

Rapport
Bureau de l'ombudsman de la ville de Gatineau
Commission No. 2007-02

«Problèmes d'affaissement de rues de la Ville entraînant la formation de flaques d'eau»

Deux citoyens demandent à la Ville de prendre des mesures afin d'éviter la formation régulière de flaques d'eau devant l'entrée de leur propriété en raison de dénivellations incorrectes sur les rues attenantes à chaque propriété.

I PROCÉDURES ET CONSTATATIONS

Une commission a été formée en juin 2007 pour examiner la situation. Au cours de cette commission, les commissaires ont :

- A) rencontré les deux citoyens et trois représentants du Module Travaux publics et environnement; et
- B) pris connaissance des documents soumis par les parties, notamment de photographies prises par la première requérante et des rapports et procédures de la Ville (voir liste en annexe).

Dans le cadre de cette commission, les commissaires ont constaté les faits suivants :

- 1) la première requérante concernée habite la même résidence depuis 1993. En 2000, la Ville a procédé au pavage de la rue sur laquelle se situe sa résidence. À cette occasion, la Ville a enlevé une bande d'asphalte d'une largeur de six pieds de son entrée charretière. La requérante déplore que depuis ce temps, de l'eau s'accumule régulièrement devant son entrée, créant ainsi des flaques d'eau et l'accumulation de boue. Le puisard situé plus loin sur la rue ne peut récupérer cette eau;

- 2) selon la requérante, l'eau s'accumule après chaque pluie ou durant la fonte des neiges, sur une largeur de six pieds dans son entrée et jusqu'à la moitié de la rue. Durant l'été, après une pluie abondante, l'assèchement se fait sur une période n'excédant pas deux jours. À l'automne et au printemps, les flaques d'eau restent plus longtemps et durant l'hiver l'eau accumulée gèle et crée des plaques de glace. La requérante mentionne que les automobilistes et les cyclistes doivent passer dans le centre de la rue lors de ces accumulations. Elle considère qu'en plus de causer des inconvénients constants pour les résidants de la propriété, la situation crée un danger pour la sécurité du public, notamment l'hiver en raison de la glace qui se forme.
- 3) Selon la requérante, suite à une visite sur place en février 2000, un inspecteur des Travaux publics lui aurait dit que le problème serait corrigé. L'installation d'un puisard près de l'entrée de la requérante était une solution envisagée comme correctif. Malgré plusieurs interventions auprès de la Ville et de son conseiller municipal de quartier, elle n'a pas réussi à faire régler le problème. Suite à une nouvelle demande d'intervention auprès de la Ville, en juillet 2006, une autre vérification a été effectuée. La Ville aurait indiqué alors que la dénivellation sur la rue était mineure et insuffisante pour exiger une intervention, et que la situation ne répondait pas aux normes de correction.
- 4) Tel que mentionné précédemment, l'installation d'un puisard près de l'entrée de la requérante aurait été considérée comme solution au problème d'accumulation d'eau. Le conseiller du quartier avait indiqué à la requérante qu'il était prêt à utiliser son budget discrétionnaire annuel pour assumer les coûts d'installation. Toutefois, cette solution n'a pas eu de suite.
- 5) La requérante a décidé de porter plainte au Bureau de l'ombudsman le 29 novembre 2006, en soumettant des photographies pour illustrer le cas. Au moment de sa rencontre avec les commissaires le 11 juin 2007, elle a remis une pétition signée par 14 autres résidants de la rue, à l'appui de sa requête.¹
- 6) Le second requérant habite depuis 5 ans sur sa rue. L'asphaltage de la rue où il habite a été fait il y a environ 2 ans

¹ Le Bureau de l'ombudsman a été créé par résolution du conseil municipal de la Ville de Gatineau le 14 septembre 2006. Il est devenu opérationnel par la nomination des commissaires le 30 janvier 2007.

et de l'eau s'accumule depuis ce temps devant son entrée de façon régulière, en particulier à l'automne et au printemps. Le puisard serait trop haut de sorte qu'il ne récupère qu'une partie de l'eau de surface. Sans considérer que ce soit un problème majeur, le requérant trouve cependant la situation passablement incommodante en raison de la saleté qui s'accumule et du fait que les occupants de la résidence doivent régulièrement passer dans l'eau à pied et avec leur véhicule. Il ajoute que la situation est plus sérieuse durant l'hiver en raison de la glace qui se forme.

