

MEMO / NOTE DE SERVICE



To / Destinataires	Maire et membres du Conseil	File / N° de fichier :	L03-01-17-HEND-203
From / Expéditeur	Greffier municipal et avocat général Directeur, Développement économique et planification à long terme Conseiller juridique principal, Urbanisme, Aménagement et Services immobiliers		
Subject / Objet :	RÈGLEMENT DE RESTRICTION PROVISOIRE 203-205, AVENUE HENDERSON	Date :	Le 20 novembre 2017

Contexte

Le 12 juillet 2017, le Conseil a adopté le Règlement de restriction provisoire n° 2017-245, qui vise la Côte-de-Sable, le parc Heron et certaines parties du Vieil Ottawa-Est, du Vieil Ottawa-Sud, du centre-ville et d'Overbrook. Deux appels ont été interjetés contre ce règlement municipal, dont une à l'égard des 203-205, avenue Henderson, dans la Côte-de-Sable.

L'avocat du propriétaire des 203-205, avenue Henderson a voulu déposer une motion devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario pour que des documents soient présentés au Comité de l'urbanisme, afin que ce comité et le Conseil puissent revoir leur décision en fonction de ces nouvelles informations. Pour éviter la motion, il a été convenu que les observations formulées au nom du propriétaire seraient communiquées au Conseil et accompagnées d'une note de service du personnel. Les observations de l'avocat du propriétaire sont donc jointes à la présente.

Questions de procédure

Après avoir pris connaissance de la présente note de service et des observations ci-jointes de l'avocat du propriétaire, le Conseil pourra choisir l'une des trois options suivantes :

1. Prendre acte de la communication et ne prendre aucune autre mesure;
2. Signifier, lors de la présentation des avis de motion le 22 novembre 2017, un avis de motion visant à abroger la partie du règlement de restriction provisoire qui touche la propriété, laquelle doit être étudiée à la réunion du Conseil du 13 décembre 2017;
3. Demander, au moment prévu à l'ordre du jour pour les motions exigeant la suspension des règles de procédure, une suspension permettant d'étudier la motion mentionnée à l'option 2 ci-dessus, à la réunion du Conseil du 22 novembre 2017.

Analyse

Comme on l'a vu, le Conseil a adopté, le 12 juillet 2017, un règlement provisoire imposant des restrictions relatives à l'aménagement des terrains situés dans certaines zones géographiques de la ville, notamment la Côte-de-Sable. Ces restrictions comprennent les critères suivants :

- Aucun logement dans un bâtiment autre qu'une maison individuelle ne peut comporter plus de quatre chambres à coucher et une surface de plancher supérieure à 120 m²;
- Aucune maison non attenante ne peut comporter plus de six chambres à coucher;
- Aucun bâtiment à logements multiples de six logements ou moins ne peut avoir une surface de plancher totale de plus de 500 m², cette superficie étant mesurée de l'intérieur des murs extérieurs et comprenant les sous-sols, les lieux d'entreposage de véhicules automobiles et toute autre zone du bâtiment.

Le projet visant les 203-205, avenue Henderson prévoit l'aménagement d'une maison jumelée à séparation verticale; il s'agit donc d'un bâtiment à logements multiples, chaque logement étant composé d'une habitation principale occupant une partie du rez-de-chaussée et la totalité du premier et du deuxième étage, et d'une habitation accessoire occupant une partie du rez-de-chaussée et la totalité du sous-sol.

L'aménagement contrevient aux critères a) et c) du règlement de restriction provisoire pour les raisons suivantes :

- L'habitation principale proposée au 203, avenue Henderson comporterait sept chambres à coucher et une surface de plancher supérieure à 120 m²;
- L'habitation principale proposée au 205, avenue Henderson comporterait huit chambres à coucher et une surface de plancher supérieure à 120 m²;
- Les 203-205, avenue Henderson, soit les deux habitations principales et toutes les habitations accessoires, auraient une surface de plancher totale supérieure à 500 m².

Cadre stratégique

Le site en question est situé dans une sous-zone R4H, exception urbaine 480. Ce zonage permet l'aménagement de maisons jumelées et d'immeubles d'habitation de faible hauteur comportant quatre logements ou moins. Les habitations accessoires sont également permises dans les maisons jumelées. Les chambres à louer sont quant à elles interdites, mais l'exception 480 permet l'aménagement de maisons de chambres, pourvu qu'elles n'occupent pas plus de 50 % de la surface hors œuvre du bâtiment.

