ont dû, au fil des étapes, être soumis à différents processus participatifs obligatoires, tant de consultation, de concertation que de décision. Ces différents processus participatifs se caractérisent par leur asymétrie dans leur ouverture aux acteurs, par le manque de précisions quant aux modalités de participation laissant une importante marge de manœuvre aux décideurs, puis par la quasi-absence de connexion avec les processus décisionnels.
- 38 D'abord, en ce qui concerne l'accès inégal des acteurs, on constate que si les associations et la population peuvent participer aux audiences publiques, la participation aux processus de concertation et de décision était, quant à elle, essentiellement limitée aux élus. Par exemple, même si l'APER a été invitée à siéger à un Comité administratif élargi, qui se voulait théoriquement un processus de concertation pour l'élaboration d'un règlement de zonage pour l'ensemble du mont Rigaud, l'association n'était en fait invitée qu'à donner son avis et était exclue du processus décisionnel lui-même. Aussi, le règlement de zonage de la MRC n'est en réalité qu'un collage de quatre décisions prises quasi séparément les unes des autres à l'échelle municipale, plutôt que le résultat d'une réelle concertation visant la cohérence territoriale. De plus, bien que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme fixe certains paramètres des processus participatifs obligatoires, notamment celle de la consultation, d'autres aspects sont laissés à la bonne gouverne des élus, notamment comme ce fut le cas à Sainte-Marthe, la durée de la procédure. Ainsi, comme Dziedzicki (2000), nous constatons une faible capacité des acteurs traditionnels de l'aménagement, notamment les collectivités territoriales, à ouvrir les processus de participation aux autres acteurs, aux nouveaux acteurs en particulier tel que les associations, mais aussi aux acteurs de longue date, et à s'ouvrir eux-mêmes à un processus de concertation avec des vis-à-vis. Dans le cadre du processus d'adoption du plan d'urbanisme, nous avons observé une absence de volonté des élus de Sainte-Marthe d'entreprendre une démarche crédible de concertation avec d'autres instances municipales de la région, mais également de consultation et de participation de la population locale, qui a favorisé la mise en place une dynamique conflictuelle au cours d'un processus que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme veut pourtant minimalement participatif.
- 39 Ensuite, la dimension procédurale des conflits relève du manque de précision quant aux modalités de participation. Tant au cours du processus d'adoption du règlement de zonage du mont Rigaud pour le schéma d'aménagement et de développement de la MRC de Vaudreuil-Soulanges que celui du plan d'urbanisme de Sainte-Marthe, le conseil municipal cherche à limiter l'intervention d'autres acteurs. Dans un premier temps, il tente de se soustraire au processus d'élaboration du règlement de zonage pour le mont Rigaud en adoptant une stratégie plutôt inusitée c'est-à-dire en votant une résolution interdisant au maire de signer une entente avec la MRC et les autres municipalités concernées. Le conseil municipal limite également l'expression et la participation du RCPSM en refusant qu'un membre du groupe participe aux travaux du comité consultatif en urbanisme. Il bâillonne également le RCPSM, et plus largement l'ensemble de la population, en adoptant des paramètres de consultation publique très restrictifs¹⁷.
- 40 Finalement, en ce qui concerne la quasi-absence de relations entre les processus participatifs et les décisions, nous avons constaté, tant dans l'adoption du règlement de zonage dans le cadre du schéma d'aménagement de la MRC que celle du plan d'urbanisme, que les opinions exprimées au cours des audiences publiques n'ont pas été prises en considération dans

l'élaboration des règlements. Seuls les résultats du référendum décisionnel en urbanisme, mis en place à la demande des citoyens et portant sur un nombre très restreint de règlements, lient la municipalité au résultat et peut confirmer ou non la décision prise par le conseil municipal, si celui-ci choisit de ne pas retirer ni modifier son règlement. Ainsi, à l'instar de Dziedzicki (2006 : 189) toujours, nous notons que « *le conflit public résulte [en partie du moins] de l'absence de véritable réponse apportée à la demande de participation de la population. Les processus de décision reposent sur des procédures découpées en étapes successives, selon une logique linéaire laissant peu de place à l'échange en général et à la participation du public en particulier, tenant celui-ci à l'écart des cercles de décision afin de pérenniser un modèle traditionnel d'exercice du pouvoir fondé sur la routine institutionnelle* ».

