

RAPPORT D'ENQUÊTE
DOSSIER N° 2021-2870

**L'analyse et les recommandations du Service de
l'urbanisme et du développement durable dans le cadre de
la demande de PIIA et d'usage conditionnel du projet de
construction du WE2**

Maryline Caron
Ombudsman de Gatineau

Table des matières

Description sommaire de la plainte	3
Attentes des citoyens	3
Portée de l'enquête	4
Documentation.....	4
Entrevues	5
Analyse	5
Cheminement du dossier par le SUDD.....	5
Intervention	7
auprès du Service du greffe	7
Constats	7
Conclusion	8
Recommandation	8
Retour sur les attentes citoyennes	8

Description sommaire de la plainte

En 2014, le conseil municipal (CM) adoptait une résolution visant à approuver la volumétrie d'un projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) situé au 71, rue Wellington et communément appelé le WE2. Le PPCMOI n'a fait l'objet d'aucune demande référendaire.

En 2020, des demandes de PIIA et d'usage conditionnel ont été déposées pour construire un bâtiment à usage mixte, c'est-à-dire commercial et résidentiel. Lors d'une séance du Comité consultatif d'urbanisme (CCU), les membres ont refusé le projet du WE2, en vertu du Règlement relatif au plan d'implantation et d'intégration architecturale numéro 505-2005 et du Règlement relatif aux usages conditionnels numéro 506-2005.

Le 28 septembre 2020, le CCU a émis une recommandation favorable pour le PIIA et l'usage conditionnel du WE2, sans tenir compte de la distance de 152 m entre le projet, les sites patrimoniaux et deux monuments historiques. Le projet a fait l'objet d'un avis et d'une consultation publique. Un seul document écrit a été reçu et remis aux membres du CM.

Le 26 octobre 2020, le CCU prend connaissance d'une lettre faisant état des préoccupations citoyennes concernant le projet WE2. Lors de cette séance, le CCU recommande au CM d'autoriser l'usage conditionnel pour le projet du WE2, en tenant compte de la recommandation favorable du SUDD et ce, conditionnellement à l'approbation du PIIA par le CM.

Le 27 octobre 2020, le CM autorise par résolution le PIIA et l'usage conditionnel pour le projet WE2.

Les citoyens considèrent que l'analyse et les recommandations du SUDD ont induit le CCU et le CM en erreur au niveau de la conformité règlementaire du projet. Ils mentionnent que le critère d'évaluation de l'unité de paysage 3.1 du centre-ville du PIIA et l'exigence normative de l'article 267.1 du Règlement de zonage ne sont pas respectés. En conséquence, les citoyens jugent qu'il y a un préjudice pour eux et pour la population qui fréquente le centre-ville, car la norme qui devait garantir un environnement à taille humaine n'est pas respectée.

Attentes des citoyens

Les trois citoyens considèrent que la hauteur de l'édifice leur cause préjudice, ainsi qu'aux piétons qui fréquentent le secteur.

Au niveau des attentes citoyennes, il est précisé que : « Comme la plainte porte spécifiquement sur le rôle du SUDD dans ce dossier, la solution recherchée ne vise pas la décision du conseil municipal d'autoriser le projet WE2, mais plutôt le fonctionnement du SUDD *dans l'avenir* ».

Concrètement, les citoyens demandent :

- 1- Que pour *tous les projets de construction futurs* dans cette unité de paysage, le SUDD applique le critère réglementaire concernant la gradation des hauteurs à partir de volumes moins élevés sur la rue Wright vers les plus grands gabarits sur la rue Wellington;
- 2- Qu'à *l'avenir* le SUDD applique la disposition réglementaire concernant les basiliaires, comme prévu à l'article 267.1 du Règlement de zonage.

Portée de l'enquête

D'entrée de jeu, rappelons que l'ombudsman ne peut intervenir ou enquêter sur un comité, comme le CCU, ni sur une décision du conseil municipal. Considérant que le traitement volumétrique a été préalablement approuvé le 18 mars 2014 par résolution du conseil municipal dans le cadre du PPCMOI et que le PIIA et l'usage conditionnel ont été autorisés lors d'un conseil municipal spécial tenu le 27 octobre 2020, le présent rapport se limite au processus encadrant le traitement du dossier par le SUDD.

