

RAPPORT D'ENQUÊTE

DOSSIER N° 2023-3459

Îlot de la Caserne : Respect des critères de la politique municipale des transactions immobilières de la Ville de Gatineau (PO-029) pour la vente des terrains municipaux

District de Hull-Wright

Maryline Caron
Ombudsman de Gatineau

Table des matières

Liste des acronymes et abréviations	3
Description sommaire de la plainte.....	4
Objet de la plainte	4
Attentes du citoyen	4
Portée de l'enquête	4
Entrevues	5
Documentation.....	5
Analyse des faits et constats	5
Le Service du greffe	5
Constat.....	6
Le service des biens immobiliers (SBI)	6
Constat.....	7
Le Service de l'urbanisme et du développement durable.....	7
La politique PO-029	7
Constat.....	7
La qualité de la documentation et des analyses.....	7
Constat.....	8
Chaîne d'approbation et d'imputabilité	8
Constat.....	9
Recommandations	9
Retour sur les attentes du citoyen.....	9
L'énumération des critères applicables et la démonstration que les critères ont été respectés..	9
Le nom et la fonction des personnes qui ont préparé et approuvé le dossier	10
Annexe 1.....	11
Grille d'analyse du SUDD – Critères pour toute demande de démolition (référence)	11

Liste des acronymes et abréviations

CDD	Comité sur les demandes de démolition
CCU	Comité consultatif d'urbanisme
OG	Ombudsman de Gatineau
PO-029	Politique municipale des transactions immobilières de la Ville de Gatineau
SBI	Service des biens immobiliers
SUDD	Service de l'urbanisme et du développement durable

Description sommaire de la plainte

Dans le dossier de la vente de gré à gré de six terrains de l'îlot de la Caserne présenté au CDD, le citoyen a signifié à l'administration municipale que la règle suivante n'était pas respectée : « ...déjà propriétaire ou bénéficiaire d'une promesse d'achat de propriétés représentant les deux tiers de la superficie dont il a besoin pour réaliser le projet »¹. L'erreur a été confirmée et la référence à l'article 7.1.2 a été remplacée par l'article 6.1.1 de la politique PO-029².

Par la suite, cette situation a soulevé plusieurs questionnements sur le respect de la politique PO-029 et les justifications données au citoyen sur l'interprétation des différents articles ont été insuffisantes pour démontrer la conformité de la transaction immobilière. En résumé, le citoyen considère que les lacunes dans les analyses ont induit le conseil municipal en erreur et créé de la confusion auprès de la population.

Objet de la plainte

L'objet de la plainte porte sur l'application de la PO-029, les analyses de projets des demandes de démolition et l'imputabilité.

Attentes du citoyen

Les attentes du citoyen visent l'amélioration de la documentation et des analyses qui soutiennent les recommandations de l'administration destinées aux comités du conseil municipal. Plus précisément, la documentation devrait inclure les éléments suivants :

1. L'énumération des critères applicables et la démonstration que les critères ont été respectés ;
2. Le nom et la fonction des personnes qui ont préparé et approuvé le dossier.

Portée de l'enquête

Précisons que l'Ombudsman de Gatineau ne se prononce pas sur l'argumentaire découlant des échanges entre le citoyen et les gestionnaires.

¹ Extrait de l'article 7.1.2 de la PO-029

² Politique municipale des transactions immobilières de la Ville de Gatineau

L'enquête porte sur la pertinence d'apporter des améliorations à la Politique PO-029 et à la documentation soumise aux comités du conseil pour permettre une prise de décision éclairée face aux recommandations de l'administration.

Entrevues

En plus des informations obtenues auprès du citoyen, des informations complémentaires ont été recueillies auprès :

- Du directeur du Service des biens immobiliers (SBI) ;
- Du directeur du Service de l'urbanisme et du développement durable (SUDD) ;
- De l'adjoint au directeur du SUDD ;
- De la greffière du Service du greffe.

Documentation

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

- Correspondances entre le citoyen et les divers intervenants municipaux ;
- Politique municipale des transactions immobilières de la Ville de Gatineau (PO-029), versions 2018 et 2023 ;
- Présentation au comité plénier : Modification de la politique d'acquisition et de disposition des biens immobiliers, 7 novembre 2023 ;
- [Rapport annuel 2022, Vérificateur général de Gatineau](#) ;
- Guide de rédaction : projet de résolution, sommaire décisionnel et correspondance, Service du greffe ;
- Divers avis publics.

Analyse des faits et constats

L'analyse de la documentation et des informations obtenues des gestionnaires ont permis de dégager des constats sur la politique PO-029 et sur le partage des responsabilités administratives des services concernés.

