

## RAPPORT DU BUREAU DE L'OMBUDSMAN

DOSSIER : OMB-08-12-018

---

### RÉSUMÉ DU RAPPORT

#### « Déplacement d'une borne d'incendie »

##### **Nature de la plainte**

En 2005, la plaignante et son conjoint se sont portés acquéreurs d'une propriété dans l'arrondissement des Rivières. Cette propriété de type « maison en rangée » a été construite par le vendeur (promoteur) qui s'est aussi chargé de l'ouverture et de l'infrastructure de la rue.

Lors de l'achat, la plaignante avait convenu par contrat avec le vendeur que la borne d'incendie localisée en façade de sa propriété, à quelques mètres des marches de son entrée avant, serait déplacée en dehors de son terrain. Elle considérait l'emplacement actuel nuisible et inesthétique. Malgré plusieurs démarches, la plaignante n'a pu faire respecter cet engagement par le vendeur. Au cours de ses démarches, la plaignante a de plus constaté que la borne d'incendie était localisée en partie sur son terrain au lieu d'être dans l'emprise de la rue, comme c'est habituellement le cas pour ce type d'équipement municipal.

Au printemps 2008, le vendeur a fait faillite. La plaignante demande alors à la Ville de prendre en charge le déplacement de la borne d'incendie afin d'éliminer l'empiètement. La plaignante affirme que le représentant du Service de l'ingénierie avait, dans un premier temps, accepté sa demande et que les documents requis ont été signés. En octobre 2008, le représentant de ce service l'informe que les Travaux publics ne procéderont pas aux travaux convenus. Il l'informe que la Ville est disposée, au mieux, à déplacer la borne d'incendie vers la rue pour mettre fin à l'empiètement. Toutefois, pour ce faire, ils devront creuser et possiblement endommager les aménagements existant sur sa propriété. Ils s'engagent à remettre les lieux en état, mais ne répareront que la partie endommagée de son entrée. La citoyenne s'estime lésée par cette dernière proposition, car l'asphalte de son entrée date seulement de quelques années. Elle la refuse et demande à la Ville de donner suite à son engagement initial. Elle considère la dernière proposition de la Ville injuste et croit qu'elle fait preuve d'inconduite. Elle s'estime donc lésée par la Ville et demande au Bureau de l'ombudsman d'enquêter sur sa plainte.

##### **Enquête**

Le 21 novembre 2008, les commissaires ont, dans un premier temps, rencontré la plaignante chez elle afin de bien comprendre la problématique et de voir l'état des lieux. Ils ont entendu la plaignante et son conjoint exposer la situation qu'ils vivent ainsi que leurs démarches faites auprès de la Ville à ce jour. Les commissaires ont constaté que la borne d'incendie est située face à la porte principale de la propriété de la plaignante, à quelques mètres de l'escalier. La Ville a aussi ajouté sur ce même terrain de la signalisation indiquant la présence de la borne d'incendie et une interdiction de stationner dans la rue. Ces panneaux de signalisation et la borne d'incendie encombrant une bonne partie du petit terrain et cet ensemble n'est pas des plus esthétiques. De plus, la plaignante ne peut utiliser son terrain pour déposer la neige en hiver puisque la borne doit nécessairement être dégagée en tout temps.

Par la suite, les commissaires ont rencontré les représentants du Service de l'ingénierie au Bureau de l'ombudsman.

Le 3 décembre 2008, les commissaires ont rencontré les représentants de la Division de la gestion du territoire de l'Arrondissement des Rivières.

M<sup>e</sup> Marie-Josée Dumais, secrétaire générale du Bureau de l'ombudsman, assistait également à ces rencontres dans le cadre de ses fonctions.

Les commissaires ont de plus demandé à la secrétaire générale d'obtenir certaines précisions auprès de la Division des travaux publics et du Service du développement économique.

## Faits

Dans le cadre de leur enquête, les commissaires ont examiné les faits et les documents déposés. Ils ont cherché à déterminer si la plaignante avait été lésée dans le traitement de sa demande par la Ville.

