

RAPPORT D'ENQUÊTE
DOSSIER N° 2023-3286

Occupation illégale d'un terrain vacant et nuisances
District de Lucerne

Maryline Caron
Ombudsman de Gatineau

Table des matières

Liste des acronymes et abréviations	3
Description sommaire de la plainte.....	4
Objets de la plainte.....	4
Attente du citoyen	4
Portée de l’enquête	4
Entrevues	5
Documentation.....	5
Analyse des faits	6
Résumé des actions de l’administration municipale antérieures à l’intervention de l’OG	6
Implication du Centre de services d’Aylmer (2020 et 2022)	6
Inspection du SUDD (2020)	6
Intervention du SPVG (2021)	7
Inspection par le SEMR (2021).....	7
État de situation à la suite de l’intervention de l’OG	7
Implication du Centre de services (2023)	7
Inspection conjointe du SEMR et du SUDD (2023)	7
Implication du Service des biens immobiliers et du Service des affaires juridiques (2023)	8
Constats	8
Conclusion	9
Recommandations	9
Recommandation n° 1.....	9
OMB-DG-2023-1.0	10
Recommandation n° 2.....	10
OMB-DG-2023-1.1	10
Retour sur les attentes du citoyen.....	11

Liste des acronymes et abréviations

CISSSO	Centre intégré de santé et de services sociaux
CS	Centre de services
OG	Ombudsman de Gatineau
SBI	Service des biens immobiliers
SEMR	Service de l'eau et des matières résiduelles
SPVG	Service de police de la Ville de Gatineau
SUDD	Service de l'urbanisme et du développement durable
UNIC	Unité d'intervention de crise

Description sommaire de la plainte

Le citoyen se plaint de l'occupation illégale de lots vacants depuis plus de 7 ans. Ces lots appartiennent en partie à la Ville et à des propriétaires privés. Les images satellites démontrent l'ampleur des installations par la présence d'une roulotte, de matériaux de revêtement extérieur, d'un abri hivernal pour véhicule ainsi que plusieurs véhicules dont : une automobile, un camion, une motoneige, deux remorques, etc. L'occupant sans droit a également construit un chemin pour se rendre aux installations.

Plusieurs requêtes ont été enregistrées pour adresser diverses problématiques. Les installations de l'occupant sont situées approximativement à 100 mètres de la propriété du citoyen. Le citoyen exprime des préoccupations à l'égard :

- D'une possible contamination de son puits artésien, car l'occupant n'aurait pas d'installation septique conforme ;
- Du risque d'incendie par l'utilisation d'une génératrice, de feux extérieurs et du chauffage au bois qui provient de l'abattage d'arbres environnants ;
- Du bruit causé, entre autres par une tronçonneuse pour l'abattage d'arbre et l'utilisation d'équipement d'excavation pour des travaux non autorisés.

Le citoyen a été avisé par le Centre de services qu'il devait enregistrer des requêtes au Centre d'appels non urgents, ce qu'il a fait à plusieurs reprises sans que les nuisances cessent.

Objets de la plainte

Les objets de la plainte visent la tolérance de l'occupation illégale de lots vacants qui génère des nuisances ainsi que l'application de la réglementation pour de possibles infractions relatives :

- Au bruit généré par l'utilisation d'une génératrice, de l'équipement d'excavation, d'une tronçonneuse et par les motos ainsi que des motoneiges ;
- À la pollution d'une source d'eau et à la contamination du sol ;
- À l'absence d'autorisation et de permis pour réaliser divers travaux de construction ;
- À l'absence d'autorisation pour abattre des arbres.

Attente du citoyen

L'intervention des services municipaux pour adresser les nuisances et relocaliser le « squatteur ».

Portée de l'enquête

L'Ombudsman de Gatineau a obtenu la confirmation que l'occupation illégale des lots vacants a débuté il y a 8 ans et qu'un des lots appartient à la Ville. Compte tenu de la documentation disponible, l'analyse se limite aux actions de l'administration municipale à partir de l'an 2020. Il convient de préciser que certains employés initialement impliqués ne font plus partie de l'effectif de la Ville, tandis que de nouvelles personnes ont été nommées pour assurer la gestion de ce dossier.

Entrevues

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

- De la direction du Centre de services d'Aylmer (CS) ;
- De la direction du Service de l'urbanisme et du développement durable (SUDD) ;
- De la direction du Service de police de la Ville de Gatineau (SPVG) ;
- De la cheffe de division du Service de l'eau et des matières résiduelles (SEMR) ;
- De la cheffe de service des biens immobiliers (SBI).