Le Service du greffe

Concernant la documentation, le Service du greffe nous a soumis un document intitulé « Guide de rédaction – Projet de résolution sommaire décisionnel et correspondance des résolutions ». Ce guide est complet et, selon la greffière, il répond aux besoins des services et du conseil municipal.

Précisons que le Service du Greffe ne fait pas de vérification de conformité, car la responsabilité de vérifier la conformité du contenu et des analyses revient à chaque service. Ce service est responsable de la documentation pour les consultations publiques et les référendums.

Actuellement, certains documents fournis aux comités du conseil ne sont pas publics. Pour faciliter l'accès à d'autres documents, les différents services travaillent à l'élaboration d'une « Politique de diffusion proactive ». Ainsi, un plus grand nombre de documents pourront être accessibles sur le site Web de la Ville. Une mise en œuvre est envisagée en 2024.

Constat

- Le greffe n'est pas responsable du contenu ni de la qualité de l'information des dossiers présentés aux comités du conseil ;
- La future « Politique de diffusion proactive » devrait permettre à la population d'avoir accès aux documents du conseil, notamment les sommaires décisionnels et les annexes qui mettent en évidence les critères règlementaires.

Le service des biens immobiliers (SBI)

La politique PO-029 a fait l'objet d'une analyse par l'ombudsman avant même d'apprendre qu'un projet de modification serait présenté le 7 novembre au comité plénier pour ensuite être soumis pour adoption au conseil municipal du 14 novembre 2023.

Des questions ont été posées à la direction, car selon notre analyse, plusieurs éléments portaient à confusion et pouvaient donner lieu à des interprétations variables. Pour fin de clarification, les définitions et l'application des termes suivants ont été discutées : avis public, appel d'intérêts, appel d'offres, vente de gré à gré, offre d'achat non sollicité et terrain excédentaire.

La direction du SBI a confirmé que la nouvelle politique modifie plusieurs de ces éléments, notamment par le retrait d'avis public, d'appel d'intérêts et d'offre d'achat non sollicité. La notion d'appel d'offres public est remplacée par « Appel de propositions ». La notion d'appel d'offres public réfère dorénavant aux mandats professionnels sous la gouverne du Service de l'approvisionnement responsable. La nouvelle politique se limite à la notion d'appels de propositions qui prévoit la diffusion d'un avis public, sauf dans le cas d'une parcelle non développable. Une parcelle non développable pourra donc permettre une vente de gré à gré dispensée de l'appel de propositions.

Constat

- La révision de la politique PO-029 a permis de retirer des termes portant à confusion et de clarifier les situations et les conditions pour un appel de proposition ou une vente de gré à gré ;
- Le SBI est le service responsable de l'interprétation et de l'application de la politique PO-029, mais il n'a pas la responsabilité de valider les analyses de projets.

Le Service de l'urbanisme et du développement durable

La politique PO-029

L'article 7.2.1 cité dans la documentation destinée au comité de démolition n'existe pas dans la politique PO-029. Seul l'article 7.1.2 y figure et l'on peut supposer qu'il y a eu inversion des deux derniers chiffres. L'intention était de référer aux conditions de l'article 7.1.2. Suivant le non-respect des conditions de l'article 7.1.2, soulevé par le citoyen, des vérifications à l'interne ont notamment permis d'identifier l'erreur et une correction a été faite pour remplacer l'article 7.2.1 par l'article 6.1.1. Précisions que le SUDD a la responsabilité de consulter le SBI pour déterminer les articles applicables.

Constat

L'erreur au niveau de l'article 7.1.2/7.2.1 versus l'article 6.1.1 semble être la résultante de plusieurs facteurs impliquant l'interprétation de la PO-029 et des erreurs de nature humaine.

La qualité de la documentation et des analyses

Comme l'objectif n'est pas de statuer sur l'argumentaire, mais d'améliorer la documentation des analyses pour les membres des comités. Les documents suivants ont donc été consultés :

- Analyse du projet pour la 181^e séance – 8 juillet 2013 (19 pages) ;
- [197^e séance du CDD tenue le 22 novembre 2022](#) :
 - Avis public : Analyse du projet (246 pages) ;
 - Extrait du procès-verbal (6 pages).
- [335^e séance du CCU tenue le 25 septembre 2023](#) :
 - Avis public : Analyse du projet (48 pages) ;
 - Extrait du procès-verbal (4 pages).

Les extraits des procès-verbaux présentent un résumé des analyses appuyant la recommandation du SUDD aux comités du conseil.