Le Plan officiel, approuvé par le Conseil, est l'autorité première en ce qui concerne la promotion et la gestion de la densification à Ottawa. Il décrit comment la Ville planifiera sa croissance résidentielle et s'adaptera à la densification. Lorsqu'elle formule des prévisions sur la croissance et la demande en logement, l'équipe d'urbanisme suit un modèle fondé sur le nombre prévu de personnes par ménage par type de logement, calculé et mis à jour régulièrement en fonction des données du recensement de Statistique Canada. Ces prévisions servent ensuite à orienter le travail des directions générales et à alimenter d'autres instruments d'urbanisme pour la planification des besoins en services et en financement, par exemple le Plan directeur de l'infrastructure, le *Règlement municipal sur les redevances d'aménagement* et d'autres documents de planification stratégique.

Selon le Plan, l'aménagement des quartiers établis (comme celui de la Côte-de-Sable) restera stable, mais pas nécessairement fixe; une certaine densification y est prévue, pourvu qu'elle respecte l'échelle et le caractère du secteur. Cette disposition sous-entend que le Conseil compte faire évoluer le quartier établi de la Côte-de-Sable, qui passerait des maisons individuelles à un modèle d'aménagement résidentiel à faible hauteur plus dense, tout en conservant son caractère résidentiel.

Le but de la sous-zone R4H est donc de loger au plus quatre ménages dans quatre logements indépendants. Ainsi, il n'est pas déraisonnable de croire que l'intention de planification est de loger de 10 à 15 personnes sur un même lot, pour une densité d'environ 350 personnes par hectare. C'est sur cette densité prévue que se fondent les politiques générales d'aménagement, les politiques de gestion des déchets, les mécanismes de redevances d'aménagement et de financement des services, et les méthodes de prestation des services communautaires.

Zone R4

L'équipe d'urbanisme a constaté que le secteur de la Côte-de-Sable, entre autres zones géographiques de la ville, a vu la réalisation d'aménagements de ce genre dans des immeubles d'habitation à faible hauteur, des maisons jumelées et des triplex qui comptent un nombre de chambres à coucher par logement de loin supérieur aux chiffres établis, et qui ne semblent pas servir de maisons individuelles.

En effet, ce type de bâtiment correspond plutôt à la définition de « chambre », c'est-à-dire à un espace loué « servant d'occupation résidentielle séparée et indépendante, mais qui n'est pas autonome, qui nécessite un accès à d'autres parties du logement ou du bâtiment principal afin que l'occupant puisse avoir accès à des installations, y compris une salle de bains ou une salle d'eau, une cuisine ou une salle à manger ou des toilettes » (Règlement n° 2008-250) et semble offrir un lieu de cohabitation indépendante. Résultat : des occupations semblables à des maisons de chambres font surface dans une sous-zone qui interdit cette utilisation, mais ne sont pas soumises aux règles sur les maisons de chambres du processus de délivrance de permis.

De plus, les densités associées à ces aménagements dépassent les limites prévues pour le secteur et créent une surcharge sur le plan des déchets, des services publics et des services communautaires, nuisant ainsi au quartier environnant.

En juin 2017, le Conseil s'est penché sur la question en examinant les pratiques de gestion des déchets de la Côte-de-Sable en lien avec ces aménagements. Comme l'indique son rapport : « Les conversions de bâtiments qui étaient traditionnellement des maisons unifamiliales en logements surdimensionnés, communément appelés *dortoirs*, ont contribué à ce problème croissant. En effet, elles ont entraîné une augmentation de l'accumulation des déchets et des défis associés à l'entreposage des déchets, un phénomène qui ne se serait pas produit si ces dortoirs avaient été construits comme de véritables appartements en tenant compte de l'entreposage des déchets accumulés, y compris l'emplacement des contenants à déchets, ainsi que la taille et la qualité des bacs. »

L'équipe d'urbanisme estime que les densités et les répercussions communautaires associées à ce style d'aménagement excèdent l'échelle et le caractère des quartiers établis, ne tiennent pas suffisamment compte de la gestion du volume de déchets correspondant, créent des types de

bâtiments qui ne peuvent être adaptés aux fluctuations de la population et produisent des conditions de logement sous-réglées pouvant poser un risque pour la santé publique.

L'équipe a clairement fait savoir à l'industrie que ce genre d'aménagement, qui consiste à optimiser l'enveloppe de bâtiment en offrant un grand nombre de chambres à coucher, ne cadre pas avec l'intention de la zone R4 ni avec celle du *Règlement de zonage*. Cette façon de faire ne respecte pas non plus la vision du Plan officiel pour les quartiers établis. Voilà pourquoi l'équipe d'urbanisme mène actuellement une étude de planification afin de réviser le *Règlement de zonage* et consulte d'autres directions générales de la Ville, y compris l'équipe de délivrance de permis municipaux et le Comité de dérogation, pour corriger la situation.

