

RAPPORT D'ENQUÊTE

DOSSIER N° 2022-3055

Refus de délivrer un permis de construire pour un terrain situé en zone de faible courant localisé dans le district de Pointe-Gatineau

Maryline Caron
Ombudsman de Gatineau

Table des matières

Description sommaire de la plainte.....	3
Objet de la plainte	3
Attente du citoyen	3
Portée de l'enquête	3
Documentation.....	3
Entrevues	4
Analyse et constats.....	4
La conformité de la décision du SUDD	4
Conclusion	5
L'équité procédurale	5
Les recours.....	6
Recommandation.....	6
Retour sur les attentes du citoyen.....	6

Description sommaire de la plainte

Le citoyen est propriétaire d'une maison dont la fondation datait du début des années 1900. Lors des inondations en 2017, il affirme que son terrain n'a pas été inondé. Toutefois, il y a eu un mouvement de sable associé à la nappe phréatique sous la maison et la fondation s'est affaissée. Le ministère de la Sécurité publique a pris la décision de racheter la maison et d'exiger la démolition. Le terrain n'a pas été racheté par le Ministère, car il y avait la possibilité de reconstruire. La maison a été démolie en 2019. En 2020, le citoyen mentionne avoir contracté la COVID et remis à plus tard son projet de reconstruction. En 2021, il a entrepris des démarches auprès du Service de l'urbanisme et du développement durable (SUDD) pour connaître les spécifications pour une nouvelle construction. Il a contacté des contracteurs et ceux-ci ne pouvaient pas prendre le contrat en raison de la pénurie de matériaux et de main-d'œuvre. Lorsqu'il a voulu réactiver son dossier à la Ville en mai 2022, il a été informé qu'il avait perdu son droit de reconstruire, dès l'entrée en vigueur du décret le 1^{er} mars 2022. Il considère injuste de ne pas avoir été informé avant l'entrée en vigueur du décret. Il a fait des démarches auprès du gouvernement et l'équipe du régime transitoire de gestion des zones inondables, des rives et du littoral qui lui ont mentionné que la décision revenait à la Ville.

Objet de la plainte

Le citoyen se considère lésé par le refus de la Ville de délivrer un permis de construire pour un terrain situé en zone de faible courant.

Attente du citoyen

Obtenir un document justifiant la décision du SUDD de ne pas délivrer de permis de construire.

Portée de l'enquête

La portée de l'enquête comprend l'analyse de la réglementation municipale, provinciale et l'obtention d'un avis juridique indépendant.

Documentation

Dans le cadre de l'enquête, en plus des documents fournis par les citoyens, les documents suivants ont été consultés :

- Décret 1596-2021 (Loi instaurant un régime transitoire d'aménagement des zones inondables) ;
- Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) ;
- Règlement de zonage 532-2020 ;
- Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAFIE) ;
- Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles (RAMHHS)

- Aide-mémoire : Autorisation municipale relative à un bâtiment en rive, littoral ou zone inondable ;
- Document explicatif : Modifications apportées par le Règlement concernant la mise en œuvre provisoire des modifications apportées par le chapitre 7 des lois de 2021 en matière de gestion des risques liés aux inondations ;
- Chronique intitulée « Fin de la confusion entourant la notion de « construction » en zone inondable de faible courant », M^e Audrey St-James, avocate, Service d'assistance juridique FMQ/MMQ ;
- Présentation au comité plénier, 22 février 2022¹ ;
- Géoportail urbanisme.

Entrevues

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

- Directeur, SUDD ;
- Directeur adjoint, SUDD ;
- Cabinet juridique externe².

Analyse et constats

La conformité de la décision du SUDD

Plusieurs échanges ont eu lieu avec la direction du SUDD concernant l'interprétation de la réglementation applicable à la situation. Par la suite, pour des fins de validation, l'Ombudsman de Gatineau a obtenu les services d'une avocate-conseil spécialisée en droit municipal.

D'entrée de jeu, précisons que le décret est venu modifier le RAMHHS en ajoutant certaines conditions à respecter pour que les Villes puissent émettre un certificat d'autorisation pour l'implantation de toute nouvelle construction de bâtiment résidentiel en zone de faible courant.