### ÉLÉMENTS RECUEILLIS AUPRÈS DE LA PLAIGNANTE

L'examen des éléments recueillis auprès de la plaignante a permis aux commissaires de constater les faits suivants :

- La plaignante et son conjoint se sont portés acquéreurs en mai 2005 d'un immeuble de type maison en rangée, dans l'arrondissement des Rivières. Il s'agit d'une construction neuve. Le vendeur a de plus réalisé les travaux d'infrastructures requis pour l'ouverture de la rue. Un *addenda* joint au contrat préliminaire fait état d'un engagement du vendeur à déplacer la borne d'incendie en dehors du terrain. Cet engagement faisait suite à une demande de la plaignante de déplacer cette borne d'incendie qu'elle jugeait nuisible à cet endroit et inesthétique. Cette condition d'achat a été maintenue lors de la signature de l'acte de vente en mai 2005, mais aucun montant d'argent n'a été retenu pour garantir l'exécution de la condition.
- La plaignante mentionne que le vendeur l'a informée de démarches faites auprès de la Ville concernant le déplacement de la borne d'incendie. Il lui aurait dit que la Ville avait accepté le déplacement, mais que des discussions étaient en cours afin de savoir qui ferait les travaux et, dans le cas où ce serait la Ville, quel montant il devrait assumer.
- En septembre 2006, comme le vendeur n'a toujours pas respecté la condition, la plaignante intente une action judiciaire contre lui. En octobre 2007, les parties s'entendent hors cour et le vendeur s'engage à nouveau à déplacer la borne d'incendie. Le vendeur reprend les discussions avec la Ville quant aux modalités relatives au déplacement, mais ne parvient pas à s'entendre. La plaignante explique que durant cette période elle a contacté le représentant du Service de l'ingénierie, afin de savoir exactement où en était le dossier. Il lui aurait dit que la Ville était prête à réaliser les travaux, mais que le vendeur ne voulait pas payer le montant exigé par la Ville. Le document P-1 déposé par la plaignante confirme l'accord de la Ville à enlever la borne d'incendie du terrain de la plaignante et qu'un coût de 6 800 \$ est demandé au promoteur. Étant donné l'arrivée de l'hiver, les travaux seront mis en suspens. En mars 2008, le vendeur fait faillite; la plaignante perd donc ses recours contre lui.
- Lors de ses démarches avec le vendeur, la plaignante a constaté que la borne d'incendie est localisée en partie sur son terrain alors qu'elle devrait l'être dans l'emprise de la rue. En mai 2008, elle demande à la Ville d'enlever la borne d'incendie de sa propriété. Le 6 mai, le Service de la gestion des immeubles lui répond que sa demande sera étudiée, mais que certaines difficultés sont à prévoir étant donné que la rue et ses infrastructures n'ont toujours pas été cédées à la Ville.
- Le 30 mai, le responsable du Service de l'ingénierie contacte la plaignante et l'informe que sa demande est en traitement. Le 25 août, un représentant du Service de la gestion des immeubles la contacte et lui apprend alors que la borne d'incendie ne peut être enlevée en raison de certaines normes de protection incendie. Elle appelle alors le Service de l'ingénierie qui lui confirme cette

information et discute avec elle de trois autres alternatives :

