

**Council Member Inquiry Form**  
**Demande de renseignement d'un membre du Conseil**

**Subject: Processing applications through Legal Services**

**Objet : Traitement des demandes par le biais des Services juridiques**

**Submitted at:** Agriculture and Rural  
Affairs Committee

**Présenté au:** Comité de l'agriculture et  
des affaires rurales

**From/Exp.:**

**Date:** September 7, 2023

**File/Dossier :**

Councillor/Conseiller  
D. Brown

**Date:** le 7 septembre 2023

ARA-2023-03

**To/Destinataire:**

Legal Services

**Inquiry:**

Over the past several months, residents, landowners, applicants and their representatives have been contacting my office and the office of my colleagues inquiring about the status of their applications that are working through the legal department within the City.

Residents have spoken about applications taking months to work through the City's legal department or external legal counsel that has been retained by applicants who have indicated that what used to take the City a matter of weeks, is now taking close to a year to process.

Residents have shared stories about losing sales of properties due to the delays caused by the City of Ottawa and a lack of communication about progress being made on individual files being shared by staff.

The situation has become so concerning that 11 legal firms circulated a letter to the Mayor, members of ARAC and Senior Staff outlining their concerns.

Therefore can staff respond to the questions below.

1. What is causing the backlog?

2. How many files from infrastructure agreements, development applications, rural severances and other cases that require oversight by the municipality are backlogged?
3. How long does it take for these files to work their way through the Legal standard process prior to the pandemic vs. now).
4. How many agreements are generated through the Legal Department per week?
5. Can the City send some of these applications to external firms to expedite the processing of the backlogged files.
6. How does the Legal department determine which external law firms can assist with these types of backlogs?
7. Can staff outline the selection process used to retain an external law firm
8. What is the cost of retaining an external firm?
9. How are the costs recovered?
10. Do staff require the intervention of Committee or Council to improve the situation?

**Demande de renseignement:**

Dans les derniers mois, des résidents, des propriétaires fonciers, des requérants et leurs représentants ont contacté mon bureau et celui de mes collègues pour connaître l'état du traitement de leur demande par les Services juridiques de la Ville.

Certains résidents m'ont confié que leur demande avait mis des mois à être traitée par les Services juridiques ou un conseiller juridique externe engagé par le requérant et que ce qui prenait auparavant quelques semaines à la municipalité prend maintenant près d'un an.

D'autres m'ont dit avoir raté des occasions de vente à cause des retards occasionnés par la Ville et du manque de communication sur l'état d'avancement des dossiers individuels transmis par le personnel.

La situation est devenue si problématique que 11 cabinets d'avocats ont envoyé une lettre au maire, aux membres du Comité de l'agriculture et des affaires rurales et à la haute direction pour faire part de leur insatisfaction.

J'ai donc quelques questions pour le personnel :

1. Quelles sont les causes de ce retard?
2. Combien de dossiers concernant notamment des accords d'infrastructure, des demandes d'aménagement et des morcellements de parcelles rurales nécessitant un contrôle de la municipalité sont en attente de traitement?
3. Quelle est la durée normale de traitement de ces dossiers par les Services juridiques (avant la pandémie et aujourd'hui)?
4. Combien d'accords les Services juridiques produisent-ils par semaine?
5. La Ville peut-elle confier certaines de ces demandes à des sociétés externes pour accélérer le traitement des dossiers en souffrance?
6. Comment les Services juridiques choisissent-ils les cabinets d'avocats externes pouvant les aider à rattraper ce type de retards?
7. Le personnel peut-il décrire le processus de sélection d'un cabinet d'avocats externe?
8. Quel est le coût des services d'un cabinet externe?
9. Comment ces coûts sont-ils recouverts?
10. Le personnel a-t-il besoin que le Comité ou le Conseil intervienne pour améliorer la situation?

**Response** (Date: 2023-Nov-21)

### **1. What is causing the backlog?**

Legal Services has been experiencing a delay respecting the review and drafting of Committee of Adjustment agreements which has resulted in an accumulation of applications. The "backlog" is the result of a combination of the COVID-19 Pandemic and associated procedure changes, a period of increased applications and senior staff retirements. Legal Services has been processing through the significant number of applications while training new staff members in the role. The role was previously staffed until the first quarter of 2023 by two part time senior law clerks with cumulatively over fifty years experience. The role through late 2022 into 2023 has been taken on by three full time law clerks. We remain optimistic that the new staff in addition to a temporary outsourcing solution outlined below will address the backlog in a timely fashion.