Les conditions qui s'appliquent à votre situation sont celles de l'article 38.10 qui interdit la construction d'un bâtiment résidentiel sur un terrain ayant fait l'objet d'un remblayage, lorsque le remblayage a été fait sans avoir obtenu les autorisations nécessaires ou si le terrain est devenu vacant à la suite d'une inondation. De plus, un terrain est considéré vacant, lorsqu'il s'écoule plus d'un an à compter du démantèlement du bâtiment résidentiel principal qui s'y trouve sans que ne débutent les travaux de construction.

¹ [Présentation au comité plénier](#) - Règlement provisoire en matière de gestion des risques liés aux inondations

² 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](#)).

Par ailleurs, si on fait abstraction du fait que votre terrain est considéré vacant depuis plus d'un an, les conditions de l'article 38.11 semblent respectées, car votre terrain :

- Est situé à l'intérieur du périmètre d'urbanisation (art. 38.11 a));
- Est desservi par un système municipal d'aqueduc et d'égout (art. 38.11 b));
- Est situé entre deux lots sur lesquels se trouve un bâtiment principal (art. 38.11 c));
- Ne résulte pas de la subdivision d'un lot faite après le 23 juin 2021 (art. 38.11 d)).

En bref, seul l'article 38.10 empêche la construction d'un bâtiment principal sur votre terrain.

Conclusion

L'Ombudsman de Gatineau conclut que :

« Considérant que l'article 38.10 et l'article 38.11 sont tous deux applicables, d'un point de vue légal, la décision du SUDD de ne pas émettre permis de construction pour une nouvelle construction sur le terrain du citoyen est conforme et respecte les conditions du décret et du RAMHHS, sous réserve que le terrain soit devenu vacant suite à une inondation et qu'il se soit écoulé plus d'un an à compter du démantèlement du bâtiment résidentiel principal qui s'y trouvait, sans que débutent les travaux de construction. »

L'équité procédurale

En contrepartie, un ombudsman examine également un dossier sous l'angle de l'équité procédurale³ et de la raisonnable⁴. Considérant que l'équité procédurale réfère aux principes de justice naturelle qui tiennent compte de la façon de prendre une décision, mais aussi de la communiquer, l'analyse du dossier porte à croire que l'application du décret pourrait causer un préjudice, lorsqu'on se réfère à la condition qui interdit la construction d'un bâtiment résidentiel devenu « vacant » depuis plus d'un an, à la suite d'une inondation dans une zone de faible courant.

Plus précisément, bien que ne connaissant pas l'intention du législateur, l'Ombudsman de Gatineau considère que « le délai d'un an », devenu applicable dès l'entrée en vigueur du décret, le 1^{er} mars 2022, constitue une exigence sévère, car les citoyens visés par le décret ne semblent pas avoir été informés de cette nouvelle exigence en temps opportun pour prendre une décision éclairée. Précisons que le décret est entré en vigueur durant la période de pandémie marquée par le confinement et l'accès limité aux services municipaux et aux entreprises privées. Il est donc possible que l'application du délai d'un an puisse, dans certains cas, causer un préjudice matériel.

³ [Guide pratique sur l'équité décisionnelle – Ombudsman de Montréal 2018](#)

⁴ [L'intervention en équité – Protecteur du citoyen 2004](#)

Les recours

D'un point de vue strictement réglementaire, il y a peu d'options pour l'utilisation du terrain, car il n'y a aucune procédure dérogatoire prescrite dans le décret et que celui-ci a préséance sur le Règlement de zonage de la Ville. Une dérogation mineure ne serait pas recevable, d'autant plus que les zones à risque d'inondation sont particulièrement visées par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU).

Cependant, comme le décret est un régime transitoire, vous avez la possibilité d'attendre la révision. Il est possible, dans quelques années, que les conditions changent et que la construction d'un bâtiment principal soit permise sur certains terrains situés en zone de faible courant.

Comme les villes n'ont pas la possibilité de déroger au décret ni aux conditions du RAMHHS, vos recours se situent au niveau du [MELCC](#) et ultimement, au [Protecteur du Citoyen](#).

Recommandation

Considérant que la décision du Service de l'urbanisme et du développement durable est conforme à la réglementation en vigueur, aucune recommandation ne sera adressée à la Direction générale.

Retour sur les attentes du citoyen

Suite aux vérifications, le SUDD confirme que « l'avis de non-recevabilité » transmis au citoyen représente le document officiel de la Ville de Gatineau qui justifie la décision du refus de délivrer un permis de construire. Ce document peut être utilisé dans le cadre de démarches ultérieures.



Maryline Caron
Ombudsman

MC/jml

Pièce jointe : CM-2019-100

Copie conforme :

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