Les analyses de projets sont annexées aux avis publics. Ces analyses présentent les critères à respecter en fonction des règlements applicables. L'analyse de projet comprend également les résumés des études d'experts et des extraits des plans requis. Les avis publics sont accessibles sur le [site Web de la Ville de Gatineau](#).

Lorsque les membres des comités du conseil jugent que les analyses sont incomplètes, ils ont la possibilité de questionner et de demander des informations complémentaires avant de prendre une décision sur une recommandation du SUDD.

Dans son rapport annuel 2022, la vérificatrice générale a examiné les processus d'approbation des demandes de permis de construction et de rénovation en tenant compte de la qualité de la documentation et des analyses. Même si deux recommandations³ portent sur la documentation des dossiers soumis aux comités du conseil, il est énoncé que : « Le SUDD *réalise des analyses et émet des recommandations étoffées qui sont conformes aux règlements et aux orientations de la Ville en matière de développement.* ». Cet énoncé concorde avec notre analyse.

Constat

La documentation des analyses qui soutiennent les recommandations du SUDD aux comités du conseil semble complète et suffisamment détaillée pour permettre aux membres des comités et du conseil municipal de prendre une décision éclairée.

Chaîne d'approbation et d'imputabilité

En 2013, l'analyse de projet précisait qui avait préparé le dossier et qui avait été responsable de l'approuver. Depuis un certain temps, cette pratique est en vigueur pour les documents internes uniquement. Elle permet d'assurer les suivis de gestion, au besoin.

En termes d'imputabilité, voici la chaîne d'approbation hiérarchique :

- Chef de section → Chef de service → Directeur adjoint → Directeur → Directrice générale adjointe - Développement durable.

Selon la direction du SUDD, ces informations ne sont pas nécessaires pour les membres des comités du conseil et peuvent être accessibles via une demande d'accès à l'information.

³ [Rapport annuel 2022 du Vérificateur général de Gatineau, page 141.](#)

Constat

Chaque analyse de projet est soumise à une chaîne d’approbation qui permet d’en valider la conformité et qui devrait permettre de repérer des erreurs et d’assurer le suivi de gestion requis.

Conclusion

Tout d’abord, il faut reconnaître que l’erreur au niveau de l’article 7.2.1 /7.1.2 de la politique PO-029 a soulevé plusieurs questionnements à l’interne et que les justifications ont eu un impact négatif sur la crédibilité et la confiance du citoyen envers l’administration municipale.

En résumé, **l’Ombudsman de Gatineau conclut que :**

1. Les modifications apportées à la politique PO-029 devraient réduire les erreurs d’interprétation, lors de la mise en vente de terrains appartenant à la Ville ;
2. Les « analyses de projets » annexées aux avis publics sont suffisamment détaillées pour appuyer les recommandations administratives aux comités du conseil.

Recommandations

Considérant que le 14 novembre 2023, le conseil a adopté les modifications proposées à la PO-029, ce qui devrait réduire les erreurs d’interprétation.

Considérant qu’en règle générale, les analyses de projets⁴ incluent des grilles permettant de confirmer les articles règlementaires, la qualité de la documentation est considérée adéquate.

L’Ombudsman de Gatineau considère qu’il n’est pas opportun d’émettre une recommandation.

Retour sur les attentes du citoyen

L’énumération des critères applicables et la démonstration que les critères ont été respectés

Toute demande de projet (PIIA, PPCMOI, démolition, etc.) qui doit faire l’objet d’un processus décisionnaire discrétionnaire (CCU, CDD, CM) est appuyée par une analyse de projet qui contient des grilles d’analyse, des commentaires, des explications, etc.

⁴ [Annexe 1 – analyse de projet, avis public](#)

Le nom et la fonction des personnes qui ont préparé et approuvé le dossier

L'imputabilité des personnes qui préparent et approuvent les dossiers est intégrée dans les suivis de gestion. Il est possible d'obtenir le nom des personnes qui ont participé à la préparation et l'approbation des analyses de projets par une demande d'accès à l'information.



Maryline Caron
Ombudsman

MC/jml

Pièce jointe : [CM-2019-100](#)

Copie conforme :

Directeur général, Direction générale
Directeur général adjoint - Services administratifs, Direction générale
Directrice générale adjointe – Développement durable, Direction générale
Directrice, Service du greffe
Directeur, Service des biens immobiliers
Adjoint au directeur, Service de l'urbanisme et du développement durable

Annexe 1

Grille d'analyse du SUDD – Critères pour toute demande de démolition ([référence](#))

Annexe 14 : Critères pour toute demande de démolition — 206, boulevard Maisonneuve

