

## **Congrès AFSP Toulouse 2007**

### **Table ronde 3**

#### **« États démocratiques et reconnaissances de la "diversité". Analyse comparée du renouvellement du pluralisme politique »**

##### **Session 2**

**FOUROT Aude-Claire (Université de Montréal)  
[aude-claire.fourot@umontreal.ca](mailto:aude-claire.fourot@umontreal.ca)**

#### **Gestion du pluralisme religieux dans les villes québécoises. L'établissement de mosquées à Montréal et à Laval<sup>1</sup>**

##### ***Les villes et les défis du pluralisme religieux***

L'obligation d'accommodement raisonnable qui a valeur juridique à partir de 1985 suite à un jugement de la Cour Suprême<sup>2</sup> joue un rôle clé au Canada et au Québec en matière de pluralisme religieux. Elle contraint les institutions « à faire un effort pour tenter d'adapter leurs normes et politiques aux croyances et pratiques religieuses avec lesquelles celles-ci entrent en conflit, à moins que l'adaptation requise n'entraîne une contrainte excessive » [Woehrling 1998 : 325]. Cette obligation concerne les institutions municipales québécoises et les confrontent à des questions qui tranchent fortement avec le rôle encore attribué au gouvernement municipal « de préposé à l'enlèvement des ordures ménagères et à l'entretien des égouts » [Rowat 1989 : 319]. Pourtant, il est maintenant largement admis que c'est à l'échelle urbaine que se vivent quotidiennement les différences ethnoculturelles et ethnoreligieuses et qu'en plus de leur responsabilité de fait vis-à-vis de la gestion du pluralisme religieux, les villes ont des compétences et des outils qui la façonnent. C'est notamment le cas pour l'établissement des lieux de culte pour qui, par le biais du planning urbain et du règlement de zonage, les municipalités ont le pouvoir d'autoriser ou de refuser l'établissement.

Mais comment les villes gèrent-elles le pluralisme religieux sur leur territoire et comment expliquer des gestions différentes ?

Pour y répondre, notre article analyse l'établissement des lieux de culte musulmans dans les villes de Montréal et de Laval. Si les études précédentes ont permis de bien souligner plusieurs enjeux sous-jacents à l'établissement des lieux de culte musulmans dans les villes, nous en proposons une lecture plus institutionnelle. Ce cadre analytique

---

<sup>1</sup> Version provisoire. Ne pas citer sans la permission de l'auteur.

<sup>2</sup> La Cour Suprême a reconnu l'existence de l'obligation d'accommodement lors de l'affaire *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpson-Sears Limited* [1985] 2R.C.S. 536.

nous permet de dégager des configurations spécifiques qui sont influencées par quatre types de facteurs, à savoir les relations intergouvernementales, les relations entre les acteurs locaux, les différents types de médiations entre les municipalités et les groupes ethnoreligieux, et finalement le rôle des discours encadrant la gestion et l'accommodement des demandes religieuses. En appliquant cette grille de lecture à des cas très différents d'implantation de mosquées dans les deux villes étudiées, nous montrons comment ces configurations offrent autant de contraintes que de possibilités qui influencent la stratégie des acteurs, qu'ils soient municipaux ou religieux.

### ***Les enjeux liés à l'établissement des lieux de culte musulmans***

Si comparativement aux nombreuses références européennes, les études canadiennes ont fait peu de place aux cas d'établissement de lieux de culte dans les villes, l'intérêt récent porté à cette problématique est aujourd'hui plus soutenu.

Ces travaux se sont avant tout intéressés à l'établissement des lieux de culte des nouveaux immigrants, compte tenu de l'accroissement très important du nombre de croyants des religions musulmane, hindoue, sikhe et bouddhiste au Canada.

#### *L'islam est la religion qui augmente le plus rapidement au Canada et au Québec*

Nous avons choisi de nous intéresser aux lieux de culte musulmans car parmi les différentes religions, c'est l'islam qui a connu le plus fort taux de croissance (+128,9 %). En effet, de 253 000 en 1991, les musulmans sont passés à 579 600 en 2001 au Canada. Parmi tous les immigrants arrivés de 1991 à 2001, 15% des immigrants sont musulmans<sup>3</sup> [Statistique Canada 2003]. Au Québec, cette hausse est encore plus importante : le nombre de personnes se déclarant musulmanes a augmenté de 141,8% de 1991 à 2001 et parmi les immigrants arrivés au Québec entre 1991 et 2001, 22,5% sont des musulmans. Si l'immigration des musulmans n'a pas commencé à partir des années 1990, les pionniers étant des Libanais arrivés à Montréal dès la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et l'immigration des musulmans se développant à la fin des années 1950 pour augmenter à partir de 1975 suite à l'accueil de réfugiés [Rousseau et Castel 2006 : 240], c'est bien le début des années 1990 qui consacre une augmentation des flux significative. L'immigration des musulmans au Québec est une immigration récente, 78% d'entre eux étant des immigrants de première génération.

Une des particularités de l'Islam au Québec est liée à la sélection d'une immigration francophone et diffère à ce titre du reste du Canada. En effet, depuis l'accord Canada-Québec signé en 1991, le Québec a des pouvoirs renforcés en matière de sélection de ses immigrants et dans la détermination de ses niveaux d'immigration. Or le fait de privilégier une immigration francophone et d'augmenter le nombre d'admissions a favorisé l'immigration d'une population de confession musulmane originaire du Maghreb, du Liban, de la Syrie, ou encore d'Afrique francophone, alors que les immigrants musulmans d'origine sud-asiatique étaient majoritaires dans les années 1950 et 1960 [McDonough 1994 : 318]. A la différence des autres provinces canadiennes,

---

<sup>3</sup> Par comparaison, ils n'étaient que 0,2% à avoir immigré avant 1961, 1,3% de 1961 à 1971, 5,4% de 1971 à 1980, 7,5% de 1981 à 1990 (Statistique Canada, 2003).

parmi les musulmans, ce sont les Arabes qui sont majoritaires [Rousseau et Castel 2006 : 240]. Ainsi, en 2006 et au premier trimestre 2007, le Maroc et l'Algérie figurent parmi les quatre premiers pays de naissance des nouveaux immigrants [Québec 2006 ; Québec 2007].

Ces tendances se retrouvent à Montréal et à Laval puisque plus de 92% des musulmans au Québec sont installés dans la région métropolitaine de Montréal (RMR) en 2001 [Statistique Canada 2003 : 14]. Avec 27,6% d'immigrants en 2001 [Québec 2005a : 22], la part des immigrants de confession musulmane augmente à Montréal, l'Algérie et le Maroc étant respectivement le premier et le troisième pays de naissance des immigrants admis au Québec de 1996 à 2005 et résidant à Montréal en janvier 2007 [Québec 2007 : 22]. Le phénomène de l'augmentation de l'immigration en banlieue [Charbonneau et Germain 2002] croisé avec celui de l'étalement urbain rend particulièrement intéressant le cas de la ville de Laval. Si la ville a longtemps été marquée par une certaine homogénéité sociale et ethnique, celle-ci est aujourd'hui plus diverse avec 15,5% d'immigrants en 2001 [Québec 2005b]. De plus, parmi les dix premiers pays d'origine des immigrants admis au Québec de 1996 à 2005 et résidant à Laval en janvier 2007, le Liban, le Maroc et l'Algérie occupent respectivement la deuxième, troisième et quatrième place [Québec 2007 : 36].

A la croissance de la population d'immigration musulmane, s'ajoute une augmentation du nombre de mosquées. Par exemple, au milieu des années 1990, sept mosquées sont recensées à Montréal. En 2002, c'est plus de quarante-cinq mosquées et salles de prière qui sont comptées sur l'île de Montréal [Gagnon et Germain 2002]. Aujourd'hui, il y a environ soixante mosquées et salles de prière dans l'île<sup>4</sup>. A Laval, il n'y avait pas de mosquées au milieu des années 1990, on compte aujourd'hui cinq mosquées et salles de prières.

