

**Planning Committee and
Community and Protective
Services Committee
Joint Report 1
April 28, 2021**

39

**Comité de l'urbanisme et
Comité des services
communautaires et de protection
Rapport conjoint 1
le 28 avril 2021**

**Rapport au
Report to :**

**Réunion extraordinaire conjointe du Comité des services communautaires et de
protection et Comité de l'urbanisme**

**Special Joint Meeting of Community and Protective Services Committee and
Planning Committee**

22 avril 2021 / April 22, 2021

**et au Conseil / and Council
28 avril 2021 / April 28, 2021**

**Soumis le 8 avril 2021
Submitted on April 8, 2021**

**Soumis par:
Submitted by
Don Herweyer
Directeur / Director**

**Développement économique et planification à long terme / Economic
Development and Long Range Planning, Direction générale de la planification, de
l'infrastructure et du développement économique / Planning, Infrastructure and
Economic Development Department
613-580-2424, 28311, Don.Herweyer@ottawa.ca**

**Personne-ressource:
Contact Person
Marika Atfield,
Urbaniste / Planner, Politique de la planification / Policy Planning
613-580-2424, 41488, marika.atfield@ottawa.ca**

Ward: CITY WIDE / À L'ÉCHELLE DE LA VILLE File Number: ACS2021-PIE-EDP-0005

OBJET: **Modification du *Règlement de zonage* visant à permettre la location de courte durée des logements des zones résidentielles de la ville**

SUBJECT: **Zoning By-law Amendments to Permit the Short-Term Rental of Residential Dwelling Units City-Wide**

RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

Que le Comité des services communautaires et de protection et le Comité de l'urbanisme recommandent au Conseil :

1. d'approuver des modifications du Règlement de zonage 2008-250 concernant les définitions relatives aux gîtes touristiques et aux hôtels et ajouter de nouvelles définitions et dispositions pour la location de courte durée et la location de chalets, tel qu'expliqué en détail dans le document 1;
2. d'approuver une modification temporaire (trois ans) du Règlement de zonage 2008-250 afin de permettre la location de courte durée de logements des zones résidentielles de la ville, tel qu'expliqué en détail dans le document 2;
3. que la modification temporaire du Règlement de zonage énoncée dans la recommandation 2 soit conditionnelle à l'entrée en vigueur du Règlement sur la location de courte durée connexe proposé dans le rapport ACS2021 EPS-PPD-0001.

REPORT RECOMMENDATIONS

That the Community and Protective Services Committee and Planning Committee recommend that Council:

1. Approve amendments to Zoning By-law 2008-250 to modify existing definitions for Bed and Breakfast and Hotel uses and introduce new definitions and provisions for Short-term rental and Cottage rental, as detailed in Document 1;

- 2. Approve a temporary (three-year) amendment to Zoning By-law 2008-250 to permit the short-term rental of residential dwelling units city-wide, as detailed in Document 2; and**
- 3. That the temporary Zoning By-law Amendment set out in Recommendation 2 be conditional upon the coming into full force and effect of the related Short-Term Rental By-law proposed in report ACS2021-EPS-PPD-0001.**

RÉSUMÉ

Les modifications proposées dans ce rapport ont pour but de soutenir un projet pilote de trois ans mis de l'avant par la Direction générale des services de protection et d'urgence (DGSPU) de la Ville dans le Rapport de l'Étude sur les logements locatifs et du régime réglementaire approuvé par le Conseil en novembre 2019 ([ASC2019-EPS-GEN-0015](#)). Ce rapport fait état d'un certain nombre de répercussions négatives qu'ont les plateformes de réservation en ligne qui facilitent la location de courte durée de logements dans les zones résidentielles et contient des recommandations pour la réglementation de ces utilisations, y compris un règlement concernant un système de permis et d'inscription. La location de courte durée de logements dans une zone résidentielle n'est pas considérée comme une utilisation résidentielle du terrain et n'est pas autorisée dans les zones résidentielles; toutefois, il est nécessaire de clarifier les définitions actuelles afin de permettre une application appropriée. Les modifications proposées feront la distinction entre les utilisations résidentielles du terrain et les utilisations commerciales d'unités résidentielles.

Le zonage recommandé a pour but de faciliter la mise en œuvre de la stratégie de réglementation pilote de la DGSPU. Les dispositions de zonage proposées ne seront donc pas autonomes et ont pour but de permettre la mise à l'essai complète de l'approche réglementaire et des permis, comme le prévoit le Règlement sur le système de permis et d'inscription. L'adoption du Règlement de zonage dépendra de l'adoption simultanée du Règlement proposé sur le système de permis et d'inscription (Règlement sur les locations de courte durée) préparé par la DGSPU.

Deux modifications du Règlement de zonage sont proposées pour faciliter la mise en œuvre du programme pilote : la première vise à ajouter des définitions de la location de courte durée et la seconde permettra ces utilisations de façon provisoire en tant

qu'utilisation secondaire au sein de la résidence principale d'un exploitant. Les autorisations limitées s'appliqueront à l'ensemble de la ville afin de faciliter leur réglementation par l'entremise du Règlement sur le système de permis et d'inscription, qui est proposé en tant qu'outil réglementaire plus efficace. Les locations de courte durée qui ne visent pas la résidence principale de l'exploitant constitueront une utilisation distincte qui ne sera pas autorisée, sauf dans certaines zones rurales de la ville où les locations pour des vacances sont considérées comme une pratique de longue date ayant moins de répercussions sur les communautés environnantes et la disponibilité des logements (grâce à la nouvelle définition du terme « location de chalet »). Une preuve de résidence principale sera exigée pour l'approbation du permis; on trouvera plus de détails à cet égard dans le rapport conjoint de la DGSPU (ACS2021-EPS-PPD-0001).

Le rapport ci-dessous répond à des questions telles que : qu'est-ce qu'un logement de courte durée, quelles sont les autorisations en vigueur pour de telles utilisations, et pourquoi ces utilisations sont considérées comme étant de nature commerciale. La justification d'une définition de l'utilisation fondée sur la période de location (durée du séjour) et la « résidence principale » est également examinée ainsi que la jurisprudence et les dispositions en matière de zonage de municipalités comparables. Les chevauchements qui existent entre les définitions en vigueur et celles proposées, notamment en ce qui concerne les hôtels, sont abordés.

La consultation du public pour ce programme pilote a été réalisée par l'équipe de la DGSPU en 2019. Le personnel de l'urbanisme a également organisé des réunions avec les parties intéressées de l'industrie en 2020 et a diffusé deux documents publics et une demande de commentaires au cours du projet.

Les répercussions sur l'utilisation du terrain associées à la location de courte durée temporaire seront gérées par le biais du *Règlement sur le système de permis et d'inscription (Règlement sur la location de courte durée)* et surveillées par l'équipe de la DGSPU. Ultérieurement, si le Conseil souhaite étendre le projet pilote en tant que stratégie de réglementation permanente, le Service de l'urbanisme pourra, en coordination avec la DGSPU, examiner si des modifications supplémentaires sont appropriées, par exemple en combinant les gîtes touristiques et les locations de courte durée en une seule définition dans le *Règlement de zonage*. Les autorisations temporaires n'entraîneront pas l'acquisition de droits non conformes à la loi permettant

de poursuivre l'exploitation après la période de mise à l'essai.

EXECUTIVE SUMMARY

The amendments proposed in this report are to support a temporary three-year pilot project proposed by the City's Emergency and Protective Services Department (EPS) in their Report on [Rental Accommodations Study and Regulatory Regime](#) approved by Council in November 2019. That report identified a number of negative impacts resulting from online booking platforms that facilitate short-term rental of residential dwelling units, along with recommendations for the regulations of such uses, including a Permit and Registration System By-law. The short-term rental of residential units is not considered a residential land use and is not currently permitted in residential zones; however, clarification of existing definitions is required in order to allow appropriate enforcement. The proposed amendments will distinguish between residential land uses and commercial uses operated within residential units.

The recommended zoning is to facilitate the pilot EPS regulatory strategy. Proposed zoning provisions will therefore not be stand-alone and have the intent of allowing for a fulsome piloting of the permit and regulatory approach as provided in the Permit and Registration System By-law. The Zoning By-law enactment will be dependent on the concurrent enactment of the proposed Permit and Registration System By-law (Short-Term Rental By-law) prepared by EPS.

Two Zoning By-law amendments are proposed to facilitate the pilot program: the first is to introduce definitions for short-term rental use; and the second will temporarily permit these uses as a secondary use within an operator's principal residence. The limited permissions will apply across the entire city so as to facilitate their regulation through the proposed Permit and Registration System By-law, which is proposed as a more effective enforcement tool. Short-term rentals which are not the principal residence of the operator will be a distinct use that will not be permitted except in certain rural areas of the City where vacation rentals have been determined to be a longstanding practice with fewer impacts to surrounding communities and housing availability (through the new defined term 'cottage rental'). Demonstration of principal residence will be required as part of permit approval, for which details can be found in the joint EPS report (ACS2021-EPS-PPD-0001).