**2. How many files from infrastructure agreements, development applications, rural severances and other cases that require oversight by the municipality are backlogged?**

In addition to recent applications, there are approximately 120 files from the Committee of Adjustment which will require agreements by law clerks with review by Legal Counsel in order to be processed. Applicants have twenty-two months post approval to submit the necessary documentation to have their consents finalized (decisions typically state that, at the latest, documents must be submitted 40 days before the lapsing date) so there will be many in this group that are not ready for processing by Legal Services.

With respect to other agreements, when the full complement of law clerks is present there is a general ability to meet demand. However, when not fully staffed, difficulties arise. Provision for succession management and training, as well as legal staff taking on assignments or new roles elsewhere in the Corporation is necessary. In the period since 2018, there have been several staff changes from personnel moving to other positions in the Corporation, together with several retirements. Further, while the sixty day timeline for site plan approvals in recent amendments to the *Planning Act* does not apply to the post-approvals process, it is anticipated that it will create expectations for a more expedited process post-approval.

**3. How long does it take for these files to work their way through the Legal standard process prior to the pandemic vs. now).**

The number of agreements processed by Legal Services is addressed in the response to question 4 below.

It is very difficult to assess the timing of files from initiation to finalization, as each one is different in terms of the provision of documentation and clearing of conditions, and Legal Services has no control over those parts of the process. The timing is also dependent upon staff resources and the number of file requests at any given time. For example, in years where development charges are known to be significantly increasing, many applications are requested to be fast-tracked so that building permits may be issued before the date of the increase. This can result in a bottleneck of agreements as many files are added to the workload as priorities. This impacts files already under preparation and impacts timelines with respect to workload and clearing of conditions. One anomaly in Ottawa during the pandemic is that the province initially shut down “non-essential activities”, but the City at all times

through the pandemic continued to move forward with development review, approvals and construction activities. As a result, development continued in Ottawa, with little impact to timelines as the City implemented new methods for payment, delivery of documentation and registration. As the focus was on streamlining process in order to ensure continued development, in many instances the process was faster, when staffing resources permitted it. Competing vacant positions and training new staff was a challenge in the virtual world, given the level of experience and expertise necessary for the specialized type of work performed in this unit, and several staff left the unit for positions in other departments that were wholly virtual with less time-sensitive demands (this unit maintained a rotation of people in the office while adhering to provincial health mandates), or retired, which impacted the training of new staff and left large knowledge gaps on complex files that were not easily filled.

**4. How many agreements are generated through the Legal Department per week?**

To provide an analysis of Legal Services, staff would suggest that an analysis based upon an annual review would be appropriate.

From a workload perspective, registrations are shown within the following years:

**2018 Registrations**

Subdivision	15
Site Plan	86
Condo	8
Easement	75
Release	93
Other*	404
<b>Total:</b>	<b>681</b>

**2019 Registrations**

Subdivision	32
Site Plan	98
Condo	10
Easement	67
Release	106
Other*	463
<b>Total:</b>	<b>776</b>

**2020 Registrations**

Subdivision	20
Site Plan	57
Condo	8
Easement	39
Release	72
Other*	348
<b>Total:</b>	<b>544</b>

**2021 Registrations**

Subdivision	22
Site Plan	50
Condo	8
Easement	22
Release	69
Other*	328
<b>Total:</b>	<b>499</b>

**2022 Registrations**

Subdivision	23
Site Plan	53
Condo	5
Easement	28
Release	45
Other*	427
<b>Total:</b>	<b>581</b>

**2023 Registrations (Q1/Q2)**

Subdivision	10
Site Plan	14
Condo	3
Easement	30
Release	21
Other*	155
<b>Total:</b>	<b>243</b>

Other\* encompasses 17 types of agreements.

**5. Can the City send some of these applications to external firms to expedite the processing of the backlogged files.**

As noted in response to the first inquiry, there is a significant backlog with respect to agreements arising from applications to the Committee of Adjustment. Legal Services has successfully focused efforts to ensure that no application has lapsed due to the failure of the City to provide the required agreements.

However, it is acknowledged that applicants to the Committee of Adjustment may have entered into an agreement of purchase and sale which may have a closing date significantly earlier than the lapsing date. This would result in such applicants seeking to have their matter finalized in a shorter time frame.

In order to address the backlog, the City entered into discussions with Borden Ladner Gervais in June 2023 for this law firm to provide additional resources for completing agreements required through Committee of Adjustment applications. The basis for approaching Borden Ladner Gervais is outlined in the response to question 7 below.

Through discussions with Borden Ladner Gervais, the City was able to arrive in October at an agreed upon process by which applicants could elect to have their agreement processed by Borden Ladner Gervais, on behalf of the City.

