



10 *ans*
À L'ÉCOUTE
DES CITOYENS

BUREAU DE L'OMBUDSMAN
VILLE DE GATINEAU

RAPPORT

COMMISSION D'ENQUÊTE

SUR LA CONFORMITÉ AU PLAN DE DRAINAGE

DE PROPRIÉTÉS SITUÉES

RUE MARCELLE-FERRON

11 septembre 2017

TABLE DES MATIÈRES

1. Nature de la plainte	2
2. Objectifs	2
3. Justification de l'intervention du Bureau.....	3
4. Constats et questionnements de la Commission	4
4.1 Premier constat	4
Questionnement	5
4.2 Deuxième constat.....	5
Questionnement	6
4.3 Troisième constat	7
Questionnement	8
4.4 Quatrième constat	8
Questionnement	8
5. Conclusion	9
6. Préoccupations	10
7. Recommandations	11
8. Signatures	12

1. NATURE DE LA PLAINTÉ :

Le 13 avril 2016, un citoyen de la rue Le Marquis a déposé une plainte au Bureau de l'ombudsman de la Ville de Gatineau {*ci-après appelé le « Bureau »*}.

Il soulignait qu'avant la réalisation du projet domiciliaire « Domaine du Lac – Phase 1 - rue Marcelle-Ferron » (résolution du Conseil municipal CM-2012-649 - 3 juillet 2012) {*ci-après appelé « projet domiciliaire »*}, aucune résidence n'avait été prévue à l'arrière de sa propriété. Par contre, il avait constaté que lors de la réalisation de ce projet domiciliaire, un remblai avait été aménagé pour permettre la construction de nouveaux jumelés. C'est à la suite de ces travaux que des inondations sont survenues sur la rue Le Marquis provoquant la déstabilisation de sa propriété.

Dans sa plainte, le citoyen a déposé une chronologie des événements constitués principalement de communications qu'il a eues avec la Ville de Gatineau {*ci-après appelé « Ville »*} et le promoteur/entrepreneur pour assurer le suivi de son dossier et des photos prises entre 2013 et 2016. De plus, il a présenté une demande en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents publics* pour obtenir des documents, qu'il n'a pas obtenus.

Il évoquait les délais encourus pour obtenir des réponses et déplorait les informations contradictoires qui lui avaient été transmises par différents services de la Ville.

Selon le citoyen, les problèmes soulevés seraient reliés au non-respect du plan de terrassement {*ci-après appelé « plan de drainage »*} soumis par le promoteur et approuvé par la Ville. Les fossés, pour assurer l'écoulement de l'eau, ne semblaient pas exister comme l'exigeait le plan de drainage. Le plan approuvé par la Ville prévoyait « *une servitude de drainage projetée* » ainsi que la conservation d'un fossé existant pour permettre l'écoulement de l'eau.

2. OBJECTIFS

Conformément à l'article 17 qui définit son mandat, le Bureau « *intervient ou enquête chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être par le fait ou l'omission de la Ville* ».

C'est dans ce contexte que la Commission d'enquête portant sur la conformité au plan de drainage de propriétés situées sur la rue Marcelle-Ferron a été formée en décembre 2016.

La Commission a été présidée par madame Mihaela Andronescu, commissaire, assistée de monsieur André Guay, président du Bureau, et monsieur Christian Fournier, commissaire. La secrétaire générale, madame Hélène Chagnon a assuré le secrétariat de la Commission.

L'enquête a été menée dans le but de clarifier le partage des rôles entre la Ville, le promoteur, l'entrepreneur et certains propriétaires de maisons situées sur la rue Marcelle-Ferron concernant le plan de drainage.

La Commission a analysé les documents suivants :

- a) Le plan de drainage approuvé par la Ville;
- b) La documentation du citoyen;
- c) La documentation fournie par le promoteur;
- d) La documentation fournie par la Ville

La Commission a aussi tenu compte des éléments suivants :

- e) Les délais de réponse de la Ville au citoyen et à la Commission;
- f) La coordination entre le Service des infrastructures *{ci-après appelé « SI »}* et le Service d'urbanisme et du développement durable *{ci-après appelé « SUDD »}*.

La Commission a également rencontré les ingénieurs externes identifiés au projet et les professionnels de la Ville qui ont travaillé au dossier.