The below report addresses questions such as: what are short-term accommodations,

what permissions currently exist for such uses, and why are they considered commercial in nature. The rationale for defining the use on the basis of rental period (length of stay) and 'principal residence' is also reviewed, as well as case law and zoning provisions of comparable municipalities. Any overlap that exists between existing and proposed definitions, particularly with respect to hotels, are addressed.

Public consultation for this pilot program was carried out by the EPS team in 2019. Planning staff also conducted meetings with industry stakeholders in 2020 and provided two public circulations and request for comment over the course of the project.

Land use impacts associated with the temporary short-term rental use will be addressed through the Permit and Registration System By-law (Short-Term Rental By-law) and monitored by the EPS team. In the future, should Council wish to extend the pilot as a permanent regulatory strategy, the planning department may, in coordination with EPS, review whether additional amendments are appropriate such as combining bed and breakfast and short-term rental into one definition in the Zoning By-law. The temporary permissions will otherwise not result in legal non-conforming rights to continue operation following the trial period.

CONTEXTE

Il faut apporter au Règlement de zonage les modifications proposées afin de permettre d'instituer une structure-cadre pilote de trois ans pour la réglementation de la location à court terme des logements sur les plateformes en ligne dans la Ville d'Ottawa. Cette structure-cadre pilote, recommandée par la Direction générale des services de protection et d'urgence (DGSPU) en 2018, a été approuvée par le Conseil municipal le 27 novembre 2019 (cf. [ASC2019-EPS-GEN-0015](#)).

Dans le cadre du zonage actuel, il n'est pas permis de nouer à court terme des logements dans les zones résidentielles. La location à court terme n'est autorisée que sous deux formes : dans les zones résidentielles, lorsqu'il s'agit d'un gîte complémentaire (location à court terme de chambres accessoires dans le logement) ou dans les zones commerciales dans les hôtels (location à court terme de chambres d'hôtel généralement accompagnée de services).

C'est pourquoi il est nécessaire d'adopter, relativement à la location à court terme, de

nouvelles définitions et dispositions pour permettre de louer à court terme des logements entiers dans les zones résidentielles. Les autorisations proposées doivent être complémentaires (secondaires) seulement par rapport à la vocation résidentielle à long terme. Autrement dit, on continuera d'interdire les logements destinés à être loués à court terme exclusivement afin de protéger le parc de logements à l'intention des résidents de la Ville.

Dans la pièce 2 du rapport approuvé de la DGSPU, on propose aussi des exemptions pour les chalets dans les zones rurales :

« Selon l'évaluation qu'a faite le personnel de la location des chalets et des autres résidences secondaires, il s'agit d'une pratique de longue date, qui ne donne généralement pas lieu aux mêmes inconvénients communautaires ni aux mêmes problèmes de santé et de sécurité du public que dans les zones urbaines et suburbaines. C'est pourquoi le personnel recommande que les hôtes des maisons en LCT dans les zones rurales (AG, RR et RU) soient tenus d'obtenir un permis de LCT, mais soient exemptés de déposer la preuve de résidence principale et de répondre aux exigences relatives à la limite d'occupation. » (ASC2019-EPS-GEN-0015)

Pour donner suite à cette exemption proposée pour les chalets, on a adopté une motion (n° 24/30 pour demander au personnel de la Ville de passer en revue la possibilité d'étendre cette exemption aux logements secondaires et aux annexes résidentielles dans les zones rurales, comme l'indique l'annexe A du Plan officiel.

Les modifications proposées doivent respecter les politiques du Plan officiel d'Ottawa relativement à la compatibilité des vocations, en prévoyant différentes options de logements et en faisant la promotion de la viabilité économique, surtout dans les zones rurales. Pour des renseignements plus circonstanciés à propos de la conformité à la politique municipale et à la politique provinciale, veuillez consulter l'appendice A qui accompagne ce rapport (préparé par Stantec Consultants).

Les logements ne sont pas conçus pour être loués à court terme. Le cadre réglementaire proposé par la DGSPU peut constituer un outil plus efficace dans la réglementation de cette vocation temporaire. Le zonage proposé permettra de réunir des données supplémentaires afin de déterminer les incidences et de savoir s'il convient d'adopter en permanence les deux règlements municipaux.

Le Règlement sur les permis et le système d'inscription (le « Règlement sur la location à court terme »), mis au point par la DGSPU, et les modifications du Règlement de zonage devront entrer en vigueur en même temps pour s'appliquer comme prévu. Les hôtes des logements loués à court terme ne seront autorisés à exercer leurs activités qu'avec un permis délivré par la Ville selon les modalités exposées dans le rapport de la DGSPU (ACS2021-EPS-PPD-0001). L'objectif de ce projet pilote consiste à élaborer et à mettre à l'essai un régime global pour la réglementation appropriée et la surveillance des opérations de location à court terme qui se déroulent sur le territoire de la Ville même si elles ne sont pas conformes au Règlement de zonage. Ce projet pilote vise à répondre à des inquiétudes bien connues à propos de la location à court terme des logements en faisant l'essai de différents moyens de réglementation et d'application (dans le cadre du Règlement sur la location à court terme) pour cette vocation.

La surveillance et la gestion du programme seront assurées par la DGSPU. On réunira un ensemble de données pertinentes, notamment sur les plateformes de location à court terme et grâce aux permis délivrés par la Ville afin de déterminer le nombre et la localisation des opérations de location, la fréquence des activités locatives, les demandes de services et les incidents causant des inconvénients ou des problèmes de conformité, ainsi que les répercussions sur l'offre et l'abordabilité des logements, dans la mesure du possible. On s'inspirera des données émanant des entreprises tierces de surveillance du Web pour évaluer et mesurer l'efficacité du régime de permis ainsi que son incidence sur les collectivités et sur les services de la Ville.

Cette modification n'aura pas pour effet de créer des droits non conformes en vertu de l'article 34(9) de la Loi sur l'aménagement du territoire, puisqu'il ne s'agira que d'un règlement municipal temporaire. On pourra adopter un règlement sur l'utilisation temporaire pour une durée pouvant atteindre trois ans et au-delà de laquelle ce règlement viendra à expiration, ou encore, par décision du Conseil municipal, proroger ce règlement d'utilisation temporaire pour une nouvelle durée de trois ans.

ANALYSE

Qu'est-ce que la location à court terme?

En vertu du Règlement de zonage existant d'Ottawa, la location à court terme de logements (ou de « suites ») au public voyageur relève de la catégorie des « hôtels »,

dont la définition serait normalisée et élaborée en vertu de l'article 54 :

hôtel — La notion inclut les hôtels, les motels et les hôtels-résidences.

On considère qu'il s'agit d'une vocation commerciale, qui est fiscalisée selon un tarif commercial et qui n'est autorisée que dans les zones polyvalentes et commerciales (ou dans le cadre d'une modification propre au site).

Le seul type de location à court terme actuellement autorisé dans les zones résidentielles correspond à la location de chambres à coucher dans une habitation isolée par ailleurs résidentielle, appelée « gîte touristique ». On considère aussi qu'il s'agit d'une vocation commerciale, qui peut être fiscalisée selon un tarif commercial. Elle n'est autorisée que lorsqu'il s'agit d'une vocation complémentaire ou secondaire par rapport à la vocation résidentielle principale de la propriété, ce qui équivaut à exploiter une entreprise à domicile (vocation commerciale) dans un contexte résidentiel. Il y a aussi des dispositions qui réglementent la superficie et les incidences liées et potentielles. Voici la définition actuelle du gîte touristique dans le Règlement de zonage :

gîte touristique — La résidence privée, occupant entièrement un bâtiment à utilisation résidentielle, exploitée en vue de fournir un hébergement temporaire, y compris un hébergement pour la nuit, des repas et d'autres services et installations connexes au public voyageur dans l'habitation de l'occupant; la notion exclut les hôtels.

Il existe donc, dans le Règlement de zonage, deux définitions qui tiennent compte des activités de location à court terme :

1. la location de tout un logement (une suite) dans un immeuble commercial (hôtel);
2. la location d'une partie d'un logement (une chambre à coucher) dans un immeuble résidentiel (gîte touristique).

À l'heure actuelle, il n'existe pas de définition permettant de louer à court terme l'intégralité d'un logement dans une zone résidentielle pour l'hébergement temporaire du public voyageur ou de passage.

Pourquoi la location à court terme est-elle considérée comme une vocation commerciale?

Leurs caractéristiques commerciales sont l'une des raisons pour lesquelles les hôtels, qui assurent une certaine forme d'hébergement, ne sont pas autorisés dans les zones résidentielles. Ils sont plus disruptifs, notamment en raison de l'activité piétonnière et automobile intense créée par les locataires (ce qui est appelé, dans la jurisprudence évoquée ci-après, les « allées et venues fréquentes »), des services de nettoyage nécessaires et des activités de gestion. Il se peut que les locataires à court terme ne connaissent pas les règlements municipaux ou les normes locales sur le bruit, le stationnement ou la gestion des déchets. En cas de contravention, il est plus difficile d'appliquer efficacement des règlements municipaux destinés aux résidents permanents à ceux et celles qui séjournent un jour ou deux dans ces logements. Les activités de location à court terme ont donc des incidences qui sont propres à leur caractère temporaire. C'est ce que démontre la jurisprudence, comme nous l'expliquons plus loin dans ce rapport.