- déplacer la borne à la limite du terrain de l'ensemble des quatre maisons en rangée;
  - déplacer la borne d'incendie dans le stationnement d'un édifice à logements situé à proximité;
  - déplacer la borne d'incendie dans l'emprise de la rue, mais dans le prolongement du muret séparant sa propriété de celle de son voisin.
- Selon la plaignante, cette dernière proposition, faite à titre de compromis, est acceptée par le Service de l'ingénierie et il est convenu que les travaux se feront dans les prochaines semaines.
  - Le 27 août, un représentant du Service de la Gestion des immeubles se présente chez la plaignante et lui fait signer un document préparé par la Ville. Par ce document intitulé « Autorisation de droit de passage et d'exécution de travaux pour la relocalisation d'une borne d'incendie », la plaignante autorise la Ville à enlever la borne d'incendie localisée sur son terrain. Bien que l'endroit où serait déplacée la borne d'incendie ne soit pas précisé, pour la plaignante, il est clair que ce document faisait suite à l'entente du 25 août.
  - Le jeudi 16 octobre, des employés de la Division des travaux publics se présentent chez la plaignante et commencent à creuser autour de la borne d'incendie en mentionnant à son conjoint alors présent qu'ils ont des vérifications à faire. Ils refermeront rapidement le trou et quitteront les lieux sans lui préciser pourquoi.
  - Le 17 octobre, la plaignante contacte le représentant du Service de l'ingénierie afin de savoir pourquoi les travaux n'ont pas été exécutés. Ce dernier l'informe que les employés de la Division des travaux publics ont fait des vérifications et disent ne pas être en mesure d'exécuter les travaux comme prévu à cause de contraintes techniques majeures qui généreraient des coûts d'exécution trop élevés. Il ajoute que seul le déplacement dans l'emprise reste possible, mais que la borne d'incendie restera en façade de sa propriété. De plus, la Ville en creusant devra possiblement briser son muret et une partie de l'asphalte de son entrée d'auto. L'asphaltage partiel de l'entrée sera refait, si nécessaire, pour compléter la réparation. Étant donné que cette proposition ne respecte pas l'entente conclue avec la Ville, qu'elle implique que la borne d'incendie restera en façade de la propriété et que son entrée d'auto presque neuve ne sera pas remise entièrement en état, la plaignante refuse cette proposition.

#### ÉLÉMENTS RECUEILLIS AUPRÈS DU SERVICE DE L'INGÉNIERIE

Lors de la rencontre avec les représentants du Service de l'ingénierie, ceux-ci ont apporté les précisions suivantes concernant ce dossier :

- Les projets d'ouverture de rue sont gérés par le Service du développement économique. Le Service de l'ingénierie est en support pour l'exécution des travaux requis.
- Le promoteur d'un projet d'ouverture de rue doit s'associer une équipe technique (ingénieurs, arpenteurs) qui prépare un projet conforme aux exigences techniques de la Ville.
- En novembre 2002, l'ingénieur du promoteur a déposé à la Ville des plans pour la réalisation du projet d'ouverture de la rue. Les travaux ont été acceptés provisoirement au printemps 2003.
- La surveillance des travaux est assurée par un ingénieur mandaté et payé par le promoteur. Celui-ci doit s'assurer que les travaux sont réalisés selon les plans déposés et les exigences de la Ville. La localisation des infrastructures municipales est effectuée par l'arpenteur-géomètre mandaté par le promoteur.
- Les plans initiaux illustraient des branchements de services pour un ensemble de trois maisons en rangée à l'endroit où est construite la maison de la plaignante. Les bornes d'incendie ont sans doute été installées selon cette planification. Les plans « tels que construits » déposés en 2005 illustraient aussi trois branchements. Or, dans les faits, des branchements pour quatre unités ont été faits et quatre permis de construction ont été délivrés.
- Le Service de l'ingénierie n'est pas consulté par l'Arrondissement lors de l'émission des permis ou de changement de lotissement pour des immeubles de moins de six logements. Ces processus relèvent des Arrondissements. Il n'y aurait donc pas de vérification pour s'assurer que les projets

de construction concordent avec les infrastructures de rue mises en place.

- En mai 2005, soit cinq mois après l'émission du permis de construction, le Service de l'ingénierie a reçu de la Division de la gestion du territoire une demande d'analyse pour le déplacement de la borne d'incendie. Dans son analyse, le Service de l'ingénierie recommande le déplacement de la borne, mais mentionne que cela devra être aux frais du propriétaire. Un dépôt de 6 400 \$ devrait lui être exigé. Ces instructions sont transmises le 30 mai 2005 à la Division des travaux publics de l'Arrondissement des Rivières.
- Cette rue comporte actuellement d'autres déficiences, mais, à la connaissance des représentants du Service de l'ingénierie, la Ville n'a plus de montant en garantie pour faire exécuter les correctifs. Le Service du développement économique a confirmé cette information. De plus, le promoteur a fait faillite.
- Lors des discussions en août 2008 avec la plaignante, le représentant du Service de l'ingénierie croyait pouvoir faire déplacer la borne d'incendie comme elle le demandait. Il a par la suite rencontré les représentants de la Division des travaux publics de l'Arrondissement des Rivières afin de leur demander d'exécuter les travaux. Ce n'est qu'après les vérifications faites le 16 octobre 2008 que la Division des travaux publics l'a informé qu'elle ne pouvait faire les travaux en raison des difficultés techniques rencontrées. Cette Division hésitait même à s'engager à faire les travaux pour déplacer la borne d'incendie dans l'emprise, car elle devrait alors briser les aménagements tout autour de celle-ci. Ces travaux étaient jugés complexes et coûteux.