3. JUSTIFICATION DE L'INTERVENTION DU BUREAU

Les principaux éléments de la plainte sont :

- a) Dans le devis normalisé « *Excavation, drainage, terrassement et mise en forme* » (novembre 2008), il est stipulé en page 20 que :

« Un plan de terrassement et drainage doit être soumis à la Ville approuvés par les responsables concernés pour tout projet domiciliaire ».

« Ce plan a pour but de fournir aux promoteurs, constructeurs de maisons et résidants, les directives et les spécifications permettant d'assurer un drainage adéquat des propriétés et surfaces diverses ».

- b) Le plan de drainage approuvé par le SI pour ce projet domiciliaire prévoyait en 2012 un fossé existant à conserver et un fossé projeté; aucun ne semble en place au moment d'inspections effectuées par des représentants du SUDD le 8 octobre 2013 et le 10 mai 2017;
- c) Les plans de localisation accompagnant les certificats de localisation prévoyaient une servitude de drainage et d'entretien de fossé projeté *{ci-après appelée « servitude »}* d'une largeur de 1,5 mètres en arrière-cour des propriétés concernées sur la rue Marcelle-Ferron;
- d) La servitude en arrière-cour de ces propriétés sur la rue Marcelle-Ferron n'a jamais été enregistrée;

- e) L'attestation de conformité signée par l'ingénieur au moment de la finalisation du projet domiciliaire contient des éléments vagues, voire même contradictoires:

[...] « terrain vacant avec fort dénivelé existant. [...] une grande quantité de remblai à l'arrière des terrains et j'ai cru que cela avait même rempli le fossé existant à conserver montré au plan. [...] aucun fossé n'était vraiment existant à cet endroit. [...] une dépression d'écoulement a bel et bien été construite à l'intérieur de la servitude de drainage montrée au plan. [...] l'élévation du terrassement effectué semble assez près de celui projeté. En résumé, je crois que le terrassement des lots pré-cités est conforme au plan de drainage et ne sera d'aucun impact négatif pour les terrains avoisinants »

- f) Un questionnement quant à la répartition des rôles et à l'imputabilité des différents intervenants impliqués pour assurer la conformité du plan de drainage qui prévoit une servitude;
- g) Les permis émis par la Ville pour la construction de remises qui ont été installées sur la servitude par certains propriétaires de la rue Marcelle-Ferron.

4. CONSTATS ET QUESTIONNEMENTS DE LA COMMISSION

Le citoyen a dû faire de nombreux suivis auprès des intervenants municipaux pour connaître l'évolution de son dossier. Il mentionne qu'il a reçu des informations erronées dans le cours de ses démarches auprès de la Ville et qu'il n'a pas obtenu un service d'accompagnement approprié. Quatre ans après avoir soulevé la problématique, la situation n'est pas résolue.

De plus, depuis la plainte initiale de ce citoyen soumise au Bureau le 13 avril 2016, d'autres propriétaires des rues Le Marquis et Quévillon ont récemment déposé une plainte au Bureau mentionnant qu'ils sont confrontés au même problème de drainage. Au moment de la rédaction de ce rapport, la Commission ne sait toujours pas si des actions seront prises par la Ville pour remédier à la situation.

4.1 Premier constat

En août 2014, l'ingénieur, engagé par le promoteur/entrepreneur, atteste de la conformité au plan de drainage :

[...] « Le terrassement des no civiques 49-53* (unifamiliales jumelées) de la rue Marcelle-Ferron se draine, tel que prévu au plan, de l'arrière vers l'avant et j'ai observé que le fossé de drainage prévu à l'arrière-lot est présent.*

Par ailleurs, le terrassement avant des n° civiques 158-162*, 184*-188*, 200*-204* et 208*-212 (unifamiliales jumelées) de la même rue se draine, tel que*

prévu au plan, vers l'avant et leur terrassement arrière se draine vers l'arrière soit vers le terrain vacant avec fort dénivelé existant.

Dans le cas des 158-162, j'ai observé une grande quantité de remblai à l'arrière des terrains et j'ai cru que cela avait même rempli le fossé existant à conserver montré au plan. Il appert cependant qu'aucun fossé n'était vraiment existant à cet endroit. Par contre, une dépression d'écoulement a bel et bien été construite à l'intérieur de la servitude de drainage montrée au plan.