On reconnaît que dans certains cas, les hôtels commerciaux peuvent héberger des clients à plus long terme, ce qui est courant quand il s'agit d'accueillir des délégués étrangers ou dans le cas d'un « hôtel-résidence », ce qui laisse entendre que les délais de location sont plus longs. Or, l'examen de ces cas permet de croire que la location à plus long terme dans le contexte d'un hôtel commercial qui offre des services et des commodités essentiellement pour pouvoir louer à court terme des chambres au public voyageur est considérée comme une vocation complémentaire ou secondaire par rapport à la vocation principale de la propriété en tant qu'établissement commercial.

Pourquoi une exigence relative à la résidence principale?

La notion de « résidence principale » est considérée comme une caractéristique essentielle dans la distinction entre la location à court terme pour les vocations commerciales spécialisées et l'activité secondaire et auxiliaire de l'occupation résidentielle principale. Par définition, une personne physique ne peut avoir qu'une résidence principale, dans laquelle elle habite la plupart du temps. (Il faut noter qu'un « logement secondaire », même s'il est subsidiaire de l'« habitation principale », peut constituer la résidence principale d'un particulier.) En adoptant l'exigence relative à la résidence principale, on ne peut louer un logement à court terme que s'il a une

vocation temporaire et complémentaire. C'est le principe qu'on a appliqué dans les dispositions sur les gîtes touristiques et les entreprises à domicile, qui ne sont autorisés, par définition, que dans les « habitations privées » ou en tant que vocation « subordonnée », conformément à la jurisprudence, comme nous le verrons ci-après.

L'objectif consiste à maîtriser le risque que les logements, au lieu d'être habités par des résidents pour une longue durée, soient consacrés à des vocations assimilées à des hôtels et motivées par des revenus qui sont souvent nettement supérieurs. S'il n'y a pas d'exigence relative à la résidence principale, on ne peut guère empêcher les investisseurs d'acheter systématiquement différents logements, de chasser les locataires à long terme ou de simplement refuser d'en accueillir de nouveaux quand les logements sont libérés et de les reconvertir à la location à court terme spécialisée, sans résidents pour une longue durée. Dans le contexte des taux d'inoccupation faibles et chroniques à Ottawa et de l'état d'urgence du logement reconnu par le Conseil municipal d'Ottawa en janvier 2020, la pression qui pèse sur le marché déjà tendu des logements locatifs est préoccupante.

Le zonage proposé permettra aux résidents (qu'ils soient propriétaires ou locataires) de louer, en respectant la loi, leurs logements pendant plusieurs semaines par an lorsqu'ils sont eux-mêmes absents, en veillant à ce que cette pratique ne s'applique pas au détriment de l'offre de logements à long terme.

Chalets

Les chalets, ou résidences secondaires, donnent lieu à une question d'interprétation en ce qui concerne la distinction entre un commerce et une résidence, puisque ces logements pourraient ne pas correspondre à la résidence principale du propriétaire. Il se peut qu'ils ne soient habités qu'à temps partiel ou saisonnièrement par leur propriétaire, et à moins qu'ils soient loués temporairement, ils pourraient rester inoccupés tout le reste de l'année. Si les mêmes incidences de type commercial sont parfois associées à la location à court terme de ces logements, compte tenu du contexte, il se peut que ces incidences ne soient pas ressenties aussi fortement. Par exemple, parce que les terrains sont plus vastes dans les zones rurales, on peut plus facilement s'adapter au bruit et au stationnement. Comme l'indique la section portant sur le contexte, le Conseil municipal a approuvé cette structure-cadre réglementaire en adoptant une motion pour demander que les propriétés rurales soient exemptées de

l'exigence relative à la résidence principale pour les motifs exposés dans ces pages.

Que considère-t-on comme une durée de location à court terme?

Dans la définition de ce qu'on entend par la location « à court terme », la plupart des municipalités ont adopté le point de vue explicite selon lequel toute durée inférieure à un mois est considérée comme du « court terme » et toute durée supérieure est considérée comme du « long terme ». L'occupation mensuelle est définie comme une durée d'occupation standard dans la Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation. Même si la Loi fait état de l'occupation journalière et hebdomadaire, ces durées d'occupation inférieures sont toujours soumises aux exigences relatives à la durée du bail et à l'avis de résiliation qui ont pour effet d'obliger à prévoir une durée locative d'au moins un mois :

La résiliation doit se faire conformément à la Loi

37 (1) La location ne peut être résiliée que conformément à la présente loi.
2006, chap. 17, par. 37 (1).

Cas où l'avis est nul

- (4) Est nul l'avis de résiliation de la location donné par le locataire :
- (a) soit au moment de la conclusion de la convention de location;
 - (b) soit comme condition de la conclusion de la convention de location.
2006, chap. 17, par. 37 (4).

Cas où la convention est nulle

- (5) Est nulle la convention de résiliation de la location conclue entre le locateur et le locataire :
- (a) soit au moment de la conclusion de la convention de location;
 - (b) soit comme condition de la conclusion de la convention de location.
2006, chap. 17, par. 37 (5).

Conséquence de l'omission de donner un avis

38 (1) En cas d'expiration d'une convention de location à terme fixe qui n'est ni reconduite ni résiliée, le locateur et le locataire sont réputés l'avoir reconduite comme convention de location au mois aux mêmes conditions que celles de la convention qui a expiré et sous réserve de toute augmentation de loyer demandée conformément à la présente loi. 2006, chap. 17, par. 38 (1).

Parce que le délai de l'avis de conformité prévu dans la Loi est de 28 jours pour une convention d'occupation journalière ou hebdomadaire (article 44(1)), le délai minimum implicite de location est d'un mois. De même, on applique la durée standard d'un mois dans le calcul de la taxe municipale d'hébergement (TMH) en vertu du Règlement 2019-52 :

2. (1) L'acheteur doit, au moment où il loue le logement, acquitter une taxe d'hébergement de 4 % du prix d'achat du logement offert pour la durée continue de moins de 30 nuits prévue dans les hôtels, les motels, les auberges, les gîtes touristiques, les centres de villégiature, les centres d'hébergement, les logements ou tous les établissements dans lesquels l'hébergement est assuré, notamment en cas d'annulation lorsque le prix d'achat est exigible.

Même si le mois de février comprend 28 jours, afin de respecter le Règlement sur la TMH, on propose de plafonner la durée des activités de location à court terme à toute durée inférieure à 30 nuits consécutives. Puisque les durées de location d'un mois sont peu répandues, on ne s'attend pas à ce qu'il s'agisse d'un problème dans la pratique. Environ la moitié des règlements comparables qui ont été examinés font référence à une durée inférieure à 30 jours, plutôt que d'une durée locative de moins de 28 jours.

Pour les besoins de la définition, la démarcation mensuelle ne crée pas d'inquiétude pour les fournisseurs de l'industrie hôtelière qui offrent parfois des durées locatives supérieures à un mois, comme nous l'avons vu ci-dessus, puisque l'on considérerait que ces activités de location correspondent à la vocation résidentielle des terrains, ce qui pourrait ne pas être autorisé dans de rares cas (par exemple dans certaines zones industrielles) en vertu de la désignation du zonage. À nouveau toutefois, dans ce contexte, la location à long terme correspond généralement à une vocation secondaire

de l'immeuble, la vocation principale étant la location à court terme des logements. Dans le Règlement de zonage d'Ottawa, la définition de l'hôtel comprend l'hôtel-résidence, terme qui s'entend des logements locatifs à long terme dans un immeuble commercial qui offre des services et des commodités apparentées à ceux d'un hôtel.

Jurisprudence

La Ville d'Ottawa n'est pas la première municipalité à étudier les incidences, sur l'aménagement du territoire, de la tendance de l'évolution de la location à court terme des logements aux voyageurs. Partout en Amérique du Nord, les municipalités adoptent des règlements afin de préciser la distinction, du point de vue de l'aménagement du territoire, entre l'occupation à court terme et l'occupation à long terme des logements et pour corriger les incompatibilités de vocation correspondantes. Il est utile d'examiner plusieurs études de cas.

Durée de la location – Ville de Blue Mountains

La Ville de Blue Mountains, municipalité fortement impactée par le tourisme, a été la première municipalité de l'Ontario à modifier les dispositions de son règlement de zonage pour tenir compte de la location à court terme des logements. Les modifications adoptées par cette municipalité en 2009 définissent l'hébergement à court terme, qu'il s'agisse ou non d'un logement, en fonction d'une durée locative inférieure à 30 jours. Il s'agissait de nouvelles modifications, puisque la définition existante de l'hôtel dans le règlement de cette municipalité ne précisait pas la durée de l'hébergement :

HÉBERGEMENT À COURT TERME

Ce terme s'entend d'un *bâtiment* ou d'une *structure*, ou de toute partie de ce bâtiment ou de cette structure qui sont exploités ou qui offrent un lieu de résidence, d'hébergement ou d'occupation temporaire sous la forme d'une concession, d'un permis, d'un bail, d'une licence, d'une convention de location ou d'un accord commercial comparable pour toute durée inférieure à trente (30) jours civils consécutifs, pendant toute l'année civile ou une partie de l'année civile. Les vocations d'hébergement à court terme ne s'entendent pas des motels, des hôtels, des gîtes touristiques, des établissements, des

pavillons touristiques ou des chalets, des hôpitaux, des chambres des centres de villégiature commerciaux, des habitations commerciales dans les villages, ni des vocations commerciales ou institutionnelles comparables.