41 Les élections municipales constituent assez régulièrement un moment charnière d'une dynamique actorielle permettant aux associations et/ou à la population de forcer les candidats à prendre position par rapport à un enjeu précis, de susciter l'attention de la population et/ou de jauger la popularité de la vision qu'ils portent (Doyon, 2009). Plus rarement toutefois, la littérature sur le jeu des acteurs et la construction sociale des territoires a fait état d'un recours aux urnes en tant que stratégie permettant de s'opposer efficacement comme c'est le cas pour le RCPSM qui s'est fait élire au conseil municipal. Grâce à l'élection de quatre conseillers sur un total de six, les candidats issus du RCPSM ont pris la majorité au conseil municipal et ont réussi à s'imposer dans le processus décisionnel duquel ils avaient auparavant été soustraits.

Les recompositions sociales et les évolutions territoriales

42 Le jeu des acteurs et plus spécifiquement le conflit ayant opposé le conseil municipal et le regroupement de citoyens a été le théâtre de recompositions sociales et a donné lieu à des évolutions territoriales. Dans un premier temps, il a permis l'émergence d'acteurs nouveaux, porteurs de visions territoriales inédites, ou à tout le moins non officielles et peu présentes sur l'espace public. Le premier acteur à se mettre en place est l'Association pour la protection de l'environnement de Rigaud (l'APER), dont la préoccupation première est la protection de la colline. Ensuite, on assiste à la formation du Regroupement des citoyens et propriétaires de Sainte-Marthe (RCPSM) qui revendique le maintien du couvert forestier sur le versant sud du mont Rigaud, à Sainte-Marthe.

43 Au cours de la période d'étude, les rôles et les fonctions de ces acteurs, ou du moins les individus composant ces acteurs collectifs, ont également changé, participant ainsi à la recomposition sociale. L'APER, qui se voulait un groupe de pression réclamant davantage de protection pour la colline, a, en cours de route, renouveler sa stratégie pour s'orienter vers l'acquisition du secteur de la colline présentant le plus d'intérêt écologique. Pour ce faire, l'association a modifié ses lettres patentes pour devenir un organisme sans but lucratif¹⁸ et ainsi, être en mesure de recueillir des dons pour l'achat des terrains convoités. C'est également le cas de certains citoyens regroupés au sein du RCPSM qui, ayant épuisé leurs recours en tant que groupe de pression, parviennent à se faire élire au conseil municipal et se saisissent des compétences leur permettant de modifier les règlements d'urbanisme.

44 Le conflit a également donné lieu à des évolutions territoriales. En effet, les règlements d'aménagement pour le mont Rigaud ont, dans un premier temps, permis de freiner les projets de développement résidentiel sur la colline, notamment sur le versant sud situé à Sainte-Marthe. Ceci a favorisé l'émergence d'autres orientations territoriales, notamment à l'installation de petites écuries et de pensions pour chevaux. Le contexte géographique de la municipalité n'est pas étranger à cela. En effet, au cours de la période à l'étude, la municipalité de Rigaud située sur le versant nord de la colline a balisé 25 kilomètres de sentiers de randonnée pédestre, équestre ou de ski de fond. Ensuite, le zonage agricole limite les types d'utilisation des sols et activités pouvant prendre place sur le territoire. Enfin, la situation périurbaine de la municipalité implique des demandes pour des activités et services ruraux. C'est aussi au cours de cette période qu'a été créé le festival des couleurs de Rigaud qui célèbre les couleurs des feuillages automnaux, et plus généralement la colline.

