

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

Subject: Regulating parking policy - landlords

Objet : Réglementation des politiques de stationnement – Propriétaires

Submitted at: City Council

Présenté au : Conseil municipal

From/Exp. :

Date: October 11, 2017

File/Dossier :

Councillor/Conseiller(e) :

Date : le 11 octobre 2017

OCC 11-17

K. Egli

To/Dest. :

City Clerk and Solicitor / Greffier municipal et avocat général

Inquiry:

Some landlords have recently introduced a new policy regarding parking. In particular, they have begun charging for the use of visitor parking spots. This change has led to a number of complaints in my office as well as others I am sure. City staff has thus far indicated that the City has no say in regulating this sort of change. However, it has recently come to my attention that other cities, such as Toronto, have passed a bylaw to deal with this sort of situation.

I would like staff to review the Toronto experience and any other relevant examples they can find in Ontario and report back to Council as to what options there may be going forward to address the situation.

In particular, I would like to understand the rationale behind why Toronto believes it has the authority to be involved in the regulation of this type of parking change.

Demande de renseignements :

Certains propriétaires ont récemment adopté une nouvelle politique de stationnement, laquelle prévoit de facturer l'utilisation des places de stationnement réservées aux visiteurs. Cette modification a suscité une vague de plaintes auprès de mon bureau et – j'en suis sûr – auprès d'autres conseillers. À ce jour, le personnel municipal a dit que la Ville n'avait pas son mot à dire sur ce type de modification. Pourtant, j'ai récemment appris que d'autres villes, comme Toronto, ont adopté un règlement pour gérer les situations de ce genre.

Je souhaiterais que le personnel étudie ce qu'il en est à Toronto et dans toute autre ville de l'Ontario dans la même situation, et qu'il en fasse un rapport au Conseil, pour que nous sachions quelles solutions existent.

J'aimerais tout particulièrement savoir pour quelles raisons Toronto pense avoir le pouvoir d'intervenir dans la réglementation de ce type de modification à la politique de stationnement.

Response (Date: select date.)

City Staff have reviewed the City of Toronto's Zoning By-law 569-2013, as amended (Office Consolidation: Version Date: September 30, 2016), as well as the history leading up to its enactment on May 9, 2013. This By-law prohibits a fee being charged for a visitor parking space for an apartment building. As noted below, this provision is subject to an outstanding appeal to the Ontario Municipal Board (OMB).

Section 1.5.2 of the Toronto Zoning By-law states that the by-law is to regulate the "use of land, the bulk, height, location, erection and use of buildings and structures, the provision of parking spaces, loading spaces and other associated matters in the City of Toronto." Chapter 10 of the By-law sets out regulations applying to the Residential Zone Category. More specifically, Chapter 10.5.1.10 of the Toronto By-law prohibits a fee being charged for a visitor parking space for an apartment building. An apartment building is specifically defined by the By-law and includes "a building that has five or more dwelling units. . .".

The Toronto Zoning By-law was enacted under the enabling authority of Section 34 of the *Planning Act*. Currently, the overall Toronto Zoning By-law is subject to approximately 300 appeals to the Ontario Municipal Board (OMB File: PL130592). It is understood that a dozen or so appeals are specifically in opposition to the provision that prohibits charging a visitor fee at apartment buildings. No hearing date has been scheduled on this specific appeal.

A June 4, 2012, Toronto staff report on a "New Draft City-wide Zoning By-law" includes, in part, the following background information on the visitor parking issue, and on the previous by-law 1156-2010:

"The practice of charging a fee for visitor parking spaces is quite common in various parts of the City. Opponents to the prohibition, including a representative of the Greater Toronto Apartment Association and representatives of companies providing equipment and enforcement for this service, met with staff to explain their reasons for appealing By-law 1156-2010.

From the perspective of apartment building owners, the issue is about controlling the improper use of visitor parking spaces. Where charging a fee for the use of visitor parking spaces is currently permitted, an apartment building owner can enter into a contractual arrangement with a company that installs 'pay and display' machines and provides enforcement services. According to the appellants, the establishment of a system for charging for visitor parking occurs only where improper use is at a level that justifies the cost of this arrangement.”