Ces lieux de culte ne sont pas seulement des lieux de prières mais jouent un rôle important en dehors de l'observance religieuse [McDonough 1994: 319, Germain et al. 2003]. Le contexte migratoire auquel elles sont rattachées fait qu'elles ont des rôles distincts des mosquées installées au sein des pays musulmans [Maussen 2005 : 8]. Ainsi, à l'intérieur des mosquées, à part la salle réservée à la prière, certaines pièces peuvent être dédiées à des bibliothèques ou réservées à des activités sociales ou scolaires comme l'apprentissage de la langue arabe<sup>5</sup>. Leur rôle socio-économique est même reconnu et utilisé par les municipalités qui y organisent des sessions d'informations pour la recherche d'emplois [Ville de Montréal 1999]. C'est le cas notamment d'une société

---

<sup>4</sup> Ce dénombrement reste cependant approximatif. Il est basé sur différentes compilations de sites Internet de la communauté musulmane (notamment <http://stephanlajeunesse.over-blog.com/article-1412676.html>). Il n'existe pas de listes à jour et systématiques des lieux de culte dans la RMR de Montréal produites par des institutions, le répertoire ethnoculturel de la Ville de Montréal étant incomplet sur les mosquées. Le site Internet de la Ville de Laval ne mentionne pas d'institution religieuse musulmane en 2004 ([http://www.ville.laval.qc.ca/wlav2/docs/folders/documents/cartes\\_de\\_la\\_ville\\_et\\_statistiques/serv\\_commu\\_nautaires/religion/lieux\\_du\\_culte.pdf](http://www.ville.laval.qc.ca/wlav2/docs/folders/documents/cartes_de_la_ville_et_statistiques/serv_commu_nautaires/religion/lieux_du_culte.pdf)). D'autre part, les services des finances des municipalités pourraient retracer la liste exhaustive des lieux de culte via leurs équipes de taxation. Des arrondissements de la ville de Montréal se sont attelés à cette tâche mais les renseignements ne sont pas accessibles (Entretien, fonctionnaire, arrondissement de la Ville de Montréal, le 20.03.2006).

<sup>5</sup> Entretien, imam d'une mosquée de Montréal, le 08.05.2006 ; Entretien, membre d'une association islamique de Laval, le 28.04.2006.

paramunicipale - la Société de Transports de Montréal – qui y présente son programme d’accessibilité en emploi<sup>6</sup>. Au rôle socio-économique, s’ajoute un rôle identitaire [Etienne 1989 : 96 ; Isin et Siemiatycki 1999] et de structuration de la communauté musulmane. Ainsi dans les sociétés d’accueil occidentales, « [l]a mosquée est l’élément central de la visibilité urbaine de l’Islam et s’affirme comme lieu central à partir duquel s’organise la minorité religieuse » [Cesari et al. 2002 : 24].

Si les mosquées remplissent un rôle important pour les nouveaux arrivants dans un contexte d’immigration récente, les recherches ont surtout fait état de conflits entourant l’établissement des lieux de culte musulmans.

### *L’établissement des mosquées est source de conflits*

L’établissement des mosquées est conditionnel au respect des règles des services d’urbanisme. Or plusieurs études ont mis de l’avant que les critères de sélection pour l’établissement de mosquées ne sont pas toujours neutres et qu’ils sont souvent porteurs de biais culturels. Pour Sandercock, « *such a universalist framework has always been regarded as neutral, that is unbiased with respect to culture, gender, religion, age and so on. But this allegedly neutral framework is in fact driven by a norm-focussed planning process which makes all sorts of implicit assumptions* » [Sandercock 2000: 14].

Dans leur étude sur l’établissement de 19 mosquées dans la région métropolitaine de Toronto, Qadeer et Chaudry montrent que les principaux critères utilisés par les services d’urbanisme sont la compatibilité du lieu de culte avec l’usage du sol, les places de stationnement et le trafic routier occasionné par les déplacements, les questions architecturales (notamment en ce qui concerne leur visibilité avec la présence ou non d’un minaret). L’exemption de taxes foncières pour les lieux de culte apparaît comme un enjeu pour les municipalités qui y perçoivent un manque à gagner<sup>7</sup> [Qadeer et Chaudry 2000 : 18].

Cependant, selon les cas observés, « *planning standards (...) are subject to divergent and contentious interpretations, resulting in widely recognized uncertainties and delays in the planning process* ». Ils montrent le « *subtext of social and political contentiousness that lies beneath the public discussions of planning issues* » [Qadeer et Chaudry 2000 : 20]. Pour Isin et Siemiatycki, c’est d’ailleurs sous couvert des normes et difficultés techniques que se justifie la réticence de la part des autorités municipales à l’implantation de mosquées [Isin et Siemiatycki 1999 : 14].

Afin de rendre l’établissement des mosquées moins conflictuel, Qadeer et Chaudry prescrivent des recommandations aux groupes musulmans et aux urbanistes municipaux. Ces recommandations participent aux débats sur le planning urbain et son adaptation à la diversité culturelle et religieuse [Sandercock 2003]. Former les décideurs au droit de défense des minorités [Helly et Oueslati 2006 : 4] serait par exemple l’occasion de sensibiliser les urbanistes aux enjeux de la diversité ethnoreligieuse. Une étude en cours menée par le Conseil Interculturel de Montréal sur les lieux de culte

---

<sup>6</sup> Entretien, fonctionnaire, Société de Transports de Montréal, le 02.03.2007.

<sup>7</sup> Analyse partagée par Germain et al. (2003) dans leur étude sur les lieux de culte minoritaires à Montréal.

minoritaires prévoit d'ailleurs la formation d'urbanistes à ces enjeux<sup>8</sup>. Ainsi, pour contrer les effets de discrimination systémique engendrés par les instruments du planning urbain, ces derniers devraient être « *both sensitive to and responsive to the social needs of particular communities and therefore calls all the more for people-centered approaches* » [Qadeer 1997 : 482].

Au cœur des conflits, les luttes autour de l'espace sont parmi les plus récurrentes entre les immigrants et les gouvernements locaux [Isin et Siemiatycki 1999: 11]. Elles apparaissent comme des luttes « *simultaneously spatial, political, economic and cultural (...) for recognition and belonging* » [Isin et Siemiatycki 1999: 22]. Selon Gagnon et Germain, « la question de l'espace public est (...) névralgique » notamment parce que plusieurs controverses se sont construites « autour d'une transgression perçue de sa neutralité présumée » [Gagnon et Germain 2002 : 159]. En étudiant le refus de l'installation d'une mosquée ismaéli par une municipalité voisine de Montréal (Brossard), Helly et Oueslati expliquent « l'hostilité d'acteurs non musulmans à la présence de musulmans dans ce que les premiers semblent considérer comme leur espace » comme de la « résistance à la présence musulmane dans la sphère publique » [Helly et Oueslati 2006 : 1-2].

En effet, les demandes de type religieux suscitent parfois des incompréhensions de la part de la société d'accueil, engagée dans un processus d'affirmation de la laïcité de la société québécoise et ce, dans un monde post 11 septembre marqué par une peur du fondamentalisme musulman. Les actualités mettant l'islam sur le devant de la scène<sup>9</sup> peuvent alors être un prétexte à des réactions teintées d'islamophobie comme le vandalisme de mosquées<sup>10</sup> ou la profération de menaces à l'endroit d'associations islamiques<sup>11</sup> qui sonnent comme un « *backlash* » contre les communautés musulmanes [Ontario 2006].

A l'instar de plusieurs pays de l'Europe de l'Ouest, où les mosquées ont souvent été décrites « *as parallel societies or as obscure spaces where Muslim extremists can be heard defending anti-Western discourses* » [Maussen 2005 : 3], les lieux de prière musulmans au Québec sont de plus en plus identifiés comme le bouillon de culture du terrorisme [Gagnon 2006, de Pierrebourg 2007]. Dans ce contexte, il existe une certaine hostilité à l'implantation de nouvelles mosquées.

Un des arguments souvent donné pour justifier cette hostilité est le nombre jugé suffisant de mosquées déjà établies. L'étude de Germain et al. [2003] montre notamment que dans certains cas, certains élus ont bloqué « un projet, généralement pour contenir l'expansion d'une communauté culturelle ou la prolifération des groupes ethniques » [Germain et al. 2003 : 29]. Or les mosquées montréalaises dépassent souvent leur capacité d'accueil, expliquant les tentatives d'agrandissement ou d'implantation de nouvelles mosquées<sup>12</sup>. Il appert néanmoins important de ne pas attribuer cette « pénurie »

---

<sup>8</sup> Entretien, Président du CIM, le 26.06.2007.

<sup>9</sup> Polémiques ayant éclaté suite aux publications des caricatures du Prophète et à l'arrestation de présumés terroristes dans la région de Toronto en juin 2006.

<sup>10</sup> Une à l'Est de Montréal, deux à Laval, une à Trois-Rivières en 2006.

<sup>11</sup> Entretien, membre d'une association islamique de Laval, le 28.04.2006.

<sup>12</sup> Entretien, imam d'une mosquée de Montréal, le 08.05.2006 ; Entretien, membre d'une mosquée de Laval, le 14.05.2006.

de mosquées à un plus fort taux de pratique religieuse chez les musulmans. Ainsi il n'est pas certain que 35% de la population musulmane fréquente régulièrement l'un des lieux de culte de la métropole [Helly 2004 : 274]. Les résultats de l'Enquête Sociale Générale de Statistique Canada [2004] tendent plutôt à montrer que le pourcentage de personnes se déclarant musulmanes au Canada<sup>13</sup> ayant régulièrement assisté à des assemblées religieuses est inférieure à la participation aux services et aux assemblées religieuses de la population canadienne et québécoise en général<sup>14</sup>. Ainsi, le dépassement des capacités d'accueil en particulier lors de la prière du vendredi et lors des fêtes musulmanes pourrait venir d'un ratio inférieur entre nombre de lieux de culte et le nombre de fidèles<sup>15</sup>.