HÔTEL

Ce terme s'entend d'un établissement qui comprend un bâtiment ou deux bâtiments liés ou voisins ou plus qui, pendant toute la durée de l'année civile ou une partie de l'année civile, répondent aux besoins du public en offrant des chambres moyennant un tarif, y compris tous les établissements qui répondent périodiquement à la définition de la Loi sur l'inscription dans les hôtels, L.R.O. 1990, chap. 17, dans sa version modifiée, sans toutefois tenir compte des autres établissements par ailleurs définis ou classifiés dans ce règlement. Un hôtel peut ou peut ne pas :

- a) offrir des repas;
- b) avoir un bureau de gestion sur les lieux;
- c) comprendre l'hébergement du personnel permanent;
- d) inclure des infrastructures pour les congrès;
- e) comprendre une salle à manger ou plusieurs salles à manger;
- f) comprendre des infrastructures récréatives à l'intention des clients;
- g) être titulaire d'un permis en vertu de la Loi sur les permis d'alcool de l'Ontario.

On entend par « pavillon touristique » ou « chalet » un logement offert comme résidence temporaire, même si cette vocation n'est pas autorisée dans quelque zone que ce soit.

En 2011, on a fait appel des dispositions relatives à l'hébergement à court terme devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario, puis en 2012 devant la Cour divisionnaire de l'Ontario (Rosen c. The Corporation of the Town of Blue Mountains, 2012, ONSC 4215) pour le motif que « les modifications sont discriminatoires à l'endroit des particuliers qui ne sont pas des résidents de la Ville »,

autrement dit, ceux qui ne séjournent dans cette ville que pour une courte durée. On a déterminé que « dans de nombreux cas [...], le « lieu de résidence » de son plein droit n'est pas un motif interdit de discrimination et n'équivaut pas au « lieu d'origine ». » Le juge s'est donc prononcé en faveur de la modification, ce qui laisse entendre qu'il convient de faire une distinction d'après la durée du séjour.

Vocation commerciale dans une résidence principale – Ville de Toronto

Selon le règlement de zonage de la Ville de Toronto, les activités de location à court terme s'entendent actuellement des activités complémentaires ou secondaires par rapport à la vocation résidentielle principale. Dans le règlement de zonage de Toronto, la définition des activités de location à court terme exclut les autres vocations d'hébergement à court terme comme les hôtels ou les motels. Le règlement de Toronto fait appel à la même approche de « résidence principale » que celle qui est exposée ci-dessus pour préciser que la location à court terme ne peut pas constituer une vocation indépendante ou exclusive :

La location à court terme s'entend de la totalité ou de toute partie d'un logement qui :

- a. est utilisée pour héberger des clients pendant une durée locative inférieure à 28 jours consécutifs;
- b. constitue la résidence principale de l'exploitant du logement loué à court terme. [Règlement municipal : 1453-2017]

Le règlement de zonage de la Ville de Toronto ne définit pas expressément la notion de « résidence principale ». En l'absence de définition, le tribunal se pencherait sur l'usage commun ou le « sens ordinaire » du terme.

On a fait appel de la modification du règlement municipal de Toronto mettant en œuvre les dispositions évoquées ci-dessus devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local (TAAL), en raison de la notion de « résidence principale » qui empêche de mener les activités de « location à court terme exclusive ». Le 18 novembre 2019, le TAAL s'est prononcé en faveur du règlement municipal de Toronto et a rejeté l'appel ((PL180082, 2019, CanLII 112392). Un autre appel porté devant la Cour divisionnaire à la suite de la décision du TAAL a été

rejeté le 25 juin 2020 sans autres motifs détaillés.

Le TAAL a fini par accepter qu'il existe des motifs juridiques permettant de constater que les activités de location à court terme peuvent être réglementées à juste titre dans un règlement de zonage pour se prémunir contre leurs caractéristiques de vocation qui représentent une vocation plus commerciale que résidentielle du terrain.

Le TAAL a accepté la preuve déposée par la Ville et selon laquelle l'exigence relative à la « résidence principale » dans le règlement municipal de Toronto visait à s'assurer que la vocation gardait un caractère essentiellement résidentiel. Le TAAL a fait savoir que la modification du règlement municipal de Toronto « ... a pour effet d'établir le logement essentiellement comme lieu de résidence pour les résidents, et uniquement à titre secondaire, comme lieu d'hébergement pour les visiteurs ou pour les personnes physiques qui s'absentent par ailleurs de leur lieu normal de résidence ».

Dans l'ensemble, cette jurisprudence confirme le caractère licite de l'approche adoptée dans la location à court terme dans le règlement municipal de Toronto, et qui s'apparente à l'approche proposée dans ce rapport. Droits non conformes – district régional de Nanaimo

Dans l'Ouest du Canada, de nombreux cas portent sur la question de savoir si les exploitants d'établissements loués à court terme existants dans une zone dans laquelle seules les vocations résidentielles sont permises peuvent se prévaloir de droits non conformes pour continuer d'exploiter ces établissements dans les cas où ils étaient déjà loués à court terme avant d'adopter une réglementation précise interdisant ces vocations. Dans tous les cas, on conclut que la location à court terme ou « touristique » n'est pas une vocation résidentielle du terrain et que par conséquent, les exploitants existants ne peuvent pas se prévaloir de droits non conformes. Par exemple, dans le cas de Nanaimo (district régional) c. Saccomani, 2018 BCSC 752, on fait observer que :

[42] La jurisprudence existante vient aussi étayer l'interprétation de l'activité résidentielle non transitoire. De nombreux tribunaux ont fait valoir que la définition du terme « résidentiel » exclut l'hébergement temporaire. Dans l'affaire Kamloops (Ville) c. Northland Properties Ltd., ([2000 BCCA 344](#)), à

l'alinéa 15, la Cour affirme qu'« il semble que l'intention du règlement municipal soit de permettre que les logements soient occupés par des personnes qui y résident normalement et d'interdire qu'ils le soient par des touristes, des voyageurs et d'autres personnes qui ne doivent se loger que temporairement... ». Veuillez aussi consulter l'affaire Conconi à l'alinéa [30](#), district régional de Fraser-Fort George c. Glen Norlander (2 avril 2014), Victoria 13-2936 (B.C.S.C.), aux alinéas 15 et 24-26, dans le dossier [2015 BCCA 439](#).

De même, le Règlement de zonage d'Ottawa démontre l'intention d'interdire l'hébergement temporaire du public voyageur en faisant appel aux dispositions existantes pour les gîtes touristiques et les hôtels.

Examen de règlements municipaux comparables dans d'autres municipalités

Vocations et zones permises

Dans la plupart des règlements de zonage comparables qui ont été examinés, on a créé une version de la définition de la « location à court terme », qui s'étend à la location de tout un logement ou d'une partie d'un logement, alors que les définitions existantes pour les gîtes touristiques et les hôtels ont été conservées. Autrement dit, il y a un recoupement dans les définitions, et l'application des règlements laisse une certaine marge dans l'interprétation, qui varie selon la vocation. Oakville est un exemple de municipalité qui a adopté des définitions distinctes pour la vocation des logements dans la location de tout le logement (location à court terme) et dans la location d'une partie du logement (gîte touristique). On considère qu'il s'agit d'un format plus clair et plus intuitif si l'intention est de réglementer la location en faisant appel au Règlement de zonage seulement.

De nombreuses municipalités que nous avons examinées, surtout celles dont l'industrie touristique existante est très développée, ont aussi adopté l'approche qui consiste à créer, pour la location à court terme, différentes définitions nouvelles propres aux diverses formes bâties, au nombre de chambres à coucher et à l'offre de services accessoires. Par exemple, Niagara-on-the-Lake, qui accueille un nombre considérable de touristes qui ont accès chaque année aux arts et à la culture vinicole de la collectivité, a adopté différentes définitions de la villa, de l'appartement de vacances, de l'auberge rurale et de la location de chalet, qui renvoient toutes, sous

une forme ou une autre, à l'hébergement à court terme. (Cf. les définitions de chaque terme dans l'appendice A.) Les vocations qui ont plus d'impact, par exemple celles qui portent sur la location de plusieurs chambres à coucher, sont soumises à l'approbation des demandes d'aménagement pour démontrer la compatibilité et pour pouvoir être établies. Bien que cette approche tienne compte des différences d'échelle, il faut en général faire appel à un degré supérieur d'interprétation, ce qui, en raison de sa spécificité, pourrait l'empêcher de tenir compte des cas exceptionnels. On ne considère pas que cette approche est nécessaire à Ottawa, puisque l'échelle et le style de l'hébergement à court terme sur le territoire de la Ville sont moins variés.