Prior to Toronto’s enactment of its current comprehensive Zoning By-law, that municipality had in August 2010 enacted its first comprehensive Zoning By-law 1156-2010. Chapter 15.10.80.1 of that By-law included a broader prohibition on charging a fee for a visitor parking space in a residential zone category. That said, this By-law No. 1156-2010 and all subsequent amendments were repealed by Toronto City Council at its meeting on May 17, 2011. The By-law had been subjected to a number of appeals to the OMB. Upon repeal, Toronto staff were directed to bring back a revised and harmonized zoning by-law, including a direction that the scope of the harmonized zoning by-law not be greater than what was contained in By-law 1156-2010, but can be reduced.

Before the enactment of Toronto’s By-law 1156-2010, it would appear that only the former area of the City of North York had a zoning by-law that prohibited a fee being charged for visitor parking in a residential zone. A May 18, 2010, staff report entitled, “Charging for Visitors Parking at Multi-Residential Apartment Buildings,” includes a link to a Memorandum from a Toronto City Councillor, which set out the following background:

April 1, 2010: “The City of North York bylaw prohibits charging for visitor parking. No other part of the municipality has this regulation. At the time, many councillors who represent other municipalities expressed the desire to spread this bylaw city-wide”.

The staff report went on to provide additional background information including:

“15.10.80.1 General, (1) Charging for Visitor Parking, There shall be no fee charged for a visitor parking space”

This provision will apply to all new construction of multi-residential apartment buildings once the proposed zoning by-law has been adopted by City Council. While the new zoning by-law will deal with this matter on a go forward basis, existing buildings will need to be assessed based upon the land use permissions in place in the applicable zoning by-law at the time that the building was erected. Infractions of the zoning provisions regarding parking, in existence when these multi-residential apartment buildings were constructed, will need to be dealt with

on a case by case basis taking into account the zoning provisions pertinent to a specific building.

The previous North York By-law (7625) had been subject to judicial challenge in 2003.

At that time, Coinamatic Canada Inc. contended that there was no planning rationale for such a by-law and therefore argued that North York did not have legislative authority to interfere with common law rights of property owners. An application seeking to quash the By-law was heard by the Divisional Court in the case *Coinamatic Canada Inc. v. Toronto (City)*, (2003) CanLii 29752 (ON SCDC). The issue before the Court was the legality of the provision regarding the charging of fees for visitor parking at residential apartment buildings. The Court upheld the By-law finding that Section 34 of the *Planning Act* includes the power to pass pay parking prohibition by-laws. The Court held that these powers are necessarily or fairly implied from the express power to restrict the use of land through zoning. The Court also noted that the *Planning Act* provides the municipality with the authority to differentiate between commercial and residential zones. At Paragraph 7 of the Decision, the Divisional Court addresses the applicant's (Coinamatic) argument that there was no planning rationale for the by-law and reconciles same at Paragraph 8, wherein the Court prefers the rationale provided by the municipal respondent:

7. We are satisfied that there is no expert evidence in the Record to contradict the evidence of the respondents as to a planning rationale. The applicant relies on a statement in a February 23, 1995 report prepared by staff at the City of North York which states:

Staff have not determined a planning rationale for having such a regulation. We are aware, however, that it has been a long standing Council policy not to permit charging for visitor or other required parking. Permitting charging for required visitor parking spaces may lead to increased on street parking and may result in inconveniences to residents in apartment buildings.

8. The respondent's planning expert, Paul Stagl, opined that the statement contained in the 1995 report indicated that it was not that staff concluded that there was no planning rationale. Rather, they had not been able to determine a planning rationale. Moreover, the evidence of the planning expert is that staff, who were registered professional planners, went on to make a recommendation that the prohibition against charging for visitor parking should continue. He states that the

professional planners would not have made the recommendation had they felt it was inappropriate.

In 2004, the Court of Appeal for Ontario refused to grant *Coinamatic* leave to appeal.

In addition, a review of OMB decisions did find one decision somewhat on point. In a 1994 decision of the OMB in *Camrost York Development Corp. v. Toronto (City)*, the OMB notes at Paragraph 24 of its Decision “some condominium developments in the area provide free visitor parking and some don’t. There doesn’t seem to be any consensus on this point.” In this specific case, the OMB found that the developer should not only provide 25 underground visitor parking spaces for the subject property, but that the parking should be provided for and maintained at no expense to any visitors.