Les polémiques entourant l'établissement des lieux de culte ont aussi des conséquences importantes sur les groupes musulmans eux-mêmes car les conflits se s'inscrivent au sein d'un espace politique où s'articulent de nouvelles demandes identitaires et où devient possible la revendication de nouveaux droits [Isin et Siemiatycki 1999]. Ces auteurs envisagent alors les conflits entourant l'établissement de mosquées de la Région métropolitaine de Toronto à la fin des années 1990 suivant une perspective de citoyenneté urbaine. Pour eux, « *urban space and planning therefore, are able to embody a group's identity* » [Isin et Siemiatycki 1999: 13]. Dans cette perspective, ces chercheurs considèrent que les efforts faits par les groupes musulmans pour dépasser les résistances des municipalités et des résidents s'apparentent à des luttes pour une citoyenneté plus inclusive.

Ainsi, la littérature s'articule autour de trois axes principaux : le rôle des normes dans le processus du planning urbain, les défis de la cohabitation interculturelle, et la citoyenneté urbaine. Outre leur objet d'étude similaire et malgré leurs approches différentes, ces études très bien documentées nous semblent cependant partager une lacune, à savoir le manque d'une perspective institutionnelle. En effet, si ces approches analysent bien les enjeux sous-jacents aux demandes de nature culturelle, le rééquilibrage des demandes identitaires au niveau infranational ou encore les échanges et les transactions entre groupes ethnoreligieux et les municipalités, elles tendent à favoriser un type de variable au détriment des autres et mettent peu l'accent sur l'ensemble des configurations institutionnelles qui encadrent le processus d'interaction entre acteurs.

Les études en termes de planning urbain comme celles de Qadeer et Chaudhry [2000] ont pour variable indépendante les normes urbaines culturellement biaisées et les politiques de planning mises en place par les fonctionnaires. Cependant, elles

---

<sup>13</sup> Les données de Statistique Canada pour la participation aux services religieux des musulmans au Québec ne sont pas accessibles compte tenu d'un échantillon jugé trop restreint. Les données de l'ESG concernent la pratique des musulmans au Canada.

<sup>14</sup> Les musulmans disant fréquenter les assemblées musulmanes régulièrement (au moins une fois par mois) constituent 19% de l'échantillon, ceux répondant quelques fois durant l'année et au moins une fois durant l'année représentent 28%. Mais plus important encore, ceux qui n'y sont jamais allés constituent la plus grande partie de l'échantillon, soit 42%. Il importe toutefois de noter que la proportion de personnes ne répondant pas est très élevée (11%). Par comparaison, au Québec, pour l'ensemble de la population, 22,4% dit assister à la messe au moins une fois par mois, 32,2% quelques fois par mois, et 42,9% pas du tout. Seulement 2,5% ne déclarent pas de réponses (Statistique Canada, 2004 : 42).

<sup>15</sup> Par exemple, les lieux de culte juifs sont estimés à 80 contre 45 lieux de culte musulmans (Gagnon et Germain 2002 : 150). Les deux groupes représentent à peu près le même poids démographique sur l'île de Montréal.

n'envisagent pas suffisamment comment ces normes sont insérées au sein d'un système politique local plus large (au rang duquel les discours sur la diversité ethnoreligieuse) lui-même influencé par des relations particulières avec les autres ordres de gouvernement. Les études en termes de cohabitation interculturelle [Gagnon et Germain 2002 ; Germain et al. 2003] ont quant à elles comme variable dépendante « les positions des uns et des autres » qui « se construisent dans les échanges réciproques qu'ils nouent entre eux plutôt qu'elles ne sont prédéterminantes à leur interactions » [Germain et al. 2003 : 8]. Si ces études sont sensibles notamment aux relations avec les élus, les fonctionnaires et les résidents aux alentours des lieux de culte, elles les considèrent comme des relations *ad hoc*. Pourtant comme le remarque Patrice Duran, « la gestion territoriale ne peut se réduire à l'évidence à de simples jeux d'acteurs. Sinon le risque encouru est d'introduire à un monde dont la contingence et l'aléatoire s'expliquent par le caractère perpétuellement négocié de l'ordre social. Ainsi le politique s'est trouvé dans bien des cas dilué dans une compréhension exagérément processuelle du monde social » [Duran 2001, page ?]. Les études en termes de citoyenneté urbaine considèrent quant à elles les décisions municipales comme variable dépendante afin d'expliquer leurs conséquences sur la citoyenneté des groupes ethnoreligieux. Mais en se focalisant sur l'autonomisation des institutions municipales et sur la capacité à engendrer une citoyenneté urbaine, elles n'étudient pas le rôle des autres ordres de gouvernement et ne montrent pas suffisamment comment l'organisation des groupes, souvent influencée par les types de médiations privilégiés par la municipalité, peut avoir des conséquences sur la revendication de leurs droits.

Suite à cette littérature, nous proposons donc une approche qui met les institutions au cœur de l'analyse. Nous comprenons les institutions au sens large, en suivant une approche néo-institutionnelle. Ainsi, « les institutions sont porteuses de compromis politiques et sociaux, notamment de par leur inscription dans un territoire [et] les institutions constituent ou offrent des répertoires d'actions légitimes qui viennent encadrer les comportements des acteurs, la définition des problèmes, les alternatives possibles, les ressources disponibles, les solutions acceptables » [Borraz et Le Galès 2001 : 3 ??].

Afin de comprendre comment les institutions encadrent le comportement des acteurs et façonnent les réponses données par les municipalités aux lieux de culte, nous nous intéressons donc aux relations intergouvernementales, aux relations entre les acteurs locaux, aux différents types de médiations entre les municipalités et les groupes ethnoreligieux, et finalement au rôle des discours encadrant la gestion et l'accommodement des demandes religieuses.

### ***Analyser la gestion du pluralisme religieux dans les villes***

#### *Municipalités et lieux de culte, un héritage du passé dans un contexte intergouvernemental en évolution*

Les villes canadiennes sont des administrations sous tutelle provinciale<sup>16</sup>. En effet, en vertu de l'article 92(8) de la Constitution canadienne, les affaires municipales sont de la compétence exclusive des provinces et les lois provinciales définissent comment elles

---

<sup>16</sup> On les désigne communément comme des « créatures provinciales ».

sont gérées et les sources de revenus dont elles peuvent bénéficier. A cette conception de tutelle, s'ajoutent des visions bureaucratique et administrative du rôle des municipalités. Au Québec notamment, ces visions sont bien ancrées, car à la différence des provinces anglophones, on ne parle presque jamais de « gouvernement local » mais toujours d'« administration municipale ». Cette remarque sémantique n'est pas neutre. En effet, le terme d'« administration » fait référence à la conception initiale des responsabilités d'une municipalité, soit la délivrance de services et des programmes locaux aux résidents. L'autre rôle initial d'une municipalité, à savoir la représentation politique de la communauté locale [Tindal et Tindal, 2000 : 4], a eu tendance à être plus occulté que le précédent.

A leur création au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, le rôle des municipalités était axé vers les services rendus aux propriétaires. La question de l'occupation, de la construction ou de la reconversion des bâtiments en lieux de culte revient alors aux compétences municipales puisqu'il s'agit avant tout de savoir qui peut être propriétaire de quel bâtiment et pour quel usage. Cet élément renvoie aussi à celui de la fiscalité foncière. Les municipalités canadiennes ont des responsabilités en matière de taxation et la plupart de leurs revenus, notamment pour les municipalités québécoises, proviennent des impôts fonciers [Collin et Léveillé 2003]. Compte tenu du fait que les municipalités étaient surtout considérées comme des prestataires de services à la propriété, il était supposé que les taxes foncières seraient suffisantes et adéquates pour financer ces services limités [Tindal et Tindal 2000 : 49]. Or le rôle des villes a beaucoup évolué depuis.

Les municipalités ont connu avec le temps plus de responsabilités [Graham et al. 1998 : 72]. En période d'austérité budgétaire notamment, les provinces ont eu tendance à se « décharger » sur les municipalités. C'est le cas particulièrement de l'Ontario, mais aussi du Québec. Progressivement, les villes se sont impliquées dans des domaines qui ne relèvent pas a priori de leurs tâches. Les différents programmes dans les villes concernant les immigrants et les minorités ethniques en sont une illustration. L'appel des villes pour une *new deal* dans les relations intergouvernementales et dans les sources de financement sont des exemples des transformations des relations intergouvernementales et concourent à une vision plus politisée de l'échelon local. Il n'empêche que leur statut constitutionnel de tutelle n'a toujours pas changé, le meilleur exemple en étant la réorganisation municipale initiée en décembre 2000 par le gouvernement provincial<sup>17</sup>.