- 7) Le requérant a fait des demandes d'intervention en 2005 et 2006, mais on lui aurait indiqué que l'affaissement était insuffisant pour justifier une intervention de correction. Une nouvelle requête a été adressée au début de 2007 et, suite à une vérification sur place, la Ville lui a donné la même réponse, en précisant que l'ajout d'asphalte ne serait pas une solution efficace, puisque celle-ci se dégraderait assez rapidement et ne ferait que transporter le problème ailleurs. Il a fait une demande d'intervention au Bureau de l'ombudsman, le 19 avril 2007.
- 8) Les deux citoyens ont mentionné que des représentants de la Ville avec qui ils avaient traité, en particulier au service d'opération de terrain du module Travaux publics et environnement, leur avaient répondu à certaines occasions de façon plutôt cavalière relativement à leurs requêtes. Ils ont aussi indiqué que les explications données par les représentants de la Ville, quant à l'impossibilité de corriger les situations, n'étaient pas suffisamment précises.
- 9) Les représentants de la Ville reconnaissent qu'il existe un problème de flaques d'eau dans les rues de la municipalité. Selon une évaluation approximative, ils estiment qu'il y aurait environ entre 500 et 600 flaques d'eau signalées annuellement à la Ville par ses citoyens. Ils font valoir qu'il y a une dégradation alarmante des infrastructures routières et qu'ils doivent faire face à des demandes croissantes de réparation, avec des budgets insuffisants. Ils doivent donc établir des priorités en fonction des budgets alloués. Les priorités de réparation des infrastructures sont les suivantes :
 - A) asphaltage suite à des travaux d'excavation;
 - B) grappes de nid de poules;
 - C) structures surélevées et bordures;
 - D) flaques d'eau causant des inconvénients majeurs et mettant en cause la sécurité des personnes.

La proportion des travaux effectués au regard de cette dernière priorité représente entre 1 % et 2 % du budget alloué à cette fin.

- 10) Pour ce qui est spécifiquement des flaques d'eau dans les rues, il n'y a pas encore eu d'harmonisation des normes et procédures des anciennes Villes depuis la fusion en une seule Ville en 2002. Dans la partie est de la Ville, la norme administrative prévoit que les affaissements dans les rues ne sont pas corrigés, sauf dans des cas particuliers où la dénivellation est très prononcée (réunion du Comité de la gestion du territoire 1996-10-02, Item GT 96-10-47). Les représentants du secteur est, nous ont indiqué que la norme applicable pour ces cas était un affaissement d'un minimum de trois pouces (7,5 centimètres), pouvant entraîner des dommages aux véhicules.
- 11) Dans la partie ouest de la Ville, les responsables considèrent qu'il y a une flaque d'eau considérable lorsqu'elle couvre complètement le devant de l'entrée, qu'elle empêche le citoyen d'emprunter son entrée et qu'il est possible de faire la correction en maintenant la pente de la rue. Dans de telles circonstances, le cas est inscrit sur une liste de correction et celle-ci est effectuée éventuellement, selon les ressources disponibles. Même si aucune décision formelle n'a été prise à ce sujet, les responsables de la Ville du secteur ouest utilisent au plan pratique la norme d'un minimum de trois pouces en vigueur dans le secteur est de la Ville.
- 12) Lorsqu'il faut apporter une correction plus importante dans la rue (jusqu'à cent pieds ou 30,48 mètres) pour faire disparaître un affaissement, tout en respectant la pente d'écoulement, les deux secteurs suivent la même procédure. Il réfère le cas au service d'ingénierie pour que celui-ci le prenne en considération dans leur programme de réfection par rapiéçage ou méga-rapiéçage.
- 13) Les responsables des Travaux publics ont demandé dans le passé, lors de la discussion des budgets annuels, que plus de ressources soient allouées afin d'ajouter une quatrième équipe pour l'asphaltage dans le secteur est de la Ville. Cette quatrième équipe aurait permis de faire davantage de réfections dans cette partie de la Ville où les infrastructures couvrent une plus grande proportion du réseau routier total et où l'état général est plus dégradé que dans certains autres secteurs. Toutefois, cette demande n'a pas été priorisée.