Documentation

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

- Les requêtes :
 - 166xx03 (2020-04) : URB nuisance - véhicule récréatif ;
 - 167xx43 (2020-05) : ENV nuisance – autre ;
 - 172xx38 (2020-08) : URB nuisance – véhicule récréatif ;
 - 173xx02 (2020-10) : VOI – nettoyage de la voie publique - débris ;
 - 182xx44 (2021-09) : POL - paix et bon ordre – attroupement ;
 - 18xxx11 (2021-10) : ENV - arboriculture – arbre abattu illégalement.
- [Carte interactive \(Géoportail de l'urbanisme\)](#) ;
- Correspondances par courriels pour les années 2020, 2022 et 2023 ;
- [Cadre de référence municipal en itinérance, Ville de Gatineau, 2020](#) ;
- [Plan d'action triennal 2021-2023 en itinérance](#) ;
- [Radio-Canada : la crise du logement pourrait s'aggraver à Gatineau, selon un nouveau rapport du FRAPRU \(janvier 2023\)](#) ;
- [FRAPRU : Crises du logement et droits humains au Québec - Rapport à la défenseure fédérale du droit au logement \(décembre 2022\)](#) ;
- [Code civil du Québec](#) ;
- Rapports d'inspection du SUDD (septembre 2020 et mai 2023) ;
- Rapport d'inspection du SEMR (mai 2023) ;
- [Règlement 44-2003 concernant le bruit sur le territoire de la Ville de Gatineau](#) ;
- [Règlement 501-2005 d'administration des règlements d'urbanisme, article 62](#) ;
- [Règlement 532-2020 de zonage, articles 363.1 et 363.2](#) ;
- [Règlement 658-2010 concernant les nuisances sur le territoire de la Ville de Gatineau](#) ;
- [Règlement 801-2017 relatif aux empiètements sur les propriétés municipales du domaine public de la Ville de Gatineau.](#)

Analyse des faits

Résumé des actions de l'administration municipale antérieures à l'intervention de l'OG

Implication du Centre de services d'Aylmer (2020 et 2022)

D'après la correspondance par courriel, il y a eu des communications entre le SUDD, le Centre de services et le SPVG. **En avril 2020**, le directeur du CS en fonction à cette époque a demandé que l'identification de l'occupant soit faite par le SPVG avec l'objectif de lui transmettre une mise en demeure pour qu'il retire ses installations des lots vacants. Advenant l'incapacité à identifier l'occupant, une consultation auprès du Service des affaires juridiques serait planifiée pour vérifier la possibilité d'obtenir une ordonnance de la cour.

Suivant l'identification de l'occupant par le SPVG, l'agent a exprimé l'opinion qu'il conviendrait de délivrer une mise en demeure, étant donné que l'occupant est installé depuis environ 5 ans et qu'il doute de son départ des lieux. Trois accès pour accéder aux installations de l'occupant ont été identifiés, dont un difficilement accessible en véhicule.

Les discussions se sont poursuivies entre le SPVG, un représentant de la direction du Centre de services et un des citoyens qui réside à proximité des lots occupés. À la suite d'une discussion du représentant du CS avec la mère de l'occupant, il a été convenu d'accorder une tolérance conditionnelle à l'occupant sans droit, étant donné son état de santé psychologique et les mesures sanitaires dues à la pandémie de Covid-19. Des services de soutien ont été offerts à l'occupant et celui-ci les aurait refusés.

Les conditions à respecter pour conserver la tolérance étaient les suivantes :

1. Ne plus couper d'arbres sur aucun des lots ;
2. Ne plus souiller les terrains (bidon d'huile, essence, etc.) ;
3. Garder le milieu propre ;
4. Respecter la réglementation sur le bruit.

En novembre 2022, la direction du Centre de services d'Aylmer assure un suivi. Une nouvelle évaluation de la santé psychologique de l'occupant est réalisée par le SPVG et l'équipe de médiation sociale. Sa santé psychologique étant jugée stable, une injonction est considérée.

Inspection du SUDD (2020)

En avril 2020, à la suite de l'identification de l'occupant, l'agent du SPVG enregistre la requête 166xx03 pour demander l'aide et l'implication du SUDD pour que l'occupant quitte les lieux, car il a constaté que ce dernier a installé une roulotte, des panneaux solaires et des fils électriques, le tout jugé non sécuritaire.

En août 2020, la requête 172xx38 indique que l'occupant a commencé à couper du bois avec une scie mécanique et qu'il y a deux roulottes et des motoneiges sur les lots. Des avis d'infraction ont été délivrés par le SUDD aux propriétaires de ces lots pour l'occupation d'un terrain sans

autorisation, pour une construction ne pouvant servir d'habitation et pour un abri hivernal non conforme. Le citoyen est informé que la situation est complexe d'un point de vue légal, car elle implique un « squatteur ». Il est précisé que les suivis seront effectués de manière appropriée.

