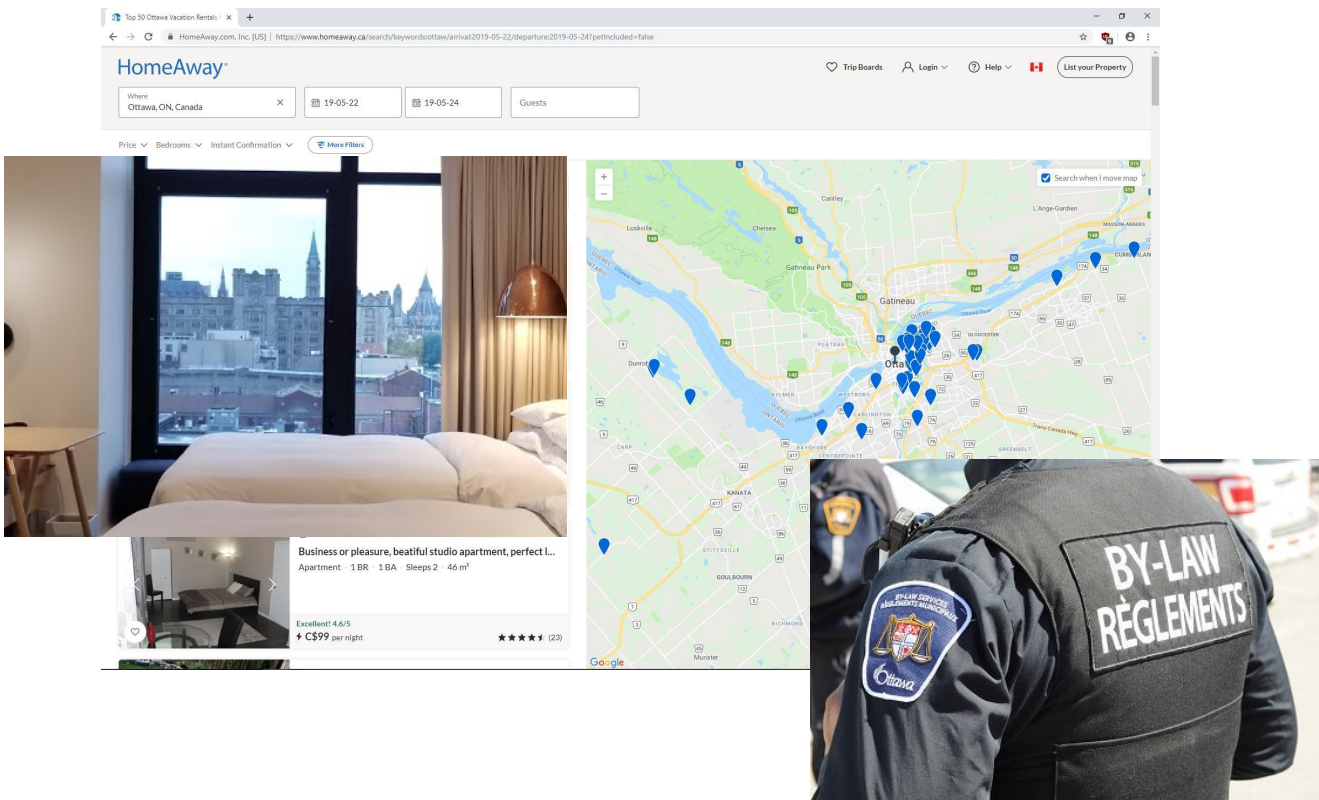


# Options pour une politique de location à court terme

Étude de la réglementation en matière de logements locatifs



Maclaren Municipal Consulting Inc.  
Le 12 août 2019

## Table des matières

<b>1.</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Le processus de consultation .....</b>	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>Ce que nous avons entendu .....</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>Options pour une politiques de location à court terme .....</b>	<b>17</b>
<b>5.</b>	<b>Prochaines étapes.....</b>	<b>49</b>

## 1. Introduction

La Ville d'Ottawa a retenu les services de Maclaren Municipal Consulting (Maclaren) pour effectuer une analyse exhaustive de la réglementation des logements locatifs à Ottawa pour le département des Services d'urgence et de protection. Le présent document fait suite à un vaste processus de consultation et décrit les options stratégiques qui peuvent être envisagées. **Ni Maclaren ni la Ville d'Ottawa n'appuient aucune de ces options. Elles-ci sont mises de l'avant pour solliciter d'autres commentaires et suggestions avant que Maclaren ne soumette son rapport final, qui comprendra des recommandations.**

Le présent document examine les options stratégiques relatives à la location à court terme (LCT) de propriétés résidentielles. Les LCT sont considérées comme des locations de logements résidentiels pour des périodes de moins d'un mois. Les locations à long terme (LLT), en revanche, sont des locations de logements résidentiels pour des périodes d'un mois ou plus. (« Un mois » est généralement interprété comme une période de 28 jours).

Un deuxième document d'options stratégiques portant sur les conditions des logements locatifs du marché privé (LLT), y compris les logements étudiants, les maisons de chambres et d'autres propriétés de logements locatifs, est également disponible sur Ottawa.ca.

Pour savoir comment vous pouvez contribuer à ce processus, veuillez consulter le dernier chapitre du présent document.

## 2. Le processus de consultation

Un certain nombre de processus ont été entrepris en mai et juin 2019 pour obtenir des commentaires en vue de la préparation du présent rapport :

- Des documents de travail ont été préparés et publiés sur le site Web de la Ville d'Ottawa, avec une description du processus et des principaux enjeux. Le site a également donné accès à trois sondages qui ont été remplis plus de 4 200 fois.
- Les documents de travail, ou des liens vers ces documents, ont été distribués à la grandeur de la ville et aux intervenants identifiés comme s'intéressant à la question.
- Le site Web et les courriels invitaient les gens à envoyer leurs commentaires à [rentalhousingreview@gmail.com](mailto:rentalhousingreview@gmail.com) et à s'inscrire à des ateliers pour discuter de ces questions, puis à y assister. Le nombre d'inscriptions était limité à 25 personnes par atelier afin de s'assurer que tout le monde aurait amplement l'occasion d'y participer. D'autres ateliers ont été organisés au besoin pour répondre aux besoins de tous ceux qui souhaitaient participer. Au total, 12 ateliers ont été organisés avec environ 325 participants (certains comprenaient des participants non inscrits).
- L'équipe de projet a rencontré des intervenants clés, notamment en assistant à des réunions organisées par les intervenants.

- Les commentaires sur l'adresse électronique fournie dans le cadre des sondages ont été examinés et les résultats du sondage ont été analysés.

### 3. Ce que nous avons entendu

Ce chapitre présente en détail les commentaires reçus dans le cadre du processus de consultation décrit ci-dessus. Les ateliers et les mémoires écrits ont donné l'occasion d'entendre les récits et les analyses détaillés des principaux groupes d'intervenants.

**Ateliers et soumissions écrites :** Les ateliers et les soumissions écrites ont donné l'occasion d'entendre un large éventail d'intervenants et d'examiner les soumissions détaillées des groupes d'intervenants. Une grande partie de ce qui a été entendu correspond aux résultats du sondage qui ont été rapportés à la fin de cette séance. Les participants appartenaient généralement à deux catégories : ceux qui sont des locataires à court terme (locataires de LCT) et ceux qui subissent les effets négatifs de la location de LCT dans leur quartier ou leur immeuble. De nombreux participants, tous groupes d'intervenants confondus, ont eux-mêmes utilisé Airbnb et d'autres plates-formes similaires lors de leurs déplacements. La satisfaction à l'égard de l'expérience a amené certains à commencer à servir d'hôtes.

Les points suivants ont fait l'objet d'un consensus majoritaire parmi les groupes d'intervenants :

- **Location à court terme de la résidence principale :** On s'est généralement accordé pour permettre aux résidents principaux qui possèdent une propriété de louer des chambres ou des logements annexes à court terme. (Un « résident principal » est défini comme la personne ou le ménage dont la « résidence principale » se trouve dans une unité d'habitation donnée, en précisant qu'une personne ou un ménage donné ne peut avoir qu'une seule résidence principale et, sous réserve de vérification, qu'il s'agit généralement de l'endroit indiqué sur son permis de conduire ou sur une autre pièce d'identité délivrée par le gouvernement). On estimait qu'une personne qui vivait sur la propriété avait un intérêt dans ses relations avec ses voisins et dans sa propre paix et sa propre jouissance des lieux. Les exemples de la façon dont les hôtes peuvent gérer et filtrer les invités potentiels étaient nombreux. Les représentants des associations de quartier et des associations communautaires estimaient que la principale source de leurs problèmes était les propriétés où l'exploitant ne vivait pas dans la propriété ou faisait semblant de le faire.

Une exception à ce consensus était les appartements et les condominiums, où les représentants de l'immeuble et d'autres personnes estimaient que les règles établies par le propriétaire ou le conseil d'administration de copropriété pour cet immeuble devraient être respectées. Dans la plupart des cas discutés, il s'agissait de ne pas autoriser la location à court terme dans l'immeuble.

Une autre préoccupation exprimée était de limiter le nombre d'unités annexes de manière à ce que le privilège de résidence principale ne puisse pas être abusé par des opérations à grande échelle. Il est à noter que l'utilisation du terme « unité annexe » dans ce contexte comprend les « unités d'habitation secondaire » et les « annexes résidentielles – Coach House » telles que définies dans le règlement de zonage, ainsi que les duplex et l'autre côté d'une maison

jumelée. On s'inquiétait également de la possibilité de contourner le règlement en prévoyant une réduction du loyer pour qu'un locataire puisse se faire passer pour le résident principal sans avoir à assumer la responsabilité et l'intérêt personnel nécessaires.

- **Il y a des propriétés à problèmes qui perturbent les quartiers** : Les participants ont reconnu les exemples des maisons à fêtes, du nombre excessif d'invités, des problèmes de stationnement et de déchets, et des préoccupations en matière de sécurité. Les voisins et les représentants des associations communautaires ont trouvé un terrain commun de respect mutuel avec les locataires qui ont participé aux ateliers. Les deux groupes estimaient que les mauvais exploitants avaient nui aux bons exploitants et qu'il fallait les contrôler par le biais de la réglementation et de l'application de la loi.
- **L'application pratique des règlements est un sujet de préoccupation** : On s'inquiétait en général de la façon dont les règlements pourraient être appliqués efficacement compte tenu de l'anonymat des adresses d'hôtes dans des plates-formes comme Airbnb. On s'inquiétait également de la capacité des Services des règlements municipaux de faire respecter, compte tenu des ressources limitées, des restrictions quant à l'accès aux locaux et de l'expérience passée des intervenants qui avaient déposé des plaintes par l'entremise des Services des règlements municipaux.
- **Appui à la réglementation** : La majorité des intervenants étaient en faveur de l'octroi de licences ou d'inscriptions de location à court terme à tous les groupes d'intervenants, à condition qu'il soit possible d'exercer ce contrôle de façon efficace.
- **Prise en charge de la suspension et de la révocation des licences/inscriptions** : Les groupes d'intervenants, y compris les locataires à court terme, étaient largement en faveur d'un régime où la réglementation irait au-delà de l'enregistrement des activités et pénaliserait activement les exploitants à problèmes pour leur mauvais rendement en suspendant ou en révoquant leur permis, y compris la possibilité de porter des accusations. Des idées comme les « trois prises » (ou avertissements) et/ou un système de points de démérites ont généré une réponse positive.

Les commentaires et les préoccupations de chaque groupe d'intervenants sont développés ci-dessous plus en détail.

Points soulevés par les **voisins** et les **associations communautaires** :

- **Opérateurs problématiques** : Un certain nombre d'exemples ont été cités de propriétés qui sont à l'origine de perturbations continues dans leurs quartiers respectifs. Les voisins ont l'impression que leur paix et leur jouissance des lieux sont affectées par une variété de comportements, tels que
  - **Maisons de fêtes** et bruits nocturnes persistants. Les bruits nocturnes fréquents étaient un problème dans certains cas, même lorsqu'ils se produisaient pendant les heures d'ouverture prévues par le règlement.
  - **Activité nocturne tardive** : En plus des fêtes, il peut y avoir un grand nombre d'arrivées tard dans la nuit à la recherche d'endroits mal affichés, de déchargements de bagages,

de claquements de portes de voiture, etc. Le bruit des trottoirs provenant des roulettes des valises a été mentionné à plusieurs reprises.