Conclusion

- 45 L'objectif de cet article était d'interroger la régulation d'un conflit associé à l'aménagement d'un territoire en milieu périurbain. Plus spécifiquement, l'article s'est intéressé au processus d'adoption de règlements d'aménagement pour le versant sud du mont Rigaud pour la municipalité de Sainte-Marthe. Celui-ci est devenu le théâtre d'une dynamique actorielle marquée par le conflit opposant les élus municipaux et le Regroupement des citoyens et des propriétaires de Sainte-Marthe. À travers une typologie élaborée par Poirier Elliott (1988) puis empruntée et peaufinée par Dziedzicki (2003), nous avons cherché à comprendre les différentes dimensions du conflit opposant les protagonistes. Celle-ci appréhende le conflit d'aménagement comme le chevauchement des dimensions structurelle, procédurale, substantielle et basée sur les incertitudes. Ceci a notamment permis d'interroger les processus entourant l'aménagement du territoire au Québec. Nous avons finalement voulu comprendre les recompositions sociales et les évolutions territoriales induites par le conflit.
- 46 À la lumière de cette étude de cas, il apparaît donc dans un premier temps que les conflits associés à l'aménagement et au développement territorial sont des phénomènes complexes et évolutifs. Le conflit entourant l'aménagement du territoire du mont Rigaud à Sainte-Marthe résulte lui du chevauchement de trois grandes dimensions du conflit identifiées par Poirier Elliott (1988) et Dziedzicki (2003) : les dimensions substantielle, structurelle et procédurale, le conflit basé sur les incertitudes n'apparaissant pas comme très présent. Si l'incompatibilité entre les usages du sol souhaités par chacun des acteurs apparaît comme un élément important dans l'amorce du conflit, les éléments associés à la gestion de ces processus d'aménagement s'aèrent également d'importants objets de contestation et viennent exacerber le conflit. Dans le cadre de cette étude de cas, les dimensions procédurales et structurelles ont contribué à la remise en question de la légitimité des décideurs ainsi que de leur façon de faire décision, et conséquemment, à la persistance du conflit. L'article permet ainsi de jeter un regard critique sur les processus participatifs et décisionnels de l'aménagement du territoire au Québec, ainsi que de démontrer leur limite à garantir la participation effective du milieu associatif, et plus généralement de la population.
- 47 D'abord, en ce qui concerne la dimension substantielle du conflit, notamment en lien avec l'incompatibilité des usages du sol souhaités par les acteurs, deux éléments apparaissent comme centraux. D'une part, les acteurs locaux soit le conseil municipal et le regroupement de citoyens sont porteurs de visions incompatibles : le premier souhaitant le mont Rigaud à la municipalité à un développement résidentiel, l'autre cherchant à maintenir l'utilisation agroforestière du territoire. D'autre part, la volonté du conseil municipal ne cadre pas avec les orientations gouvernementales au chapitre de la protection du territoire agricole et des habitats fauniques. Ainsi, le conflit substantiel peut ainsi opposer des acteurs locaux ayant des visions concurrentes d'un territoire, mais il peut également porter sur des usages du sol définis à différentes échelles territoriales.
- 48 L'étude de cas révèle ainsi que les élus locaux, grâce aux outils dont ils disposent, notamment le plan d'urbanisme et la réglementation municipale, peuvent être les instigateurs d'une pression foncière sur les espaces agricoles, et ce, malgré l'existence d'un zonage à l'échelle de la province. En plus d'une réglementation ouvrant la porte à la construction domiciliaire, plusieurs demandes d'exclusion de la zone agricole, soutenues par le conseil municipal, tant pour la construction résidentielle que pour la mise en place d'activités récréotouristiques¹⁹, ont été faites à la Commission de protection du territoire agricole sur le territoire de la municipalité. Ici tout de même, il apparaît nécessaire de nuancer. Certaines contraintes imposées par la LPTA et plusieurs fois dénoncées par le milieu municipal (Dugas, 2007) peuvent agir comme un frein au développement des municipalités. Certaines de ces contraintes imposées par la LPTA ont, à l'évidence, contribué à la démarche entreprise par les élus de Sainte-Marthe. L'article a également cherché à mettre en lumière les motivations des acteurs à s'engager dans la dynamique actorielle. Il a ainsi pu être constaté qu'à travers les acteurs collectifs et leurs missions officielles, des intérêts personnels peuvent également être défendus. Ceux-ci peuvent être dissimulés à travers un discours public et un argumentaire défendant l'intérêt général.