De plus, l'élévation du terrassement effectué semble assez près de celui projeté. En résumé, je crois que le terrassement des lots pré-cités est conforme au plan de drainage et ne sera d'aucun impact négatif pour les terrains avoisinants. [...]

** signifie terrassement brut seulement à l'arrière au moment de la visite »*

La Commission soulève des questionnements additionnels :

Suite à la plainte initiale reçue du citoyen, aux plaintes d'autres citoyens et après plusieurs visites sur le terrain, la Commission questionne l'affirmation de l'ingénieur « [...] *leur terrassement arrière se draine vers l'arrière soit vers le terrain vacant avec fort dénivelé existant* ». Pourtant, derrière ces adresses situées sur la rue Marcelle-Ferron se retrouvent des propriétés qui ont été inondées. La Commission se demande si l'ingénieur n'aurait pas dû exiger de l'entrepreneur des travaux correctifs en raison de la grande dénivellation.

L'ingénieur a de plus confirmé : « [...] *l'élévation du terrassement effectué semble assez près de celui projeté, En résumé, je crois que le terrassement des lots pré-cités est conforme au plan de drainage et ne sera d'aucun impact négatif pour les terrains avoisinants. [...]* ».

4.2 Deuxième constat

Le 4 mai 2016, un professionnel relevant du SUDD mentionne que suite à une plainte du citoyen en septembre 2013 et d'une inspection effectuée sur le terrain le 8 octobre 2013, il a été constaté que « *le niveau du terrain était possiblement plus élevé que prévu au plan de drainage approuvé [...] et qu'une rigole de drainage prévue au plan n'avait pas été aménagée* ».

Afin de remédier à la situation, la Ville a fait des suivis auprès de l'entrepreneur les 9 octobre 2013 et 21 janvier 2014, lequel s'est engagé par courriel, le 9 juin 2014, que « *des travaux correctifs seront effectués au terrassement afin de respecter les exigences du plan de drainage* ».

L'attestation de conformité délivrée par l'ingénieur le 21 août 2014 et reçue par le SUDD le 28 novembre 2014 (3 mois plus tard), stipule que :

[...] « j'ai observé une grande quantité de remblai à l'arrière des terrains et j'ai cru que cela avait même rempli le fossé existant à conserver montré au plan. Il appert cependant qu'aucun fossé n'était vraiment existant à cet endroit. Par contre, une dépression d'écoulement a bel et bien été construite à l'intérieur de la servitude de drainage montrée au plan. » [...]

La terminologie est plutôt vague et imprécise pour attester de la conformité d'un plan de drainage. Selon la Commission, il faut s'interroger pourquoi la Ville n'a pas procédé à une demande d'éclaircissements additionnels ou initié une nouvelle inspection.

La Commission est d'avis que la Ville aurait dû questionner la lettre de conformité de l'ingénieur, compte tenu des mots utilisés tels « semble », « crois » et « assez près de celui projeté » pour attester de la conformité d'un plan de drainage.

Toujours le 28 novembre 2014, dans le but d'obtenir son remboursement de dépôt, l'entrepreneur fait parvenir à la Ville une copie du certificat de localisation indiquant toujours « une servitude de drainage et d'entretien de fossé projeté ».

La Commission soulève des questionnements additionnels :

Est-ce que la Ville a demandé et obtenu de l'entrepreneur une date à laquelle les travaux correctifs seront effectués ?

Pourquoi la Ville a-t-elle attendu 8 mois (octobre 2013 à juin 2014) afin d'avoir une réponse de la part de l'entrepreneur ?

Comment expliquer le délai de 3 mois entre la date de l'attestation de conformité de l'ingénieur et sa réception par le SUDD, qui de plus coïncide avec la date à laquelle l'entrepreneur dépose le certificat de localisation et sa demande de remboursement du dépôt de garantie ?

Qui aurait dû construire le « fossé projeté » ?

La Commission est d'avis que puisqu'il s'agissait d'un fossé prévu dans le plan de drainage, l'entrepreneur aurait dû le construire selon les dimensions prévues et confirmées par le certificat de localisation (1,5 m de largeur).

En février 2017, la réponse obtenue de la Ville stipule que le dépôt de garantie versé par l'entrepreneur pour les constructions des propriétés concernées sur la rue Marcelle-Ferron n'a pas été remboursé.