Agreements arising from Committee of Adjustment decisions tend to be of less complexity than other agreements that arise during the development approvals process. More experience/training is required with respect to the preparation of other agreements.

**6. How does the Legal department determine which external law firms can assist with these types of backlogs?**

This is responded to in question 7 below.

**7. Can staff outline the selection process used to retain an external law firm**

The City Solicitor, pursuant to the Delegation of Authority By-law, is granted the exclusive authority to retain external Legal Counsel in accordance with Council's direction to "use the most efficient combination of staff and external legal services" necessary to fulfill the Office's mandate. With respect to external lawyers, Legal Services has competitively procured a standing offer with a roster of law firms for the provision of external legal services to support the various practice areas, though the

City Solicitor retains authority to engage other external lawyers where required. In respect of development applications, Borden Ladner Gervais has been identified as the firm to provide legal assistance in this area when needed.

**8. What is the cost of retaining an external firm?**

With respect to the processing of matters arising from the Committee of Adjustment, the City has agreed that the fee would be \$3,000 plus H.S.T.

With respect to other matters, the amount to be paid to the external law firm is determined by the terms of the Strategic Standing Offer.

**9. How are the costs recovered?**

With respect to the matters arising from the Committee of Adjustment, the costs are recovered on a no net cost basis. If applicants elect this process, they are required to pay \$3,000 plus H.S.T. and disbursements, which is the fee paid to Borden Ladner Gervais.

In respect of agreements for Committee of Adjustment applications, where the agreements are prepared by Borden Ladner Gervais, the full cost is paid by the applicant.

The amount of legal work done by external law firms in respect of other development applications is not a significant portion of the overall legal work conducted by external firms retained by the City. In respect of such external legal work done for other types of City matters, a cost centre must be identified in a budget that has been approved by Council.

**10. Do staff require the intervention of Committee or Council to improve the situation?**

The Joint Planning and Housing and Agriculture and Rural Affairs Committee meeting on May 30, 2023 carried the following recommendations:

**THEREFORE BE IT RESOLVED THAT Legal Services undertake a review of their staff complement required to deliver on their responsibilities regarding planning applications and, should additional resources be identified as required, that:**

- a. the pressures be put forward during the 2024 Budget process; and**



**b. the Legal portion of Planning Services fee be adjusted accordingly.**

As a result, the draft budget released on November 8, 2023 allows for six additional F.T.E.'s, being five law clerks and one lawyer, in order to address the pressures outlined in this inquiry. It is anticipated that it will take up to six months to complete the process of hiring and training new staff. .

**Réponse** (Date: le 21 novembre 2023)

**1. Quelles sont les causes de ce retard?**

Les Services juridiques accusent un retard dans l'examen et la rédaction des ententes du Comité de dérogation, ce qui a occasionné une accumulation de demandes. Ce retard s'explique par différentes causes : la pandémie de COVID-19 et la modification des procédures qu'elle a entraînée, une période de demandes accrues et des départs à la retraite chez les cadres supérieurs. Les Services juridiques ont traité un grand nombre de demandes pendant qu'ils formaient des recrues pour ce travail, qui était effectué, jusqu'au premier trimestre de 2023, par deux juristes chevronnés à temps partiel cumulant à eux deux plus de 50 ans d'expérience. Depuis la fin de 2022, trois assistants juridiques à temps plein ont pris la relève. Nous continuons d'avoir bon espoir que cette nouvelle équipe, secondée temporairement par les ressources en sous-traitance mentionnées ci-dessous, saura combler ce retard rapidement.

**2. Combien de dossiers concernant notamment des accords d'infrastructure, des demandes d'aménagement et des morcellements de parcelles rurales nécessitant un contrôle de la municipalité sont en attente de traitement?**

En plus des demandes récentes, on compte environ 120 dossiers du Comité de dérogation en attente d'ententes qui devront être traités par les assistants juridiques, avant d'être revus par un conseiller juridique. Les requérants doivent soumettre, dans les 22 mois suivant l'approbation de leur demande, les documents requis pour achever le processus de consentement (il est habituellement précisé dans la décision que les documents doivent être déposés au moins 40 jours avant la date d'expiration). Il y aura donc dans ce groupe beaucoup de cas dont le dossier ne sera pas prêt à être traité par les Services juridiques.