Finally, it is noted that there are some decisions of the Landlord and Tenant Board that address situations where a landlord has discontinued a service such a free visitor parking. As an example, in a 2012 decision of the Board, (2012) CanLii 36412 (ON LTB), heard in Hamilton, a tenant applied to the Board for a reduction of the rent charged for the rental unit due to a reduction or discontinuance in services or facilities. One of those discontinued services was the provision of free visitor parking. In that case, the tenant had free visitor parking since she moved into the rental unit. The landlord imposed a charge for overnight visitor permits in order to discourage tenants from parking in the visitor parking area, and not paying for a tenant parking spot. With respect to this charge, the Board Member held that “this strikes me as a rather indiscriminate approach to addressing problems with the behavior of a percentage of the Tenant population.” The Member also noted that the *Residential Tenancies Act* does contemplate that a Landlord may discontinue services and that the only remedy in the Act is for a reduction in the rent of the cost to the Landlord. The Board Member concluded that the value to the Tenant is free parking for their visitors, and therefore they should be reimbursed any charges that they incur for visitor parking permits.

In light of the above example, tenants may have potential remedies under the *Residential Tenancies Act*, where a service is discontinued.

Conclusion:

In light of the foregoing, there is authority for a municipal zoning by-law enacted under the *Planning Act* to prohibit a fee being charged for parking. This authority is supported by the decision of the Divisional Court in the *Coinamatic* case. The City of Toronto’s current Zoning By-law prohibits a fee from being charged for a visitor parking space for an apartment building. This provision is currently subject to specific appeals to the Ontario Municipal Board. A decision of the OMB could provide further guidance and may further inform this discussion.

Réponse (Date: le choisir une date.)

Le personnel municipal a examiné le règlement de zonage de la Ville de Toronto (n° 569-2013), dans sa version modifiée (codification administrative : date de version : 30 septembre 2016), ainsi que l'historique ayant mené à son adoption le 9 mai 2013. Ce règlement interdit que l'on exige des frais d'utilisation d'une place de stationnement réservée aux visiteurs dans le cas d'un immeuble d'habitation. Comme on le verra, cette disposition fait actuellement l'objet d'un appel devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO).

L'article 1.5.2 du règlement de zonage de Toronto indique que celui-ci vise à réglementer « l'utilisation des terrains; le volume, la hauteur, l'emplacement, l'érection et l'utilisation des bâtiments et structures; l'offre de places de stationnement; les aires de chargement; et toute autre question connexe dans la ville de Toronto. » Le chapitre 10 du règlement torontois établit les règles s'appliquant à la catégorie des zones résidentielles, et plus précisément, son article 10.5.1.10 interdit de facturer l'utilisation des places de stationnement pour visiteurs d'un immeuble d'habitation. À noter qu'« immeuble d'habitation » est un terme expressément défini par le règlement municipal et s'entend d'un « bâtiment qui contient cinq logements ou plus ».

Le règlement de zonage de Toronto a été adopté en vertu de l'article 34 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. En ce moment, le règlement dans son ensemble est visé par environ 300 appels devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario (dossier de la CAMO : PL130592). Il semble qu'une dizaine de ces appels ont été interjetés contre la disposition particulière qui interdit la facturation de frais de visite d'un immeuble d'habitation, mais aucune date d'audience n'a encore été fixée.

Dans un rapport du personnel de la Ville de Toronto sur une nouvelle version provisoire du règlement de zonage municipal, daté du 4 juin 2012, on retrouve cet extrait de contexte sur la question des places de stationnement pour visiteurs et l'ancien règlement municipal (n° 1156-2010) :

« La pratique de facturer l'utilisation d'une place de stationnement réservée aux visiteurs est assez répandue dans divers secteurs de la ville. Les opposants à l'interdiction, parmi eux un représentant de la Greater Toronto Apartment Association et des représentants d'entreprises qui offrent de l'équipement et des services de facturation, ont rencontré des employés de la Ville afin d'expliquer pourquoi ils en appellent du Règlement municipal n° 1156-2010.