Problèmes propres à la demande

Les plans d'étage présentés à l'appui de la demande d'approbation du plan d'implantation et de la demande de dérogation pour les 203-205, avenue Henderson prévoient un total de 22 chambres à coucher réparties de façon irrégulière entre quatre logements. Cette configuration pourrait accueillir au moins 22 personnes sur un même lot, soit deux fois la densité prévue pour ce secteur. Il est à noter que le Code du bâtiment de l'Ontario permet à deux personnes de partager une chambre à coucher.

Or, en juillet 2017, le plan d'implantation a été approuvé par l'équipe d'urbanisme conformément au *Règlement régissant la réglementation du plan d'implantation* pour le quartier de la Côte-de-Sable. La demande de dérogation mineure relative à la largeur et à la superficie insuffisantes du lot a également été approuvée par le Comité de dérogation, en février 2017. Ces demandes ont été approuvées en vertu du *Règlement de zonage* en vigueur à ce moment-là, sans limite précise concernant la taille des logements ou le nombre de chambres à coucher.

Exception faite de la largeur et de la taille non conformes de l'un des lots jumelés, l'expansion proposée a été jugée conforme aux exigences techniques de zonage en vigueur (y compris en ce qui touche les retraits et la hauteur). Cependant, dans le rapport d'urbanisme envoyé au Comité de dérogation, le personnel des Services de planification avait exprimé des réserves concernant la dérogation mineure demandée en raison du nombre total de chambres proposées.

En approuvant la dérogation mineure, le Comité de dérogation a dit ceci : « Le rôle de ce comité [...] se limite à évaluer les répercussions de ce type d'aménagement, qui est permis par le *Règlement de zonage* et peut être réalisé de droit sur le lot contigu, sur un lot dont la superficie ne déroge pas de plus de 12 m² de la taille permise et dont la largeur ne déroge pas de plus d'un demi-mètre de la largeur permise. » La décision indique aussi que « les problèmes liés à la justification de la taille, de l'ampleur et de la densité de l'aménagement dans un quartier donné, ainsi que les questions relatives à la réglementation de la densité des habitations accessoires, relèvent du Conseil, qui doit en tenir compte dans le cadre de l'élaboration et de l'approbation du *Règlement de zonage* de la Ville.

Le règlement de restriction provisoire a donc été adopté dans le but explicite de restreindre la taille des logements et le nombre de chambres à coucher d'un logement. Le bâtiment proposé aux 203-205, avenue Henderson dépasse de loin ces limites, pour la surface de plancher comme pour le nombre de chambres à coucher, et malgré les approbations antérieures, fait partie d'une catégorie d'aménagements que le règlement municipal vise précisément à interdire.

Le règlement de restriction provisoire, ainsi que l'examen en cours de la zone R4, ont pour but de définir la « densité raisonnable d'un logement », que celui-ci soit principal ou accessoire, et de réglementer clairement les cas comme celui des 203-205, avenue Henderson, qui ne respectent pas l'esprit de la politique du Conseil.

Résumé de l'opinion de l'équipe d'urbanisme

De l'avis des Services de planification, le projet visant les 203-205, avenue Henderson n'est pas un exemple d'aménagement judicieux et ne respecte pas l'intention du *Règlement de zonage* ni celle du Plan officiel. Toute demande d'exemption au règlement de restriction provisoire doit donc être rejetée.

Lien avec le 70, chemin Russell

La demande de l'avocat du propriétaire des 203-205, avenue Henderson fait un lien entre sa propriété et celle du 70, chemin Russell, qui a reçu une exemption au règlement de restriction provisoire. La version provisoire du rapport d'approbation du plan d'implantation pour le 70, chemin Russell a été achevée le 11 avril 2017, tandis que celle du rapport d'approbation du plan d'implantation pour les 203-205, avenue Henderson a été achevée le 21 juin 2017. Le projet du chemin Russell en était donc à une étape plus avancée que celui de l'avenue Henderson.

M. Rick O'Connor, OMA
Greffier municipal et avocat
général

John Smit
Directeur, Développement économique
et planification à long terme

Tim Marc
Avocat

c.c. : Steve Kanellakos
Directeur général de la planification, de l'infrastructure et du développement économique