- **Ordures** : Les ordures peuvent être jetées au hasard dans la rue ou dans la cour. Les poubelles peuvent être laissées à l'extérieur pendant des jours.
- **Stationnement** : En plus de surcharger les zones où le stationnement public est rare, certains voisins signalent que des clients de location à court terme se stationnent illégalement et bloquent les entrées de voitures.
- **Manque de respect pour la propriété** : Les mégots de cigarettes sur les propriétés privées étaient une préoccupation commune. Les histoires comprenaient également des jardins endommagés, le séchage de sous-vêtements sur des haies, etc.
- **Occupation excessive** : Cela comprend les autobus de groupes de touristes ou d'équipes sportives, ou d'autres grands groupes, qui sont hébergés dans une maison résidentielle standard dans des zones résidentielles. La forte occupation était associée à des fêtes excessives, davantage de perturbations extérieures, un recours excessif au stationnement, des perturbations nocturnes tardives à l'arrivée et un manque de respect pour les autres propriétés.
- **Association à des activités criminelles** : On s'inquiète des liens avec les activités criminelles, en citant quelques propriétés à titre d'exemple. Une fusillade dans une propriété, ainsi que des incidents connexes, avaient laissé des voisins dans le secteur inquiets pour leur sécurité. Une autre propriété du centre-ville avait été le centre d'incidents de nudité publique et de vols.

Le caractère anonyme des plates-formes de location qui offrent des lieux pour le trafic de drogue et les formes illégales de commerce du sexe qui exploitent les jeunes et les immigrés a suscité des préoccupations générales.

L'association avec la criminalité a également été exprimée par les participants en ce qui concerne les motels, qui sont également visés par la définition de la location à court terme. Les résidents près d'un motel espéraient que la réglementation les aiderait à composer avec le motel qui a été le centre de nombreuses interventions policières et une source de troubles et d'insécurité pour la collectivité environnante.

- **Perte de tranquillité et de jouissance de propriété** : L'utilisation intensive d'une propriété de location à court terme, même par des invités bien élevés, peut entraîner une perte de tranquillité et de jouissance des lieux pour les voisins. Parmi les exemples fournis, mentionnons les maisons avec terrasse où l'utilisation régulière en soirée, même à l'intérieur des limites du Règlement municipal sur le bruit, dépasse les normes du quartier. Le volume de personnes qui entrent et sortent, ainsi que la circulation piétonnière et automobile qui leur est associée, sont toujours perceptibles.

Les résidents des maisons en rangée et des appartements qui partagent des murs mitoyens avec des logements locatifs à court terme se sont également plaints du bruit fréquent tard dans la nuit, y compris la circulation constante des personnes et de leurs valises qui entrent et sortent des logements voisins.

- **Anonymat** : Une grande frustration a été l'incapacité d'identifier et de contacter l'exploitant du bien locatif à court terme pour lui demander de régler les problèmes. Le modèle commercial de plates-formes comme Airbnb exige un certain degré d'anonymat concernant l'adresse et les coordonnées de l'hôte afin d'empêcher les participants d'utiliser le site et de prendre ensuite des dispositions directes pour éviter les frais. Les voisins n'ont donc aucun moyen d'identifier l'exploitant d'un service de location à court terme s'ils ne résident pas dans la propriété. Les voisins finiront par appeler les Services des règlements municipaux et les Services de réglementation pour qu'ils prennent les mesures qui s'imposent, ce qui épuisera les ressources limitées et permettra d'effectuer efficacement le travail de gestion de la location à court terme. La réponse des Services des règlements municipaux n'était pas uniforme et, souvent, elle ne résolvait pas le problème, du moins pas de façon permanente.
- **Valeur des exploitants résidents principaux** : Bon nombre des questions susmentionnées portaient sur la location à court terme par des investisseurs, lorsque le propriétaire n'habite pas sur la propriété. Lorsque les propriétaires sont présents, on a généralement l'impression qu'ils ont intérêt à entretenir de bonnes relations avec leurs voisins ainsi qu'à profiter de leur propre paix et de leur propre jouissance des lieux. Un propriétaire résident est également là pour parler directement avec les voisins de tous les problèmes. Deux exceptions possibles ont été relevées par les participants à l'atelier qui ont indiqué les hôtes de deux maisons à problèmes qui prétendaient être résidents, mais qui ne semblaient pas l'être.
- **Équité fiscale** : On s'est inquiété du fait que les propriétés locatives à court terme dans les zones résidentielles ne payaient que des taxes foncières résidentielles tout en imposant un fardeau commercial aux services publics par la collecte des ordures et l'application des règlements administratifs.
- **Perte de tissu communautaire** : Il y a de plus en plus de locations à court terme dans les centres-villes, y compris la Côte-de-Sable et le marché By. Les voisins de ces zones se sont dits préoccupés par la perte de voisins avec lesquels ils pourraient travailler pour résoudre les problèmes communautaires, y compris les adresses problématiques de location à court terme. On craignait que la communauté de quartier elle-même ne soit érodée.

Les **résidents des condominiums et leurs conseils d'administration** partageaient les préoccupations du quartier et avaient d'autres problèmes particuliers :

- **Violation des conventions de copropriété** : La plupart des copropriétés ont des restrictions quant à la location, et certaines ont des règles explicites contre la location à court terme.
- **Impacts négatifs des loyers à court terme dans l'immeuble** :
  - **Utilisation excessive des espaces communs** : Les installations communes comme les piscines et les gymnases sont généralement conçues pour être utilisées par les résidents et non par des clients non résidents comme dans un hôtel. Les locataires à court terme utilisent ces installations plus fréquemment, ce qui crée un surpeuplement. L'usure accrue des installations, des halls et des salons augmente les coûts d'entretien que tous les détenteurs d'unités doivent payer.
  - **Diminution du sentiment de sécurité** : La présence d'un plus grand nombre d'étrangers dans l'immeuble accroît les inquiétudes au sujet de la sécurité générale. Les couloirs

des immeubles ne sont pas des rues publiques. On présume qu'après la fermeture de la porte d'un immeuble, il y a un niveau raisonnable d'esprit communautaire et de sensibilisation pour assurer la sécurité. Une rotation constante des clients à court terme sape cette hypothèse.

- **Augmentation du bruit et de la perte de tranquillité et de jouissance du bien.**
- **Difficulté de contrôle du respect des règlements :** Bien qu'il existe une convention de copropriété, les condominiums ont de la difficulté à faire respecter l'interdiction de location à court terme. Tout d'abord, il y a le problème de l'identification de l'unité fautive, étant donné l'anonymat des publicités placées sur les plateformes. Ensuite, si le détenteur de l'unité n'est pas coopératif, il y a la difficulté de recueillir des preuves de non-conformité. Même avec la preuve en main, les mécanismes d'exécution réels sont lourds et lents (lettres répétées des avocats, puis une date de comparution devant le tribunal). Les résidents des condominiums ont exprimé l'espoir qu'un processus de délivrance de permis simplifierait ce dernier problème grâce à la possibilité d'émettre des contraventions et des amendes.

Certaines copropriétés n'ont qu'un petit immeuble et un petit nombre d'unités. Les membres des petites copropriétés ont déclaré qu'ils n'avaient pas les ressources nécessaires pour assurer le genre de contrôle réglementaire requis.

Certains conseils d'administration de copropriétés comprennent également des investisseurs détenteurs d'unités d'habitation qui ont appuyé les mesures contre la location à court terme. Ces détenteurs d'unités louaient leurs unités à long terme et subissaient l'impact de l'augmentation des coûts d'entretien et du surpeuplement des installations.

Il a également été souligné que les copropriétés n'ont pas toutes la même approche en matière de location à court terme. Il y a des condominiums à Ottawa qui permettent la location à court terme, mais qui ont adopté des règles telles que la limitation de l'accès des invités aux installations communes comme le gymnase et la piscine.

En général, les copropriétaires et leurs résidents veulent obtenir de l'aide pour trouver de meilleurs outils pour identifier les logements locatifs à court terme et pour appuyer les mesures de contrôle lorsque ces unités enfreignent les règles de condominium (et de zonage).

**Hôtes (opérateurs de location à court terme) :** Bon nombre d'hôtes ont participé aux ateliers. Presque tous se sont identifiés comme travaillant par l'intermédiaire d'Airbnb. La majorité d'entre eux louaient des chambres ou des logements annexes ou leur propre résidence quand ils sont absents. Quelques-uns exploitaient sur une base commerciale des unités d'investisseurs, comme une maison ou un triplex dans lequel ils ne résidaient pas. Explication des hôtes participants :

- **L'importance du revenu supplémentaire pour l'abordabilité de leur propre logement :** Bon nombre d'hôtes ont trouvé que le revenu de location provenant de la location à court terme était nécessaire pour soutenir leur accession à la propriété. Certains avaient pu passer de la



location à l'accèsion à la propriété en raison de la possibilité de gagner un revenu de cette façon.

- **La valeur du service qu'ils fournissent :** Les hôtes ont indiqué qu'ils fournissent :
  - Un logement alternatif plus abordable pour les étudiants et autres voyageurs à faible revenu.
  - Une plus grande variété d'hébergements pour ceux qui souhaitent plus de saveur locale et l'orientation possible de la part d'un hôte en ce qui concerne les événements et les points d'intérêt.
  - Hébergement dans les endroits où c'est nécessaire. En fournissant un logement dans des maisons d'hébergement, les familles en visite peuvent rester près des membres de la famille qu'elles visitent ; les étudiants à court terme et les professeurs invités peuvent être près des hôpitaux et des universités qu'ils doivent fréquenter.
  - Logement qui convient mieux à l'occupation familiale que les chambres d'hôtel standard.
  - Capacité de pointe en haute saison, lorsque les chambres d'hôtel ordinaires sont rares.
  - Hébergement de durée variable, en fonction des besoins des personnes qui s'installent en ville, qui rénovent leur logement, qui travaillent dans la ville pendant des périodes variables, etc.

- **Raisons de choisir l'hébergement à court-terme plutôt qu'à long terme :** Un certain nombre d'hôtes ont expliqué leur décision de desservir le marché à court terme, plutôt que de louer à plus long terme. La flexibilité a été fréquemment mentionnée. La chambre ou l'appartement est aussi parfois nécessaire pour leurs propres parents en visite ou leurs enfants de retour. Dans certains cas, il s'agit d'une planification d'urgence lorsqu'un parent ne peut plus vivre seul ou lorsqu'un enfant adulte ne réussit pas à se lancer.

Un autre facteur est d'avoir du temps, mais pas d'argent. Les locations à court terme sont plus chères, mais elles représentent aussi plus de travail. Ceux qui sont sous-employés peuvent s'employer en effectuant ce travail supplémentaire et en convertissant leur temps en revenu pour payer leur loyer ou leur hypothèque.

En ce qui concerne la souplesse, les hôtes ont également mentionné la rigidité des baux de location à long terme en vertu de la *Loi sur la location à usage d'habitation* de l'Ontario. Il est difficile et lent de demander à un locataire de longue date de partir pour loger un membre de sa famille, ou parce qu'il ne paie pas de loyer, même s'il s'agit d'une mesure permise en vertu de la Loi.

- **Bonnes relations avec les voisins :** Tous ont déclaré qu'ils étaient connus de leurs voisins, tout comme leurs activités, et qu'ils entretenaient de bonnes relations avec ces voisins.
- **Les méthodes par lesquelles ils filtrent et gèrent les invités :** Afin de maintenir de bonnes relations avec le voisinage et pour leur propre tranquillité et leur propre plaisir, les hôtes ont expliqué les diverses méthodes qu'ils utilisent pour filtrer les invités et s'assurer qu'ils comprennent et respectent l'environnement local.

Ces déclarations ont été bien accueillies par les autres participants à l'atelier. Dans de nombreux ateliers, les voisins et les représentants d'associations communautaires ont en grande partie déclaré qu'ils n'avaient pas l'impression que ce type d'opérateurs constituait le problème. Il a souvent été dit qu'une réglementation était nécessaire pour protéger les nombreux bons opérateurs contre les quelques mauvais. Conformément aux résultats de l'enquête, il y avait beaucoup de sympathie pour les exploitants qui accueillaient leurs clients chez eux ou dans des unités annexes sur leur propre propriété. Il y a eu consensus sur le fait que la réglementation, et éventuellement l'octroi de licences, était nécessaire pour régler le problème des propriétés qui appartenaient en grande partie à des exploitants investisseurs ayant de mauvaises pratiques.

Les hôtes commerciaux participants partageaient le point de vue des autres hôtes. En outre, ils ont souligné :

- **La location à court terme est une solution pour les locataires étudiants :** Beaucoup d'étudiants ne souhaitent louer un appartement que pour l'année scolaire, de qui laisse le problème de ce qu'il faut faire avec les mois d'été. Il est difficile de trouver un sous-locataire pour tout l'été et il y a plus d'étudiants que de locataires estivaux potentiels. La location à court terme offre la possibilité de le faire. La reconnaissance des loyers à court terme offre la possibilité de cadres de collaboration entre les propriétaires et les étudiants, soit en partageant les revenus de l'été, soit en offrant des baux de 8 mois avec une option de retour à l'automne.
- **Les dispositions de la Loi sur la location à usage d'habitation rendaient la location à long terme peu attrayante :** Le principal problème était la difficulté et les dépenses liées à l'expulsion des locataires qui ne payaient pas, ou qui étaient mauvais pour les autres locataires.
- **Le droit de gérer leurs biens :** En principe, ils se sentaient opposés à une intervention excessive du gouvernement et à la limitation de leur liberté de gérer leurs biens comme bon leur semblait.