- 14) Le secteur ouest de la Ville dispose aussi de trois équipes pour l'asphaltage. Dans le passé, les équipes faisaient davantage de corrections pour les flaques d'eau, mais en raison de la réduction des budgets et des autres besoins qui sont devenus plus nombreux, elles en font moins maintenant. Les représentants de la Ville reconnaissent qu'il y a un certain manque de cohérence dans l'interprétation des critères mentionnés. Il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre un nid-de-poule par rapport à un affaissement ou une correction d'asphalte. Il arrive que certains nids-de-poule ou affaissements qui n'exigeraient pas une réparation immédiate soient quand même réparés. Le personnel n'a pas nécessairement la même conception de la notion d'urgence par rapport à la notion d'importance, ni les mêmes caractéristiques d'une dénivellation majeure par rapport à une dénivellation mineure.
- 15) La question de l'inspection des travaux d'asphaltage a aussi été discutée avec les responsables de la Ville. Ceux-ci ont indiqué qu'en raison du volume élevé de travail et du manque de ressources professionnelles, la vérification de la conformité des travaux d'asphaltage n'est pas toujours faite immédiatement après les travaux. Il s'ensuit que les correctifs tardent, ce qui peut occasionner une dégradation plus rapide des infrastructures routières, situation non acceptable.
- 16) Les représentants de la Ville nous ont indiqué que l'utilisation du budget discrétionnaire (procédure administrative SG-002-2002)² d'un conseiller municipal pour la réfection d'une infrastructure pourrait être envisagée en principe, mais qu'ils avaient plusieurs préoccupations à cet égard. Le processus d'utilisation de ce fonds est plus complexe. En effet, ces travaux ne sont pas effectués par les services de la Ville déjà pleinement occupés, mais confiés au secteur privé. Le processus s'avère ainsi plus long. Par ailleurs, selon la procédure, on préfère que ces budgets soient utilisés à des travaux servant plusieurs citoyens, comme la réfection d'un parc. L'utilisation de ce budget pour corriger des problèmes plus particuliers risque de créer des précédents quant aux critères à suivre et possiblement quant à une utilisation inégale

² Le budget discrétionnaire des membres du conseil a été créé pour permettre aux conseillers d'apporter un soutien financier ou technique aux organismes sociaux et communautaires pour les aider à atteindre leurs objectifs ou pour contribuer à l'aménagement de quartier.

de ce budget. Plus important encore, plusieurs autres citoyens pourraient se prévaloir d'un tel précédent et il serait très difficile de gérer de manière équitable les nombreuses demandes.

- 17) Pour ce qui est de l'information donnée à la première requérante par un inspecteur de la Ville de Gatineau en février 2000 à l'effet que le problème auquel elle faisait face serait corrigé (voir point 3 ci-haut), les représentants de la Ville ont indiqué que cet inspecteur, assigné temporairement à l'équipe d'inspection, n'avait pas l'autorité de déterminer les situations qui pouvaient être priorisées. Concernant le ton brusque qu'auraient utilisé certains employés des Travaux publics avec les deux requérants, ils ont indiqué que les directives administratives spécifiaient de toujours traiter de façon convenable avec les citoyens. Sans pour autant approuver ces comportements, les représentants de la Ville ont indiqué que les employés en cause ont pu faire preuve d'impatience en raison des demandes répétées et insistantes des requérants.