En septembre 2020, une inspection est réalisée par le SUDD et un rapport d'inspection du SUDD relève plusieurs infractions.

En décembre 2022, compte tenu de la tolérance octroyée, la plainte est fermée à la suite d'une décision du représentant du Centre de services.

Intervention du SPVG (2021)

En septembre 2021, la requête 182xx44 porte sur des bruits générés par des travaux de construction. La résolution de cette requête mentionne qu'une intervention policière a déjà eu lieu en 2020 et qu'une intervention policière n'est pas requise à ce moment-ci, comme l'occupant n'a pas commis d'infraction « criminelle » et qu'aucune demande d'expulsion n'a été reçue. Il est également précisé que le dossier est pris en charge par le SUDD.

Inspection par le SEMR (2021)

En octobre 2021, la requête 183xx11 pour dénoncer un abattage d'arbre est enregistrée. Initialement, la requête a été assignée au SUDD, puis transférée au SEMR. L'inspection a été reportée à l'été, car l'accès au terrain se faisait par des chemins forestiers très mouillés. L'inspection prévue à l'été n'a pas eu lieu. L'occupant sans droit a donc pu abattre un nombre indéterminé d'arbres sans autorisation.

État de situation à la suite de l'intervention de l'OG

Implication du Centre de services (2023)

La direction du Centre de services assure la coordination des services municipaux concernés. Suivant l'inspection, l'occupant est informé des infractions et du bris des conditions liées à la tolérance. Un délai de trois mois lui est donné pour quitter les lieux. Advenant une absence de collaboration de l'occupant, des procédures judiciaires seront enclenchées.

Inspection conjointe du SEMR et du SUDD (2023)

Le 8 mai 2023, faisant suite à la demande de la direction du Centre de services, une inspection du SEMR et du SUDD est réalisée et permet de constater des infractions à la réglementation municipale.

Les infractions au règlement des nuisances (658-2010) observées par le SEMR sont indiquées dans la lettre d'avis à l'occupant sans droit et comprennent:

- La présence de déchets, de substances nauséabondes, de contaminants et de matériaux de construction ;
- La présence de pneus à l'extérieur d'un bâtiment fermé ;
- L'abattage d'arbres ;

- Le rejet des eaux usées dans un ouvrage d'assainissement à partir d'un système de traitement des eaux mobiles sans l'autorisation de la Ville ;
- Le rejet dans l'environnement des eaux usées domestiques, des eaux ménagères ou des eaux de cabinet d'aisances.

Les infractions relevées par le SUDD quant à l'interdiction d'utiliser une roulotte comme bâtiment principal¹ et au camping non autorisé² sur les lots vacants occupés ne sont pas nommées dans la lettre d'avis à l'occupant sans droit.

Lors de l'inspection, l'équipe UNIC est présente pour assurer un soutien à l'occupant. Cependant, malgré l'émotivité de l'occupant, l'équipe UNIC n'a pas eu à intervenir. La santé psychologique est jugée stable.

Implication du Service des biens immobiliers et du Service des affaires juridiques (2023)

À la suite de la première lettre d'avis, la direction du Centre de services consulte le SBI afin de valider la procédure et le contenu d'une deuxième lettre qui devra être envoyée à l'occupant. Il a été convenu que le SBI sera le signataire de la lettre.

16 juin 2023, une nouvelle lettre d'avis, à être signée par le SBI, est rédigée après consultation avec le Service des affaires juridiques. Les modifications apportées incluent l'ajout des infractions du SUDD. La lettre précise à l'occupant sans droit que le 28 juillet 2023 est la date butoir pour quitter les lieux.

Constats

L'analyse du dossier permet de dégager des constats entourant la tolérance octroyée.

- 1- L'orientation initiale donnée par la direction du Centre de services en avril 2020 est jugée adéquate ;
- 2- Le SPVG et le SUDD ont effectué les suivis requis pour le traitement des requêtes, tout en s'assurant d'une prise en charge, selon leurs responsabilités respectives ;
- 3- Une tolérance est octroyée sans l'implication du CISSSO pour l'évaluation professionnelle de la santé psychologique et des besoins de soutien psychosocial ;
- 4- La tolérance est octroyée sans procédure d'encadrement pour un suivi périodique des conditions à respecter ni pour l'échéance de la tolérance de l'occupation illégale ;
- 5- Il n'y a aucun document officiel qui définit les motifs justifiant la tolérance octroyée ;
- 6- Le SBI n'a pas été consulté, bien que la responsabilité pour l'application du règlement sur les empiètements relève du directeur de ce service ;

¹ [Art. 381 du règlement de zonage \(532-2020\)](#)

² [Règlement de zonage, annexe A, code 749](#)