Les hôtes étaient conscients du fait que les loyers à court terme aggravaient la pénurie de logements locatifs à long terme. Les réponses à cette préoccupation étaient notamment :

- **La pénurie de logements locatifs est causée par des facteurs plus vastes :** Le fait de rejeter le blâme sur les loyers à court terme a été perçu comme une forme transfert à un bouc émissaire.
- **Les chambres mises sur le marché de la location à court terme sont différentes des unités entières :** Les locations de chambres à court terme sont souvent basées sur la présence de l'hôte ou sur l'utilisation des chambres par la famille, etc. Ainsi, ces biens ne seraient pas loués à long terme. Il s'agit d'une nouvelle offre qui n'est disponible qu'en raison de l'existence d'Airbnb et de plateformes similaires.
- **La plupart des unités entières louées à court terme ne seraient pas considérées comme des logements abordables si elles étaient louées à long terme :** Il s'agit généralement d'unités de meilleure qualité dans les centres-villes où les coûts sont plus élevés.

- **Les propositions visant à limiter la location à 180 ou 90 jours** n'ont guère de sens pour une personne qui offre une chambre ou une unité annexe toute l'année pour s'aider à payer le loyer ou l'hypothèque chaque mois de l'année.

**Airbnb** : Airbnb a choisi de participer à cette étude. Bien qu'Airbnb soit la plus grande plateforme de location à court terme d'unités résidentielles, il faut noter qu'elle n'est pas la seule. Les concurrents comprennent Booking.com et Expedia, qui possède Vacation Rental by Owner (VRBO) et Homeaway, et Trivago. De plus, de nombreuses plateformes de réservation hôtelière ou de vacances font leur entrée sur ce marché, dont Trivago, également détenue par Expedia.

Airbnb se considère comme une plate-forme offrant des services aux hôtes. L'entreprise estime que la réglementation des hôtes est une décision municipale, mais que les plates-formes elles-mêmes ne relèvent pas de la compétence municipale. Airbnb estime également qu'il n'est pas pratique d'octroyer des licences pour les plates-formes, étant donné qu'il y en a beaucoup et qu'elles ont une base internationale. La ville n'a pas d'influence sur les grandes agences de réservation diversifiées telles que Booking.com et Expedia, et a peu de contrôle sur les activités publicitaires de sites Web comme Kijiji.

Lorsqu'Airbnb coopère avec les villes, elle préfère le faire par le biais d'accords volontaires. Elle a donc une entente volontaire avec Vancouver, mais conteste présentement auprès du Tribunal d'appel de l'aménagement local les amendements au règlement de zonage de Toronto ayant pour but d'autoriser les locations à court terme comme utilisation. En conséquence, les règlements complémentaires de Toronto, qui exigent également l'octroi de permis aux sociétés de location à court terme et l'enregistrement des exploitants de services de location à court terme, sont mis en attente jusqu'à la conclusion des appels en matière de zonage.

Airbnb note également que lorsqu'elle coopère avec les règlements ou les politiques municipales, et que d'autres plates-formes ne le font pas, elle subit des pertes car les hôtes d'une municipalité passent à des plates-formes qui ne coopèrent pas. Airbnb estime avoir perdu des parts de marché à Vancouver en raison de sa coopération et a laissé entendre qu'un concurrent a choisi de nombreux hôtes, mais qu'il ne fournit pas certaines caractéristiques clés (comme le système de cotes) qui permettent aux hôtes de filtrer les invités potentiels.

Airbnb est favorable à un régime réglementaire permissif pour ses hôtes. Elle estime que limiter l'hébergement aux résidences principales est trop restrictif. Les logements en copropriété et les immeubles de placement devraient également être autorisés à accueillir. Au cours des discussions, Airbnb a partagé certaines préoccupations quant à la possibilité que les hôtels de grande hauteur réservent en ligne sans bureau d'accueil ou quant à la sécurité associée des hôtels traditionnels. Ce type d'opération est déjà en cours dans certaines parties du monde.

Airbnb soutient également que ses services sont précieux pour les villes. Il permet aux résidences privées de devenir disponibles pour des locations à court terme, fournissant ainsi un supplément nécessaire à la capacité hôtelière pendant les périodes de pointe de la demande. Compte tenu de la

croissance rapide de la demande de voyages et d'hébergement, cette capacité est essentielle pour certaines villes. L'hébergement plus varié et moins cher encourage également plus de visiteurs à venir dans les villes et à y séjourner plus longtemps, selon Airbnb.

Dans ses propres termes, Airbnb s'oppose aux approches qui créent ou assument la responsabilité de la plate-forme. Elle établit une distinction entre la plate-forme et les hôtes participants indépendants.

Airbnb s'oppose aux exigences réglementaires qui compliquent ses processus commerciaux. Elle souligne qu'elle doit traiter avec les villes du monde entier et qu'elle doit garder les choses simples et s'en tenir à un cadre commun.

**Défenseurs du logement :** La principale préoccupation des défenseurs du logement est l'impact des loyers à court terme sur le logement à long terme. Il y a une pénurie de logements à long terme à Ottawa qui devrait s'aggraver au cours des prochaines années, à moins que la construction de logements locatifs ne connaisse une hausse importante.<sup>1</sup>

Les défenseurs du logement soutiennent que la plupart des logements offerts sur le marché de la location à court terme proviennent de l'offre de logements à long terme, à un moment où il y a une pénurie de logements locatifs et où les loyers augmentent. La hausse des loyers rend tous les logements moins abordables, y compris les logements locatifs qui seraient utilisés par les personnes à faible revenu ou à revenu modeste. L'impact le plus important se ferait sentir dans les centres-villes, où les locations à court terme sont également les plus nombreuses pour servir les touristes et les voyageurs d'affaires.

Les défenseurs du logement plaident en faveur de l'imposition de restrictions à Airbnb, y compris des restrictions de 90 jours par an sur la location de sa propre maison par le résident principal. Le délai de 90 jours est présenté comme une amélioration par rapport aux 180 jours proposés par des villes comme Toronto. L'une ou l'autre de ces restrictions vise à faire en sorte que les maisons soient vraiment la résidence principale d'une personne qui ne serait pas disponible pour une location à long terme si elle n'était pas louée à court terme. On appuie une part de location à court terme dans les résidences principales.

**Hôtellerie :** L'Association des hôtels d'Ottawa-Gatineau représente l'industrie hôtelière d'Ottawa et participe à Fairbnb. Les hôtels reconnaissent que le taux d'occupation des hôtels est à un niveau historiquement bon. Toutefois, l'Association hôtelière reste préoccupée par le climat actuel d'investissement pour la construction et le renouvellement des capacités hôtelières face à la concurrence du nouveau secteur de la location à court terme qui, selon elle, n'a pas les mêmes coûts de conformité en matière de taxes et de réglementations diverses en matière de santé et sécurité que

---

<sup>1</sup> Voir *City of Ottawa Rental Market Analysis* PRISM Economics and Analysis (2019), pour le compte de la Ville d'Ottawa. Pour une discussion et une analyse connexes voir *Document de discussion sur le logement à court terme*, Section 3.4: Incidence sur l'offre d'habitation à long terme. Maclaren Municipal Consulting 2019, pour le compte de la Ville d'Ottawa.

les hôtels commerciaux opérant dans les zones commerciales conformément aux exigences du zonage.

La récente perception par Airbnb, à Ottawa, de la taxe municipale d'hébergement (TMH) ne traite qu'en partie de cette question. La TMH est une nouvelle taxe sur les frais d'hébergement autorisée par le gouvernement provincial. À Ottawa, elle est recueillie pour appuyer des programmes tels que le développement de destinations, administrés par Tourisme Ottawa et l'Association des hôtels d'Ottawa (OTHA). À l'heure actuelle, la taxe est également perçue auprès d'Airbnb, bien qu'Airbnb soit le seul des services Web actifs qui répertorient les propriétés d'Ottawa à percevoir la taxe. L'OTHA se demande si d'autres taxes, comme la TPS/TVH, sont payées et note l'exploitation de propriétés désignées dans les zones résidentielles, où les impôts fonciers sont moins élevés.

L'Association est d'avis que l'exploitation commerciale de locations à court terme (autres que les hôtels) ne devrait pas être autorisée. Ils sont en faveur de la location à court terme par les résidents principaux, mais veulent que ces locations soient limitées quant au nombre de jours. En plus de Fairbnb, l'Association propose une limite de 90 jours par année, bien qu'on reconnaisse un peu le fait que la limite de 90 jours ne convient pas aux étudiants l'été et aux retraités migrants l'hiver.

**Agents :** Les agents sont ceux qui fournissent des services aux hôtes de LCT, y compris l'hébergement en ligne pour les locations à court terme lorsque le propriétaire ne souhaite pas le faire lui-même. Ils peuvent représenter un grand nombre d'unités. Un agent identifié sur Airbnb comme « Geneviève » a été noté par Fairbnb comme étant propriétaire d'au moins 76 unités, bien que Geneviève ait assisté à un atelier et indiqué qu'elle gère ces unités comme agent pour le compte de divers propriétaires et n'en possède aucune elle-même. Cela illustre les défis de tirer des conclusions à partir de données « ratissées » à partir de sites Web comme Airbnb. Les clients des agents vont des investisseurs ayant plusieurs propriétés à ceux qui louent leur résidence principale ou des unités annexes. Dans ce dernier cas, ils trouvent plus pratique d'acheter les services de l'agent (habituellement la gestion du nettoyage et de la lingerie neuve entre les invités), plutôt que de le faire eux-mêmes.

Les ateliers comprenaient un petit nombre d'agents avec de grandes entreprises (dont « Geneviève ») et de petits agents qui géraient une unité dans leur propre résidence et avaient ajouté la gestion de plusieurs autres unités.

Les agents estimaient qu'ils étaient injustement identifiés comme étant les façades d'une grande présence corporative, plutôt que comme des fournisseurs de services à de nombreux propriétaires fonciers, y compris ceux qui offrent des locations à leur propre résidence principale.

Les agents estimaient également qu'ils faisaient partie des solutions possibles plutôt que du problème. Les plus grandes offrent un service d'urgence 24 heures sur 24, répondant ainsi aux préoccupations des quartiers qui craignent de ne pas pouvoir joindre une partie responsable lorsqu'une fête devient incontrôlable ou que d'autres problèmes surviennent. Ils s'assurent également que les activités de base, comme ramasser les poubelles et tondre les pelouses, ont lieu.

Les petits agents ont également mentionné l'importance du revenu supplémentaire qu'ils gagnent pour subvenir à leurs besoins et au loyer ou prêt hypothécaire qu'ils doivent payer.

Les agents ne voyaient pas l'intérêt de réglementer leurs activités séparément des hôtes ou des plates-formes, bien que la résistance n'ait pas été élevée.

**Sondage en ligne :** Au total, 1 011 réponses au sondage ont été reçues. Il est à noter qu'il ne s'agissait pas d'un sondage aléatoire et que les résultats ne représentent pas les opinions des résidents d'Ottawa en général, mais seulement celles des personnes qui ont répondu au sondage. Les résultats sont susceptibles d'être influencés par des groupes qui font la promotion d'une réponse de leurs membres.

Une grande majorité des répondants étaient des membres intéressés du grand public. Seulement 20 % d'entre eux avaient déjà loué leur maison ou leur propriété en utilisant Airbnb ou des sites Web similaires. Une proportion beaucoup plus importante avait utilisé Airbnb ou un service similaire en tant qu'invité lors de leurs propres voyages (75%).

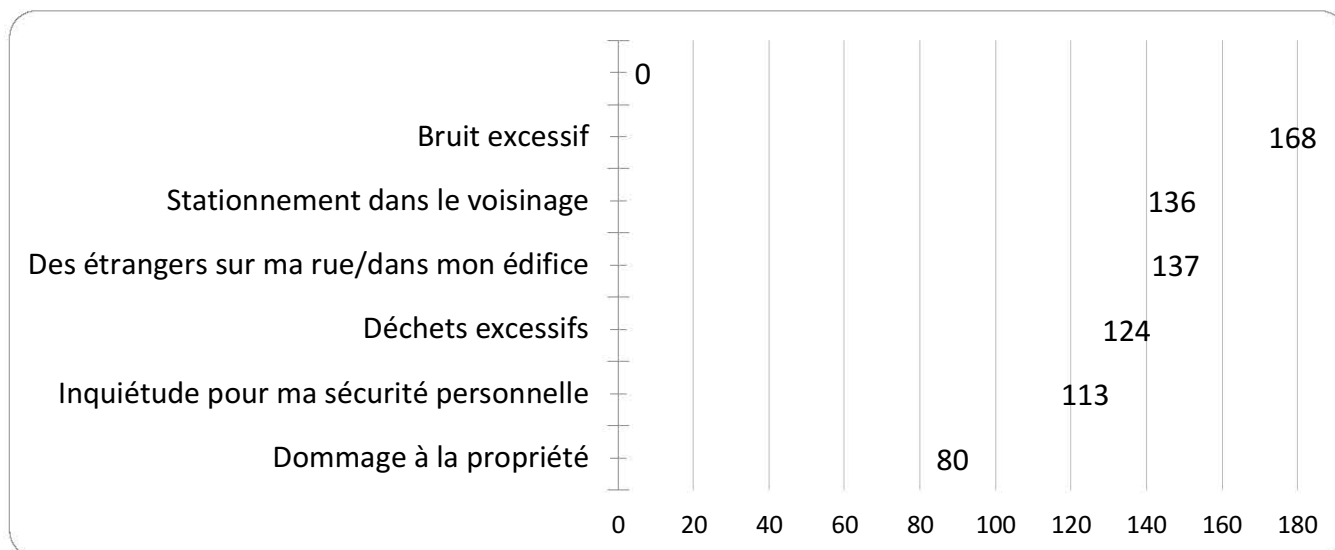
Les codes postaux du plus grand nombre de répondants provenaient de quartiers du centre-ville où les locations à court terme sont fréquentes (Centre-ville, Glebe, Hintonburg, Côte-de-Sable), plus le parc Elizabeth près de l'aéroport.