Définitions justificatives – Résidence principale

Pour étayer l'exigence relative à la résidence principale dans la location à court terme, le personnel de la Ville s'est penché sur la définition du terme « résidence principale ». Certaines municipalités s'en remettent aux lois fédérales dans la définition de la résidence principale. Par exemple, la Ville d'Oshawa précise que la résidence principale répond à la définition de la Loi de l'impôt sur le revenu. Or, la définition prévue dans la Loi comprend 1 363 mots, comporte des renvois à la propriété conjointe entre les conjoints ou à la propriété par une fiducie et ne s'applique pas facilement à l'étude dont il est question dans ces pages ou ne peut pas être interprétée par le grand public. Les règlements municipaux devraient pouvoir être autonomes, et à ce titre, toutes les définitions se transposent mieux dans le règlement municipal de référence même. Dans ce cas, la définition prévue dans la Loi est longue et est spécifique à la propriété. Le personnel considère que ce fait ajoute une difficulté d'interprétation, au lieu d'être utile dans l'application des dispositions.

Puisque les règlements de zonage régissent l'aménagement du territoire seulement, certaines municipalités décrivent explicitement les critères pour la démonstration de la notion de résidence principale grâce à des règlements auxiliaires établis en vertu de la Loi de 2001 sur les municipalités. Par exemple, la Ville de Vancouver note l'adresse du permis de conduire du résident ou le lieu où le courrier est adressé. (Cf. les règlements sur la location à court terme de Vancouver dans l'appendice A pour de plus amples renseignements.) On propose que la structure-cadre de la Ville d'Ottawa s'applique selon les mêmes modalités, en définissant la notion de résidence principale dans le Règlement sur le système de permis et d'inscription (le Règlement sur la location à court terme) pour les besoins de l'application de la vocation de l'hébergement à court

terme.

Dispositions justificatives

Les dispositions du zonage pour la réglementation de la vocation de l'hébergement à court terme varient parmi les municipalités examinées. Certaines définissent la vocation des logements qui sont exploités dans une « résidence principale », mais permettent par ailleurs d'exploiter cette vocation dans tous les types d'habitation, notamment dans les logements secondaires par les occupants à long terme (par exemple dans les villes de Toronto et de Vancouver). Oakville était la seule municipalité à autoriser les propriétaires de la résidence principale à louer leurs logements secondaires à court terme sans en être les occupants à long terme. Certaines municipalités, qui n'imposent pas d'exigences de la « résidence principale » ou qui ne précisent pas le type de logement, autorisent par contre cette vocation dans certaines zones. (Ainsi, la Ville de Blue Mountains ne l'autorise que dans les zones R5.) D'autres municipalités n'autorisent pas cette vocation dans les cas où il y a d'autres vocations complémentaires, par exemple une entreprise à domicile (comme à Oshawa). La Ville de Collingwood définit la location à court terme, sans toutefois l'autoriser dans les zones du Règlement municipal. Dans tous les cas examinés sauf à Oakville, l'hébergement à court terme est expressément interdit dans les maisons mobiles.

Dans presque tous les cas, les dispositions complémentaires des règlements de zonage prévoient un nombre minimum de places de stationnement pour les visiteurs (ou, au minimum, le stationnement pour la vocation foncière principale), des règlements d'application sur les inconvénients et des règlements qui permettent de savoir si on peut regrouper la location à court terme avec d'autres vocations complémentaires (par exemple, les entreprises à domicile). La Ville de Blue Mountains exige aussi expressément des distances minimums de séparation et l'approbation de la réglementation du plan d'implantation. À la différence de la modification du Règlement de zonage présentée dans ces pages, qui vise à autoriser l'hébergement à court terme dans le cadre d'un projet pilote seulement, les dispositions des règlements de zonage des autres municipalités sont permanentes et ne sont pas toujours accompagnées de règlements du système de réglementation et de permis auxiliaires en vertu de la Loi de 2001 sur les municipalités, comme on le propose dans ce cas. Si les dispositions du Règlement de zonage devaient continuer de s'appliquer dans la

foulée du projet pilote, on se pencherait sur des dispositions comparables à celles qui sont exposées ci-dessus.

Si aucune des dispositions examinées ne permettait de savoir si les foyers de groupes ou les maisons de chambres sont des établissements appropriés, la plupart faisaient état du nombre maximum de chambres à coucher ou de réservations pour l'hébergement à court terme (par exemple Toronto, Vancouver et Niagara-on-the-Lake), ce qui laisse entendre qu'on ne juge pas appropriées les dispositions prévoyant des réservations plus importantes.

Définitions et dispositions proposées

Nous analysons ci-après les modifications et les définitions proposées pour le zonage. Nous proposons deux nouvelles définitions, soit une pour la location de tout le logement ou d'une partie du logement dans une résidence principale et l'autre pour la location de tout le logement ou d'une partie du logement dans un chalet ou dans une résidence secondaire. En outre, par souci de précision et pour pouvoir les harmoniser avec les nouvelles dispositions, nous proposons d'apporter des modifications aux définitions et aux dispositions existantes pour les gîtes touristiques et les hôtels. Les modifications permanentes à apporter aux définitions en vertu de l'article 54 sont reproduites dans la pièce 1. Les modifications temporaires visant à justifier le projet pilote sont reproduites dans la pièce 2. Ces modifications seront abrogées trois ans après la date de l'adoption du règlement ou pourraient être reconduites pour une autre durée de trois ans.

Location à court terme (LCT)

Nous proposons d'adopter la nouvelle définition suivante pour tenir compte de la location temporaire de tout un logement selon les modalités prévues pour autoriser la vocation commerciale secondaire d'une propriété :

« La **location de courte durée** désigne la location de la totalité ou d'une partie, d'un logement existant ou d'une maison mobile pour assurer l'hébergement transitoire pendant une durée inférieure à 30 nuits consécutives et :

- qui est la résidence principale de l'exploitant;
- qui n'est pas un hôtel ou un chalet;

- y compris un gîte touristique. »

Comme dans le cas des gîtes touristiques ou des entreprises à domicile, cette vocation ne sera donc pas autorisée dans les logements autonomes ou construits spécialement à cette fin dans les zones résidentielles. Par conséquent, la mention de la vocation de « résidence principale » vise à préserver la vocation principale du bâtiment résidentiel (essentiellement destiné aux résidents de la collectivité) et à éviter de distraire, du marché résidentiel à long terme, le parc de logements, conformément à l'intention du Règlement de zonage. L'exigence relative à la résidence principale est donc étayée par le droit jurisprudentiel et est conforme au Règlement sur le système de permis et d'inscription (le Règlement sur la location à court terme). Cette modification n'a pas pour objectif d'autoriser l'exploitation, par le propriétaire du logement principal, d'un logement accessoire pour la location à court terme, ce qui pourrait avoir pour effet de réduire, pour les résidents, les options de logements abordables.

La définition proposée pour la LCT fait aussi état de la notion d'« unité résidentielle ». Dans le Règlement de zonage d'Ottawa, l'unité résidentielle est définie comme suit :

unité résidentielle — Un ensemble autonome de pièces situé dans un **bâtiment**, conçu pour qu'y vivent une ou plusieurs personnes et comprenant des chambres à coucher, une cuisine et une salle de bains destinées à l'usage exclusif des résidents du logement; il ne doit pas s'agir d'une maison mobile ni d'un autre véhicule.

Ce passage a été choisi pour désigner les différents types de logements selon les modalités exposées dans le Règlement de zonage. Il s'agit entre autres du « logement » (maximum de quatre chambres à coucher), du « logement surdimensionné » (entre quatre et huit chambres à coucher), du « logement secondaire » (annexé au logement principal et subsidiaire de ce logement) et de l'« annexe résidentielle » (isolée et subsidiaire du logement principal). Le terme « unité résidentielle » comprend aussi les unités existantes de plus de huit chambres à coucher. Les dispositions complémentaires du Règlement de zonage font état de ces typologies de bâtiment dans les cas où l'on juge que la location à court terme complémentaire est appropriée pour les besoins du projet pilote. Ces dispositions ne tiennent pas compte des unités de plus de huit chambres à coucher, par exemple les maisons de chambres ou les foyers de groupe. On ne considère pas qu'ils sont

appropriés en raison de l'envergure de l'hébergement locatif potentiel. La maison mobile ne fait pas partie de la définition de l'unité résidentielle; c'est pourquoi le renvoi à cette typologie doit être reproduit indépendamment afin de tenir compte de ces activités locatives potentielles. La location à court terme des maisons mobiles devrait se limiter aux zones dans lesquelles la maison mobile est considérée comme une vocation principale appropriée, plutôt qu'aux zones dans lesquelles cette vocation est autorisée par voie d'exception, ainsi que dans les cas où il n'a peut-être pas été tenu compte des vocations secondaires de la maison mobile. Il faut aussi noter que les activités locatives à court terme ne seront pas autorisées dans les zones dans lesquelles les gîtes touristiques correspondent à une vocation expressément interdite, selon les modalités précisées ci-après sous la rubrique Gîtes touristiques.