Du point de vue des propriétaires d'immeubles d'habitation, l'idée est d'empêcher l'utilisation abusive des places de stationnement pour visiteurs. Là où la facturation est permise, le propriétaire d'un immeuble d'habitation peut souscrire un contrat avec une entreprise qui installe des horodateurs et contrôle les billets de

stationnement. Selon les appelants, un tel système n'est mis en place que lorsqu'il y a suffisamment d'abus pour en justifier le coût. »

Avant d'adopter son règlement général de zonage actuel, la municipalité de Toronto s'était d'abord dotée, en août 2010, de son premier règlement de zonage (n° 1156-2010). L'article 15.10.80.1 de ce règlement imposait une interdiction plus vaste de facturer l'utilisation des places de stationnement réservées aux visiteurs pour toute la catégorie des zones résidentielles. Cela dit, le Règlement municipal n° 1156-2010 – qui avait fait l'objet de plusieurs appels devant la CAMO – et ses modifications subséquentes ont été abrogés par le conseil municipal de Toronto lorsque celui-ci s'est réuni le 17 mai 2011. Suivant cette abrogation, le personnel de la Ville de Toronto a reçu le mandat de produire un nouveau règlement de zonage révisé et harmonisé, et de veiller à ce que sa portée ne dépasse pas celle de l'ancien règlement (n° 1156-2010) – quitte à la réduire au besoin.

Avant l'adoption du Règlement municipal n° 1156-2010 à Toronto, il semble que seul l'ancien secteur de la Ville de North York s'était doté d'un règlement de zonage interdisant la facturation de l'utilisation des places de stationnement pour visiteurs en zone résidentielle. Dans *Charging for Visitors Parking at Multi-Residential Apartment Buildings*, un rapport du personnel daté du 18 mai 2010, on retrouve un lien vers une note de service d'un conseiller municipal de Toronto qui donne ces renseignements généraux :

1^{er} avril 2010 : « Le règlement de la Ville de North York interdit de facturer l'utilisation d'une place de stationnement pour visiteurs. Aucun autre secteur de la municipalité n'a de tel règlement. À l'heure actuelle, de nombreux conseillers d'autres municipalités ont manifesté le désir de voir ce règlement appliqué à toute la ville. »

Le rapport poursuit en offrant plus d'information générale, notamment :

« 15.10.80.1 Général, (1) Facturation de l'utilisation des places de stationnement pour visiteurs : Aucuns frais ne seront facturés pour l'utilisation d'une place de stationnement réservée aux visiteurs. »

Cette disposition s'appliquera à tout nouvel immeuble d'habitation à logements multiples une fois que le règlement de zonage proposé sera adopté par le Conseil municipal. Le règlement règle la question pour les nouvelles constructions, certes, mais il faudra évaluer les bâtiments existants en fonction des permissions d'utilisation du sol en place dans le règlement de zonage applicable au moment où le bâtiment a été érigé. Les infractions aux dispositions de zonage sur le stationnement existantes lorsque ces immeubles d'habitation à logements multiples ont été construits devront être traitées au cas par cas, en tenant compte des dispositions de zonage s'appliquant au bâtiment en question.

L'ancien règlement municipal de North York (n° 7625) a fait l'objet d'un contrôle judiciaire en 2003. À l'époque, Coinamatic Canada Inc. avançait que ce règlement municipal ne s'accompagnait pas d'une justification de l'aménagement, et que par conséquent, North York n'avait pas les pouvoirs législatifs pour interférer avec les droits en common law des propriétaires fonciers. La Cour divisionnaire a été saisie d'une demande visant à faire tomber le règlement municipal, dans l'affaire *Coinamatic Canada Inc. v. Toronto (City)*, (2003) CanLii 29752 (ON SCDC). Le litige portait sur la légalité de la disposition visant la facturation de l'utilisation des places de stationnement réservées aux visiteurs des immeubles d'habitation en zone résidentielle. La Cour a confirmé la légalité du règlement municipal, concluant que l'article 34 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* accorde bien le pouvoir d'adopter un règlement municipal interdisant cette facturation. Elle a soutenu que ce pouvoir découlait de façon nécessaire ou implicite du pouvoir exprès de limiter l'utilisation des terrains par le zonage. La Cour a aussi noté que la *Loi sur l'aménagement du territoire* habilite la municipalité à faire la distinction entre les zones commerciales et résidentielles. Au paragraphe 7 de son jugement, la Cour divisionnaire présente l'argument de la requérante (Coinamatic) selon lequel le règlement municipal ne s'accompagne pas d'une justification de l'aménagement, puis elle y répond, au paragraphe 8, en faisant valoir l'explication qu'a fournie l'intimée (la Ville) :

7. Nous estimons qu'aucune preuve d'expert au dossier ne réfute la preuve des intimés concernant la justification de l'aménagement. La requérante s'appuie sur l'énoncé suivant, tiré d'un rapport du personnel de la Ville de North York, daté du 23 février 1995 :

Le personnel n'a pas trouvé de justification sur le plan de l'aménagement pour un tel règlement. Nous sommes cependant conscients que le Conseil a depuis longtemps comme politique de ne pas permettre que l'on facture l'utilisation des places de stationnement réservées aux visiteurs ou des autres places de stationnement requises. Si l'on permet ce genre de frais, on risque que davantage de gens stationnent leur véhicule en bord de rue, ce qui peut causer des dérangements pour les résidents des immeubles d'habitation.