Parmi ceux qui avaient utilisé des sites Web d'hébergement similaires à Airbnb pour leurs propres déplacements, il était plus fréquent de séjourner dans un immeuble d'habitation (56%) ou dans une maison ou une maison de ville (52%). De plus, 36 % ont habité une unité dans une maison ou une maison en rangée, 45 % dans un immeuble d'habitation en copropriété et 33 % dans une tour d'habitation. Pendant ces séjours (probablement dans d'autres villes), l'hôte/propriétaire était présent ou vivait là à d'autres moments 38 % du temps, alors que dans 38 % des réponses, ce n'était pas le cas, et 13 % n'étaient pas certains.

Les Ottavians sont très satisfaits de leur utilisation d'Airbnb et d'autres plateformes de location à court terme lorsqu'ils visitent d'autres villes (204 réponses sur 205). En même temps, 23 % des répondants avaient eu des problèmes dans leur propre quartier avec des locataires de logements à court terme.

Les types de problèmes liés aux LCT sont présentés dans la figure ci-dessous, avec une indication de leur fréquence. Le bruit excessif était la plainte la plus fréquente, suivi du stationnement et des étrangers dans la rue ou dans l'immeuble.

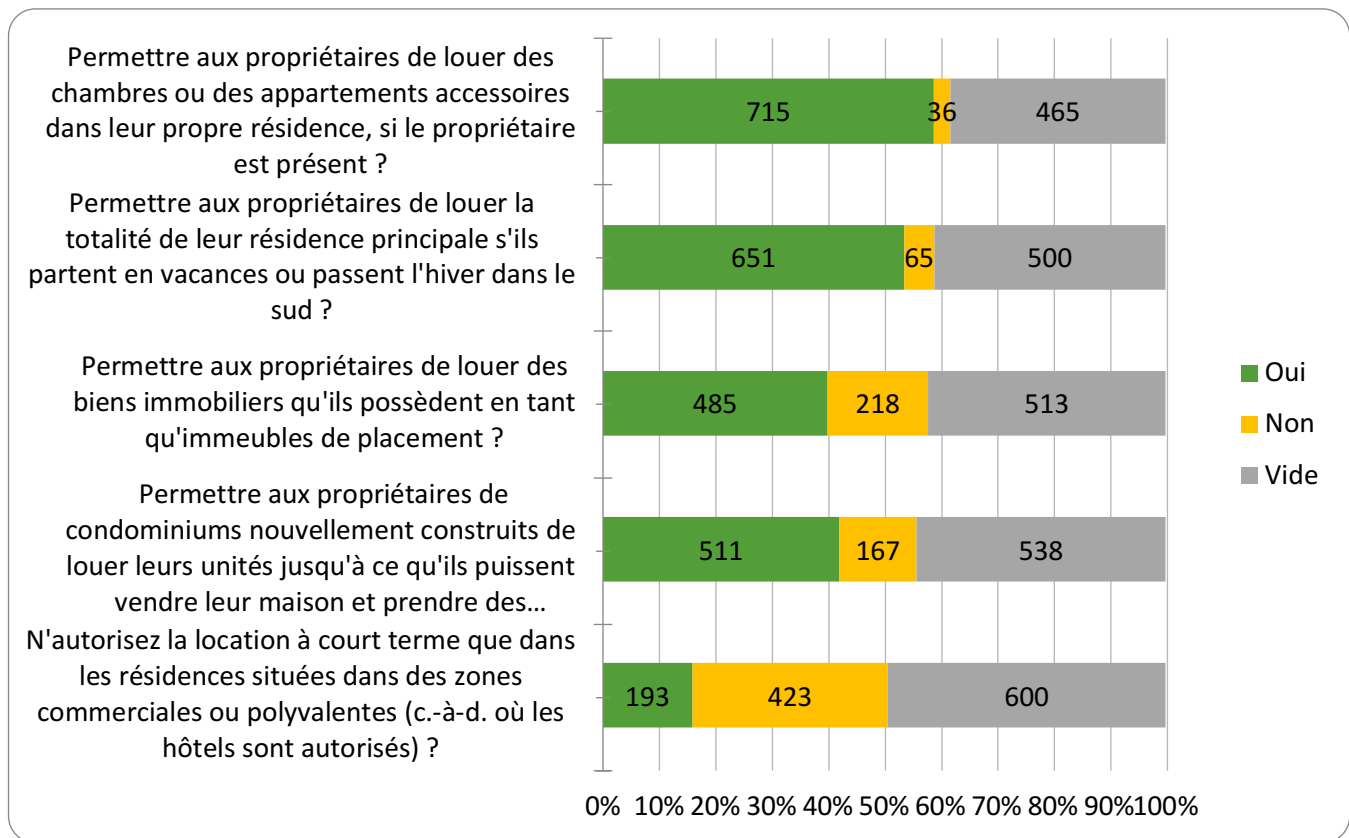
Tableau 1 - Quels problèmes avez-vous rencontrés ?



Au total, 227 des 1 011 répondants ont indiqué avoir eu des problèmes.

Il y avait un fort consensus pour permettre aux individus de louer des chambres ou des unités annexes sur leur propre propriété si le propriétaire était présent (92 % de ceux qui ont répondu à la question avec seulement 5 % contre et 3 % incertain). Une majorité plus faible, mais toujours forte, était en faveur de la possibilité pour les propriétaires de louer la totalité de leur résidence principale à court terme pendant qu'ils étaient en vacances ou qu'ils passaient l'hiver dans le sud (84 % en faveur, 8 % contre et 8 % incertains).

Tableau 2 - Quelle utilisation de LCT permettriez-vous ?



L'idée d'autoriser la location à court terme d'immeubles de placement (69% des personnes interrogées) est toujours très bien accueillie. Le soutien a augmenté pour les cas spéciaux, comme les propriétaires de condominiums nouvellement construits qui offrent une location à court terme pendant qu'ils prennent des dispositions pour emménager.

Une autre question est de savoir *où* les locations à court terme devraient être autorisées. Lorsqu'on leur a demandé si les loyers à court terme devraient être limités aux résidences situées dans des zones commerciales ou polyvalentes, la majorité ont répondu non à cette restriction (54 %), tandis que 25 % étaient en faveur de la restriction et 21 % étaient indécis.



## 4. Options pour une politiques de location à court terme

Le présent examen porte sur la réglementation des logements locatifs dans la ville d'Ottawa. Notre mandat est de proposer un cadre de réglementation efficace, exécutoire et durable qui protège et favorise un nombre adéquat de logements locatifs de qualité, sûrs, accessibles et abordables.

Un certain nombre de facteurs se sont conjugués pour créer un marché locatif serré à Ottawa, avec de faibles taux d'inoccupation, des loyers qui augmentent plus rapidement que l'inflation et les revenus des locataires, surtout ceux qui dépendent de l'aide sociale comme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, les travailleurs au salaire minimum ou presque et les aînés à revenu fixe.

La croissance de la population et les changements démographiques ; la politique nationale, provinciale et municipale en matière de logement ; l'économie de l'utilisation des terres, les forces du marché et la spéculation ; le zonage et les politiques d'utilisation des terres ; le vieillissement du parc de logements, le réaménagement à haute densité autour des stations de TLR et la gentrification des quartiers centraux des villes ; les technologies de rupture, les nouvelles plates-formes de logement comme Airbnb et le recours accru aux biens résidentiels pour la location à court terme, les changements des préférences des consommateurs et les étudiants étrangers, les investissements ; tous ces facteurs se sont combinés pour déterminer l'offre et la demande du marché locatif local.

### **Airbnb a beaucoup facilité les locations à court terme**

Les plates-formes Internet comme Airbnb ont facilité la connexion entre les hôtes (les fournisseurs de locations à court terme) et le public voyageur. La plupart des résidents d'Ottawa ont toujours eu le droit d'exploiter un gîte touristique depuis leur domicile pour arrondir leur revenu. Peu l'avaient fait auparavant en raison de la difficulté de faire connaître sa présence sur le marché - et de gérer les réservations et les paiements des clients. Airbnb et d'autres ont facilité les choses sur ce plan.

Les points de vue des intervenants d'Ottawa sont semblables à ceux d'autres villes. Les résultats positifs pour les résidents d'Ottawa ont été des possibilités de revenu pour les aider à payer leur loyer ou leur hypothèque, une plus grande capacité d'Ottawa à accueillir les visiteurs pendant les périodes de pointe et l'hébergement des visiteurs des familles dans les quartiers où elles vivent. La location à court terme aide les gens à s'offrir une variété de styles de vie, des relations à longue distance aux étudiants qui n'ont pas besoin de leur logement une partie de l'année, en passant par les ménages qui passent leur hiver dans le sud ou leurs étés au chalet. Les résultats positifs pour le public voyageur ont été une plus grande variété d'options d'hébergement, y compris des options plus abordables et l'accueil par des gens d'Ottawa qui peuvent offrir conversation et assistance.

Les résultats négatifs sont : les propriétés à problèmes où des hôtes inattentifs ou absents laissent les fêtes de fin de soirée se déchaîner, la surréservation avec des nombres excessifs d'invités, la perte de paix et de jouissance des lieux dans les quartiers, la perte de confiance dans la sécurité personnelle en raison d'incidents criminels, les dommages causés aux propriétés voisines, les problèmes liés aux ordures et au stationnement des invités et aux propriétés mal gérées. Les propriétaires s'inquiètent

également du fait que les locataires mettent des propriétés locatives sur le marché à court terme à l'insu du propriétaire et sans son consentement. L'hôtellerie traditionnelle s'inquiète de la concurrence déloyale des opérateurs qui ne paient pas les mêmes taxes que ses membres. Bien que les hôtels d'Ottawa se portent bien par rapport aux taux d'occupation historiques, l'industrie hôtelière craint que la concurrence continue de miner la viabilité de continuer à investir dans les hôtels d'Ottawa et à les améliorer.

### **Incidence sur l'offre de logements locatifs à long terme**

Un autre résultat négatif est l'impact sur l'offre locative à long terme. Ottawa connaît actuellement une pénurie de logements locatifs à long terme. Une étude récente réalisée pour la Ville d'Ottawa <sup>2</sup> a constaté que, bien que l'offre de logements locatifs ait augmenté d'environ 1 % entre 2016 et 2018, la population vivant dans des logements locatifs a augmenté à un taux plus rapide de 2,9 %. La pénurie croissante se reflète également dans les loyers. Au cours de la même période, les loyers des appartements ont augmenté de 7,8 % et ceux des maisons de 11,3 %.<sup>3</sup> Une autre façon d'envisager la pénurie actuelle de logements locatifs est la différence entre les loyers moyens et les prix demandés pour les logements vacants. En 2018, le loyer moyen d'un appartement de deux chambres à coucher à Ottawa était de 1 335 \$, tandis que le loyer demandé pour les deux chambres à coucher inoccupées annoncées était 25 % plus élevé, soit 1 674 \$.

Si le taux de croissance actuel du parc de logements locatifs se maintient (environ 5 600 unités par année), le rapport prévoit un écart d'environ 18 000 à 19 000 unités en 2031 par rapport aux ménages qui tentent de s'établir à Ottawa. Dans ce scénario, les loyers moyens des appartements devraient augmenter de 41 % et le nombre de ménages vivant dans des logements inabordables devrait augmenter de 25 000.

*Dans quelle mesure les loyers à court terme contribuent-ils à la pénurie actuelle et prévue ?* Selon l'étude de l'Analyse du marché locatif, 6 278 locations à court terme ont été annoncées comme étant disponibles en 2018. Cependant, bon nombre d'entre elles sont saisonnières, temporaires ou représentent des chambres individuelles dans des résidences. L'étude identifie 1 236 inscriptions exclusives (propriétés apparemment louées sur une base continue) en 2018 qui pourraient potentiellement être remises sur le marché de la location à long terme. C'est similaire à l'estimation de FairBnB, selon laquelle 1 054 maisons ont été converties en « hôtels fantômes ».<sup>4</sup>

Toutefois, ce nombre de locations à court terme ne représente qu'une petite partie de l'ampleur du problème des locations à long terme. L'étude de l'Analyse du marché locatif estime que 78 000 nouveaux logements devront être ajoutés au marché d'ici 2031 pour répondre à la croissance de la demande de logements. De ce nombre, si les tendances actuelles de l'offre de logements se

---

<sup>2</sup> *City of Ottawa Rental Market Analysis*

<sup>3</sup> *Ibid.* Pg. 39.