En ce qui concerne les autres ententes, les Services juridiques sont généralement en mesure de répondre à la demande quand l'équipe des assistants juridiques est au complet, mais autrement, c'est difficile. Il faut des ressources pour gérer et

former la relève ainsi que pour remplacer les membres de l'équipe juridique affectés ailleurs dans l'organisation. Depuis 2018, il y a eu différents changements de personnel, dont des mutations à d'autres postes et plusieurs départs à la retraite. Même si le délai de 60 jours prévu pour l'approbation du plan d'implantation dans les récentes modifications apportées à la *Loi sur l'aménagement du territoire* ne s'applique pas au processus postérieur à l'approbation, cela devrait créer des attentes pour une accélération du processus après l'approbation.

### **3. Quelle est la durée normale de traitement de ces dossiers par les Services juridiques (avant la pandémie et aujourd'hui)?**

La réponse à la question 4 porte sur le nombre de demandes traitées par les Services juridiques.

Il est très difficile d'évaluer le temps de traitement des dossiers de leur réception à leur fermeture, car chaque dossier est unique quant aux documents à fournir et aux conditions à respecter. Ces aspects du processus sont indépendants de la volonté des Services juridiques. Le temps de traitement dépend aussi du personnel disponible et du nombre de demandes en cours. Par exemple, les années de hausse marquée des redevances d'aménagement sont associées à une recrudescence des demandes de traitement accéléré, parce que les gens veulent obtenir un permis de construire avant la date de l'augmentation. Cela risque d'engendrer trop d'ententes à traiter puisque beaucoup de dossiers prioritaires s'ajoutent à la charge de travail, ce qui se répercute sur les dossiers en cours et les échéances dans la charge de travail et la levée des conditions. La pandémie a été marquée par une anomalie à Ottawa : le gouvernement avait initialement interrompu les « activités non essentielles », mais la Ville a poursuivi ses activités d'examen des projets d'aménagement, d'approbation et de construction pendant toute la pandémie. Résultat : l'aménagement a suivi son cours à Ottawa avec peu de retards quand la Ville a adopté de nouveaux modes de paiement, de remise des documents et d'enregistrement. La priorité allait à la simplification du processus pour que se poursuive l'aménagement, et dans bien des cas, le processus s'en est trouvé accéléré quand la dotation en personnel était suffisante. Or, la tenue de concours pour pourvoir les postes vacants et la formation des recrues représentaient un défi dans le monde devenu virtuel, vu le niveau d'expérience et d'expertise qu'exige le travail spécialisé de cette unité. Plusieurs membres du personnel ont quitté l'unité, mutés dans d'autres directions générales, où ils ont travaillé uniquement en ligne et traité des demandes dont les échéances étaient moins pressantes (l'unité a

maintenu une rotation d'employés au bureau dans le respect des directives sanitaires provinciales), ou sont partis à la retraite. Cela s'est répercuté sur la formation des recrues et a laissé d'importants écarts des savoirs sur les dossiers complexes, lacunes difficiles à combler.

#### **4. Combien d'accords les Services juridiques produisent-ils par semaine?**

Le personnel propose, pour analyser les Services juridiques, de procéder à des examens annuels.

Quant à la charge de travail, voici les chiffres des enregistrements:

##### **Enregistrements en 2018**

Lotissements	15
Plans d'implantation	86
Condominiums	8
Servitudes	75
Renonciations	93
Autres*	404
<b>Total :</b>	<b>681</b>

##### **Enregistrements en 2019**

Lotissements	32
Plans d'implantation	98
Condominiums	10
Servitudes	67
Renonciations	106
Autres*	463
<b>Total :</b>	<b>776</b>

##### **Enregistrements en 2020**

Lotissements	20
Plans d'implantation	57
Condominiums	8
Servitudes	39
Renonciations	72
Autres*	348
<b>Total :</b>	<b>544</b>

**Enregistrements en 2021**

Lotissements	22
Plans d'implantation	50
Condominiums	8
Servitudes	22
Renonciations	69
Autres*	328
<b>Total :</b>	<b>499</b>

**Enregistrements en 2022**

Lotissements	23
Plans d'implantation	53
Condominiums	5
Servitudes	28
Renonciations	45
Autres*	427
<b>Total :</b>	<b>581</b>

**Enregistrements en 2023**

Lotissements	10
Plans d'implantation	14
Condominiums	3
Servitudes	30
Renonciations	21
Autres*	155
<b>Total :</b>	<b>243</b>

Autres\* : Cette catégorie comprend 17 types d'ententes.

**5. La Ville peut-elle confier certaines de ces demandes à des sociétés externes pour accélérer le traitement des dossiers en souffrance?**

Comme il a été précisé dans la réponse à la première demande de renseignements, il y a des retards importants dans le traitement des ententes découlant des demandes faites au Comité de dérogation. Les Services juridiques ont réussi à affecter leurs ressources de façon à éviter que des demandes ne deviennent caduques faute d'entente produite à temps par la Ville.