8. L'expert en urbanisme de l'intimée, Paul Stagl, est d'avis que l'énoncé du rapport de 1995 ne dit pas que le personnel a conclu en l'absence de justification de l'aménagement, mais plutôt qu'il ne l'a pas trouvée. Qui plus est, l'expert avance cette preuve que les membres du personnel, qui étaient eux-mêmes des urbanistes professionnels accrédités, ont décidé de recommander que l'interdiction de facturation reste en place. Il déclare que ces urbanistes professionnels n'auraient pas fait cette recommandation s'ils l'avaient jugée inappropriée.

En 2004, la Cour d'appel de l'Ontario a refusé d'autoriser le pourvoi de Coinamatic.

De plus, un contrôle des décisions de la CAMO a relevé un cas recoupant la question qui nous occupe. Au paragraphe 24 d'un jugement de 1994, *Camrost York Development Corp. v. Toronto (City)*, la CAMO remarquait que « certaines copropriétés du secteur offrent des espaces de stationnement gratuit pour les visiteurs et d'autres non. Il ne semble pas y avoir de consensus ». Dans ce cas particulier, la CAMO a jugé que le promoteur devait non seulement fournir 25 places de stationnement souterraines pour les visiteurs, mais aussi les offrir et les entretenir sans frais pour ces derniers.

Enfin, on note que certaines décisions de la Commission de la location immobilière traitent de situations où un propriétaire a cessé d'offrir un service tel qu'un stationnement gratuit pour les visiteurs. Prenons l'exemple d'une affaire que la Commission a entendue à Hamilton en 2012 (2012 CanLII 36412 [ON LTB]) : une locataire a présenté une demande de réduction de son loyer en raison de la réduction ou du démantèlement de services et installations, l'un d'eux étant le stationnement gratuit pour les visiteurs. Depuis aussi longtemps qu'elle avait été locataire, ce service avait toujours été offert. Or, le propriétaire venait d'imposer que les visiteurs dont le séjour durait une nuit ou plus devraient payer un permis de stationnement, une mesure visant à éviter que les locataires utilisent les places pour visiteurs au lieu de louer leur propre place. Le membre de la Commission s'est ainsi prononcé sur les nouveaux frais : « cela me semble une mesure assez indiscriminée pour prévenir un comportement indésirable qui n'est présent que chez un certain pourcentage des locataires ». Il a aussi noté que la *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation* ne prévoit pas qu'un propriétaire arrête d'offrir certains services, et que le seul recours qu'elle propose est la réduction du loyer aux frais du locateur. Le membre de la Commission a conclu que le stationnement gratuit pour visiteurs avait une valeur pour laquelle les locataires payaient, et par conséquent, qu'ils devaient se faire rembourser les frais qu'ils engagent pour obtenir un permis de stationnement pour visiteurs.

On voit donc dans l'exemple ci-dessus que la *Loi* ne laisse pas les locataires sans recours lorsque l'on cesse d'offrir un service existant.

Conclusion

À la lumière de ce qui précède, il semble fondé qu'un règlement municipal de zonage adopté en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* puisse interdire la facturation du stationnement, pouvoir que vient appuyer le jugement rendu par la Cour divisionnaire dans l'affaire *Coinamatic*. Le règlement de zonage actuel de la Ville de Toronto interdit que l'on facture l'utilisation des places de stationnement réservées aux visiteurs des immeubles d'habitation, mais la disposition à cet effet fait l'objet de contestations devant

la Commission des affaires municipales de l'Ontario. Une décision de la CAMO pourrait nous éclairer davantage et orienter le débat sur la question.

Council Inquiries

Demandes de renseignements du Conseil

Response to be listed on the Planning Committee Agenda of November 28, 2017 and the Council Agenda of December 13, 2017

La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Comité de l'urbanisme prévue le 28 novembre 2017 et à l'ordre du jour de la réunion du Conseil prévue le 13 décembre 2017.