De plus, cette complexification des relations intergouvernementales entre les paliers de gouvernement s'est aussi accompagnée d'une interdépendance accrue des acteurs, impliquant de ne pas mettre uniquement l'accent sur les formes de coordination verticale

---

<sup>17</sup> Le gouvernement provincial adopte entre autres le projet de loi 170 sur l'organisation territoriale municipale, qui officialise la réorganisation des municipalités, dont Montréal. Cependant des voix contre les fusions municipales se font rapidement entendre. A Montréal, plusieurs municipalités de banlieue dénoncent les « fusions forcées ». Avec l'alternance politique au niveau provincial, le nouveau gouvernement dépose le projet de loi 9 « Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités » en juin 2003 dont l'issue à Montréal est la défusion de 15 villes de l'île sur 28. Après une période de transition et en sus du Conseil d'Agglomération - qui regroupe les villes de l'île défusionnées- la Ville de Montréal est constituée aujourd'hui d'un système à trois paliers : les arrondissements comme institution inframunicipale, la Ville de Montréal en tant que telle et la Communauté Métropolitaine de Montréal comme palier supramunicipal.

de l'action publique mais aussi sur leurs formes horizontales [Le Galès 1995 : 60 ; Andrew et al., 2002].

*Un système politique local, analysé au travers de la relation fonctionnaire-élus ...*

Les relations entre les fonctionnaires et les élus locaux a été et demeure un angle d'approche privilégié pour analyser le système politique municipal. Ces relations sont notamment caractérisées par l'analyse du « poids » de chaque acteur dans la prise de décision et par la coordination entre le leadership politique et la sphère administrative.

Lors des dernières fusions municipales à Montréal, ces relations ont été un enjeu. En effet, alors que les élus étaient déjà en mesure de contrôler l'administration de la ville [Sancton 2004 : 30], le mouvement de décentralisation vers les arrondissements avec la nouvelle Ville de Montréal l'aurait encore renforcé « entre autres à travers la création des maires d'arrondissement » [Jouve 2006 : 87]. De plus, si la sphère administrative aurait gagné une certaine latitude d'action par rapport à la mairie centrale, la nécessité de bénéficier d' « un niveau d'expertise élevé dans la gestion des services administratifs » pourrait constituer plus de contraintes que de possibilités [Jouve 2006 : 87].

En effet, depuis le milieu des années 1980, la prise en compte de l'intégration des immigrants au niveau municipal est assurée à la fois par un élu nommé au Comité exécutif du dossier des communautés ethnoculturelles et par un service administratif chargé d'adapter les services municipaux à la ethnoculturelle et de coordonner les affaires interculturelles au sein des services municipaux. Or, depuis la réforme municipale, chaque arrondissement a maintenant la possibilité de mettre en place ses propres mesures en matière de gestion de la diversité ethnoculturelle. Cette duplication à la fois politique et administrative crée alors une certaine confusion dans la détermination et la coordination des priorités.

La situation à Laval est différente. La Ville de Laval ayant fusionné en 1965, elle n'a pas été concernée par les récentes réorganisations municipales. Son système politique local est caractérisé par un maire très puissant, dont le premier mandat remonte à 1989 et qui ne connaît toujours pas d'opposition à l'Hôtel de Ville. Doté d'une forte personnalité et suivi par un caucus discipliné, le pouvoir politique est concentré entre ses mains, bénéficiant d'une marge de manœuvre exceptionnelle, et ce d'autant plus qu'il préside également la Conférence régionale des élus (CRE) de Laval.

Cependant, une lecture néo-institutionnelle de la notion de « gouvernement local » [Le Galès 1995 : 59-60] permet d'élargir l'étude des relations entre les acteurs locaux dans la mise en place des politiques urbaines [Andrew et al., 2002].

... mais aussi au niveau des canaux de médiation avec les minorités ethnoreligieuses

La représentativité et la composition des sphères politico-administratives des villes posent alors la question de la représentation des groupes et des canaux de médiation [Jouve 2006] dont disposent les minorités ethnoreligieuses pour faire valoir leurs intérêts. Or un constat de sous-représentation politique des immigrants récents s'impose. Si la fusion des villes au Québec aurait pu faire croire « à une relative ouverture du système politique local à des groupes traditionnellement exclus, notamment les femmes et les personnes des groupes ethniques minoritaires », celle-ci n'a pas abouti à un réel

renouvellement et un élargissement de la représentation des immigrants (et en particulier des minorités visibles) sur les scènes politiques municipales [Simard 2004 : 200]. La métropolisation des institutions municipales aurait même eu tendance à accélérer les traits de la notabilité politique locale [Simard 2005]. La fonction publique municipale est elle aussi très faiblement représentative des minorités ethno-religieuses, et ce, en dépit des programmes d'accessibilité à l'emploi, en particulier mis en place par la Ville de Montréal (depuis 1989) puisque les programmes d'accessibilité en emploi à Laval viennent de débiter. L'arrivée récente des immigrants musulmans au Québec et au Canada peut expliquer en partie leur très faible présence comme élite politique locale.

L'organisation des groupes ethno-religieux en tant que telle influence la manière dont les groupes se saisissent des canaux de médiations avec les municipalités. Les groupes musulmans apparaissent encore peu implantés, compte tenu de leur caractère récent, de leur diversité et de leur fragmentation<sup>18</sup> [Daher 2001]. De plus, les associations musulmanes canadiennes manquent de moyens financiers, alors que les vagues d'immigration en provenance des pays musulmans correspondaient à une baisse de l'aide financière fédérale aux ONG ethniques [Helly 2005b : 15].

Si la question de la représentation des intérêts « ethniques » au niveau local [Poirier 2006] peut se poser en termes de rapport élus et minorités, elle ne peut se limiter à cela. D'autres formes de médiations influencent l'accès des minorités ethno-religieuses aux instances municipales. Dans la Ville de Montréal avant les fusions, les associations, notamment les centres communautaires, ont connu une institutionnalisation dès les années 1980. Les Tables intersectorielles de concertation de quartier (TCQ) et les Corporations de Développement économique communautaire (CDEC) garantissaient à la fois un accès territorialisé aux immigrants et aux minorités, leurs demandes étant médiatisées par ces groupes [Germain, Morin et Sénécal 2004 : 132-134]. Mais l'arrivée au pouvoir d'un nouveau parti politique en 1994 a quelque peu changé les types de médiations entre minorités et municipalité, en centralisant les mécanismes de démocratie locale au niveau des élus [Le Blanc 2004].

La politisation des formes de médiation et les relations plus directes avec les élus pourraient être perpétuées avec la décentralisation des dossiers interculturels et de l'urbanisme au niveau de l'arrondissement. Ceci pourrait avoir comme conséquence de modifier les formes de médiations entre municipalités et groupes ethno-religieux et participer à un contournement des formes de médiations traditionnelles entre la sphère du politique et celle de la société civile. La médiation, serait devenue à la fois plus directe et plus informelle entre les communautés ethniques et les instances municipales [Jouve 2006 : 90].

Les conseils consultatifs sont d'autres formes de médiations à prendre compte. Institué à Montréal à la suite de l'unité administrative et du responsable politique chargé des questions interculturelles, un conseil consultatif sur la diversité ethnoculturelle a été créé afin de produire des recommandations au Comité exécutif et au Conseil municipal. Actuellement connu sous le nom du Conseil interculturel de Montréal (CIM), ce dernier se prononce sur plusieurs questions ayant trait à la diversité ethnoculturelle et ethno-religieuse. A la différence de Toronto, aucun conseil consultatif ne traite

---

<sup>18</sup> Les associations sont souvent organisées à partir de leurs nationalités d'origine.

spécifiquement des questions religieuses [Lefebvre 2005: 98]. L'établissement des lieux de culte implique un autre conseil consultatif : le Conseil du patrimoine de Montréal chargé de se prononcer, entre autres, sur le projet de politique du patrimoine de la Ville de Montréal [Ville de Montréal 2005a]. Si ce rapport a été commenté par le CIM pour le rendre plus attentif à la diversité ethnoculturelle<sup>19</sup> et aux lieux de cultes minoritaires<sup>20</sup>, aucune recommandation n'a été faite sur les processus de planning urbain et l'établissement des lieux de culte minoritaires.

À Laval, les formes de médiation entre la Ville et les communautés ethnoculturelles et ethnoreligieuses sont très différentes. Si un comité multiculturel existait à la Ville au milieu des années 1990, celui-ci a été supprimé après l'adoption d'« Ensemble à Laval », concept qui guide les orientations municipales dans les interventions de la ville envers tous les citoyens lavallois et qui décourage la création d'associations monoethniques. Avec la mise en place d'une politique de reconnaissance aux organismes communautaires en 1998 la reconnaissance d'un organisme dépend de critères universalistes. Une association « étiquetée » selon une origine culturelle ou une religion ne peut être reconnue par la Ville. De plus, en suivant un principe de non duplication, si les services offerts par l'organisme sont déjà proposés par d'autres, la reconnaissance doit lui être refusée. Cette politique a des implications importantes car, en cas de refus, les requérants risquent de se voir privés de toute forme de médiation institutionnelle pour articuler leurs demandes. L'organisme ne peut bénéficier d'un système d'assistance, lui garantissant entre autres<sup>21</sup> un répondant municipal qui assure le lien privilégié avec l'appareil municipal. Ce souci d'universalisme nous montre bien que la prise en compte de la diversité culturelle et religieuse à travers les différents mécanismes de médiation est justifiée par des discours spécifiques.