Conclusion

Les cas soulevés par les deux requérants ne tombaient pas sous les normes prévues par la Ville et cette dernière n'est pas intervenue pour apporter de correctifs. Toutefois, l'enquête de la Commission a mis en lumière un certain nombre de zones d'amélioration qui pourraient être considérées afin d'offrir de meilleurs services aux citoyens. La Commission a relevé : le manque d'uniformisation dans les normes des deux parties (est-ouest) de la Ville, les explications insuffisantes aux citoyens sur les raisons de non-intervention, la façon inappropriée de répondre à ces derniers en certaines occasions, la faiblesse de l'inspection des travaux d'asphaltage et l'insuffisance des ressources allouées pour la réfection des affaissements de rues entraînant la formation de flaques d'eau.

II ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

1. Harmonisation et clarification des normes administratives

Même si la Commission conclut que les décisions de la Ville quant aux deux cas en cause étaient fondées compte tenu des normes administratives en vigueur, elle a aussi constaté que ces dernières comportaient certaines faiblesses qui entraînaient un manque d'uniformité et laissaient place à une perception de manque de transparence chez les citoyens.

Tel qu'indiqué dans la partie I du rapport, les normes administratives suivies datent d'avant la fusion de la Ville, en 2002. Celle en vigueur dans la partie est de la Ville a été précisée en 1996, dans un comité de travail, alors que dans la partie ouest de la Ville, on suit des critères non écrits, ceux mêmes utilisés avant la fusion. Même s'ils ont le même objet, ils ne semblent pas avoir été consignés dans aucun rapport ou directive de l'ancienne Ville d'Aylmer. Il s'ensuit que les inspecteurs et les contremaîtres des deux parties de la Ville n'appliquent pas les critères de la même façon. Cela entraîne une iniquité dans l'exécution des services aux citoyens d'un secteur à l'autre ou tout le moins, une perception d'iniquité. Les représentants de la Ville reconnaissent d'ailleurs qu'il y a des interprétations différentes par les inspecteurs quant aux situations qui nécessitent des corrections ou pas.

Par ailleurs, la norme administrative en vigueur dans la partie est depuis 1996, est plutôt succincte et vague. Le libellé de la norme quant aux corrections d'affaissement se lit ainsi : « la politique prévoit que les affaissements dans les rues ne sont pas corrigés, sauf dans les cas particuliers où la dénivellation est très prononcée ». Ce sont les responsables des Travaux publics qui ont établi qu'une dénivellation très prononcée devait être d'un minimum de trois pouces et pouvant entraîner des dommages aux véhicules. Ce dernier critère n'est pas consigné par écrit. Compte tenu de la diminution de la disponibilité des ressources et des besoins grandissants de réfection, le manque de précision des normes administratives, en entraîne une application variable en fonction des différents inspecteurs ou contremaîtres. Cette situation crée des inégalités entre les citoyens. Les citoyens sont également en droit de connaître de façon précise la norme administrative qui régit ces situations en se référant à un document écrit. L'adoption d'une politique précise applicable à l'ensemble du territoire, assurerait pour les citoyens une plus grande transparence relative aux décisions prises à ce sujet.

Conséquemment, la Commission recommande :

Recommandation 1

Que la Ville adopte dans les meilleurs délais une politique écrite déterminant de façon claire les circonstances où un affaissement de rues créant des flaques d'eau nécessite un correctif, et que cette politique s'applique de façon uniforme à tous les secteurs de la Ville.

Recommandation 2

2.1 Que la Ville prenne les mesures nécessaires pour que la vérification de la conformité des travaux d'asphaltage soit faite adéquatement dès leur réalisation.

2.2 **Communication avec les citoyens**
Cette commission d'enquête nous a permis de constater que les informations fournies aux requérants, par les employés des Travaux publics quant aux raisons pour ne pas effectuer des corrections aux rues, n'étaient pas toujours suffisamment claires. Dans le cas de la première requérante, on lui a fourni des explications contradictoires. Le fait que les normes administratives de la Ville relatives aux affaissements soient plutôt vagues et générales et qu'elles ne soient pas harmonisées, ne facilite sûrement pas le travail des responsables qui ont à prendre les décisions et qui doivent les expliquer aux citoyens. La mise en œuvre de la première recommandation s'avère donc d'autant plus importante dans cette perspective.