<sup>4</sup> *Addressing Ottawa's Housing Crisis.* Fairbnb Canada (2019).

maintiennent jusqu'en 2031, de 59 000 à 60 000 logements seront construits ou convertis, ce qui entraînera un déficit prévu de 18 000 à 19 000 unités.

Si la totalité des 1 236 locations à court terme de cette nature étaient transférées dans des logements locatifs à long terme, ce montant ne représente qu'une fraction du manque à gagner prévu de 18 000 à 19 000 unités. En termes annuels, si les 1 236 unités étaient converties en logements locatifs à long terme, cela équivaldrait à un gain ponctuel d'un an sur les 17 années de croissance accrue de l'offre nécessaire pour combler l'écart.<sup>5</sup> Si cela se produisait instantanément, le taux d'occupation des logements locatifs à long terme doublerait presque, ce qui aurait un impact utile à court terme, mais des mesures supplémentaires doivent être prises pour faire face au manque à gagner potentiel de logements locatifs à long terme.

### **Potentiel de la politique de location à court terme pour atténuer la pénurie de logements locatifs**

Il ressort clairement de ce qui précède que l'élimination des loyers excédentaires à court terme peut soulager à court terme les pénuries de logements locatifs en offrant une augmentation ponctuelle de l'offre et pourrait empêcher une augmentation du nombre de logements convertis en logements locatifs à court terme à temps plein.

En même temps, les ateliers publics ont montré une forte proportion de personnes qui dépendent de leur revenu locatif à court terme pour faire face aux coûts plus élevés du logement. De plus, cet ensemble de propriétaires utilise le revenu pour passer du marché locatif à l'accession à la propriété, ce qui atténue dans une certaine mesure la pénurie de logements locatifs pour ceux qui restent sur ce marché.

Pour atteindre l'ampleur nécessaire des nouveaux logements locatifs requis, il faudra augmenter les taux de construction de logements locatifs (et/ou alléger les changements hypothécaires qui ont contribué à rendre l'accession à la propriété plus difficile). La politique concernant le marché du logement locatif n'entre pas dans le champ d'application du présent document. Toutefois, la nouvelle construction peut provenir soit du secteur privé qui réagit à la hausse des loyers en accélérant la construction de logements, soit des propriétaires qui ajoutent des sous-sols et des remises à leurs propriétés, soit de la construction publique de logements (p. ex. logements sociaux et coopératives). Comme nous l'avons indiqué plus tôt dans le document de travail sur les loyers à court terme de la présente étude, certains signes indiquent que le secteur privé réagit déjà à l'augmentation des loyers. Le graphique ci-dessous, tiré de l'analyse du marché locatif du logement, montre une hausse des mises en chantier de logements locatifs construits sur mesure au cours des dernières années et une tendance générale à s'éloigner de l'objectif précédent du développement de condos.

---

<sup>5</sup> L'étude comprend également un scénario de forte croissance où les loyers à court terme, s'ils ne sont pas limités, atteignent 1,85 % des logements locatifs. Dans ce scénario, l'élimination des inscriptions exclusives se traduirait par un gain ponctuel de deux ans (au lieu d'un an) de la croissance requise sur les 17 années de pénurie de croissance de l'offre de logements.

Tableau 3 - Logements mis en chantier par marché visé

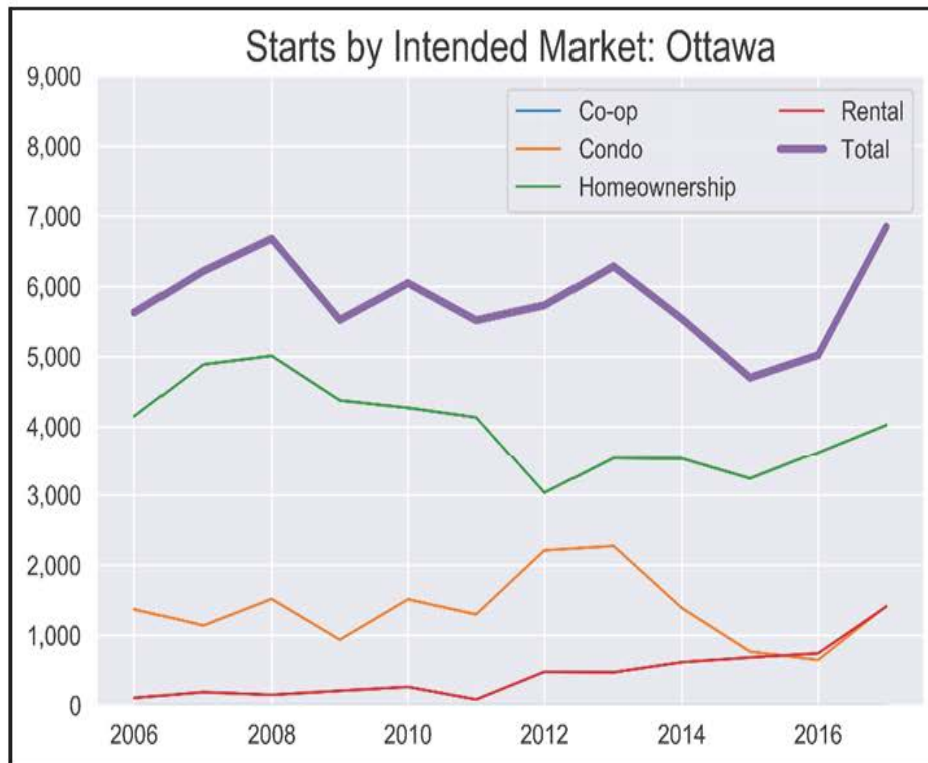


Figure reproduite de *City of Ottawa Rental Market Analysis*. PRISM Economics and Analysis (2019) pour la Ville d'Ottawa

Parmi les exemples possibles de cette tendance, mentionnons deux annonces de projets au printemps 2019, dont la location de tours dans le centre-ville :

- Claridge Homes a annoncé une série de cinq projets, dont un immeuble locatif au sommet de la gare Lyon du TLR et une tour mixte de 26 étages à louer et en copropriété sur le marché Byward.<sup>6</sup>
- Place Dorée Real Estate Holdings a déposé un plan d'implantation auprès de la ville où elle prévoit construire une tour polyvalente de 25 étages au 81, rue Slater, qui comprendrait 196 logements locatifs.<sup>7</sup>

L'augmentation de l'activité sur le marché locatif est presque certainement due à l'augmentation du niveau des loyers au cours des deux dernières années. Comme l'analyse du marché locatif de la Ville d'Ottawa l'indique, les loyers demandés pour les appartements vacants sont jusqu'à 25 % plus élevés que les loyers moyens payés, ce qui rend la fourniture de nouveaux logements locatifs plus attrayants pour les développeurs. Les hausses de loyer de 41 % prévues au cours des quinze prochaines années « si les tendances actuelles se maintiennent » assureront que les tendances ne se maintiennent pas et

<sup>6</sup> (<https://ottawacitizen.com/life/homes/building-up-ottawa-three-new-condo-towers-in-claridges-five-upcoming-projects>)

<sup>7</sup> <https://obj.ca/article/montreal-developer-proposes-25-storey-mixed-use-building-downtown-ottawa>

que les nouveaux logements locatifs soient construits pour profiter des hausses de loyers et les empêcher d'atteindre les niveaux très élevés prévus. En d'autres termes, s'il n'y a pas assez de logements locatifs et que les loyers augmentent, plus de logements locatifs seront construits, ce qui atténuera l'augmentation.

### **Le défi de la formulation de politiques**

Le défi consiste à trouver des options stratégiques qui conservent les avantages de la nouvelle approche en matière de location à court terme, tout en minimisant ou en éliminant les désavantages.

Les options doivent considérer :

- Quel type d'activité de location à court terme devrait être autorisé ?
- Comment contrôler efficacement l'application de la réglementation pour éliminer les exploitants miteux et donner aux quartiers les moyens de répondre à leurs préoccupations lorsqu'elles surviennent ?

Les options sur *ce qu'il convient d'autoriser* sont abordées en premier lieu ci-dessous, suivies d'une analyse des options en matière de *réglementation et d'application*. Nous notons à l'avance que, bien qu'elle soit difficile, l'application de la loi est possible. Le choix de la plupart des autres administrations porte sur l'octroi de licences et l'obligation d'afficher la licence sur toutes les publicités, y compris les sites Web. La coopération par le biais de plates-formes Internet comme Airbnb n'est pas absolument nécessaire, mais elle rend certainement l'application plus facile et moins coûteuse.

Le choix de ce qu'il faut autoriser et le choix des options d'application sont interdépendants. Si les régimes d'application de la loi peuvent assurer l'élimination des mauvais exploitants, il faudrait alors envisager d'autres types de location à court terme. L'examen des options concernant les permis à accorder inclura une référence au degré de contrôle qui pourrait être nécessaire.

### **Options sur le type de location à court terme à permettre**

Avant de décider de la manière de faire appliquer la loi, il est important de décider de l'objectif de l'application de la loi. Quels types de locations à court terme sont bénéfiques et qu'est-ce qui devrait être interdit ?

Une partie de la réponse dépend du zonage. Comme la plupart des villes, Ottawa a un règlement de zonage qui détermine l'utilisation acceptable des terrains dans différents secteurs de la ville. Les utilisations acceptables dans les zones commerciales et polyvalentes peuvent ne pas être acceptables dans les zones résidentielles. Nous le constatons déjà dans les règles de zonage actuelles. Dans toutes les zones, les particuliers sont autorisés à louer des chambres chez eux au public voyageur pour une courte durée. Cette activité fait partie de l'utilisation permise pour les chambres d'hôtes (*bed and breakfast*). Les hôtels traditionnels, cependant, ne sont autorisés que dans les zones commerciales et mixtes, bien que des exceptions s'appliquent.

De même, ce qui est acceptable comme location à court terme peut varier selon la zone dans laquelle on se trouve - y compris s'il s'agit d'une zone résidentielle ou commerciale (et à usage mixte).

La présence d'un résident principal est également une distinction importante qui définit différents types de locations à court terme. Les loyers à court terme occupés par le propriétaire étaient généralement bien appuyés par tous les groupes d'intervenants lors des ateliers publics et de l'enquête. On estime que les hôtes qui louent leur résidence principale ont intérêt à préserver leurs relations avec leurs voisins et à préserver leur propre tranquillité. Bien qu'aucun groupe ne soit dépourvu de mauvais exemples, on estime également que les hôtes qui vivent sur place sont faciles à identifier et à rejoindre en cas de problème.

Aux fins du présent rapport d'options, nous considérons que l'option « Résidence principale - logements annexes » inclut les logements qui ne sont pas techniquement des logements secondaires en vertu du Règlement de zonage, mais qui sont situés dans le même bâtiment que le logement du résident principal - par exemple, une personne qui souhaite louer l'autre moitié de sa maison jumelée.

Compte tenu de ces distinctions, le tableau ci-dessous définit un **statu quo des utilisations permises** selon les interprétations actuelles du règlement de zonage. Pour simplifier, les zones mères ont été regroupées en zones résidentielles et en zones commerciales (y compris les zones à usage mixte). Il y a plusieurs zones mères, sous-zones et exceptions à l'intérieur de chacune de ces catégories, et les permissions spécifiques pour chaque lotissement varient. Il existe également des zones agricoles et rurales qui sont examinées séparément ci-après. Le terme « statu quo » se réfère uniquement aux règles de zonage. À l'heure actuelle, il existe à Ottawa des locations à court terme très répandues qui ne sont pas visées par les règles de zonage, tant dans les zones résidentielles que dans les zones commerciales. Cette option suppose que les interprétations actuelles seront officialisées et appliquées. Elle suppose également que les tribunaux maintiennent l'interprétation actuelle des règles de zonage, à savoir que la location à court terme d'unités entières n'est pas un usage résidentiel, qu'elle est en fait un usage distinct et qu'elle n'est pas permise dans les zones résidentielles, sauf pour la location d'un maximum de trois pièces dans un logement à titre locatif de courte durée.