### *Les discours encadrant l'accommodement des demandes religieuses*

La Ville de Montréal a développé depuis 1987 un discours mettant de l'avant le principe de l'interculturalisme dans ses relations avec les communautés ethnoculturelles. Ce principe d'abord officialisé par la Ville de Montréal rejoint le modèle privilégié au niveau provincial. Il se veut une alternative au modèle multiculturel canadien, notamment en mettant de l'avant le respect du caractère français de Montréal. La question spécifique de la diversité religieuse a été abordée récemment par la Ville de Montréal, et ce, particulièrement face à l'enjeu des « accommodements raisonnables ». En créant un guide destiné aux gestionnaires et en organisant des sessions de formation sur la question, la Ville a développé un discours conscientisant les fonctionnaires sur ces enjeux, et ce, d'autant plus que, la jurisprudence s'est développée concernant les lieux de culte, le refus de l'installation d'un lieu de culte pouvant être interprété comme un refus

---

<sup>19</sup> Afin d'« introduire plus fermement la notion de diversité culturelle et partant l'apport des différentes communautés ethnoculturelles au patrimoine montréalais » (Ville de Montréal, 2005b : 2).

<sup>20</sup> Pour « mettre en évidence l'abondance et la diversité du patrimoine religieux montréalais (...) Cette ville aux cents clochers, ces lieux de pèlerinage, sans oublier pour autant les temples, mosquées, synagogues et autres établissements qui ne font pas simplement ponctuer le paysage mais le marquent profondément » (Ville de Montréal, 2005b : 5).

<sup>21</sup> Ou encore l'accessibilité aux différents programmes de promotion et de diffusion des activités et services des organismes reconnus ; aux différents programmes et activités de sensibilisation, de valorisation et de formation de bénévoles ; aux possibilités de financements.

d'accommodement de la part de la municipalité [Jézéquel 2004 : 4]. Ainsi, l'obligation d'accommodement raisonnable préoccupe certains fonctionnaires et conseillers politiques<sup>22</sup> qui craignent notamment une certaine juridiciarisation des décisions en matière religieuse et une perte de leur latitude d'action sur certaines décisions et expliquant notamment leurs attentes en termes de balises d'accommodement.

La Ville de Laval a quant à elle mis de l'avant un discours qualifié « d'approche citoyenne » qui marque une rupture avec les principes intercommunitaristes développés à Montréal. La citoyenneté à Laval est décrite comme inclusive et basée sur un « sentiment d'appartenance à une même communauté de citoyens » qui implique que « chacun des membres de la communauté civile doit pouvoir se sentir concerné par le mieux-être de sa collectivité<sup>23</sup>, au point de mettre parfois de côté ses motivations ou celle de son groupe d'intérêt pour travailler dans le sens de l'intérêt général » [Ville de Laval 1997 : 3].

### ***Configurations institutionnelles et cas d'implantation des lieux de culte musulmans à Montréal et à Laval***

Nous avons choisi d'appliquer ce cadre analytique à deux cas d'implantation de mosquées dont les demandes ont été faites initialement en 2000 et en 2001. Ces exemples n'ont pas la prétention d'être des cas représentatifs mais visent à montrer l'applicabilité du cadre d'analyse à des cas très différents.

#### *L'établissement d'une mosquée dans une zone commerciale à Montréal*

Le cas présenté ici est celui de l'implantation d'une mosquée en zone commerciale à Montréal en 2000. La municipalité doit répondre à la demande positivement puisque l'établissement des lieux de culte est autorisé dans les zones commerciales et industrielles. Or cette autorisation ne va pas de soi puisqu'en 1994, les lieux de culte n'étaient autorisés à Montréal que dans une catégorie d'usage spécifique.

Au milieu des années 1990, les lieux de culte sont envisagés à travers la protection des édifices culturels patrimoniaux. La fondation du patrimoine religieux, une association à caractère multiconfessionnel, multiplie les contacts avec les ordres de gouvernements afin de restaurer et de conserver le patrimoine religieux montréalais. Une entente est d'abord conclue avec le gouvernement fédéral, puis en 1994, des contacts sont établis avec le gouvernement provincial aboutissant à la signature d'une entente en 1995 entre la Fondation et le ministère de la Culture et des Communications du gouvernement du Québec. Les objectifs recherchés sont de protéger un patrimoine religieux menacé de démolition ou de reconversion commerciale. De son côté, la Ville de Montréal entend reconnaître et protéger les lieux de culte traditionnels et adopte à cette fin un règlement d'urbanisme qui crée une catégorie d'usage spécifique (« établissements culturels ») pour les lieux de culte existants. Alors que la question des nouveaux lieux de culte n'était pas initialement à l'ordre du jour, elle s'est posée par la suite, car le règlement a eu pour

---

<sup>22</sup> Entretien, Fonctionnaire, Ville de Montréal, le 23.03.2006 ; Entretien, Conseiller politique, le 05.05.2006.

<sup>23</sup> Il n'empêche qu'au niveau religieux, la Ville s'est fait connaître par son refus de considérer la prière récitée lors des assemblées publiques du conseil municipal comme pouvant être discriminatoire, argumentation cependant rejetée par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en 2003.

conséquence de restreindre les secteurs disponibles pour « nouveaux lieux de culte implantés dans d'autres secteurs de zonage (habitation, commerce, industrie, équipements collectifs et institutionnels autres) » qui doivent désormais « être autorisés par dérogation au règlement d'urbanisme » [Arteau 2000].

En effet, compte tenu de son statut de métropole, la Ville de Montréal jouit d'une plus grande autonomie par rapport aux autres villes, la Ville de Montréal n'étant pas assujettie aux mêmes règlements provinciaux en matière d'urbanisme. Ainsi, en vertu de l'article 524.2 (d) de la Charte de la Ville de Montréal, le conseil municipal a un pouvoir discrétionnaire d'accorder des permissions spéciales individuelles et non transférables en matière d'implantation des lieux de culte, nonobstant toute réglementation de zonage et aux conditions qu'il détermine pour chaque cas. Dans ce contexte, les demandes d'établissement des lieux de culte étaient soumises à l'approbation discrétionnaire des élus. Cependant, face à l'augmentation des demandes de permissions spéciales pour des lieux de culte non traditionnels, le conseil municipal a modifié en juillet 1998 le règlement d'urbanisme pour autoriser les lieux de culte de plein droit dans les secteurs de commerce de moyenne et de forte intensité ; les autres demandes étant toujours soumises aux procédures des permissions spéciales [Ville de Montréal 2000].

Le mécanisme de permissions spéciales a été une source de tensions importantes entre les fonctionnaires et les élus municipaux mais aussi entre les résidents et les communautés ethnoreligieuses. En effet, la procédure des permissions spéciales donne aux élus la mainmise sur le processus décisionnel et peuvent, sans avoir à se justifier, rejeter l'avis émis par leurs fonctionnaires. Cette procédure a été mal acceptée par certains fonctionnaires qui y voyaient un empiètement sur leurs compétences et leur expertise<sup>24</sup>. D'autre part, cette discrétion a conduit à des types de médiations politisées, qui quelque soit la décision prise, augmentent les antagonismes entre résidents et communautés ethnoreligieuses.

La politisation liée aux permissions spéciales est bien illustré par le cas de l'agrandissement d'une synagogue<sup>25</sup>. Les fonctionnaires du Service de Développement économique et urbain (SDEU) avaient recommandé de refuser la permission spéciale requise pour l'agrandissement de ce lieu de culte. Cependant, cette permission a été accordée par le maire, appuyé par un élu responsable au Comité exécutif du dossier de l'urbanisme, lui-même membre d'une communauté hassidim<sup>26</sup>. Or cette décision controversée a conduit le Comité exécutif de la Ville de Montréal à décréter un moratoire sur les lieux de culte et à mandater le SDEU pour analyser « la problématique d'implantation et concentration des lieux de culte à Montréal » [Ville de Montréal 2000] et pour développer un énoncé de politique<sup>27</sup>.

L'énoncé de politique présenté au Comité exécutif suite à l'étude menée par les fonctionnaires, n'a cependant jamais été ficelé<sup>28</sup>. L'énoncé de politique visait en grande partie à favoriser l'implantation des lieux de culte dans les zones commerciales et

---

<sup>24</sup> Entretien, fonctionnaire, Ville de Montréal, le 23.03.2006 ; Entretien, élu municipal, Ville de Montréal, le 12.04.2006.