Par ailleurs, il importe de préciser que plusieurs critères d'évaluation associés au PIIA, comme certains critères relatifs aux composantes architecturales et à l'unité de paysage du centre-ville, sont de nature qualitative. En conséquence, *l'ombudsman ne peut se substituer à un professionnel et se positionner sur des critères qualitatifs nécessitant une expertise dans un domaine spécifique.*

Documentation

Dans le cadre de l'enquête, les documents suivants ont été consultés :

- Extrait du procès-verbal de la 292^e séance du CCU du 28 septembre 2020;
- Grille d'analyse d'implantation du 71, rue Wellington (2019-01089);
- Règlement d'administration des règlements d'urbanisme (501-2005);
- Règlement concernant les ententes sur les travaux municipaux (98-2003);
- Règlement concernant les demandes de démolition sur le territoire de Gatineau (53-2002);
- Règlement de zonage (502-2005);
- Règlement de zonage (532-2020);
- Règlement du PIIA (505-2005), chapitre 4;
- Règlement relatif aux usages conditionnels (506-2005);
- Règlement PPCMOI (507-2005), chapitre 2, article 11;
- Programme particulier d'urbanisme du centre-ville (PPU);
- Les résolutions du CCU et du CM:

- R-CCU-2020-09-28 / 141;
 - R-CCU-2020-09-28 / 140;
 - R-CCU-2020-08-10 / 113;
 - CM-2020-613;
 - CM-2020-612;
 - CM-2014-16.
- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme;
 - Plan d'urbanisme de la Ville de Gatineau (530-2020), schéma d'une demande.

Entrevues

Outre les informations transmises par les citoyens, des informations complémentaires ont été recueillies auprès des personnes suivantes :

- Directeur, SUDD;
- Directeur adjoint, planification et gestion du territoire, SUDD;
- Assistante-greffière et conseillère juridique, Service du Greffe;
- Directrice exécutive, Direction générale;
- Avocate-conseil spécialisée en droit municipal¹.

Analyse

Cheminement du dossier par le SUDD

D'entrée de jeu, voici un résumé du processus entourant le cheminement des demandes de PIIA et d'usage conditionnel pour le projet WE2:

- Au préalable, pour réaliser le projet de construction du WE2 qui comprend plus de 100 logements, deux bâtiments doivent être démolis. La demande a été analysée par le Comité sur les demandes de démolition et un certificat d'autorisation a été délivré. L'approbation de l'usage conditionnel doit se faire en vertu des dispositions du règlement n° 506-2005. De plus, le projet est assujéti à une approbation en vertu des objectifs et critères du Règlement relatif aux PIIA;
- Le projet WE2 est analysé par un analyste en architecture du SUDD et soumis à une chaîne d'approbation hiérarchique incluant :

¹ La présente ne constitue pas une renonciation au secret professionnel et ne pourra pas être invoquée pour recueillir les informations contenues dans l'avis (L.R.Q. chapitre A, 2.1).

- Le responsable du secteur, le chef de service, le directeur adjoint, le directeur du SUDD et en dernier lieu à la directrice du Module de l'aménagement du territoire et du développement économique (ATDE).
- Lors de la séance du 10 août 2020, des représentants du SUDD présentent le projet WE2. Les membres du CCU n'ont pas recommandé l'adoption du PIIA au conseil municipal, car ils considèrent que les objectifs et certains critères d'évaluation de l'unité de paysage 3.1 du centre-ville ne sont pas respectés;
- Suite au refus du CCU, le promoteur dépose au SUDD une version modifiée du projet WE2, pour tenir compte des objectifs et critères à respecter;
- La version modifiée du projet WE2 est étudiée par un analyste en architecture du SUDD. Un 2^e rapport d'analyse est produit et conclu que les critères d'évaluation de l'unité de paysage 3.1 du centre-ville sont rencontrés. Le rapport est soumis à la chaîne d'approbation;
- Au niveau de l'usage conditionnel, en vertu de l'article 145.33 de la LAU, la publication de l'avis public du 26 septembre 2020 par le greffe permet aux citoyens de déposer un document de consultation pour « sensibiliser » les élus face à leurs préoccupations et possiblement influencer leurs décisions;
- Les représentants du SUDD présentent de nouveau le projet à la séance du CCU du 28 septembre 2020 qui émet deux recommandations favorables² concernant le PIIA et l'usage conditionnel du projet WE2;
- Lors de la révision de l'usage conditionnel qui précède le dépôt au conseil municipal du 20 octobre 2020, une erreur au niveau de l'usage conditionnel a été constatée par le SUDD à l'égard du critère d'évaluation n° 5³ du Règlement relatif aux usages conditionnels (506-2005), car le projet WE2 est situé à moins de 152 mètres du site du patrimoine Kent-Aubry-Wright. Le projet a été retiré de l'ordre du jour du CM pour fin d'analyse;
- L'analyse du critère d'évaluation n° 5 est transmise par le SUDD au CCU le 26 octobre 2020. Le CCU émet une recommandation favorable pour le projet WE2 en prenant en considération le critère relatif à la distance de 152 m entre le projet, les sites patrimoniaux et les monuments historiques;

² R-CCU-2020-09-28/140, R-CCU-2020-09-28/141

³ Lorsque le projet est situé à 152 m ou moins d'un site ou d'un immeuble patrimonial cité par la Ville en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi sur le patrimoine 3-11 culturel (chapitre p-9.002) ou d'un immeuble patrimonial classé par le ministre en vertu de cette même loi, il doit contribuer à sa mise en valeur.

- Lors de la séance spéciale du 27 octobre 2020, le CM adopte deux résolutions visant l'usage conditionnel et le PIIA pour le projet WE2⁴.