Tableau 4 - **Statu quo des utilisations permises**

Type de location à court terme	Zones	
	Zones résidentielles	Zones commerciales
Chambres en résidence principale	✓	✓
Unité propre de résidence principale (Restriction en jours par la définition)		✓
Unités annexes d'une résidence principale		✓
Unité d'investissement - nombre limité d'unités/chambres		✓

Type de location à court terme	Zones	
	Zones résidentielles	Zones commerciales
Unité d'investissement, plusieurs chambres/unités (incluant les hôtels)		✓

✓ = Permis

Comme le montre le graphique, dans les zones résidentielles, les seules locations à court terme permises à l'heure actuelle sont la location de chambres dans sa résidence principale. Les logements annexes, tels qu'un sous-sol, un étage supérieur ou une remise, ne peuvent actuellement être loués qu'à long terme (c.-à-d. pour une durée supérieure à 30 jours).<sup>8</sup> Si vous souhaitez louer l'ensemble de votre maison (maison ou appartement), l'interprétation actuelle des règles de zonage vous oblige à louer pour un mois ou plus. La location à court terme n'est pas autorisée.

Cela pose un problème pour ceux qui voyagent vers le sud pour l'hiver (les retraités migrants, dits « snowbirds »), pour les étudiants qui partent pour l'été et pour d'autres qui sont périodiquement absents de leur foyer. Le nombre de ces maisons a tendance à dépasser le nombre de personnes qui sont intéressées à louer pour plus d'un mois, mais moins d'un an. La location à court terme est une alternative économique, mais elle n'est pas autorisée pour les unités entières dans les zones résidentielles.

Au cours des dernières années, Ottawa a pris des mesures pour encourager la construction de logements secondaires dans le cadre de ses politiques de densification, mais en vertu des règles de zonage actuelles, ces logements ne peuvent être loués à court terme.

Les immeubles d'habitation situés dans des zones résidentielles qui sont des immeubles de placement (par opposition aux immeubles occupés par leur propriétaire) ne peuvent également être loués qu'à long terme. Les hôtels traditionnels ne sont autorisés que dans les zones commerciales. Les hôtels, par définition, sont aussi des locations à court terme. La question de savoir s'il convient ou non d'exempter les hôtels traditionnels de la réglementation est examinée séparément, plus loin.

Les avantages de l'option du statu quo pour les utilisations permises sont les suivants :

- **Répond aux préoccupations du voisinage si elle est effectivement appliquée :** L'application de cette option empêcherait les propriétaires non-résidents d'exercer leurs activités dans des quartiers résidentiels - un groupe qui est la principale source de propriétés problématiques. Bien que les voisins acceptent également la location à court terme de logements annexes par des personnes qui vivent sur place, l'interdiction de cette activité supprime la couverture pour ceux qui prétendent être des résidents principaux, mais qui ne le sont pas.
- **Rend le plus grand nombre de logements locatifs au marché de l'habitation à long terme.**

<sup>8</sup> Voir la discussion sur l'interprétation actuelle du règlement de zonage dans le présent document.

- **Évite toute incertitude**, car toutes les locations à court terme de logements entiers ne sont pas permises, de sorte qu'il n'y a aucune possibilité d'abuser du droit à une location de logements entiers dans certaines circonstances en faisant passer une location de logements entiers qui n'est pas permise pour une location autorisée.

#### Inconvénients

- **L'application de la loi est difficile même avec une réglementation proactive - pas de position consensuelle** : L'application de la loi est difficile s'il y a une non conformité étendue aux règlements actuels (c.a.d, si un grand nombre de personnes considèrent leur comportement comme raisonnable et continuent à désobéir). Même avec un régime de permis solide, de nombreux résidents considèrent que la location à court terme d'unités connexes dans leur propre maison est bonne pour la société et pour eux-mêmes. En cela, ils sont largement soutenus par leurs voisins.
- **Ne répond pas aux besoins actuels des familles d'accueil dans les résidences principales en matière de revenu et de souplesse pour répondre aux besoins des familles** : Les hôtes qui louent une partie de leur propre maison estiment que le revenu est nécessaire pour que leur propre logement soit abordable. La location à court terme permet aux personnes sous-employées de convertir leur main-d'œuvre dans la gestion des coûts d'exploitation plus élevés en revenus provenant des rendements plus élevés. Pour certains, le marché de la location à court terme leur permet d'utiliser le même espace pour les visites de leur propre famille, ou pour faire face aux risques imprévus liés au déménagement de parents âgés ou d'enfants adultes qui ont besoin d'aide.
- **Renonce aux avantages économiques des nouvelles plates-formes** : Les avantages de la location à court terme rendue possible par les plates-formes de réservation en ligne sont les suivants :
  - Une offre flexible d'hébergement pour les voyageurs aux périodes de pointe permet à Ottawa d'accueillir un plus grand nombre de visiteurs sans avoir à construire une capacité hôtelière qui serait excessive à l'année longue.
  - La mise à disposition de types d'hébergement plus variés et moins chers pour les voyageurs, qui peuvent favoriser des séjours plus longs et des dépenses plus importantes (impacts quantitatifs à l'étude).
  - Les avantages économiques des dépenses supplémentaires des touristes et des voyageurs d'affaires grâce à une plus grande capacité d'hébergement aux périodes de pointe et à la possibilité de séjours plus longs.
- **Limite l'offre d'hébergement pour les visiteurs familiaux dans leur propre quartier** : La location à court terme de chambres répond à certains de ces besoins ; cependant, il y a de nombreux voyageurs familiaux qui ne sont pas à l'aise de louer une chambre dans la maison de quelqu'un ou dans un hôtel, mais qui sont à l'aise de louer un appartement, un sous-sol ou une remise à voitures dans le voisinage.
- **Laisse certains résidents avec des unités vides** : Il n'y a pas assez de locataires intéressés à louer pour plus d'un mois mais moins d'un an. Si la location à court terme des maisons de ces personnes n'est pas permise, certaines de ces maisons resteront vides, ce qui n'aurait pas été le cas si elles avaient été louées à court terme, ce qui aurait répondu aux besoins de locataires



à court terme, et des retraités migrants, des étudiants ou d'autres qui n'occupent pas leur logement à l'année longue.

Le tableau ci-dessous présente l'**option résidence principale** pour l'utilisation permise. Cette option élargit les locations à court terme dans les zones résidentielles pour inclure les logements secondaires loués par des particuliers qui vivent sur la propriété et par des particuliers qui offrent leur maison entière sur une base saisonnière ou à temps partiel (retraités migrants, étudiants, personnes qui travaillent, étudient ou prennent des vacances à l'extérieur, celles qui ont des relations à longue distance, etc.).

Tableau 5 - **Option résidence principale – Utilisations permises**

Type de location à court terme	Zones	
	Zones résidentielles	Zones commerciales
Chambres en résidence principale	✓	✓
Unité propre de résidence principale (Restriction en jours par la définition)	✓	✓
Unités annexes d'une résidence principale		✓
Unité d'investissement - nombre limité d'unités/chambres		✓
Unité d'investissement, plusieurs chambres/unités (incluant les hôtels)		✓

✓ = Permis    ✓ = Incrémentiel autorisé par rapport à l'option statu quo

Par définition, la location de l'ensemble de sa résidence par un résident principal comporte certaines restrictions quant au nombre de jours. Dans le cas extrême, une personne qui n'est pas du tout présente n'utilise pas le logement/l'unité comme sa maison - comme sa résidence principale. Une norme est de 180 jours par année (proposée par Toronto, par exemple), ce qui indique essentiellement qu'une unité doit servir de résidence principale au moins la moitié de l'année pour se qualifier. Certaines villes fixent des limites inférieures pour le nombre de jours, comme nous le verrons plus loin.

Une définition prudente de la notion de « résidence principale » est nécessaire pour appliquer efficacement un programme et prévenir les abus. Par le passé, la province de Québec a créé un cadre pour l'application des règlements municipaux, mais des problèmes d'application sont survenus en raison de l'absence de définition de la résidence principale. De nouveaux règlements québécois sont proposés pour l'automne 2019, y compris une définition améliorée de la résidence principale. Toronto a incorporé deux niveaux de preuve de résidence principale dans son projet de règlement. Une norme de preuve initiale pourrait être établie par l'organisme de réglementation (peut-être l'adresse du permis de conduire), ainsi qu'une vérification pour s'assurer que le demandeur n'était pas inscrit à un autre endroit comme résidence principale. Toutefois, l'organisme de réglementation pourrait

également demander plus de preuves aux demandeurs d'inscription individuels (vraisemblablement sur la base de plaintes ou de préoccupations que la situation n'était pas celle représentée). On craint également qu'un propriétaire de plusieurs propriétés ne signe des « baux » avec des personnes désignées (enfants, conjoints, etc.) qui prétendent être les résidents principaux d'une propriété qui serait ensuite utilisée comme une propriété locative à court terme à temps plein. Cela pourrait être évité en permettant seulement aux locataires de désigner une résidence principale s'ils ne sont pas liés au propriétaire ou s'ils ne sont pas liés à un actionnaire d'une société propriétaire (avec une exigence de divulgation complète à la demande de tous les actionnaires de toute société propriétaire), et si le propriétaire n'est pas une fiducie. L'un des avantages d'un système de permis ou d'enregistrement, par opposition à une restriction de zonage, est que les règlements peuvent être modifiés rapidement si les gens trouvent des moyens de les contourner, de sorte que des exigences supplémentaires pourraient être adoptées au besoin pour prévenir les locations à court terme non intentionnelles.

Les systèmes de points d'inaptitude ou le concept des « trois prises » dont il est question ci-dessous pourraient faciliter le traitement des hôtes qui ne gèrent pas bien leur unité, ce qui entraînerait la suspension ou l'annulation de leur permis ou de leur inscription pour les récidivistes. Cela peut réduire l'importance d'une limite au nombre de jours.

Les avantages de l'option résidence principale comprennent :

- **Retourne le maximum possible d'unités locatives à court terme à l'offre de logements à long terme :** Les résidences principales ne peuvent pas vraiment être louées à long terme lorsque le résident est absent. Elles peuvent être louées occasionnellement pour plus d'un mois, mais ils ne peuvent être loués pendant un an pour servir de résidence principale à une autre personne. Les logements locatifs à court terme exploités par des investisseurs dans des zones résidentielles devraient trouver d'autres utilisations, ce qui permettrait de remédier dans une certaine mesure à la pénurie actuelle de logements locatifs abordables. Prism a estimé que 1 236 unités pourraient être utilisées exclusivement pour Airbnb dans son analyse du marché locatif pour la Ville d'Ottawa. Cette option se traduirait par le retour de toutes ces unités sur le marché de la location à long terme.
- **Répond à la plupart des objections du voisinage si elles sont effectivement appliquées :** Les locations à court terme sont limitées aux résidents principaux, qui sont susceptibles d'avoir un intérêt dans les relations avec leurs voisins et dans leur propre paix et leur propre jouissance des lieux.
- **Contrôle plus facile :** L'application de la loi est plus facile, car l'option semble représenter un consensus majoritaire parmi les intervenants. Les ressources d'application de la loi peuvent être concentrées sur les utilisations restantes pour lesquelles il existe moins de soutien.
- **Répond aux besoins des retraités migrants et des étudiants,** qui n'ont pas besoin de leur résidence principale tout le temps.
- **Répond aux besoins des hôtes actuels en matière d'abordabilité du logement :** Ceux dont l'achat et le financement de leur maison actuelle reposaient sur l'hypothèse d'une location à court terme peuvent continuer à fonctionner (que cette hypothèse soit ou non conforme aux règles de zonage actuelles).

- **Bénéficie d'une grande partie des avantages économiques des nouvelles plates-formes :**

Comme nous l'avons expliqué précédemment, ces éléments comprennent :

- Une offre flexible d'hébergement pour les voyageurs aux périodes de pointe.
- L'offre de types d'hébergement plus variés et moins chers pour les voyageurs, ce qui peut favoriser des séjours plus longs et des dépenses plus importantes.
- Les avantages économiques des dépenses supplémentaires des touristes et des voyageurs d'affaires grâce à une plus grande capacité d'hébergement en périodes de pointe et à la possibilité de séjours plus longs.

Les inconvénients de l'option résidence principale comprennent :

- **Contrôle de l'exigence relative à la résidence principale :** Cela sera difficile et pourrait nécessiter un régime de délivrance de permis assorti de procédures secondaires pour enquêter sur les demandes de résidence principale lorsqu'il y a un doute.
- Les **maisons à problèmes** peuvent découler d'une mauvaise gestion ou d'un manque de considération de la part de certains résidents principaux. Un régime d'application plus rigoureux en matière d'enquêtes sur les plaintes, d'amendes, de suspension et de révocation pourrait être souhaitable. Les options possibles sont une politique de « trois prises et retrait », peut-être guidée par un système de points ou de démérites semblable à celui utilisé par Oshawa pour les logements locatifs autorisés.
- La **location d'unités complètes** n'est pas permise en vertu des interprétations actuelles du règlement de zonage et des politiques d'urbanisme actuelles de la Ville, et certains craignent que le fait d'autoriser la location d'unités complètes, peu importe les limites, encouragerait une augmentation rapide du nombre d'unités consacrées à la location à court terme, les investisseurs trouvant diverses façons de se présenter comme résidents principaux. L'application des restrictions de zonage actuelles a été très difficile, et certains supposent que le même défi se posera avec un système de permis ou d'enregistrement.