La mise en place d'un développement résidentiel sur la colline aurait servi différents intérêts, incluant ceux de membres du conseil municipal et du comité consultatif en urbanisme.

49 Ensuite, en exposant en détail la chronologie des événements entourant l'adoption des règlements d'aménagement pour le mont Rigaud, nous avons cherché à mettre en évidence les éléments du conflit relevant des dimensions structurelles et procédurales. La première concerne essentiellement la remise en question de la légitimité des décideurs, mais surtout du regroupement de citoyens, tandis que la seconde se rapporte à l'ouverture inégale des procédures aux acteurs, leur manque de précisions concernant les modalités de participation, puis par la quasi-absence de prise en compte des consultations dans la prise de décision. Si certains aspects des processus participatifs sont définis de manière détaillée, d'autres sont laissés à la discrétion des responsables de l'aménagement. Ceux-ci disposent ainsi d'une marge de manœuvre suffisante pour restreindre le droit de participation des citoyens, des associations et des groupes de pression à travers des procédures de consultation publique prévues par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et ainsi, discréditer la démarche aux yeux des participants. Ceci les pousse à orienter leurs actions vers d'autres espaces publics permettant ainsi aux acteurs de modifier les rapports de force qui ont pu caractériser une phase antérieure du projet. Si la littérature a montré que les élections municipales permettaient quelques fois aux acteurs de susciter ou relancer le débat. Dans le cadre de cette étude de cas, les élections municipales permettent aux citoyens et associations d'aller plus loin et de provoquer un renversement des rapports de force qui leur étaient défavorables et leur octroyer les moyens et les compétences nécessaires afin de redéfinir les cadres d'aménagement du territoire municipal conformément à la vision dont ils étaient porteurs. La prise de pouvoir à travers les élections municipales est une stratégie d'opposition peu commune dans la littérature relative les conflits. Si certains acteurs ont utilisé les élections afin d'amener les candidats à prendre position sur une question donnée, ou si des associations ont présenté des candidats (Doyon, 2009), la littérature fait plus rarement mention de l'élection des membres d'une association comme moyen d'opposition dans une question relative au zonage et à l'occupation des sols. À ce sujet, la recension des formes prises par le conflit faite par Torre et al. (2006), nulle mention n'est faite du recours aux urnes.

50 Finalement, le conflit entourant l'aménagement du territoire de Sainte-Marthe s'est avéré un lieu de recomposition sociale et de construction territoriale. Nous avons en effet assisté à l'émergence d'acteurs nouveaux exprimant des préoccupations inédites concernant la protection du territoire, ainsi qu'à la redéfinition des rôles et des fonctions de ces acteurs. Il a également permis des évolutions territoriales, notamment du cadre réglementaire, mais aussi des orientations comme telles. En limitant la possibilité de voir émerger la fonction résidentielle, les orientations agricole et récréotouristique ont pu se mettre en place notamment en réponse aux demandes des résidents de la ville centre.