Il faut noter que la location à court terme sera autorisée dans une unité résidentielle existante qui a été établie conformément à la loi, mais qui ne respecte pas les autorisations actuelles de l'aménagement dans le Règlement de zonage, puisque cette vocation est considérée comme une vocation complémentaire (secondaire) par rapport à la vocation principale existante de la propriété. Ces modalités justifient l'intention d'autoriser la vocation qui étaye une vocation principale existante et qui est conforme à l'intention du Règlement sur le système de permis et d'inscription (le Règlement sur la location à court terme). Ces modalités respectent aussi les autorisations des zones existantes, par exemple la zone d'aménagement futur (DR), qui n'autorise pas une habitation comme vocation principale, mais qui permet d'établir une entreprise à domicile ou un logement secondaire.

Conformément aux démarcations standards entre la location à court terme et la location à long terme, et afin de respecter le Règlement sur la TMH selon les modalités exposées ci-dessus, la durée locative admissible pour la location à court terme devrait, selon la proposition, être inférieure à un mois type, soit moins de 30 nuits consécutives. Le terme « client de passage » ou « public voyageur » est utilisé différemment dans les diverses lois. Le terme « client de passage » est celui qui a été retenu pour cette définition, afin de concorder avec la définition du Règlement sur la location à court terme proposée, qui s'inspire de la terminologie utilisée dans la Loi de 2001 sur les municipalités.

Gîtes touristiques

Le règlement municipal proposé par la DGSPU ne doit comprendre qu'une définition pour la location de tout un logement ou d'une partie d'un logement, alors que le Règlement de zonage existant porte sur les activités locatives à court terme de logements partiels indépendamment, dans le cadre des dispositions relatives aux gîtes touristiques. Puisque l'objectif consiste à s'assurer qu'il est tenu compte de toutes les vocations d'hébergement à court terme des unités résidentielles et qu'elles sont prévues dans le Règlement sur la location à court terme, les dispositions existantes pour la vocation des gîtes touristiques seront suspendues pour la durée du projet pilote. Les gîtes touristiques seront temporairement classés dans la catégorie des activités de « location à court terme » pour les besoins du Règlement de zonage, ce qui permettra de s'assurer que les nouveaux règlements d'application sur la location à court terme s'appliqueront tout autant à la location des logements partiels qu'à la location de logements complets et offriront l'occasion de mettre à l'essai la réglementation de ces vocations dans le cadre du Règlement sur le système de permis et d'inscription (le Règlement sur la location à court terme).

Il n'empêche que nous proposons d'apporter des modifications à la définition du « gîte touristique », pour s'assurer que cette définition cadre avec les définitions proposées dans le Règlement sur la location à court terme et pour préciser que la durée de location (moins de 30 nuits consécutives) est un facteur définitoire qui permet de faire la distinction entre les vocations résidentielles et les vocations d'hébergement à court terme. Le terme « habitation privée » est également précisé pour désigner la « résidence principale » de l'exploitant :

« **gîte touristique** » – Unité résidentielle comprenant des chambres à louer à des fins d'hébergement temporaire pour une période de moins de trente (30) nuits consécutives, qui peut comprendre un espace pour la prise de repas ainsi que des services et installations connexes, mais :

- dont le reste de l'espace est la résidence principale de l'exploitant et n'est pas disponible pour la location temporaire;
- qui n'est ni un hôtel ni un chalet locatif. »

Les autorisations existantes pour les gîtes touristiques comprennent un certain nombre

de zones qui interdisent expressément la vocation de gîte touristique. Il s'agit essentiellement du secteur de Rockcliffe Park et des zones AG4 à AG8 (qui sont utilisées pour la consolidation des exploitations agricoles dans les cas où il y a eu dissociation d'une maison de ferme excédentaire et dans les cas où, par conséquent, les vocations résidentielles ne sont pas autorisées), ainsi que de certaines zones d'exception particulières, représentées dans la pièce 3. Pour tenir compte de ces interdictions, la location à court terme dans ces zones sera interdite, et aucun permis ne sera délivré pour la location à court terme en vertu du Règlement sur le système de permis et d'inscription (le Règlement sur la location à court terme).

Location de chalets

Afin de tenir compte du fait que les chalets des zones rurales sont souvent occupés uniquement à temps partiel par le propriétaire et qu'on ne considère pas que la location à court terme de ces logements empêche les résidents à long terme d'avoir accès au parc de logements, puisque ces propriétés ne sont pas dotées de moyens d'accès satisfaisants aux commodités, la location à court terme de ces logements peut être autorisée comme il se doit dans les zones rurales, dans les cas où il ne s'agit pas de la résidence principale du propriétaire. Au lieu d'autoriser une vocation hôtelière dans les zones résidentielles rurales, on considère que la location d'un chalet donne lieu à des incidences minimales par rapport aux hôtels du type « centre de villégiature » offrant différents pavillons et prévoyant les allées et venues des particuliers. C'est pourquoi on propose de créer une définition distincte afin de permettre de louer les résidences secondaires, à savoir :

« **chalet locatif** » – Unité résidentielle ou maison mobile louée en totalité ou en partie à des fins d'hébergement temporaire pour une période de moins de trente (30) nuits consécutives et qui :

- n'est pas la résidence principale de l'exploitant; »

L'adoption de ces dispositions vient aussi étayer l'intention de la Stratégie de développement économique en milieu rural et du Plan d'action pour le développement économique que la Ville vient d'approuver et qui vise à encourager les perspectives économiques dans le secteur rural.

Les chalets locatifs ne sont pas jugés appropriés dans les villages ou dans les

contextes urbains, dans les cas où il y a des impératifs de logements et qu'il existe des incidences potentielles liées au bruit et au stationnement, et ne seront donc pas autorisés. Cette vocation est appelée à être autorisée dans les zones rurales hors des villages dans lesquels les terrains sont plus vastes et qui offrent un meilleur potentiel pour maîtriser les incidences. On sait que depuis le début de la COVID-19, l'intérêt porté aux propriétés rurales par les résidents à long terme a augmenté. À cet égard, la structure-cadre proposée intervient en temps opportun, puisqu'elle permettra de surveiller les incidences et de guider les dispositions de zonage projetées pour cette vocation.

En outre, pour donner suite à la motion du Conseil municipal à propos de l'étude des logements secondaires et des annexes résidentielles pour la location à court terme spécialisée (sans exigences relatives au résident principal), on ne juge pas que cette vocation cadre avec les orientations de la Déclaration de principes provinciale ou du Plan officiel, selon lesquelles les logements secondaires permettent de répondre aux besoins en logements des résidents. Les logements secondaires ne sont pas destinés à héberger le public voyageur ou les clients de passage :

- 1.4.3 Les offices d'aménagement doivent fournir la diversité et l'éventail d'options de logement nécessaires pour répondre aux besoins prévus de logements abordables, fondés sur le marché, des résidents actuels et futurs de la zone de marché régionale en prenant les mesures suivantes : (...) permettre et faciliter (...) les logements résidentiels supplémentaires. (DPP de 2020)

Voilà pourquoi, dans le présent rapport, nous ne recommandons pas d'autoriser la location à court terme exclusive des logements secondaires ou des annexes résidentielles dans les villages ou les zones urbaines dans lesquels la demande de logements résidentiels pourrait être plus forte. Il est utile de noter que la plupart des municipalités examinées ne permettent pas non plus de se servir des logements secondaires pour les activités locatives à court terme spécialisées.

Dans les zones rurales hors des villages, les logements secondaires pourraient être moins viables comme logements à long terme où il pourrait y avoir des décalages plus longs entre les locataires. Dans ce contexte, on pourrait se servir de ces logements pour autoriser l'hébergement sur les domaines agricoles ou pour offrir des possibilités

comparables à l'intention des résidents des zones rurales. Cette vocation pourrait donc être appropriée dans ce contexte et il est donc recommandé de la soumettre à un essai dans le cadre de ce projet pilote. À nouveau, nous rappelons que l'on a constaté que la COVID-19 a une incidence sur la demande des logements en zone rurale et que par conséquent, il sera important, dans l'orientation des décisions de principe qui seront adoptées, de surveiller le nombre de permis délivrés pour la location de chalets, surtout dans les logements secondaires.

Hôtels

Afin d'étayer la distinction entre la vocation commerciale et la vocation résidentielle, il faut actualiser la définition de la notion d'hôtel dans le règlement municipal existant. On propose de préciser clairement, dans cette définition (selon le modèle ci-après), qu'un hôtel a un caractère commercial, en offrant différentes suites et un service de réception, que cette vocation correspond à des espaces communs qui appartiennent tous au même propriétaire (en intérieur ou en extérieur) et qu'elle comprend souvent des services et des commodités accessoires valorisés à l'intention des clients, par exemple des salles de conférence, des centres d'affaires, des restaurants, des centres de remise en forme et des piscines. La définition proposée tient également compte de la Loi sur l'inscription dans les hôtels, qui définit un hôtel comme un établissement qui n'a « pas moins de six chambres à coucher ».