<sup>25</sup> Pour une analyse de ce cas, voir notamment Germain et al. 2003 : 40-43.

<sup>26</sup> Entretien, fonctionnaire, Ville de Montréal, le 23.03.2006.

<sup>27</sup> Entretien, fonctionnaire, Ville de Montréal, le 23.03.2006.

<sup>28</sup> L'énoncé de politique complet n'est pas disponible au public, puisque n'ayant jamais été ficelé.

industrielles légères. Il était proposé de refuser toute nouvelle implantation en zone résidentielle et de ne pas autoriser les permissions spéciales dans un secteur où seule l'habitation est autorisée. En revanche, il permettait de plein droit l'installation des lieux de culte dans des secteurs considérés comme « appropriés pour ce type d'usage » comme pour les établissements à vocation communautaire ou socioculturel. Or, l'énoncé de politique a fortement divisé les élus. D'une part, il leur enlevait une marge de manœuvre politique importante quant aux procédures de permissions spéciales, d'autre part, les élus craignaient une réaction négative de la part des communautés ethnoreligieuses. Si le Comité exécutif et le Conseil municipal étaient divisés<sup>29</sup>, le président du CE a finalement tranché en faveur du *statu quo*, pensant que ces restrictions en matière de zonage, puissent aller à l'encontre des droits et libertés des communautés ethnoreligieuses et soient l'objet de poursuites judiciaires<sup>30</sup>.

Malgré ce statut quo, le principe général de limiter les lieux de culte dans les zones résidentielles est resté important chez les fonctionnaires et les élus. En effet, l'implantation de lieux de culte en zone commerciale est considérée comme moins problématique, notamment parce qu'un tel zonage évite les plaintes des résidents du quartier<sup>31</sup> et parce que les décisions des élus, n'ayant pas à trancher limitent les situations controversées tout en gardant une marge de manœuvre dans les autres cas.

Ainsi, la volonté de la province de Québec de protéger le patrimoine religieux traditionnel, relayée par les changements de zonage adoptés par la Ville ont eu pour conséquence de restreindre l'implantation des nouveaux lieux de culte et de les soumettre à des décisions politiques discrétionnaires.

Dans cette configuration, demander l'implantation d'un nouveau lieu de culte avec un zonage qui n'est pas compatible constitue un frein important et ce, d'autant plus lorsque le requérant, récemment arrivé, n'a pas de relations particulières avec un élu municipal. Les responsables religieux ont donc dans un premier temps vérifié la compatibilité de la vocation du bâtiment avec le règlement de zonage.

En dépit de sa connaissance des plans de zonage mais de peur de se voir refuser le permis, il ne mentionne pas qu'il va s'agir spécifiquement d'un lieu de culte « de peur de se faire bloquer »<sup>32</sup>. Pour justifier cette omission, l'imam parle de son passé migratoire en France : « Là bas, si on dit mosquée, on n'a pas ». Il mentionne alors au fonctionnaire son intention de créer une association culturelle, qu'il nomme « l'Association coranique de Montréal », laissant planer une certaine ambiguïté sur la vocation de l'établissement : « on lui a dit : on fait des choses culturelles, un peu d'arabe, parfois on prie... ».

Il reçoit alors les permis d'installation pour une association de type culturelle et pendant environ deux ans n'a pas de contact particulier avec la municipalité. Par la suite, l'imam recontacte la Ville. Afin de faire des rénovations nécessitant une autorisation

---

<sup>29</sup> Entretien, élu municipal, Ville de Montréal, le 12.04.2006.

<sup>30</sup> Entretien, fonctionnaire, Ville de Montréal, le 23.03.2006.

<sup>31</sup> « Les activités que ces institutions génèrent peuvent causer des dérangements de diverses natures ou intensités dans les voisinages où elles s'établissent (...) (bruit, achalandage, stationnement, débordement des activités à l'extérieur, etc. » (Ville de Montréal 2000). C'est que les urbanistes qualifient de « nuisances ».

<sup>32</sup> Entretien, imam d'une mosquée de Montréal, le 08.05.2006. Toutes les citations de l'imam dans cette partie sont issues de cette entrevue.

municipale, l'imam explique finalement qu'il s'agit d'une mosquée. Après une enquête menée par un fonctionnaire de la Ville pour vérifier qu'il s'agit bien d'un lieu de culte, l'établissement de la mosquée est reconnu et le permis d'occupation délivré. A ce moment-là, nous dit l'imam, « j'ai mis les *grandes* enseignes ! » et de poursuivre « dans les médias, ils nous connaissent comme mosquée, c'est rare que les gens connaissent l'association ».

Les types de médiation entre l'imam et la municipalité pour l'établissement du lieu de culte ont donc pris la forme de relations très impersonnelles et ponctuelles, avec une neutralité et une rationalité conforme au « planning héroïque » décrit par Sandercock [2003]. Lors de la demande de l'installation de "l'association-mosquée" ces types de médiations sont bien évalués : « c'était correct, on n'a pas eu d'obstacles ». Cependant une fois la mosquée reconnue par la Ville, les formes de médiation impersonnelles et discrètes ne sont plus vraiment recherchées par l'imam. En effet, ce dernier cherche à établir des canaux de médiation plus politisés avec les élus municipaux. Selon lui, il s'agirait de « mettre quelqu'un en contact avec les gens qui représentent la communauté ; comme ça le jour où j'ai un problème, ça peut se négocier... ».

En effet, le responsable religieux a appris à se servir de la configuration entourant l'établissement des mosquées. Afin d'établir un autre lieu de culte, cette fois-ci d'une toute autre ampleur, puisqu'il s'agissait d'établir une grande mosquée à Montréal, l'imam a cherché à nouer des relations politisées avec les élus et notamment le maire de Montréal. Mais, mis à part le soutien d'un candidat à la mairie obtenu lors de la campagne électorale, le projet n'a pas reçu de suites concrètes. De plus, le responsable religieux a cherché à fédérer les groupes musulmans autour de ce projet, et a voulu se présenter comme un des interlocuteurs privilégiés de *la* communauté musulmane auprès des autorités municipales. Cependant, l'imam, critiqué par plusieurs autres responsables religieux et rattrapé par des problèmes avec les services d'immigration qui ont miné sa légitimité, n'a pas reçu le soutien de nombreuses organisations musulmanes. Ainsi, malgré ses efforts pour utiliser les ressources attachées à la configuration institutionnelle entourant l'établissement des lieux de culte, l'imam n'a pas réussi à créer de médiation politique et personnalisée avec la Ville. Et ce, malgré une utilisation intensive des médias, précisément envisagés comme un relais de dernier recours.

En effet, sans l'appui politique et personnalisé souhaité, le recours aux médias est à plusieurs reprises privilégié : « j'ai même annoncé la grande mosquée par une conférence de presse, mais rien... ». De même, suite à un problème d'inondation de la mosquée lié aux égouts de Montréal, pour lequel l'imam voulait obtenir une compensation financière et une visite de soutien de la part de la municipalité, il nous explique : « je dis, je vais appeler les médias... Alors ils [un conseiller municipal] sont venus... ». Les médias sont aussi utilisés parfois comme une menace « si ça sort à Radio Canada, ça va faire un grand problème ! ». Et de résumer : « si on demande pas, on a rien! ».

En effet, d'autres demandes ont été formulées à la municipalité, notamment concernant l'obligation d'accommodement raisonnable. En prenant appui sur des accommodements raisonnables prévus par la Ville de Montréal avec certaines communautés juives pendant des fêtes religieuses -afin de suspendre les règles de stationnements compte tenu de l'interdiction d'utiliser leur voiture et de les laisser en stationnement prolongé-, l'imam a demandé certains assouplissements quant aux

amendes pour les voitures qui ne respectaient pas les règles de stationnement autour de la mosquée. Mais cette demande n'a pas abouti, le gestionnaire municipal considérant qu'elle ne relevait pas de l'obligation d'accommodement.

Finalement, constatant un certain échec des demandes faites à la municipalité après l'établissement de la grande mosquée, l'imam nous explique : « Mais de toute manière à Montréal, c'est bloqué : on va à Saint-Eustache ! », espérant ainsi avoir plus de succès dans cette autre configuration.

### **L'agrandissement d'une mosquée modifiant le règlement de zonage de la Ville de Laval**

Le deuxième cas de figure étudié est l'agrandissement d'une mosquée à Laval nécessitant une modification au règlement de zonage de la Ville.

A la différence de la Ville de Montréal avant les fusions, selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la Loi sur les élections et référendums du gouvernement du Québec, toute modification au zonage à Laval est susceptible d'approbation référendaire. Cette disposition, commune aux autres villes du Québec illustre une moins grande autonomie de la Ville de Laval par rapport à la Ville de Montréal (avant les fusions municipales).