#### ÉLÉMENTS RECUEILLIS AUPRÈS DE LA DIVISION DE LA GESTION DU TERRITOIRE

Le 3 décembre 2008, les commissaires ont rencontré les deux représentants de la Division de la gestion du territoire de l'Arrondissement des Rivières. Cette rencontre a permis d'apporter certains éclaircissements concernant le processus d'émission des permis dans les dossiers de cette nature. Ils ont recueilli les faits suivants :

- Habituellement, dans les projets d'ouverture de rue, la Division de la gestion du territoire reçoit une confirmation selon laquelle les infrastructures sont complétées à la satisfaction de la Ville et que la rue lui a été cédée. À compter de ce moment, l'Arrondissement est autorisé à délivrer des permis de construction sur cette rue.
- En juin 2003, le Service de l'ingénierie a acheminé un mémoire à plusieurs services les informant qu'il recommandait que soit décrétée l'ouverture de la rue. L'ingénieur responsable précise que la majorité des travaux d'infrastructures ont été complétés à la satisfaction de la Ville et les pièces requises pour compléter le dossier ont été fournies. Enfin, il ajoute que les travaux restant, évalués à près de 300 000 \$, seront exécutés à l'automne 2003 et que le promoteur a fourni à la Ville une lettre en garantissant la réalisation. Le directeur de la Gestion du territoire, qui n'était pas à ce poste à ce moment, croit que cette lettre a constitué l'autorisation dont sa division avait besoin pour amorcer la délivrance des permis. Il n'a retrouvé aucune autre note à ce sujet au dossier.
- Le promoteur a déposé, le 22 septembre 2004, une demande de permis pour la construction de l'immeuble de la plaignante. Un plan projet d'implantation illustrant quatre maisons en rangée pour ce complexe a été déposé avec la demande de permis. La borne d'incendie localisée sur le terrain de la plaignante y apparaît.
- Lors de l'analyse de la demande de permis, le technicien constate qu'il n'y a qu'un seul lot pour ces constructions. Il devra donc attendre le nouveau lotissement (quatre terrains) avant de compléter l'analyse de la demande. Le permis est délivré le 14 décembre 2004.
- Le technicien dit avoir constaté la présence de la borne d'incendie sur le terrain de la plaignante, mais considérant que les infrastructures de la rue ne relèvent pas de sa division, il n'est pas intervenu à ce sujet. Selon lui, la borne d'incendie n'étant pas nuisible à la construction, malgré l'empiètement, il pouvait donc délivrer le permis. La situation aurait pu être différente si elle avait été localisée, par exemple, dans l'entrée d'auto.

- Selon le directeur de la Division de la gestion du territoire, il est de la responsabilité du Service de l'ingénierie de vérifier que les infrastructures mises en place dans la rue soient réalisées conformément aux plans et selon les attentes de la Ville.

### **Conclusion et recommandation**

Au terme de leur enquête, les commissaires concluent :

1. Que la plainte de la plaignante est fondée à l'égard de la façon dont sa demande a été traitée par la Ville. Toutefois, ils ne peuvent conclure que la position de la Ville, quant aux travaux, est déraisonnable.