51 Ainsi, l'article montre que des structures et des procédures d'aménagement et de développement du territoire peuvent être adoptées, mais que bien souvent, au final, ce sont les acteurs qui décident ou non de mobiliser les ressources à leur disposition pour s'imposer, s'opposer ou laisser-aller et donc, influencer les grandes orientations territoriales mises en place. Malgré une littérature scientifique et des politiques publiques donnant une place importante à la coopération et à la bonne gouvernance, les processus d'aménagement sont marqués de manière importante par les conflits. Aussi, les épisodes conflictuels des dynamiques actuelles dans la construction des espaces périurbains sont certainement là pour rester et c'est pourquoi il apparaît important d'en comprendre mieux les rôles et les fonctionnements.

Remerciements

52 L'auteure tient à remercier le Conseil national de recherche en sciences humaines (CRSH) pour son soutien financier ainsi que les relecteurs anonymes pour leurs suggestions.

Bibliographie

- Ancien élu de Sainte-Marthe, 2008, *Entrevue personnelle*, automne 2008.
- Association pour la protection de l'environnement de Rigaud (APER), 2007, *Entrevue personnelle 1*, été 2007.
- Association pour la protection de l'environnement de Rigaud (APER), 2008, *Entrevue personnelle 2*, automne 2008.
- Carré, M.-N., 2010, Déchets et conflits métropolitains : les territoires de la gouvernance environnementale à Buenos Aires, *Revue interdisciplinaire des travaux sur les Amériques*, Trajectoires de jeunesse : quêtes identitaires et mobilisations dans les Amériques, 4, décembre. [En ligne] URL : <http://www.revue-rita.com/notes-de-recherche-60/dechets-et-conflits-metropolitains.html>
- Charlier, B., 1999, *La défense de l'environnement : entre espace et territoire*, Thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 753 p.
- Deschamps, F., 1993a, Schéma d'aménagement de la MRC ; Claude Ryan commente le règlement, *L'Écho*, 29 mai 1993, p. 5.
- Deschamps, F., 1993b, Sainte-Marthe ; Un comité d'urbanisme fort couru, *L'Écho*, 3 juillet 1993, p. 3.
- Deschamps, F., 1993c, Plan d'urbanisme de Sainte-Marthe ; Les travaux débutent, *L'Écho*, 8 mai 1993, pp. 5-6.
- Deschamps, F., 1993d, Pour limiter le développement à Sainte-Marthe ; 110 citoyens signent une pétition, *L'étoile de l'Outaouais – St-Laurent*, 15 juillet 1993, p. 5.
- Deschamps, F., 1994a, Référendum à Ste-Marthe ; “C’est un match nul” — Richard Deschamps Comité du NON, *L'étoile de l'Outaouais – St-Laurent*, 14 juillet 1994, pp. 5 et 10.
- Deschamps, F., 1994b, Dépouillement judiciaire quant au règlement de zonage ; Le OUI l'emporte à Ste-Marthe, *L'étoile de l'Outaouais – St-Laurent*, 21 juillet 1994, p. 3.
- Doyon, M., 2009, *La dynamique actorielle dans la construction des espaces périurbains : les cas de Montpellier (France) et de Montréal (Québec)*, Thèse de doctorat, Université de Montréal, 266 p.
- Dugas, C., 2007, *La loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et le développement rural et agricole*, Mémoire remis à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ), 29 mai 2007, <http://www.caaaq.gouv.qc.ca/consultations/memoires.fr.html>, consulté le 9 février 2009.
- Dupré, L., 2007, *Les conflits d'environnement : entre sites et réserves*, *Géographie, Économie, Société*, 9, pp. 121-140.
- Dziedzicki, J.-M., 2000, Médiation environnementale : des expériences internationales aux perspectives dans le contexte français, *Médiation (s) environnementale (s) : quelles pratiques et quelles perspectives en France ?* Séance numéro 1, mardi 20 juin 2000, pp. 39-64.
- Dziedzicki, J.-M., 2003, La gestion des conflits d'aménagement entre participation du public et médiation, *Annuaire des collectivités locales*, Tome 23, pp. 635-646.
- Dziedzicki, J.-M., 2006, La médiation : un nécessaire mais insuffisant instrument de gestion des conflits d'aménagement, dans Simard, L., L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariepy, M. Gauthier (dir.). *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, L'Harmattan, Paris, pp. 185-197.
- Guérin, M., 2005, *Conflits d'usage à l'horizon 2020 ; Quels nouveaux rôles pour l'État dans les espaces ruraux et périurbains ?*, La documentation française, Paris, 200 p.
- Gumuchian, H., É. Grasset, R. Lajarge et E. Roux, 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Ed. Économica, Paris, 186 p.
- Hudson Gazette (The), 1993, Mont Rigaud subject of scrutiny at MRC meeting, *The Hudson Gazette*, 17 février 1993, p. 1 et 7.
- Hudson Gazette (The), 1995, APER making progress, *The Hudson Gazette*, 9 août 1995, p. 8.
- Kirat, T. et A. Torre, 2007, Les conflits dans l'analyse économique. Points de repère, *Géographie, Économie, Sociétés*, 9, 2, pp. 215-240.
- Lecourt, A., 2003, *Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, Thèse de doctorat, Département de géographie, Université de Rennes, 363 p.
- Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), 2008a, *Le comité consultatif d'urbanisme – Aménagement et gestion du territoire*, [En ligne] URL : http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_acte_comi.asp, Consulté le 8 octobre 2008.

Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), 2008b, *Les mécanismes de consultation publique – Aménagement et gestion du territoire*, [En ligne] URL : http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_acte_meca.asp, Consulté le 8 octobre 2008.

Poirier Elliott, M. L., 1988, Conflict resolution, dans Catanese, A. J., et J. C. Snyder, *Urban planning*, pp. 159-183.

Regroupement des citoyens et propriétaires de Sainte-Marthe (RCPSM), 1993, Mont Rigaud ; La nouvelle réglementation de la MRC : un recul pour Sainte-Marthe, Lettre ouverte, 1^{ière} Édition, 25 avril 1993, p. 8.

Regroupement des citoyens et propriétaires de Sainte-Marthe (RCPSM), 2008a, *Entrevue personnelle 1*, automne 2008.

Regroupement des citoyens et propriétaires de Sainte-Marthe (RCPSM), 2008b, *Entrevue personnelle 2*, automne 2008.

Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ) et Justice Québec, 2009, *Décisions des tribunaux et organismes du Québec*, [En ligne] URL : <http://www.jugements.qc.ca/>. Consulté 18 mars 2009.

Torre, A., 2011, Du bon usage des conflits ! L'expression des désaccords au cœur des dynamiques territoriales, *Métropolitiques*, [En ligne] URL : <http://www.metropolitiques.eu/Du-bon-usagedes-conflits-L.html>

Torre A., 2010, Conflits environnementaux et territoires, dans Zuindeau B. (ed), *Développement Durable et Territoire*, Presses Universitaires du Septentrion, 518 p.

Torre, A., 2008, Conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains, dans Monteverti Weber, L., C. Deschenaux et M. Tranda-Pittion (eds), *Campagne-ville. Le pas de deux*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, pp. 37-48.

Torre, A., R. Melot, L. Bossuet, A. Cadoret, A. Caron, S. Darly, P. Jeanneaux, T. Kirat et H. V. Pham, 2010, Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Eléments de méthode et de repérage, [VertigO]- la revue électronique en sciences de l'environnement, Vol10, no1, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/9590>

Torre, A., O. Aznar, M. Bonin, A. Caron, E. Chia, M. Galman, M. Guérin, P. Jeanneaux, T. Kirat, C. Lefranc, R. Melot, J.-C. Paoli, M.-I. Salazar et P. Thinon, 2006, Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains ; Le cas de la région Rhône-Alpes et de trois autres zones géographiques françaises, *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3, 415-453.

Zinger, N., 1991, La campagne "Espaces en danger" et le contexte québécois, *Bulletin Habitats*, Vol2, no1, , [En ligne] URL : http://www.slv2000.qc.ca/St_Laurent_facettes/bulletins_habitats/vol_2_no_1/campagne_f.htm, consulté le 17 août 2007.