L'exigence de suivre les procédures provinciales de consultation publique a des conséquences sur les relations entre les acteurs locaux à Laval. Si les élus ont toujours une marge de manœuvre importante vis-à-vis des fonctionnaires, le conseil municipal étant souverain, les élus municipaux lavallois ne disposent pas de la latitude d'action induite par le mécanisme des permissions spéciales. Toute demande de zonage est alors potentiellement soumise à un processus référendaire, impliquant fortement les services d'urbanisme mais impliquant surtout un nouvel acteur au niveau local. En effet, cette législation induit la participation des riverains qui disposent d'instruments institutionnels précis pour faire valoir leur point de vue sur les changements de zonage.

Pour les responsables religieux, la possibilité de référendum est également une contrainte importante, leur projet pouvant être bloqué par la population. En effet, comme l'explique bien Qadeer, « *[i]ronically, the very participatory procedures meant to give citizens a voice in planning provide the convenient means for some local groups to resist the accommodation of others* » [Qadeer 1997: 491]. Dans bien des cas, « *[p]ublic hearings on planning regulations have often turned into the tools of NYMBYism and ethno-racism* » [Qadeer 1997: 491].

Dans le cas étudié à Laval, cette contrainte ne semble pas dans un premier temps avoir été bien évaluée par les responsables religieux qui avaient acheté un bâtiment dans un secteur commercial pour établir la mosquée, et ce, sans avoir préalablement prévenu la municipalité [Germain et al. 2003 : 32]. Voulant l'agrandir, ils déposent une demande pour aménager un centre culturel islamique de Laval, dénomination à laquelle ils tiennent car selon eux les gens connaissent mieux la signification d'un centre culturel que d'une mosquée<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Entretien, membre d'une mosquée de Laval, le 14.05.2006.

Comme cet agrandissement portait en partie sur un secteur résidentiel, un amendement au règlement et au plan de zonage de la municipalité est alors nécessaire<sup>34</sup>. A partir du moment où la demande est présentée au service de l'urbanisme, celle-ci est encadrée par des procédures légales très précises. Dans un premier temps, la demande d'agrandissement du centre culturel islamique est soumise au service de l'urbanisme qui recommande au Comité exécutif de la Ville d'accepter le changement de zonage, recommandation suivie par le Comité exécutif et adoptée par le Conseil municipal. Un avis public pour tenir une assemblée de consultation publique paraît et le service du greffe envoie une lettre aux résidents du secteur touchés par le changement de zonage. De leur côté, les représentants du groupe religieux, dont l'architecte, avaient expliqué le projet à plusieurs élus municipaux.

Des conseillers municipaux y assistent à l'assemblée de consultation et le maire de Laval préside l'assemblée. Le centre islamique est représenté par un ingénieur de la communauté<sup>35</sup>. Des résidents se présentent et montrent dès le départ leur opposition à la modification du règlement de zonage. Le procès-verbal de l'assemblée retrace les opinions et les questions du public. Parmi les craintes exprimées, la peur de voir disparaître le caractère résidentiel du quartier, de revivre des problèmes de bruit ou de stationnement occasionnés avec d'autres communautés religieuses, le fait que le centre va amener plus d'affluence dans le quartier, et qu'avec cinq prières par jour et dont une tôt le matin, les résidents peuvent être gênés par le bruit, etc.

Face à cette hostilité et aux nombreuses questions posées, le maire et le représentant de la communauté religieuse tentent de rassurer les résidents. A la fin de l'assemblée, un accord est trouvé pour que d'une part le règlement stipule que les activités doivent avoir lieu à l'intérieur et que d'autre part un groupe de travail formé de cinq citoyens, d'élus et de fonctionnaires, étudie un projet qui puisse convenir à tous.

Compte tenu de l'hostilité des résidents, les élus n'ont ni intérêt à rentrer dans un processus de référendum ni à retirer le projet de règlement, deux options coûteuses d'un point de vue électoral. La solution de convier les résidents à deux autres réunions publiques, réunions qui ne sont pas prescrites par la loi, s'est révélée être un processus de médiation efficace. En effet, un deuxième projet de règlement limitant la superficie du centre et une partie de la propriété à l'usage de stationnement convient à toutes les parties. Le deuxième projet de règlement est adopté en conseil municipal, n'ayant suscité aucune demande pour participer à un référendum.

Dans le contexte de la consultation publique, les implications personnelles du maire et de la conseillère municipale du secteur pour soutenir la demande du groupe religieux ont joué en faveur de l'issue positive du processus. Sans cet appui politique, le projet aurait eu de fortes chances d'être refusé. Les conséquences actuelles de cet appui politique sont des relations privilégiées des responsables de la mosquée avec les élus. Les responsables religieux sont souvent sollicités dès lors que des questions touchant l'islam se posent, comme par exemple lors de la polémique sur les caricatures du prophète en 2006. Il en ressort des responsables du groupe religieux soucieux de préserver ce lien

---

<sup>34</sup> Pour changer de commercial CA-73 et une partie de la zone résidentielle R-557 à public et semi-public PA-189.

<sup>35</sup> Entretien, membre d'une mosquée de Laval, le 14.05.2006.

personnalisé et qui tiennent absolument à mettre de l'avant la coopération des services municipaux. Mais si ce cas illustre des canaux de médiation politiques pour la modification au règlement de zonage, il reste que ceux entretenus avec les services administratifs sont encore indéterminés, les travaux d'agrandissement pour le centre culturel ayant été retardés. Compte tenu de la prise en compte de la diversité très républicaine dans l'offre des services municipaux, le centre pourrait-il être enregistré au titre de la politique de la reconnaissance de la ville ?

Enfin, faisant office de la « mosquée mère » à Laval et reconnue en tant que telle par les élus politiques, les autres associations islamiques sont quant à elles dans une autre configuration, puisqu'elles louent de locaux de prières dans des bâtiments de types commerciaux. Ces dernières sont de plus en plus nombreuses car, compte tenu de la vaste étendue de l'île, les fidèles cherchent à avoir un lieu de culte plus proche de leur lieu de résidences. Dans ce cas, les relations avec les élus et les fonctionnaires sont presque inexistantes, laissant la place à un type de médiation plus marchand.

### **Conclusion**

A travers l'étude de cas d'implantation de mosquées à Montréal et à Laval, nous avons montré que les relations intergouvernementales, notamment entre les villes et la province de Québec diffèrent selon les villes, ce qui influence en retour les relations entre les acteurs locaux, notamment celles entre les élus et les fonctionnaires locaux. En effet, les différents mécanismes légaux qui en découlent donnent des rôles distincts à ces acteurs lors du processus décisionnel, pouvant expliquer des types de médiation plus politisés que d'autres. De plus, les responsables religieux apprennent eux aussi de ces configurations, cherchant à utiliser la marge de manœuvre qu'ils pensent pouvoir dégager, l'utilisation des discours promus par la municipalité en étant un des éléments importants.

### **Bibliographie**

ARTEAU, Richard. 2000. *Les dieux dans la ville : multiplication des lieux de culte et diversité religieuse à Montréal. Les défis posés à l'aménagement urbain*. Forum urbain. Centre Canadien d'Architecture, 20 mars.

ANDREW, Caroline, Katherine A. GRAHAM et Susan D. PHILLIPS. 2002. *Urban Affairs. Back on the Policy Agenda*. Montreal: McGill University Press.

BORRAZ, Olivier et Patrick LE GALÈS. 2001. « Gouvernement et gouvernance des villes », dans Jean-Philippe LERESCHE (dir.) *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*, Paris, Pédone : 343-367.

CESARI, Jocelyne, Sakina BARGACH et Damian MOORE. 2002. « L'islamisation de l'espace public français. Vers la fin du conflit ? », *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, no 33: 23-37.

CHARBONNEAU, Johanne et Annick GERMAIN. 2002. « Les banlieues de l'immigration », *Recherches sociographiques*, Vol. 43, no 2 : 311-328.

COLLIN, Jean-Pierre et Jacques LEVEILLEE. 2003. *L'organisation municipale au Canada. Un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*, Villes Régions Monde- Institut de Ciencias Politiques i Socials-Centre per a la Innovacio Local, Septembre.