Toutefois, on sait que certains requérants ont signé une convention d'achat et de vente dont la date de clôture peut être substantiellement antérieure à la date d'expiration, d'où les demandes d'accélération de traitement de dossier.

Pour combler le retard, la Ville a entamé des discussions avec Borden Ladner Gervais en juin 2023 afin que ce cabinet d'avocats fournisse des ressources additionnelles pour la conclusion des ententes nécessaires au traitement des demandes présentées au Comité de dérogation. Le contexte des discussions avec le cabinet est décrit dans la réponse à la question 7 ci-dessous.

Au terme de ces discussions, la Ville a convenu avec Borden Ladner Gervais en octobre d'un processus par lequel le requérant pourrait faire traiter son entente par le cabinet au nom de la Ville.

Les ententes découlant de décisions du Comité de dérogation tendent à être moins complexes que les autres ententes produites par le processus d'approbation des projets d'aménagement. La préparation d'autres ententes nécessite en effet une plus grande expérience ou une meilleure formation.

**6. Comment les Services juridiques choisissent-ils les cabinets d'avocats externes pouvant les aider à rattraper ce type de retards?**

Voir la réponse à la question 7

**7. Le personnel peut-il décrire le processus de sélection d'un cabinet d'avocats externe?**

L'avocat général, selon le *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs*, est investi du pouvoir exclusif de retenir les services de conseillers juridiques externes conformément à la directive du Conseil voulant qu'il « [ait] recours à la combinaison d'employés et de conseillers juridiques externes la plus efficiente, selon les besoins ». Les Services juridiques ont réuni par offres à commandes concurrentielles une liste de cabinets pour la prestation de services juridiques externes dans différents domaines de pratique. L'avocat général se réserve toutefois le droit d'engager d'autres avocats externes si nécessaire. Pour les demandes d'aménagement, Borden Ladner Gervais a été désigné comme fournisseur de l'aide juridique dans ce domaine.

**8. Quel est le coût des services d'un cabinet externe?**

Quant au traitement des dossiers relevant du Comité de dérogation, la Ville a convenu que les honoraires seraient de 3 000 \$, TVH en sus.

Pour les autres dossiers, le montant payable au cabinet externe varie selon les modalités de l'offre permanente stratégique.

#### **9. Comment ces coûts sont-ils recouverts?**

Les frais des dossiers du Comité de dérogation sont recouvrables sans coût net. Si le requérant choisit ce processus, il doit verser 3 000 \$, TVH en sus, et les débours, soit les honoraires payés à Borden Ladner Gervais.

Dans le cas des ententes associées aux demandes relevant du Comité de dérogation, le requérant assume l'intégralité des frais quand l'entente est établie par Borden Ladner Gervais.

La charge de travail juridique confiée aux cabinets externes en lien avec les autres demandes d'aménagement ne représente pas une part importante de l'ensemble des services fournis par les cabinets externes auxquels la Ville fait appel. Pour ces services externes associés aux autres types de dossiers municipaux, un centre de coûts doit être désigné dans un budget approuvé par le Conseil.

#### **10. Le personnel a-t-il besoin que le Comité ou le Conseil intervienne pour améliorer la situation?**

La réunion conjointe entre le Comité de la planification et du logement et le Comité de l'agriculture et des affaires rurales du 30 mai 2023 a débouché sur les recommandations suivantes :

**PAR CONSÉQUENT, IL EST RÉSOLU QUE les Services juridiques procèdent à l'examen de leurs besoins en effectif afin de s'acquitter de leurs responsabilités dans l'étude des demandes d'aménagement et que, s'il faut prévoir des ressources supplémentaires :**

- a) **les impératifs soient débattus pendant le processus de budgétisation de 2024;**
- b) **la tranche juridique des honoraires des Services de planification soit rajustée en conséquence.**

Par conséquent, le budget préliminaire paru le 8 novembre 2023 prévoit six ETP supplémentaires, soit cinq assistants juridiques et un avocat, pour répondre aux besoins pressants dont fait état la présente réponse. On prévoit qu'il faudra compter jusqu'à six mois pour le processus d'embauche et de formation des recrues.

**Standing Committees / Commission Inquiries:**

**Demande de renseignements des Comités permanents / Commission :**

*Response to be listed on the Agriculture and Rural Affairs Committee Agenda of November 30, 2023*

*La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Comité de l'agriculture et des affaires rurales prévue le 30 novembre 2023*