Intervention

Auprès du Service du greffe

Lors de l'analyse de la documentation, une erreur⁵ a été repérée dans la résolution CM-2020-612 et communiquée au Service du greffe. Contrairement à ce qui est inscrit dans la résolution, un document de consultation daté du 13 octobre a été reçu. Le Service du greffe a autorisé un certificat de la greffière relatif à une correction d'écriture à la résolution. Précisons que le document avait tout de même été transmis aux membres du CM.

Constats

Voici les principaux constats qui se dégagent suite à l'analyse du dossier :

- Le plan d'urbanisme et le PPU du centre-ville sont des documents de planification dont les orientations et les objectifs sont traduits dans les règlements;
- Le PIIA du projet WE2 repose sur des évaluations réalisées par le SUDD à partir de la proposition architecturale du promoteur;
- Le PIIA et l'usage conditionnel représentent des mécanismes prévus par règlements pour autoriser l'émission d'un permis de construction;
- Contrairement au PPCMOI, le PIIA et l'usage conditionnel ne requièrent pas l'ouverture d'un registre pouvant donner lieu à un référendum, même si l'article 145.18 de la LAU accorde aux villes la possibilité d'une consultation pour des PIIA;
- L'analyse du PIIA⁶ et, plus spécifiquement, les critères d'évaluation du paysage 3.1, sont de nature qualitative. Un projet doit respecter la majorité des critères. Toutefois, le respect intégral de tous les critères n'est pas une condition préalable à une recommandation favorable du SUDD;
- La grille d'analyse 2019-01089⁷ réfère aux différents articles du Règlement de zonage, incluant l'architecture des bâtiments associée aux articles 267 et 267.1. La

⁴ CM-2020-612 et CM-2020-613

⁵ Erreur identifiée dans le texte de la résolution CM-2020-612 : « ...considérant que suite à la publication de l'avis public, une consultation écrite a été tenue du 27 septembre au 13 octobre 2020 et qu'aucun commentaire écrit concernant cette demande n'a été reçu; ».

⁶ Référence annexe 15 de l'extrait du procès-verbal du CCU du 28 septembre 2020;

⁷ Grille d'analyse 2019-01089 - Intervention : PréAnalyse-Vérific grille d'implantation (PC-H);

forme et l'apparence des bâtiments (art. 267) et le traitement volumétrique et architectural d'un bâtiment (art. 267.1) sont jugés conformes, d'après la grille complétée pour le projet;

- Lorsque le SUDD émet une recommandation favorable ou défavorable au CCU, le pouvoir décisionnel revient au CCU.

Conclusion

Considérant que le SUDD s'est assuré que toutes les études requises soient déposées au dossier;

Considérant que le SUDD utilise des outils d'analyse (tableaux, grille d'implantation, etc.) associés aux différents articles de la réglementation pour s'assurer d'évaluer tous les critères et toutes les normes applicables;

Considérant que le SUDD a établi une chaîne d'approbation hiérarchique des projets permettant la validation des évaluations avant que les projets soient présentés au CCU et au conseil municipal;

Considérant qu'une révision finale du dossier précédent la présentation au CM a permis de constater et de corriger l'erreur d'omission concernant le critère d'évaluation n° 5 du Règlement relatif aux usages conditionnels avant que le dossier soit présenté au CM pour adoption;

L'Ombudsman de Gatineau conclut que le processus établi par le SUDD pour assurer le cheminement des demandes de PIIA et d'usage conditionnel jusqu'au conseil municipal est approprié et que ce processus a été respecté pour le projet WE2.

À titre d'information complémentaire, la résolution du conseil municipal pour ce projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) sera considérée comme abrogée et deviendra sans effet pour les éléments dont les travaux n'auront pas été amorcés à compter du 18 mars 2022.

Recommandation

Étant donné que le processus établi par le SUDD est considéré conforme, aucune recommandation ne sera adressée à la Direction générale.

Retour sur les attentes citoyennes

Rappelons que les attentes citoyennes visent les projets de construction futurs dans le centre-ville de Hull et sont spécifiques à l'application du « critère réglementaire concernant la gradation des hauteurs à partir de volumes moins élevés sur la rue Wright vers les plus

grands gabarits sur la rue Wellington » et à « (...) la disposition réglementaire concernant les basiliaires » comme prévus à l'article 380 du Règlement de zonage (532-2020).

À cet effet, la direction du SUDD considère que la gradation des hauteurs et le respect de la disposition réglementaire concernant les basiliaires ⁸ doivent être respectés par les promoteurs et qu'il est de sa responsabilité d'en assurer la conformité.



Maryline Caron
Ombudsman

Copie conforme :

M^{me} Andrée Loyer, directrice exécutive à la Direction générale
M. Mathieu Bélanger, directeur du Service de l'urbanisme

⁸ L'article 267 du règlement de zonage no 502-2005 correspond à l'article 380 du nouveau règlement de zonage (532-2020)