Pourquoi ce délai de trois années et pour quels motifs ?

À quel moment la servitude doit être enregistrée et par quelle partie ? Existe-t-il une réglementation à cet effet ? Quelle est la pratique habituelle ?

4.3 Troisième constat

Les photos prises avant le début de la réalisation du projet domiciliaire (lors de l'élaboration du plan de drainage) démontrent clairement que le talus derrière une partie de la rue Le Marquis n'avait pas ce niveau d'élévation.

Sur le certificat de localisation de la propriété du citoyen de la rue Le Marquis, il ne figure aucun fossé ou servitude.

Lors de l'élaboration du plan de drainage, l'ingénieur a décidé de conserver un fossé existant en arrière de la propriété du citoyen de la rue Le Marquis « *afin de préserver les conditions existantes et d'ajouter un fossé en haut du talus, pour ne pas envoyer plus d'eau sur ces terrains suite au développement résidentiel* ».

La Ville a indiqué à la Commission que :

- a) Aucun permis n'a été exigé pour effectuer du remplissage sur ces terrains;
- b) Aucune étude géotechnique n'a été réalisée pour ce projet;
- c) Les propriétés concernées sur la rue Marcelle-Ferron sont localisées à l'extérieur de toute zone à risque de mouvement de masse, donc aucune disposition particulière n'est requise.

La Commission soulève des questionnements additionnels :

- a) Lors de l'émission du permis de construction pour ces maisons, la Ville a-t-elle pris en considération que l'élévation du talus serait plus importante que la dénivellation naturelle avant construction ? Si oui, de quelle façon ?
- b) Lors de l'émission du permis de construction pour ces maisons, la Ville a-t-elle pris en considération le fait, qu'en plus de la présence d'une plus grande dénivellation, il n'y avait plus aucun élément naturel (arbres, arbustes et autres plantes) qui prendraient en charge une partie des eaux de ruissellement ? Si oui, de quelle façon ?

- c) Lors des travaux de préparation du terrain en vue de la construction de ces maisons, est-il possible que l'entrepreneur ait procédé au remblai du fossé existant prévu au plan de drainage ? La Ville peut-elle le confirmer ?
- d) Lors de l'élaboration du plan de drainage, est-ce que l'élévation finale des terrains des propriétés concernées sur la rue Marcelle-Ferron était connue ? Est-ce qu'elle a été respectée ?

La Commission constate que même si les bâtiments concernés sur la rue Marcelle-Ferron sont localisés à l'extérieur de toute zone de mouvement de masse, une partie des terrains sont situés dans une zone à risque. La Commission s'inquiète du fait qu'une grande partie de cette portion de terrain a été surélevée, et qu'aucune étude géotechnique n'a été exigée par la Ville.

4.4 Quatrième constat

Alors que la Ville reconnaît qu'il y a une servitude, la Commission déplore qu'elle ne s'assure pas qu'elle soit respectée et enregistrée. Suite à l'émission des permis de construction des remises, les propriétaires ont modifié leur emplacement. À la demande de la Commission, une inspection a démontré que les remises ont été installées sur la servitude, contrairement à ce qui avait été indiqué à la Commission dans une réponse précédente de l'administration.

La Commission soulève des questionnements additionnels :

La Commission déplore qu'il n'y ait aucun suivi ni aucune inspection pour s'assurer du respect des permis émis, d'autant plus lorsqu'il y a une servitude en cause.

5. CONCLUSION

Au terme de l'enquête, la Commission conclue que la plainte est fondée pour les motifs suivants :