« **hôtel** » – Utilisation commerciale offrant temporairement un hébergement aux visiteurs dans au moins six unités ou suites accessibles par une aire commune attenante, qui appartient à un seul propriétaire et qui :

- est un hôtel, un motel ou un hôtel-résidence;
- peut comprendre un comptoir de service et des commodités accessoires, comme un restaurant ou des salles de réunion. »

En raison de la définition générale actuelle du terme « hôtel » dans le Règlement de zonage, dans les zones où un hôtel est une vocation permise, il se peut que le propriétaire d'une unité résidentielle fasse valoir qu'une vocation locative à court terme existante constitue un « hôtel » pour les besoins du zonage. Dans ce cas, ces propriétaires pourraient être en mesure d'établir un droit non conforme à la loi pour

continuer d'exploiter son établissement conformément à la définition actuelle du terme « hôtel » dans le Règlement de zonage. L'article 34(9) de la Loi sur l'aménagement du territoire protège les vocations qui ont été établies conformément à la loi à l'époque où la modification du Règlement de zonage est entrée en vigueur, ce qui interdirait cette vocation. L'établissement d'un droit non conforme à la loi est une question juridique, qui oblige le propriétaire à démontrer le caractère licite de la vocation au moment où elle a été établie et que cette vocation s'est poursuivie sans interruption depuis ce moment. C'est au propriétaire qu'il appartient d'établir le droit non conforme à la loi.

Conclusion

Le présent rapport porte essentiellement sur l'élaboration des définitions appropriées du zonage et des permissions pour la location à court terme des unités résidentielles à Ottawa. Ces autorisations viennent étayer le projet pilote du Règlement sur le système de permis et d'inscription (le Règlement sur la location à court terme) proposé par la Direction générale des services de protection et d'urgence de la Ville. L'adoption éventuelle des dispositions de zonage pour autoriser la location à court terme des unités résidentielles après la fin de ce projet pilote devrait tenir compte du succès du Règlement sur le système de permis et d'inscription dans la réglementation de l'hébergement à court terme grâce à une analyse complète des incidences (surveillées par la DGSPU) sur l'aménagement du territoire pendant la durée du projet.

Les règlements de zonage comparables examinés comprenaient à la fois des conditions explicites sur les types de logements appropriés, sur le nombre minimum de places de stationnement, sur le nombre maximum d'occupants, sur la viabilisation et sur la question de savoir si les ensembles de vocations complémentaires sont autorisés. Bien que l'on ne propose pas d'adopter ces types de normes de rendement dans le cadre du projet pilote et qu'elles ne sont sans doute pas nécessaires dans des cas où un règlement sur les permis et la réglementation est en vigueur, l'adoption à long terme de ces autorisations devrait permettre de savoir si des mesures de zonage complémentaires sont appropriées ou nécessaires. On recommande aussi de revoir éventuellement la question de savoir si les gîtes touristiques doivent continuer de faire partie de la description des vocations en raison des recoupements considérables avec la nouvelle définition de la location à court terme.

Dans la structure-cadre réglementaire, les règlements municipaux proposés (par la

DGPIDE et la DGSPU) s'appliqueront de concert pour produire les résultats voulus; toutefois, le Règlement sur le système de permis et de réglementation (le Règlement sur la location à court terme) doit être soumis à un essai pour savoir s'il permettra de régir et d'appliquer les vocations d'hébergement à court terme à Ottawa. Tout a été mis en œuvre pour harmoniser le mieux possible des définitions dans chacun de ces règlements municipaux, dans les limites des autorisations selon lesquelles elles sont établies. Selon une différence essentielle, il n'est pas possible, dans un règlement de zonage, de faire une distinction en fonction de la durée de l'occupation ou de la question de savoir si on fait appel à une plateforme locative. Le règlement municipal proposé par la DGSPU évoquera les « plateformes de location à court terme », qui seront admissibles selon les cas dans lesquels il faut se faire délivrer un permis. Le règlement proposé par la DGSPU obligera aussi à démonter le principe de la résidence principale et décrira les critères afférents.

RÉPERCUSSIONS SUR LES ZONES RURALES

La modification proposée permettra de louer à court terme une unité résidentielle ou des chambres dans une unité résidentielle pour une durée temporaire de trois ans dans certaines zones rurales. On considère que cette modification étaye la Stratégie de développement économique en milieu rural et le Plan d'action pour le développement économique de la Ville. On surveillera les incidences sur l'aménagement du territoire pendant la durée du projet pilote, surtout par rapport à l'évolution des tendances du logement portées par l'épidémie de COVID-19. On pourra ainsi éclairer toutes les recommandations qui seront exprimées pour autoriser ces vocations.

CONSULTATION

Dans le cadre de l'Étude sur les logements locatifs menée par les Services d'élaboration des politiques publiques de la DGSPU, la Ville d'Ottawa a tenu trois cycles de consultations publiques relatives à la structure-cadre réglementaire approuvée pour les logements à louer à court terme :

Recensement des enjeux : La Ville a fait appel à Maclaren Municipal Consulting pour analyser l'opinion publique et recenser les enjeux se rapportant à la LCT et qui méritaient d'être examinés pour l'étude des politiques. Ces travaux ont donné lieu à huit ateliers publics et à un sondage

en ligne.

Options relatives aux politiques : Maclaren Municipal Consulting a mené un sondage en ligne pour mesurer l'appui de la collectivité pour les différentes options relatives aux politiques afin de répondre aux inquiétudes communautaires déjà exprimées.

Recommandations : La Ville d'Ottawa a tenu une séance portes ouvertes publique et un sondage en ligne pour analyser l'appui de la collectivité en ce qui a trait à certaines recommandations sur les politiques.

Dans l'ensemble de cette étude, le personnel de la Direction de l'élaboration des politiques a consulté environ 230 intervenants identifiés, dont des associations communautaires, des établissements d'enseignement postsecondaire et des syndicats étudiants, des organismes de défense des droits des locataires, des propriétaires, des hôtes et des gestionnaires de logements loués à court terme, des entreprises et des associations professionnelles, ainsi que des organismes de services sociaux. Elle a aussi examiné 3 000 mémoires imprimés déposés par des résidents.

Le lecteur trouvera dans les pages 18-21 et 55 du Rapport de l'étude sur les logements locatifs et du Régime réglementaire approuvés par le Conseil le 27 novembre 2019 de plus amples renseignements sur les consultations menées auprès du public et des intervenants dans le cadre de l'Étude sur les logements locatifs qui a donné lieu à cette modification du Règlement de zonage.

En outre, on a monté une page Web sur ce projet afin de décrire dans ses grandes lignes l'intention dans l'élaboration des politiques pour les logements alloués à court terme, et on a publié deux communiqués pour inviter les membres de la collectivité à consulter cette page Web à mesure que les détails du projet ont changé. Les commentaires de la collectivité sur le zonage proposé ont surtout porté sur les inconvénients; certains résidents ont demandé de supprimer toutes les autorisations pour cette activité locative; les commentaires ont aussi porté sur la démonstration de la notion de résidence principale et sur les incidences négatives pour l'industrie hôtelière. Les organismes techniques n'ont pas exprimé d'inquiétudes.

Des réunions ont eu lieu dans le cadre de l'étude avec des représentants de l'industrie hôtelière afin de se pencher sur les inquiétudes relatives à l'étoffement de la définition

de l'« hôtel » et aux recoupements avec les définitions de la location à court terme et de la location de chalets.

Dans une lettre d'appui de l'Association communautaire de la Basse-Ville (ACBV), on a demandé d'appliquer la même réglementation de la LCT aux « zones polyvalentes urbaines afin de limiter l'exploitation des « hôtels fantômes » qui concurrencent directement des hôtels commerciaux ». Le personnel est favorable à l'application du système de permis et de l'exigence relative à la résidence principale dans tous les secteurs du territoire de la Ville.

En réaction à une lettre adressée par le Comité du patrimoine de Rockcliffe Park pour demander de ne pas inclure ce secteur dans le programme pilote (puisque l'on considère qu'il s'agit d'une vocation commerciale), le personnel fait observer que ce rapport crée une définition distincte de la location à court terme qui lui permettra de se dérouler conformément aux lois dans le contexte d'un immeuble résidentiel. Ainsi, la définition précise que l'aménagement principal reste résidentiel, ce qui est comparable aux modalités selon lesquelles le permis d'entreprise à domicile n'a pas pour effet de convertir l'immeuble résidentiel en immeuble commercial. Toutefois, en tenant compte des zones (dont Rockcliffe Park) dans lesquelles on interdit actuellement les gîtes touristiques, le Règlement de zonage interdira toutes les activités de location à court terme (dont les gîtes touristiques) dans ces zones, et dans le cadre du Règlement sur la location à court terme préparé par la DGSPU, on ne délivrera pas de permis pour les propriétés de ces zones.

Les avis publics portant sur les modifications du zonage et sur le Règlement de zonage temporaire dans le cadre de ce projet ont été diffusés conformément à l'avis public approuvé par le Conseil et à la Politique de consultation publique pour les modifications du Règlement de zonage.

Si on demande d'adopter éventuellement des dispositions temporaires, on recommande de mener un examen supplémentaire et de tenir une autre consultation.

COMMENTAIRES DES CONSEILLERS MUNICIPAUX

Ce rapport s'applique à tout le territoire de la Ville. Sans objet.