Règlement visant à régir la démolition d'immeubles numéro 900-2021				
Avant de rendre sa décision, le Comité doit évaluer la demande eu égard aux critères suivants :				
	Critères (art 22, alinéa 2, paragraphe 5)	Informations requises pour évaluer le critère	Explications complémentaires du requérant *	SUDD
a ^o	État de l'immeuble visé par la demande	Informations sur l'état du bâtiment (âge, dernière rénovation connue, dommages subis, vétusté apparente, état de la fondation, la structure, l'enveloppe extérieure, la toiture...etc.) ? Référez-vous à titre d'illustration au contenu de l'annexe 2 du formulaire de la demande.	<ul style="list-style-type: none"> • Défauts majeurs au niveau des fondations • Dénivellement de la structure de plancher • Présence d'eau dans le vide sanitaire – plomberie à changer • Revêtement à changer – beaucoup d'usure • Détérioration de la toiture – à refaire • Électricité non-conforme aux normes • Moisissure aux murs • Fenêtres à remplacer • Insectes à l'intérieur de la maison • Bâtiment insalubre 	En accord
b ^o	La valeur patrimoniale de l'immeuble;	Année de construction du bâtiment?	1908	En accord
		Résumé historique de l'immeuble : (si la demande vise un bâtiment patrimonial, il n'est pas nécessaire de détailler la réponse à cette question. Référez-vous à l'annexe 3 du formulaire de la demande)	<ul style="list-style-type: none"> • Inscrit à l'inventaire du patrimoine bâti de Gatineau comme immeuble d'intérêt patrimonial potentiellement présent à Gatineau • Évalué comme ayant une valeur patrimoniale faible à moyenne (voir étude patrimoniale jointe à la présente demande) • Revêtement a été changé (originellement en brique, parement d'origine disparu en 1960) • Maison par catalogue (pas unique) • Ne comporte pas d'éléments distinctifs le démarquant 	En accord
c ^o	La détérioration de la qualité de vie du voisinage;	Est-ce que l'apparence du bâtiment est détériorée?	Oui, le bâtiment a subi de nombreuses transformations au cours des années et son entretien, avant l'acquisition par le requérant, a fait défaut ce qui résulte en une apparence détériorée, que ce soit à l'intérieur du bâtiment ou à sur ses parties extérieures.	En accord
		Est-ce que le bâtiment est actuellement occupé?	Oui, mais avec une entente de quitter les lieux quand le projet de remplacement sera prêt à être réaliser. Le bail expire en novembre 2022.	En accord
		Est-ce que l'usage de l'immeuble cause des nuisances au voisinage?	Non	En accord
		Les logements sont-ils habitables et conformes au Règlement sur la	Selon le rapport d'inspection, les logements sont insalubres.	En accord

Page 221

Explications complémentaires du SUDD - Critères entièrement satisfaits (recommandation favorable)
<ul style="list-style-type: none"> - L'évaluation patrimoniale donne une valeur moyenne à faible au bâtiment étudié. Le bâtiment ne comporte pas d'éléments particuliers qui le démarquent, et a un niveau d'authenticité faible, puisque les interventions sur la façade sont probablement irréversibles. Le parement d'origine en bois a disparu et été remplacé successivement par du crépi, de la brique et du vinyle. - Des travaux d'entretien et de mises aux normes importants sont requis pour le maintien de ce bâtiment. Les coûts de restauration de 290 000 \$ ne figurent pas à l'étude sur l'entretien du bâtiment. Ils ont été estimés par le constructeur sur la base des déficiences soulevées lors de l'inspection. - Le bâtiment est situé dans un milieu urbain fragmenté qui subit les pressions de redéveloppement des grands boulevards urbains. Plus de 50 % des lots de l'ilot de la caserne sont aujourd'hui vacants. - Le projet de réutilisation du sol est aligné avec les orientations et objectifs du PPU et est conforme au Règlement de zonage numéro 532-2020 en matière d'usages, usages additionnels, implantation et hauteur. - Une demande complète en vue d'une autorisation de PIA, d'usage conditionnel de plus de 100 logements et de dérogation mineure a été formulée en appui à la demande de démolition de ces six bâtiments, et est actuellement en traitement.
<p>Avis important</p> <p>Les critères d'évaluation présentés dans ce tableau sont extraits du Règlement numéro 900-2021 visant à régir la démolition d'immeubles sur le territoire de la Ville de Gatineau. Ils ont été résumés et vulgarisés, et sont publiés à titre informatif. Ils ne remplacent pas les dispositions contenues dans la réglementation officielle.</p> <p>* Pour ne pas altérer son contenu, les explications complémentaires du requérant n'ont pas fait l'objet d'une vérification linguistique de la part du Service de l'urbanisme et du développement durable (SUDD).</p>