En effet, il ressort des témoignages entendus et des documents déposés que, de 2005 à août 2008, la Ville a toujours été disposée à déplacer la borne d'incendie en dehors du terrain de la plaignante. Malheureusement, la Ville et le promoteur ne sont pas parvenus à s'entendre sur les modalités d'exécution et ce dernier a fait faillite avant de pouvoir les réaliser. La plaignante avait toutefois raison de croire, depuis l'achat de sa propriété en 2005, que ce déplacement serait possible et que la Ville y collaborerait. Rien ne semblait mettre en doute la faisabilité des travaux. Ce n'est qu'en août 2008, trois ans plus tard, que les représentants de la Ville l'informent que cette borne d'incendie doit être maintenue à cet endroit pour assurer la protection incendie. Afin de régler le problème, la Ville accepte alors de la déplacer sur la limite de propriété, soit dans le prolongement du muret de béton séparant les maisons. La Ville lui fait signer les documents requis en août 2008 pour exécuter les travaux requis. Or, ce n'est qu'en octobre 2008 que la Division des travaux publics informe l'Ingénierie qu'elle ne peut procéder à ces travaux jugés trop complexes.

2. Les commissaires croient que les représentants de la Ville ont manqué de rigueur dans ce dossier en prenant des engagements auprès de la citoyenne alors que la faisabilité des travaux n'avait pas été vérifiée. Il apparaît que la proposition faite à la plaignante était prématurée, malgré la bonne foi du représentant du Service de l'ingénierie. Considérant que c'est le représentant du Service de l'ingénierie qui prend entente avec le citoyen, mais que c'est la Division des travaux publics de l'Arrondissement qui décide si elle exécutera les travaux, les commissaires croient qu'une plus grande prudence et une meilleure concertation sont de mise. Par conséquent, les différentes alternatives devraient être analysées par les deux services et seulement celles retenues devraient être proposées aux citoyens. Dans ce dossier, la Ville a créé des attentes à la plaignante, et celle-ci a vécu, avec raison, une vive déception et un sentiment d'injustice.

3. Les commissaires considèrent qu'il n'est pas dans leur mandat de déterminer quels travaux doivent être réalisés par la Ville. Toutefois, ils croient que les représentants des différents services concernés devraient s'asseoir ensemble dans les meilleurs délais afin d'examiner toutes les alternatives possibles. Différentes alternatives ont été regardées dans les dernières années (enlèvement complet de la borne d'incendie, déplacement à l'ouest, déplacement dans l'emprise), mais les conclusions n'ont pas toujours été les mêmes. Le coût des travaux pour enlever la borne d'incendie était estimé à 5 800 \$, en 2007, alors que le directeur de division du Service de l'ingénierie a plutôt fait état d'un coût de 16 000 \$, lors de l'enquête. Ce dernier fait même état qu'il pourrait maintenant envisager d'acquérir la parcelle de terrain où est localisée la borne d'incendie.

Les commissaires croient donc que la Ville doit adopter une position éclairée et la présenter à la plaignante. La solution proposée devrait tendre à satisfaire la citoyenne considérant que les inconvénients subis par cette dernière sont dus, en bonne partie, aux manquements de la Ville dans la gestion du dossier d'ouverture de cette rue. La Ville devra, de toute façon, trouver une solution afin de mettre fin à l'empiètement. De plus, le fait que l'asphaltage de la rue ne sera complété qu'au printemps 2009, pourrait aider à identifier la solution appropriée. Si la solution consistant à déplacer la borne d'incendie de l'autre côté de la rue était retenue, soit la solution la plus prometteuse selon les commissaires, la Ville aurait encore la chance de réaliser ces travaux avant de compléter l'asphaltage.

4. Enfin, les commissaires suggèrent à la Ville de porter une attention toute particulière aux processus décisionnels suivants mis en cause au cours de l'enquête, afin de voir s'il est possible d'éviter qu'une telle situation se reproduise :

- l'acceptation provisoire des rues et le suivi des travaux pour la correction de déficiences, le cas échéant, afin de s'assurer de leur conformité aux plans déposés;
- le traitement indépendant des demandes de permis (gestion du territoire) par rapport aux infrastructures mises en place (ingénierie).

Les commissaires concluent que cette situation (mauvais emplacement de la borne d'incendie) résulte d'une série de circonstances malencontreuses. Cette situation n'aurait pas dû se produire ou aurait dû être corrigée avant octobre 2008. Toutefois, considérant que c'est la citoyenne qui est maintenant prise avec le problème, la Ville doit collaborer à le résoudre.

2008-12-18