Par ailleurs, le ton employé par certains employés de ce service dans leurs communications avec les requérants était inapproprié. Même si certains citoyens peuvent être insistants et difficiles à satisfaire, le personnel de la Ville doit demeurer courtois et civilisé dans ses communications avec les citoyens.

Afin d'assurer une communication transparente et courtoise avec les citoyens, la Commission recommande :

Recommandation 3

3.1 Que les responsables des Travaux publics rappellent au personnel de ce service l'importance de fournir aux citoyens des explications complètes et claires sur les décisions prises face aux demandes de ces derniers et de traiter avec eux de façon courtoise et civilisée.

3.2 Ressources allouées à la réfection des rues

Il ressort de cette Commission d'enquête que les ressources financières allouées à la réfection des rues n'ont pas été augmentées à travers les années, proportionnellement à l'accroissement du nombre de kilomètres de rue accru avec le développement de la Ville. Par ailleurs, l'investissement dans la réfection des rues était plus limité dans certaines des anciennes villes, de sorte que le réseau nécessite des réparations plus importantes dans certains secteurs. Tel que constaté, la part des travaux consacrée à la réparation des affaissements créant des flaques d'eau a diminué au cours des dernières années. Le nombre élevé de demandes de réparation pour l'ensemble de la Ville révèle l'ampleur du problème.

La Commission reconnaît que le niveau de services à offrir aux citoyens est une question qui dépasse son mandat. Cependant, elle considère que l'insuffisance des investissements dans la réfection du réseau de rue aggrave la détérioration des infrastructures routières de la Ville à chaque année. L'allocation de ressources additionnelles pourrait permettre de créer une quatrième équipe d'asphaltage qui pourrait se consacrer, du moins pour une bonne partie de son temps, à la réparation des affaissements entraînant la création de flaques d'eau. Considérant l'ampleur du problème, un tel budget supplémentaire améliorerait la qualité des services aux citoyens. La Ville devrait donc se pencher sérieusement sur la question des ressources allouées à la réfection des rues.

La Commission suggère aux autorités municipales :

Suggestion 1

D'examiner avec beaucoup d'attention la nécessité d'allouer des ressources additionnelles pour la réfection des rues de la Ville.

Suggestion 2

D'utiliser une base de données intégrant sur un seul support l'inventaire et l'état des niveaux d'aqueduc et d'égout dans l'ensemble de la Ville, pour mieux faire face aux difficultés d'établissement et d'application des priorités d'interventions relatives aux affaissements. Ce logiciel de traitement des données fournirait une vision globale des infrastructures et permettrait de déterminer plus facilement les plans et les priorités d'intervention.

ANNEXE

1. Documents fournis par le citoyen

- Photographies fournies par le requérant de la rue devant l'entrée de sa résidence lors du dépôt de sa plainte et au moment de sa rencontre avec les commissaires le 11 juin 2007.
- Pétition signée par 14 autres résidants de la rue soumise par la requérante au moment de sa rencontre avec les commissaires, le 11 juin 2007.

2. Documents fournis par la Ville

- Mémo interne préparé par les responsables du Module des Travaux publics sur la question des dénivellations en vue de la rencontre avec les commissaires du Bureau de l'ombudsman, le 21 juin 2007.
- Compte rendu de la réunion du comité de la gestion du territoire du 2 octobre 1996 contenant la politique de l'ancienne Ville de Gatineau relativement aux flaques d'eau (N° 1996-10-02, item GT-96-10-47).
- Deux documents touchant le système intégré d'aide à la décision (SIAD). Le premier est une présentation au comité plénier des Travaux publics et environnement le 10 octobre 2006. Le second est aussi une présentation du processus d'implantation d'un SIAD pour la Ville de Gatineau.