- ❖ Dès le début des travaux du nouveau projet domiciliaire, le citoyen s'inquiétait de l'élévation des terrains derrière sa propriété;
- ❖ Le citoyen a été laissé à lui-même plusieurs mois sans obtenir de réponses de la Ville;
- ❖ La Ville a exigé et approuvé le plan de drainage pour ce nouveau projet domiciliaire avant l'émission de permis de construction mais elle semble ne pas disposer des leviers nécessaires afin de s'assurer de sa mise en œuvre et du respect de ses exigences;
- ❖ La Commission se demande si les travaux correctifs pour lesquels le promoteur s'était engagé ont bel et bien été réalisés dans le but de respecter le plan de drainage ?
- ❖ En lien avec cette conclusion et l'acceptation d'une lettre de conformité d'un expert engagé par le promoteur, fondé sur des termes plutôt vagues, la Commission est d'avis que les différents services et acteurs impliqués pour la Ville n'ont pas fait preuve de toute la rigueur nécessaire;
- ❖ Suite à l'inondation du terrain du citoyen, une inspection des lieux a été réalisée le 23 mai 2015. La Ville a constaté qu'aucun fossé identifié au plan de drainage n'existait. Simultanément, l'inspection a engendré un avis d'infraction et d'éviction au citoyen car sa maison était devenue instable et non conforme à la réglementation municipale;
- ❖ Suite à la rencontre du 10 mai 2017 entre la Commission et la Ville, le SUDD a effectué une visite sur le terrain. Lors de cette visite, il a été constaté que l'emplacement des remises est non conforme au permis approuvé par la Ville. Les remises sont installées sur la servitude prévue au plan.
- ❖ Il apparaît à tout le moins étonnant que la Ville ne puisse pas intervenir pour éviter que des remises soient placées à un endroit différent que celui indiqué au permis, surtout quand cela contrevient en plus à un plan de drainage déjà approuvé par la Ville.

6. PRÉOCCUPATIONS

- a) Un contrôle plus serré lors de la réalisation des travaux par le promoteur/entrepreneur devrait être exercé, surtout quand il y a des servitudes pour contrer les impacts potentiels de nouveaux aménagements;

- b) Le plan de drainage exigé par la Ville en 2013 prévoyait des fossés mais aucun n'est apparent à ce jour. La Commission constate que peu importe que les travaux aient été exécutés ou non avant ou après la vente des terrains, ceux-ci ne sont manifestement plus en place;

- c) Pourquoi la Ville exige-t-elle un plan de drainage si elle ne s'assure pas du respect de celui-ci ?

- d) Qui réalisera les mesures prévues initialement au plan de drainage ?

- e) La Commission constate que certaines situations pourraient être évitées si la Ville s'assurait de communiquer avec le citoyen lors d'enjeux complexes.

7. RECOMMANDATIONS

7.1 La Commission recommande que la Ville communique avec le citoyen pour lui transmettre un état de situation sur la problématique vécue et les mesures qu'elle compte prendre pour y remédier;

7.2 La Commission recommande que le SUDD identifie des solutions pour résoudre le problème de drainage et faire respecter la servitude; cette situation étant à l'origine de la présente Commission.

La Commission suggère que la Ville exige au promoteur/entrepreneur de finaliser l'enregistrement de la servitude de drainage avec l'aide de son notaire et de réaliser les travaux pour creuser le fossé projeté et qui n'a jamais été creusé à la largeur prévue de 1,5 mètre, et ce, dans un délai raisonnable;

7.3 La Commission recommande que le SUDD s'assure dans le futur que les éléments contenus dans l'attestation de conformité émise par l'ingénieur engagé par le promoteur/entrepreneur soient mis en place et respectent intégralement le plan de drainage. La Ville doit porter une attention particulière au contenu des attestations de conformité, plus particulièrement quand il s'agit des éléments qui permettent d'évaluer la conformité à un plan de drainage;

7.4 La Commission recommande à la Ville de s'assurer de répondre de manière adéquate, complète et dans un délai raisonnable aux demandes d'accès de documents selon la *Loi sur l'accès aux documents publics*;

7.5 La Commission recommande à la Ville la mise en place de normes de service pour encadrer les délais et la qualité des réponses aux citoyens;

7.6 La Commission réitère plusieurs recommandations formulées dans les deux derniers rapports des commissions d'enquêtes tenues par le Bureau en 2014 et 2016.

2014-01 :

Commission d'enquête sur la réglementation applicable en zone inondable

2016-01 :

Commission d'enquête sur la délivrance des permis de construction en zone de mouvement de masse

8. SIGNATURES

En foi de quoi, les membres de la Commission endossent et déposent ce rapport

Le 11 septembre 2017



Mihaela Andronescu
Présidente de la Commission
Commissaire – Bureau de l'ombudsman



André Guay
Président – Bureau de l'ombudsman



Christian Fournier
Commissaire – Bureau de l'ombudsman