- DAHER, Ali. 2001. « Les événements du 11 septembre et les Québécois de religion islamique », *Bulletin Vivre Ensemble*, Vol. 10, no 34, Automne.
- DURAN, Patrice. 2001. « Action publique, action politique », dans Jean-Philippe LERESCHE (dir.) *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Paris, Pédone : 369-389.
- ETIENNE, Bruno. 1989. *La France et l'islam*. Paris, Hachette.
- GAGNON, Julie Elizabeth et Annick GERMAIN. 2002. « Espace urbain et religion : esquisse d'une géographie des lieux de culte minoritaires de la région de Montréal », *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 46, no 128, Septembre : 143-163.
- GAGNON, Lysiane. 2006. « Que faire contre les extrémistes ? », *La Presse*, 8 juin.
- GERMAIN, Annick, Julie Elizabeth GAGNON et Anne-Lise POLO. 2003. *L'aménagement des lieux de culte des minorités ethniques : enjeux et dynamiques locales*, Montréal, Institut national de la recherche scientifique, Urbanisation, Culture et Société, Février.
- GERMAIN, Annick, Richard MORIN et Gilles SENEAL. 2004. « L'évolution du mouvement associatif montréalais: un retour au territoire programme par l'État? », *Lien Social et Politiques – RIAC*, no 52 : 129-138.
- GRAHAM, Katherine, Susan D. PHILLIPS et Allan M. MASLOVE. 1998. *Urban Governance in Canada. Representation, Resources and Restructuring*, Toronto: Harcourt Brace and Company Canada.
- HELLY, Denise. 2004. « Flux migratoires des pays musulmans et discrimination de la communauté islamique » dans Ural MANCO (dir.) *Reconnaissance et discrimination. Présence de l'islam en Europe occidentale et en Amérique du Nord*, Paris, L'Harmattan : 257-288.
- HELLY, Denise. 2005. *Les politiques canadiennes d'immigration sont-elles exportables en France et en Europe?*, Policy Paper 15, Paris : IFRI.
- HELLY, Denise et Béchir OUESLATI. 2006. *Traitement de la différence musulmane: Demande de lieux de prières*. Montréal, Centre de recherche interuniversitaire de Montréal sur l'immigration, l'intégration et la dynamique urbaine.
- ISIN, Engin F. et Myer SIEMIATYCKI. 1999. "Fate and Faith: Claiming Urban Citizenship in Immigrant Toronto", *CERIS Working Papers*, No 8 (Juin), Toronto: CERIS.
- JEZEQUEL, Myriam. 2004. *Cadre d'analyse juridique en matière d'aménagement ou de reconversion des lieux de culte par les municipalités du Québec*. Conseil des relations interculturelles, janvier.
- JOUVE, Bernard. 2006. « Définition municipale et décentralisation à Montréal : vers une recomposition des relations entre les groupes ethnoculturels et la municipalité », *Revue Canadienne de Science Politique*, Vol. 39, no 1 : 77-96.
- LEFEBVRE, Solange. 2005. « La religion dans la sphère publique », *Canadian Issues/Thèmes canadiens*, Printemps : 97-101.
- LA JEUNESSE DE L'ISLAM AU QUEBEC. 2006. « Mosquées et Musallahs de Montréal ». On-line. (Page consultée le 10 février 2006). <<http://stephanlajeunesse.over-blog.com/article-1412676.html>>

- LE BLANC, Marie-France. 2004. « La grande séduction. Depuis 2002, Montréal a réalisé d'importants progrès qui en font une ville améliorée », *La Presse*, samedi 19 juin.
- LE GALÈS, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 45, no 1: 57-95.
- MAUSSEN, Marcel. 2005. "Making Muslim Presence Meaningful. Studies on Islam and Mosques in Western Europe", *Amsterdam School for Social Science Research Working Paper*, 05/03.
- McDONOUGH, Sheila. 1994. "Muslims of Montreal" dans Yvonne Yasbeck HADDAD et Jane Idleman SMITH, *Muslim Communities in North America*, State University of New York Press: 317-333.
- ONTARIO, Ontario Human Rights Commission. 2006. Rapport annuel 2005-2006, Ontario Human Rights Commission. Province of Ontario, Toronto, Canada.
- PIERREBOURG (de), Fabrice. 2007. *Montréalistan. Enquête sur la mouvance islamiste*, Montréal : Stanké.
- POIRIER, Christian. 2006. « Communautés ethniques, groupes d'intérêt et institutions à Ottawa et Vancouver » dans Bernard JOUVE et Alain-G. GAGNON (dir.) *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble : 263-283.
- QADEER, Mohamed. 1997. "Pluralistic Planning for Multicultural Cities: The Canadian Practice", *Journal of the American Planning Association*, 63 (4): 481-494.
- QADEER, Mohamed et CHAUDHRY Maghfoor. 2000. "The Planning System and the Development of Mosques in the Greater Toronto Area", *Plan Canada*, Vol. 40, no 2, février-mars: 17-21.
- QUEBEC. Immigration et Communautés culturelles. 2005a. *Portraits statistiques de la population immigrée recensée en 2001 : Ville de Montréal et ses arrondissements. Recensement de 2001 : données ethnoculturelles*. Montréal.
- QUEBEC. Immigration et Communautés culturelles. 2005b. *Des valeurs partagées, des intérêts communs. Laval, Plan d'action*. Montréal.
- QUEBEC. Immigration et Communautés Culturelles. 2006. « Bulletin statistique trimestriel sur l'immigration permanente au Québec. 3ème trimestre 2006 ». En ligne. (Page consultée le 22 juin 2007). <<http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/recherches-statistiques/BulletinStatistique-2006trimestre3-ImmigrationQuebec.pdf>>
- QUEBEC. Immigration et Communautés Culturelles. 2007. *Portraits régionaux 1996-2005. Caractéristiques des immigrants établis au Québec et dans les régions en 2007*. (Page consultée le 22 juin 2007). <<http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/recherches-statistiques/Presence-Quebec-2007-Portraits-regionaux-1996-2005.pdf>>
- ROUSSEAU, Louis et CASTEL Frédéric. 2006. « Un défi de la recomposition identitaire au Québec : le nouveau pluralisme religieux » dans Bernard Gagnon, Alain-G. Gagnon, Jacques Palard (dir.) *Diversité et identités au Québec et dans les régions d'Europe*, Laval-Bruxelles, Les Presses Universitaires de Laval - P.I.E. Peter Lang: 217-250.

- ROWAT, Donald. 1989. « Le système municipal canadien » dans Louis Sabourin (dir.) *Le système politique du Canada*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa.
- SANCTON, Andrew. 2004. "Beyond the Municipal: Governance for Canadian Cities", *Policy Options/ Options Politiques*, février: 26-31.
- SANDERCOCK, Leonie. 2000. "Cities of (In)difference and the Challenge for Planning", *DISP*, no 140: 7-15.
- SANDERCOCK, Leonie. 2003. *Cosmopolis II: Mongrel Cities*. London, New York : Continuum.
- SIMARD, Carolle. 2004. « Les élites municipales dans les villes fusionnées du Québec » *Nos diverses cités*, printemps : 197-200.
- SIMARD, Carolle. 2005. « Qui nous gouverne au niveau municipal ? Reproduction ou renouvellement » dans Pierre DELORME (dir.) *La ville autrement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec : 97-120.
- STATISTIQUE CANADA. 2003. *Recensement de 2001: série « analyses ». Les religions au Canada*, Ottawa. Catalogue no 96F0030XIF2001015.
- STATISTIQUE CANADA. 2004. *2003 General Social Survey on Social Engagement, cycle 17: An Overview of Findings*, Ottawa. Catalogue no. 89-598-XIF.
- TINDAL, C. Richard et Susan Nobes TINDAL. 2000. *Local Government in Canada*. Scarborough: Nelson Thomson Learning.
- VILLE DE LAVAL. 1997. *Ensemble à Laval. De l'accessibilité à la participation. Projet visant la participation de tous les Lavallois au mieux-être de leur collectivité. Cadre conceptuel et modèles d'activités*. Service de communications de Ville de Laval, Septembre.
- VILLE DE LAVAL. SERVICE DE LA VIE COMMUNAUTAIRE, DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS. 2002. *Politique de soutien à la vie communautaire de Ville de Laval*, Résolution CE-98/3274 – 98.05.27 Document daté du 6 mai 1998 Modifié le 16-09-2002.
- VILLE DE LAVAL. 2004. *Cartes de la ville et Statistiques. Religion. Lieux de culte*. En ligne (Page consultée le 2 février 2006) [http://www.ville.laval.qc.ca/wlav2/docs/folders/documents/cartes\\_de\\_la\\_ville\\_et\\_statistiques/serv\\_communautaires/religion/lieux\\_du\\_culte.pdf](http://www.ville.laval.qc.ca/wlav2/docs/folders/documents/cartes_de_la_ville_et_statistiques/serv_communautaires/religion/lieux_du_culte.pdf)
- VILLE DE MONTREAL. 1999. *Sommaire Décisionnel*. Numéro de dossier S990545135, Règlement de zonage.
- VILLE DE MONTREAL. 2000. *Sommaire Décisionnel*. Numéro de dossier S000599001, Orientation, Énoncé de politique.
- VILLE DE MONTREAL. Conseil du Patrimoine de Montréal. 2005a. *Avis du Conseil du patrimoine de Montréal sur le projet de Politique du patrimoine*. Montréal.
- WOEHLING, José. 1998. « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse », *McGill Law Journal/Revue de droit de McGill*, Vol. 43, no 2 : 325-401.