Tableau 6 - **Option résidence principale et unités annexes – utilisations permises**

Type de location à court terme	Zones	
	Zones résidentielles	Zones commerciales
Chambres en résidence principale	✓	✓
Unité propre de résidence principale (Restriction en jours par définition)	✓	✓
Unités annexes d'une résidence principale	✓	✓
Unité d'investissement - nombre limité d'unités/chambres		✓
Unité d'investissement, plusieurs chambres/unités (incluant les hôtels)		✓

✓ = Permis    ✓ Incrémentiel autorisé par rapport à l'option du statu quo

Une autre possibilité consiste à permettre l'utilisation d'unités annexes associées à une résidence principale à des fins de location à court terme. Le fait d'avoir un résident principal qui fait partie de la communauté et qui est le premier à subir les conséquences négatives d'un loyer à court terme semble mener à une gestion efficace des logements et à peu ou pas de conflit communautaire.

Toutefois, une limitation du nombre d'unités « annexes » est également nécessaire, afin d'éviter que le concept n'entraîne l'utilisation d'un nombre important d'unités pour des locations à court terme plutôt que pour des locations à long terme. Sans restriction, le propriétaire résident d'un grand immeuble à logements multiples peut réclamer la totalité de l'immeuble en fonction de sa résidence principale. Le but de l'option de résidence principale est de permettre aux gens de louer des logements qui font partie de leur propre maison. Par exemple, une restriction à deux logements (un sous-sol et une remise, ou deux étages d'une maison à trois étages) pourrait atteindre cet objectif.

Les avantages de l'option relative à la résidence principale et aux unités annexes sont semblables à ceux de l'option relative à la résidence principale et comprennent les avantages suivants :

- **Retourne un nombre important de loyers à l'offre de logements à long terme** : Les logements locatifs à court terme exploités par des investisseurs dans des zones résidentielles devraient trouver d'autres utilisations, ce qui permettrait de remédier dans une certaine mesure à la pénurie actuelle de logements locatifs abordables. Prism a estimé que 1 236 unités pourraient être utilisées exclusivement pour Airbnb dans son analyse du marché locatif pour la Ville d'Ottawa. Ils ne fournissent pas de ventilation entre les logements annexes exploités par un résident principal sur place et les logements exploités par des investisseurs qui ne vivent pas dans le logement, mais nous nous attendrions à ce que la grande majorité d'entre eux soient des logements d'investisseurs et non des logements annexes, bien que certains hôtes qui louent leur logement en sous-sol se soient présentés dans les ateliers.
- **Répond à la plupart des objections du voisinage si elles sont effectivement appliquées** : Les locations à court terme sont limitées aux résidents principaux, qui sont susceptibles d'avoir un intérêt dans les relations avec leurs voisins et dans leur propre paix et jouissance des lieux.
- **Contrôle plus facile** : L'application de la loi est plus facile, car l'option semble représenter un consensus majoritaire parmi les intervenants. Les ressources d'application de la loi peuvent être concentrées sur les autres unités d'investisseurs pour lesquelles il existe moins de soutien.
- **Répond aux besoins des hôtes actuels en matière d'abordabilité du logement** : Ceux dont l'achat et le financement de leur maison actuelle reposaient sur la prise en charge d'un loyer à court terme peuvent continuer à fonctionner (peu importe si cette prise en charge était, en fait, conforme aux règles de zonage actuelles).
- **Bénéficie d'une grande partie des avantages économiques des nouvelles plates-formes** : Comme nous l'avons expliqué précédemment, ces éléments comprennent :
  - Une offre flexible d'hébergement pour les voyageurs aux heures de pointe.
  - L'offre de types d'hébergement plus variés et moins chers pour les voyageurs, ce qui peut favoriser des séjours plus longs et des dépenses plus importantes.
  - Les avantages économiques des dépenses supplémentaires des touristes et des voyageurs d'affaires grâce à une plus grande capacité d'hébergement aux heures de pointe et à la possibilité de séjours plus longs.

Les inconvénients de l'option résidence principale comprennent :

- **Contrôle de l'exigence relative à la résidence principale** : Cela sera difficile et pourrait nécessiter un régime de réglementation assorti de procédures secondaires pour enquêter sur les demandes de résidence principale lorsqu'il y a un doute.
- Les **maisons à problèmes** peuvent découler d'une mauvaise gestion ou d'un manque de considération de la part de certains résidents principaux. Un régime d'application plus rigoureux en matière d'enquêtes sur les plaintes, d'amendes, de suspension et de révocation pourrait être souhaitable. Les options possibles sont une politique de « trois prises et retrait », peut-être guidée par un système de points ou de démérites semblable à celui utilisé par Oshawa pour les logements locatifs autorisés.
- La **location d'unités complètes** n'est pas permise en vertu des interprétations actuelles du règlement de zonage des politiques d'urbanisme actuelles de la Ville d'Ottawa. Certains craignent que le fait d'autoriser la location d'unités complètes, peu importe les limites, encouragerait une augmentation rapide du nombre d'unités consacrées à la location à court terme, les investisseurs trouvant diverses façons de se présenter comme résidents principaux. L'application des restrictions de zonage actuelles a été très difficile, et certains supposent que le même défi se posera avec un système de permis ou d'enregistrement.

Le tableau ci-dessous présente une **option petits investisseurs**. Pour cette option, l'interprétation du règlement de zonage nécessiterait un amendement visant à inclure la location à court terme par de petits entrepreneurs exploitant un nombre limité de bâtiments résidentiels à titre de location à court terme. Ce groupe d'entrepreneurs d'Ottawa existe. Ceux qui ont participé aux ateliers ont reçu un certain soutien de la part des représentants du quartier, mais pas au degré démontré pour les résidences principales. L'enquête a également montré un soutien substantiel pour la location à court terme d'immeubles de placement (voir les résultats de l'enquête ci-dessus). L'exploitation hôtelière ne serait toujours pas autorisée dans les zones résidentielles. Il est toutefois à noter que cette option n'est pas recommandée par Maclaren Municipal Consulting pour en raison des inconvénients notés ci-dessous.

Cette option suppose que les bâtiments seraient toujours assujettis aux restrictions de taille et de hauteur du Règlement de zonage pour les zones résidentielles. Pour que cette option soit axée sur les petits investisseurs, il faudrait également limiter le nombre d'immeubles et le nombre d'unités dans l'immeuble. Un exemple de restriction serait un bâtiment sur une seule propriété, avec pas plus de quatre unités entières, avec un total de chambres à coucher ne dépassant pas douze. Des contraintes supplémentaires, telles qu'un pourcentage minimum d'espace de vie commun, pourraient également être ajoutées. Le pourcentage de la surface habitable commune est discuté plus en détail sous la rubrique Logements étudiants et maisons de chambres dans le document sur les options de logement locatif.

Tableau 7 - Tableau 5 - Option résidence principale et petits investisseurs

Type de location à court terme	Zones	
	Zones résidentielles	Zones commerciales
Chambres en résidence principale	✓	✓
Unités annexes d'une résidence principale	✓	✓
Unité propre de résidence principale (Restriction en jours par définition)	✓	✓
Unité d'investissement - nombre limité d'unités/chambres	✓	✓
Unité d'investissement, plusieurs chambres/unités (incluant les hôtels)		✓

✓ = Permis ✓ Incrémentiel autorisé par rapport à l'option résidence principale

#### Avantages de l'option résidence principale et petits investisseurs

- **Répond à certaines objections du voisinage** si l'option est effectivement appliquée. Exige un régime de délivrance de permis efficace qui suspend et révoque les permis des personnes dont le rendement est insatisfaisant.
- **Reconnaît l'existence d'entrepreneurs locaux dont les unités sont bien gérées.**
- **Bénéficie des mêmes avantages économiques que l'option résidence principale** en légèrement plus grand.

#### Les inconvénients :

- **Il sera difficile de faire respecter les limites imposées aux loyers commerciaux à court terme**, car la résidence principale n'est plus le seul facteur de contrôle qui garantit qu'une seule propriété, une seule personne, est en cause.
- **Vulnérable à l'évasion** par le biais de contrats avec des particuliers pour servir de façade à une participation plus large des entreprises. La définition du seuil de participation réelle n'est pas claire étant donné l'éventualité d'une sous-traitance légitime de petits promoteurs à des entreprises de services.
- **La circulation la plus intense dans le quartier** parmi les trois options.
- **Les maisons à problèmes de logement sont plus susceptibles d'apparaître en raison d'une mauvaise gestion de la part d'hôtes non résidents.** Des normes de réglementation plus strictes en matière d'investissement, différentes des normes résidentielles, peuvent être nécessaires pour contrôler les abus dans les zones résidentielles, combinées à des amendes de suspension et de révocation.

- **Dilution du tissu communautaire**, surtout dans les quartiers du centre-ville. En autorisant les exploitants non-résidents, la communauté de voisins réels dans les propriétés diminue. La diminution du nombre de voisins avec qui travailler sur les questions communautaires (y compris les problèmes de location à court terme) a été un problème pour certains quartiers du centre-ville.
- **Rend très peu de logements au marché du logement à long terme**, avec le moins d'effet sur la réduction des loyers et des valeurs immobilières, ou d'augmentation du taux d'inoccupation.

L'équipe de projet de la Ville s'inquiète des conséquences négatives que les loyers à court terme ont sur la disponibilité et l'abordabilité des logements, comme le précise l'analyse du marché locatif commandée par la Ville plus tôt cette année. Cette analyse indique que « d'ici 2031, jusqu'à 1,85 % du parc locatif pourrait être des loyers à court terme » et que, par conséquent, « les augmentations annuelles de loyer pourraient atteindre plus de 5 % ». L'équipe du projet note en outre que les propriétés où l'hôte est absent sont la principale source de plaintes de nuisance communautaire liées aux locations à court terme.

Maclaren partage ces préoccupations et, par conséquent, ne propose que des options qui réduiront le niveau actuel d'impact locatif à court terme sur le marché locatif à long terme et des approches permettant de gérer et de prévenir efficacement les plaintes de nuisance communautaire. Même en autorisant des locations à court terme détenues et exploitées par des investisseurs limités dans des zones résidentielles, on risque sérieusement d'assister à une augmentation du nombre d'unités d'habitation entières consacrées à la location de logements à court terme.

Aucune option n'est présentée qui permettrait à un investisseur limité ou illimité d'exploiter la LCT dans des zones résidentielles, l'exploitation des unités « hôtels fantômes » telles que décrites par Fairbnb. Il est évident que cela entraîne un contrôle et une gestion inefficaces des unités et, dans certains cas, crée un conflit avec ceux qui vivent à proximité des unités de LCT de l'investisseur. Elle permettrait également de continuer à retirer les logements du marché de la location à long terme et de l'occupation par le propriétaire, ce qui aurait une incidence continue sur les loyers et la valeur des propriétés. Bien que le processus de consultation ait produit un certain appui en faveur de l'autorisation de LCT détenues par des investisseurs, qu'elles soient étroitement limitées ou illimitées, à notre avis, les avantages potentiels pour les visiteurs (invités de ces LCT) sont nettement supplantés par les inconvénients pour les locataires en général et pour les quartiers.

D'un autre côté, certains ont laissé entendre que le fait d'autoriser la location à court terme d'unités entières, y compris celles qui sont associées à une résidence principale, permettra la croissance continue des stocks de LCT et que les investisseurs trouveront des moyens de continuer à acheter des unités et de les convertir en opérations de LCT. C'est ce qui se passe aujourd'hui, malgré l'interdiction de zonage de toute forme de location à court terme. Et si aucune autre mesure n'est prise pour réglementer l'exploitation des LCT, ce sera certainement le résultat qui continuera à se produire. Toutefois, l'adoption d'un programme efficace de réglementation ou de délivrance de permis qui limite l'exploitation de LCT complètes aux résidences principales, comme cela s'est produit à

Vancouver, avec les logements annexes, ou tel que proposé à Toronto, sans logements annexes, peut être efficace pour réduire le nombre de LCT complètes à temps plein, comme à Vancouver.

Compte tenu de l'analyse ci-dessus, le tableau ci-dessous montre les principales options politiques disponibles en ce qui concerne les types d'utilisations qui devraient être autorisées pour les locations à court terme.

**Tableau 8 - Évaluation des options - Utilisations permises pour la location à court terme**

Options de politiques	Notes
<b>Dans les zones résidentielles</b>	
Statu quo pour les utilisations permises – Limiter les locations à court terme (LCT) aux chambres dans une résidence principale.	Poursuit l'approche historique du B&B et de la location de chambres.
Permettre aussi la location à court terme de l'unité propre de la résidence principale quand le résident est absent.	La consultation n'a pas permis de cerner les problèmes, donne plus de souplesse et de revenu aux résidents - aucun impact sur la disponibilité de logements à long terme.
Permettent également la construction d'unités annexes affiliées à la résidence principale (annexes, appartements en sous-sol)	Les consultations suggèrent un appui général à cette approche, si elle s'accompagne d'une application adéquate de la loi pour régler les problèmes des exploitants lorsqu'ils surviennent, même si certaines unités pourraient autrement être louées à long terme.
<b>Dans les zones commerciales</b>	
Autoriser toutes les locations à court terme liées aux résidences principales et aux unités annexes	Ne créerait pas de problèmes, est généralement conforme au zonage actuel.
Permettre les unités de location à court terme d'investissement (y compris les hôtels)	Les zones sont définies comme des utilisations commerciales, et les utilisations commerciales devraient être permises.