RÉPERCUSSIONS JURIDIQUES

Il n'y a pas de répercussions juridiques dans la mise en œuvre des recommandations exprimées dans ce rapport.

La modification du Règlement de zonage n'entrera pas en vigueur tant que le délai d'appel de 20 jours ne sera pas arrivé à expiration ou, dans l'éventualité d'un appel, tant que l'appel n'aura pas été tranché. Le règlement municipal complémentaire a été rédigé de manière à ce qu'il n'entre pas en vigueur tant que la modification du règlement de zonage ne produira pas ses effets, pour s'assurer que le zonage et la structure-cadre réglementaire produisent leurs effets dans le même temps.

Puisque les modifications du Règlement de zonage précisées dans la pièce 2 sont des modifications temporaires du Règlement de zonage, limitées à trois ans à partir de la date de l'adoption du règlement municipal modificatif, les vocations établies conformément à ces dispositions temporaires ne créeront pas de droits non conformes aux lois si on les laisse arriver à expiration, conformément au paragraphe 39 (4) de la Loi sur l'aménagement du territoire. Les modifications du Règlement de zonage de la pièce 1 sont destinées à avoir un caractère permanent, mais n'ont toutefois pour effet que de modifier les définitions. Ces changements visent à étayer les autorisations temporaires mises en œuvre dans la pièce 2 et ne créent pas, d'eux-mêmes, des vocations non conformes aux lois, qui pourraient continuer de produire leurs effets au-delà de la fin du projet pilote.

RÉPERCUSSIONS SUR LA GESTION DES RISQUES

Il n'y a aucune répercussion sur la gestion des risques.

RÉPERCUSSIONS SUR LA GESTION DES BIENS

Il n'y a aucune répercussion sur la gestion des biens relativement à ce rapport.

RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES

Il n'y a aucune répercussion financière directe.

RÉPERCUSSIONS SUR L'ACCESSIBILITÉ

Il n'y a aucune répercussion directe sur l'accessibilité.

RÉPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES

Il n'y a aucune répercussion environnementale directe.

PRIORITÉS DU MANDAT DU CONSEIL

Ce rapport n'a aucune incidence directe sur les priorités du mandat du Conseil.

PIÈCES JUSTIFICATIVES

- Pièce 1 Détails du zonage recommandé
- Pièce 2 Détails du zonage temporaire recommandé
- Pièce 3 Carte indiquant les zones dans lesquelles les gîtes touristiques sont interdits

SUITE À DONNER

La Division des services législatifs du Bureau du greffier municipal et de l'avocat général doit prévenir le propriétaire, le requérant, Ottawa Scene Canada Signs, 1565, Chatelain Avenue, Ottawa (Ontario) K1Z 8B5, Krista O'Brien, relevés d'imposition, Unité de la comptabilité et de la politique, Services des recettes, Direction générale des services organisationnels (courrier interne 26-76) à propos de la décision du Conseil municipal.

L'Unité du zonage et de l'interprétation de la Direction des politiques et de la planification de la Direction du développement économique et de la planification à long terme préparera le règlement d'application et le fera parvenir aux Services juridiques.

Les Services juridiques du Bureau du greffier et de l'avocat général feront suivre le règlement d'application au Conseil municipal.

La Direction des opérations de planification des Services de planification s'occupera des avis obligatoires.

Dès qu'il aura été approuvé par le Conseil, le règlement municipal sur l'utilisation temporaire entrera en vigueur uniquement lorsque le Règlement temporaire complémentaire sur la location à court terme recommandé dans le rapport ACS2021-EPS-PPD-0001 produira tous ses effets. En outre, si le zonage de

l'utilisation temporaire ou d'autres modifications du zonage recommandées dans ce rapport font l'objet d'un appel devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local, les règlements faisant l'objet de l'appel n'entreront pas en vigueur tant que les appels n'auront pas été retirés ou qu'ils n'auront pas été tranchés de manière définitive.

Pièce 1 – Détails du zonage recommandé

Modification proposée à apporter au Règlement de zonage de la Ville d'Ottawa
n° 2008-250 :

1. Modifier l'article 54 en supprimant les définitions du gîte touristique et de l'hôtel et en les remplaçant par les définitions suivantes :
 - a. « **gîte touristique** » – Unité résidentielle comprenant des chambres offertes pour l'hébergement temporaire d'une durée de moins de trente (30) nuits consécutives, y compris les espaces pour la prise des repas et les autres services et installations connexes :
 - dont le reste de l'espace est la résidence principale de l'exploitant et n'est pas disponible pour la location temporaire;
 - qui n'est ni un hôtel ni un chalet. »
 - b. « **hôtel** » – Utilisation commerciale assurant l'hébergement temporaire des visiteurs dans au moins six unités ou suites accessibles grâce à une aire commune attenante, y compris l'espace commun contigu, qui appartient à un seul propriétaire et qui :
 - est un hôtel, un motel ou un hôtel-résidence;
 - peut comprendre un comptoir de service ou des commodités accessoires, comme un restaurant ou des salles de réunion.
2. Modifier l'article 54 en ajoutant les nouvelles définitions suivantes :
 - a. « On entend par **location à court terme** la totalité ou une partie d'une unité résidentielle existante ou d'une maison mobile qui sert à l'hébergement temporaire pour une durée inférieure à 30 nuits consécutives et :
 - qui est la résidence principale de l'exploitant;
 - qui n'est pas un hôtel ou un chalet;
 - qui comprend un gîte touristique. »

- b. « **chalet locatif** » – La totalité ou toute partie d'une unité résidentielle existante ou d'une maison mobile qui sert à assurer l'hébergement temporaire pour une durée inférieure à 30 nuits consécutives et qui :
- n'est pas la résidence principale de l'exploitant; »

Pièce 2 – Détails du zonage temporaire recommandé

Modification proposée à apporter au Règlement de zonage de la Ville d'Ottawa
n° 2008-250 :

1. Modifier l'article 121 (Dispositions en matière de gîtes touristiques), en ajoutant les nouveaux alinéas suivants :

(4) Sans égard à ce qui précède, les paragraphes 121 (1) et 121 (2) ne s'appliqueront pas tant que l'article 121A produira ses effets.

(5) Sans égard à toutes les autres dispositions de ce règlement municipal, tant que l'article 121A produit ses effets, toutes les normes de rendement relatives aux gîtes touristiques dont il est question ailleurs dans ce règlement ne s'appliqueront pas et, pour plus de précision, les gîtes touristiques sont des logements locatifs à court terme qui doivent respecter l'article 121A.

(6) Les paragraphes 121 (4) et 121 (5) et le présent paragraphe 121 (6) sont abrogés intégralement trois ans après la date de l'adoption de ce règlement. »

2. Modifier la partie 5 (Dispositions résidentielles) en ajoutant le nouvel article 121A et les dispositions suivantes :

« Article 121A – Dispositions relatives à la location à court terme

1. La **location à court terme** est autorisée dans les zones à titre de vocation secondaire temporaire dans le lieu principal de résidence de l'exploitant.
2. La « **location à court terme** » est autorisée dans un logement existant ou dans un logement surdimensionné dans toutes les zones, ou encore dans une maison mobile existante dans une zone RM ou RC.
3. Sans égard au paragraphe (2), la **location à court terme** est interdite :
 - a. dans les sous-zones AG4 à AG8 inclusivement;
 - b. dans les cas où l'exception applicable précise, dans la

colonne IV du tableau 239 ou 240, qu'un **gîte** touristique est interdit.

4. Sans égard au paragraphe (2), la **location à court terme** n'est autorisée que dans les **logements secondaires** ou les **annexes résidentielles** dans les cas où ce **logement** ou **cette annexe** est occupé exclusivement et séparément à titre de résidence principale; en outre, la **location à court terme** ne peut être exploitée que par le résident exclusif du **logement secondaire** ou de l'**annexe résidentielle**.
 5. La **location à court terme** ne peut pas avoir pour effet de modifier l'aspect résidentiel externe d'un logement ni contribuer à des effets négatifs, notamment la circulation, le stationnement ou le bruit excessifs.
 6. Le présent article est abrogé intégralement trois ans après la date de l'adoption du présent règlement. »
3. Modifier la partie 5 (Dispositions résidentielles), en ajoutant le nouvel article 121B et les dispositions suivantes :
- « Article 121B – Dispositions relatives à la location de chalets
1. Un chalet locatif est autorisé dans un logement existant, un logement surdimensionné existant, un logement secondaire existant ou une annexe résidentielle existante dans une zone AG, RU, RR ou RC, sauf dans les sous-zones AG4 à AG8 inclusivement.
 2. Le chalet locatif ne peut pas avoir pour effet de modifier l'aspect résidentiel externe du logement ni contribuer à des effets négatifs, notamment la circulation, le stationnement ou le bruit excessifs.
 3. Un maximum d'un **chalet locatif** est autorisé sur un lot.
 4. La présente section est abrogée intégralement trois ans après la date de l'adoption du présent règlement. »

**Pièce 3 – Carte représentant les zones dans lesquelles les gîtes touristiques
sont interdits**