Notes

1 La Loi de protection du territoire agricole est devenue, en 1997, la Loi de protection du territoire et des activités agricoles.

2 Au cours de cette période, la population de la municipalité de Sainte-Marthe est passée de 1084 habitants à 1091, bien que celle de la MRC de Vaudreuil-Soulanges soit passée de 65 472 à 120 395 habitants (Statistique Canada 1986 ; 2006).

3 Le mont Rigaud est principalement situé sur le territoire des municipalités de Sainte-Marthe, Très-Saint-Rédempteur, Sainte-Madeleine-de-Rigaud et Rigaud. Ces deux dernières municipalités fusionnent en 1995 et prennent le nom de Rigaud.

4 Les quatre hebdomadaires couvraient essentiellement l'actualité sur le territoire de la MRC de Vaudreuil-Soulanges.

5 Toutefois, aucun événement significatif concernant la protection de la colline n'a été recensé entre 2004 et 2008.

6 Une seule personne a occupé la fonction de maire entre 1986 à 1994.

7 Le RCPSM n'est pas une association officiellement enregistrée auprès du Registraire des entreprises du Québec. Toutefois, le regroupement est très actif et plusieurs membres sont identifiés. La première apparition du RCPSM dans la presse locale a eu lieu 25 avril 1993 dans le journal 1^{ière} Édition qui a publié une lettre ouverte du regroupement.

8 Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

9 Le comité consultatif d'urbanisme (CCU) est un groupe de travail mandaté par le conseil municipal pour donner des avis sur les demandes qui lui sont soumises en matière d'urbanisme et d'aménagement

du territoire. Il est composé d'au moins un membre du conseil municipal et de résidents de la municipalité choisis par le conseil pour guider, orienter et soutenir son action en matière d'urbanisme. « *Bien que la loi n'établit aucun autre critère légal pour guider le conseil quant à la nomination des membres du CCU, il serait sans doute contestable, autant sur le plan politique que sur les plans éthique et juridique, qu'un CCU puisse éventuellement n'être composé que d'élus* » (MAMR, 2008a). Selon le ministère des Affaires municipales et des Régions (*idem.*), les recommandations et les avis du CCU permettent au conseil municipal de bénéficier de l'expérience d'élus et de citoyens qui eux, peuvent ainsi faire valoir des préoccupations spécifiques relatives à l'aménagement de leur territoire. Les élus et les citoyens peuvent également apporter une expertise ou refléter les intérêts particuliers de regroupements concernés par exemple par le développement commercial, la protection de l'environnement ou la conservation du patrimoine.

10 « *Pour préserver le caractère rural de Ste-Marthe et le versant sud du mont Rigaud, nous soussignés, propriétaires et citoyens de Ste-Marthe, demandons au conseil municipal de maintenir les limites actuelles de développement dans St-Henri le long des chemins existants* » (Deschamps, 1993d).

11 La procédure exige de soumettre le plan d'urbanisme à des audiences publiques. Toutefois, les plans d'urbanisme ne sont pas soumis à des référendums.

12 Le conseil municipal a demandé à la Sûreté du Québec d'être présente en cas de problème et pour assurer la sécurité des membres du conseil (Ancien élu de Sainte-Marthe, 2008).

13 104 signatures étaient nécessaires pour forcer le retrait du règlement, sa modification ou la tenue d'un scrutin référendaire.

14 Ce sont les conseillers qui prennent les décisions. Le maire intervient uniquement en cas d'indécision. Ce dernier doit porter la décision prise par le conseil.

15 Le Regroupement des contribuables de Sainte-Marthe est mentionné par le journal L'Écho (Deschamps, 1993c) qui rapporte les propos d'un élu de Sainte-Marthe. Ce regroupement n'est pas enregistré au Registraire des entreprises du Québec. Aucun nom ni action n'a pu être associé au regroupement. Aucun autre article recensé n'en fait mention.