- 7- Les multiples infractions relevées par le SUDD et le SPVG en 2020 et en 2021 n'ont donné lieu à aucun avis ou constat d'infraction en raison de la tolérance octroyée sur le lot municipal ;
- 8- La décision de reporter de 8 mois l'inspection pour abattage d'arbre en raison d'un chemin forestier mouillé, malgré deux autres accès, n'est pas justifiable et va à l'encontre de la priorité accordée à la protection des arbres et du couvert forestiers ;
- 9- À compter de mai 2023, la coordination des services assurée par la direction du Centre de services et les démarches qui en découlent sont jugées adéquates ;
- 10- La lettre d'avis d'infraction datée du 17 mai 2023 adressée à l'occupant sans droit fait abstraction des infractions relevées par le SUDD et donne un délai de 3 mois pour quitter les lieux ;
- 11- La direction du Service des affaires juridiques a été impliquée en mai 2023 ;
- 12- La lettre d'avis du SBI révisée, datée du 16 juin 2023, inclue les infractions relevées par le SEMR, celles du SUDD et le délai pour quitter les lieux est fixé au 28 juillet 2023 ;
- 13- Des informations sur les ressources d'aide disponibles sont annexées à la lettre d'avis du SBI ;
- 14- Le directeur du SLSDC, responsable du plan d'action en itinérance, a été saisi de la situation par l'ombudsman.

Conclusion

L'Ombudsman de Gatineau conclut que l'octroi de la tolérance à l'occupant sans droit sans l'implication du réseau de la santé et des services sociaux et en l'absence de concertation entre les divers services municipaux expose des lacunes dans la gestion administrative et constitue un manquement grave justifié par :

1. L'absence d'une entente formelle nécessitant des autorisations et un protocole d'encadrement pour un suivi périodique des conditions de la tolérance et de la santé psychologique de l'occupant sans droit ;
2. La décision du Service de l'eau et des matières résiduelles de reporter de huit mois l'inspection pour abattage d'arbres représente une omission volontaire ayant permis à l'occupant sans droit de perpétuer des actions dommageables à l'environnement.

Recommandations

Étant donné que les deux recommandations suivantes exigent une coordination interservices, elles sont adressées à la Direction générale.

Recommandation n° 1

Considérant que l'itinérance est une réalité sociale et économique croissante dans plusieurs grandes villes et amplifiée depuis à pandémie ;

Considérant la crise du logement, la spéculation immobilière à Gatineau et la hausse des occupants sans droit, il est justifié de mettre en place des règles particulières pour gérer avec bienveillance ces nouvelles situations ;

Considérant que l'itinérance est une responsabilité collective impliquant le Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Outaouais (CISSSO), les organismes communautaires et que la Ville est un partenaire qui doit faire preuve de leadership ;

Considérant que la Ville a aussi l'obligation de faire respecter la réglementation municipale :

OMB-DG-2023-1.0

L'OG recommande de mettre en place un comité permanent dont le mandat serait d'établir un plan de suivi spécifique aux occupants sans droit et d'implanter un protocole d'encadrement et d'autorisation, en tenant compte d'une analyse de risque et du partage des responsabilités entre les services municipaux concernés et les partenaires externes, s'il y a lieu.

Indicateurs de résultat :

- ❖ Constitution du comité permanent ;
- ❖ Procédure d'encadrement et d'autorisation.

Recommandation n° 2

Considérant que les inspecteurs des services municipaux rencontrent régulièrement des obstacles pour recueillir la preuve requise au constat d'infraction ;

Considérant que les ressources humaines dédiées aux inspections sont limitées ;

Considérant la réticence des citoyens à témoigner devant la cour municipale, principalement en raison de la crainte de subir des représailles ;

Considérant l'importance de tenir compte de la protection des données personnelles (Loi 25) :

OMB-DG-2023-1.1

L'OG recommande d'évaluer les conditions administratives et légales permettant de recourir à des outils technologiques tels que l'utilisation de drones et les dispositifs de vidéosurveillance, afin d'améliorer l'efficacité des inspections, lorsque requis.

Indicateur de résultat :

- ❖ Procédures pour l'utilisation des outils technologiques retenus, tels que les drones et les dispositifs de vidéosurveillance.

Retour sur les attentes du citoyen

Les démarches en cours pour expulser l'occupant sans droit des trois lots vacants et la prise en charge du dossier pour adresser les nuisances répondent aux attentes du citoyen.



Maryline Caron
Ombudsman

MC/jml

Pièce jointe : [CM-2019-100](#)

Copie conforme :

Directeur général adjoint, Services administratifs
Directrice du Centre de service d'Aylmer
Directeur du SBI
Directrice du SEMR
Directeur du SPVG
Directeur du SLSDC
Directeur du SUDD