16 Tout de même, seules la pétition et les résultats du référendum décisionnel en urbanisme peuvent être interprétés avec certitude comme un soutien à la vision défendue par le RCPSM puisque les demandeurs d'un référendum et plus encore les participants aux consultations publiques peuvent inclure des individus approuvant le développement résidentiel.

17 Puisque la forme que doit prendre la consultation publique est assez peu encadrée, le conseil municipal n'a transgressé aucune règle. Toutefois, la stratégie adoptée par le conseil municipal est questionnable d'un point de vue éthique et démocratique. À titre comparatif, les audiences publiques entourant l'adoption du règlement pour l'aménagement du mont Rigaud du schéma d'aménagement et de développement de la MRC de Vaudreuil-Soulanges ont réuni 230 personnes et ont duré quatre heures (Hudson Gazette 1993).

18 Aujourd'hui appelé organisme à but non lucratif (OBNL).

19 Par exemple, en juillet 1990, la CPTAQ a approuvé l'exclusion de 88 hectares de la zone agricole dans le secteur du chemin Saint-Henri à Sainte-Marthe pour l'aménagement d'un terrain de golf. L'APER en a appelé de la décision de la CPTAQ et cinq ans plus tard, le tribunal d'appel a infirmé la décision et a maintenu le zonage agricole de cet espace (Hudson Gazette, 1995).

Pour citer cet article

Référence électronique

Mélanie Doyon, « Conflit et processus participatif d'un processus d'aménagement territorial : de la consultation publique au recours aux urnes », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 11 Numéro 2 | septembre 2011, mis en ligne le 08 septembre 2011, Consulté le 15 mai 2012. URL : <http://vertigo.revues.org/11111> ; DOI : 10.4000/vertigo.11111

À propos de l'auteur

Mélanie Doyon

Professeure, Département de géographie, Université du Québec à Montréal, Case postale 8888, Succursale Centre-Ville, Montréal (Québec) H3C 3P8, Courriel : doyon.melanie@uqam.ca

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumé / Abstract

Cet article interroge la façon dont s'arbitre, à une échelle municipale, un conflit associé à l'usage des sols périurbains à travers un processus d'adoption de règlement d'aménagement pour le versant sud du mont Rigaud dans la municipalité de Sainte-Marthe, dans la région de Montréal. L'article cherche à mettre en lumière les différentes dimensions du conflit d'aménagement, qui se veut un chevauchement entre les dimensions substantielles, procédurales, structurelles et basées sur les incertitudes. Il permet de jeter un regard critique sur les processus participatifs et décisionnels de l'aménagement du territoire au Québec. Confronté aux limites inhérentes au contexte légal notamment au chapitre de la participation et l'accès aux processus décisionnels, un regroupement de citoyens se saisit des élections municipales afin d'obtenir la majorité du conseil municipal et finalement modifier les règlements adoptés par leurs prédécesseurs.

Mots clés : conflit, aménagement du territoire, acteurs, participation publique, périurbain, mont Rigaud, élections municipales

This paper highlights the way a conflict with regards peri-urban land use at municipal scale was handled through a planning process of regulation adoption pursued by Mont Rigaud southern part, municipality of Sainte-Marthe in the Montreal region. The paper aims to raise the different dimension of a conflict experienced during the planning process ; the conflict affects touches substantive issues, procedures and social structures and uncertainty. The paper also provides a critical regard about the public participation and the decision-making processes followed for land use planning procedures in Quebec. The study-research presents inherent legal limitations clearly detailed in the chapter of public participation and access to the decision-making processes where a group of citizens seized the control of municipal elections in order to have the majority at the municipal council and thus undertake modifications to regulations adopted by previous councillors.

Keywords : public participation, periurban, social construction, local, Mont Rigaud, municipal elections