Il existe d'autres sous-options d'utilisation permise qui s'appliquent à la plupart des trois principales options énumérées ci-dessus. Ce sont :

- **Restriction plus stricte que 180 jours sur la location à court terme de toute la résidence principale** : Les groupes préoccupés par l'impact sur la location à long terme ou sur l'équité pour l'industrie hôtelière préconisent des restrictions plus strictes que 180 jours. 120 jours permettraient aux étudiants de couvrir les quatre mois d'été pendant lesquels la plupart ne suivent pas de cours. Fairbnb et les hôtels suggèrent 90 jours pour s'assurer que la location n'est pas de nature commerciale. Ils font valoir que de nombreuses absences saisonnières ne



durent que trois mois. D'autre part, les restrictions plus courtes sont désavantageuses pour les snowbirds et les autres. Si quelqu'un s'engage sur le marché de la location à court terme pendant son absence, il voudra remplir tous les jours où il est absent. Les Snowbirds, par exemple, préféreront les locations mensuelles d'abord, mais ils prendront ce qu'ils peuvent pour combler ces journées. Réserver moins de 180 jours pour une absence de six mois signifie des trous dans le calendrier qui doivent rester vides même si des invités potentiels sont intéressés. En attendant, le coût de tout gestionnaire immobilier doit encore être payé pour les mois passés ailleurs.

Plus la restriction relative aux jours est stricte, plus il est difficile de faire respecter la loi. Pour se soustraire aux restrictions, les hôtes peuvent changer de plate-forme sur laquelle ils font de la publicité dès qu'ils atteignent la limite sur un site Web. Ils peuvent également se réinscrire sur la même plateforme en utilisant une carte de crédit différente pour l'identité et des photos de chambre différentes. Dans tous les cas, la restriction s'appliquerait à la location de la résidence principale, et non à la location de chambres dans la résidence principale. Si elle s'appliquait à la location d'unités annexes, le rendement potentiel de leur utilisation comme logement provisoire serait beaucoup plus faible et entraînerait des vacances importantes - si elle pouvait être appliquée efficacement. Certains suggèrent une restriction uniquement pour rendre moins attrayante l'utilisation d'une unité annexe pour les locations à court terme.

Il s'agit d'un domaine où la distinction entre les locations à court terme et à long terme devient moins claire. De nombreuses unités Airbnb sont louées pour plus de 28 jours, à des personnes qui travaillent ou étudient en ville pendant un certain temps, à celles qui rénovent leur propre maison, etc. Vraisemblablement, ces locations seraient considérées comme « à long terme » et exclues de toute limite quant au nombre de jours pour les locations à court terme.

- **Exclure les hôtels** : D'autres villes, dont Toronto et Vancouver, ont exclu les hôtels de leur réglementation visant la location à court terme au moyen de plates-formes Internet. Cependant, il n'existe pas de définition claire pour les hôtels, qui les distingue des autres locations à court terme. La définition du Règlement de zonage d'Ottawa ne va pas au-delà de l'inclusion des motels dans la définition d'un hôtel. Les lois provinciales ne sont pas très utiles. La *Loi sur l'enregistrement des chambres d'hôtel* définit un hôtel comme un bâtiment ou des bâtiments connexes comptant au moins six chambres.<sup>9</sup>

**Sans une définition claire de l'hôtel, il est difficile d'exclure ceux-ci de la réglementation :**

Il y a quelques considérations pour inclure les hôtels dans les règlements de location à court terme. Les chambres d'hôtel ont été utilisées à bon nombre des fins négatives attribuées au logement provisoire affilié à une plate-forme - prostitution, trafic de drogue, etc. Et nous assistons à l'introduction d'« hôtels numériques » qui fonctionnent sans bureau de réception.

---

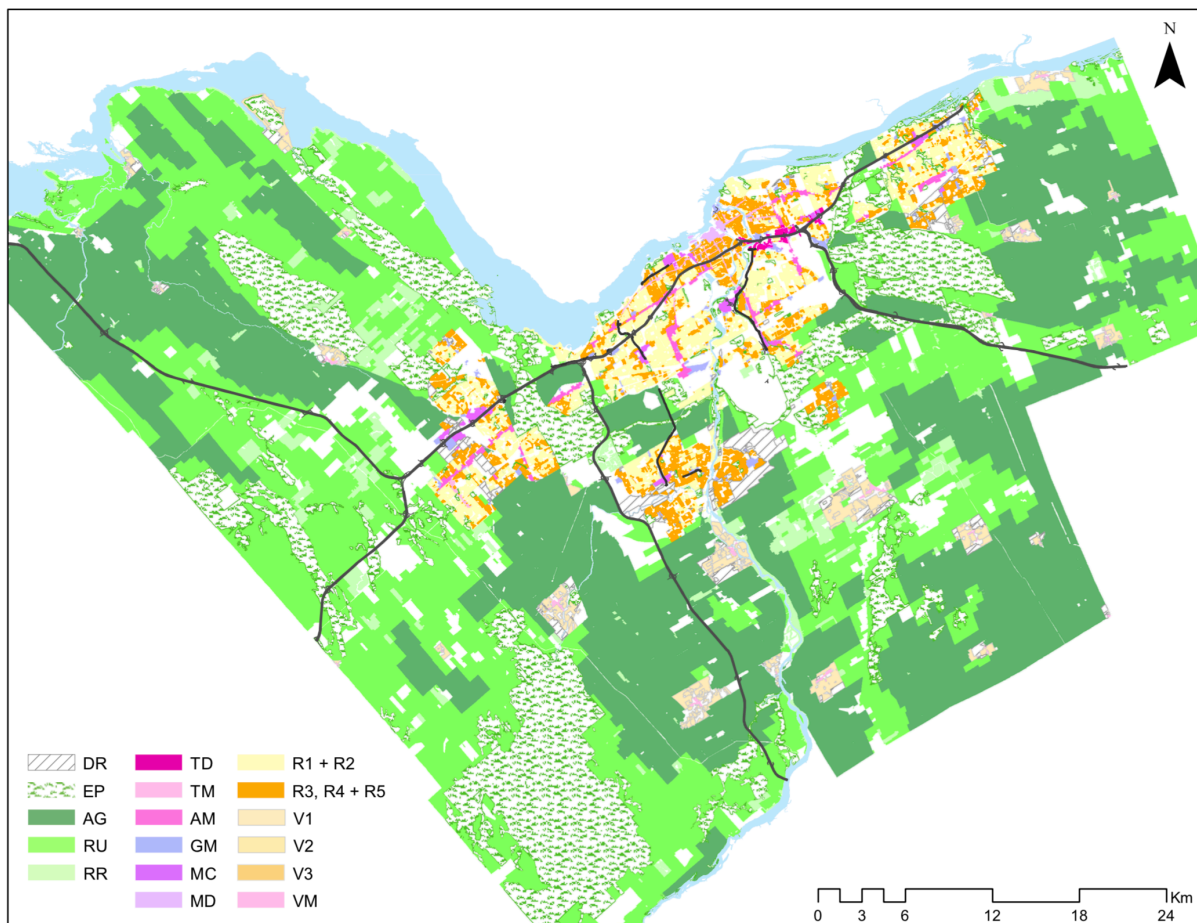
<sup>9</sup> *Hotel Registration of Guests Act*, R.S.O. 1990, c. H.17, Section 1.

La Ville a-t-elle besoin de réglementer les hôtels et de tenter de restreindre ces activités, ou les clients exigeront-ils des services adéquats sans l'intervention de la Ville ?

Une possibilité connexe est l'octroi de permis de location à court terme distincts pour les locations résidentielles et les locations à court terme pour les investisseurs. Cette question est abordée plus loin dans la section sur les options en matière d'application de la loi.

- **Exclure les chalets et les résidences saisonnières** : Ottawa est une ville couvrant une grande étendue qui englobe à la fois des zones urbaines et rurales. Les chalets et autres résidences saisonnières sont courants dans les régions rurales à l'intérieur des limites de la ville. Traditionnellement, les chalets et autres résidences saisonnières sont loués à court terme - souvent pour des fins de semaine ou pour une ou deux semaines. Devrait-on leur appliquer des règlements de location à court terme ? Ces locations partagent bon nombre des mêmes problèmes que d'autres locations à court terme et peuvent utiliser les mêmes plates-formes Internet pour faire de la publicité. Cependant, il peut aussi y avoir d'autres questions qui sont propres aux chalets et qui préoccupent les intervenants du secteur. La présente étude est née d'un problème du « centre-ville ». Il n'y a pas eu de présence rurale dans les ateliers publics ni dans la correspondance. Il peut être souhaitable d'exclure les chalets et les résidences saisonnières, afin de permettre un examen et une consultation distincts au besoin. Si l'on exclut les chalets, il y a, comme pour les hôtels, un problème de définition. Il n'y a pas de définition actuelle des chalets ou des locations saisonnières dans les règlements municipaux d'Ottawa. Toutefois, l'exclusion pourrait être réalisée géographiquement en limitant tout projet de règlement à la désignation des zones urbaines.

Tableau 9 - Carte montrant les régions rurales



Le tableau ci-dessous donne ces sous-options. Ces options ne sont pas mutuellement exclusives et peuvent être prises ensemble si désiré.

Tableau 10 - Évaluation des options – Sous-options

Options de politiques	Notes
Restreindre la location de résidences principales entières à moins de 180 jours.	N'accommoderait pas tous les résidents légitimes (retraités migrants, étudiants) et serait difficile à appliquer avec des plateformes multiples. Une autre solution pourrait consister à s'assurer que les résidents principaux sont, en fait, des résidents principaux.
Exclure les hôtels	Nécessité de définir ce qu'est un hôtel pour l'exclure de la réglementation des locations à court terme. Mais faut-il réglementer les hôtels ?

Options de politiques	Notes
Exclure les chalets et les résidences saisonnières en limitant la réglementation aux zones urbaines.	La location à court terme de chalets est une activité traditionnelle et il faut en discuter en milieu rural avant d'imposer des limites dans le cadre de la résolution d'un problème urbain.

### Contrôle de l'application de la loi – Options en matière de réglementation

Pour être efficace, la réglementation doit être appliquée. Une fois qu'on a décidé quels types de locations à court terme seront autorisés, il est nécessaire de trouver une méthode de fonctionnement rentable qui marche.

Le contrôle de l'application des règles de location à court terme se heurte aux difficultés suivantes :

- Anonymat des annonces de plate-forme** : L'une des grandes frustrations exprimées par les voisins est l'incapacité d'identifier les propriétés offertes à la location sur Airbnb et d'autres plates-formes, et le manque de coordonnées. Les publicités de la plate-forme donnent une indication générale du quartier et montrent des photos qui peuvent être utiles, mais il n'y a ni adresse ni nom de l'hôte autre que son prénom, qui peut être un pseudonyme. Les voisins qui souhaitent communiquer avec un hôte au sujet de leurs préoccupations ne peuvent pas le faire. Ils ne sont pas non plus en mesure d'identifier l'annonce portant sur une propriété s'ils ont des préoccupations concernant la gestion d'une propriété en particulier.

Cette frustration est partagée par les agents des services de contrôle et par les condominiums et les appartements qui cherchent à faire respecter les règles de leur édifice. Il est difficile d'identifier les publicités qui représentent des endroits où l'utilisation n'est pas autorisée, et d'identifier et de contacter l'hôte même lorsque l'endroit est identifié. Bien que le propriétaire d'une propriété soit enregistré et connu aux fins de l'impôt foncier, il se peut qu'il n'ait aucune connaissance de l'utilisation actuelle de la propriété. De plus, le recouvrement de l'impôt foncier dépend de la capacité de la Ville d'établir un privilège directement sur la propriété, de sorte que les registres des propriétaires inscrits peuvent ne pas contenir les coordonnées complètes souhaitées. La propriété des entreprises et les sociétés à numéro peuvent également compliquer ces registres.

L'anonymat des plates-formes *ne vise pas* à soustraire les parties en cause à leurs responsabilités. Il s'agit plutôt d'une caractéristique nécessaire du modèle d'affaires d'Airbnb et d'autres plates-formes. Ces plates-formes gagnent de l'argent en percevant des frais dans le cadre de la transaction. Pour s'assurer qu'ils sont payés pour leurs services, l'invité et l'hôte ne reçoivent pas les coordonnées de l'autre partie avant que la transaction par carte de crédit ne soit complétée par l'hôte. Si la plate-forme n'était pas anonyme, les invités et les hôtes individuels pourraient utiliser la plate-forme pour se retrouver, puis prendre un arrangement

privé qui exclurait la plate-forme de sa part. Les plates-formes offriraient alors leur service gratuitement.

Les plates-formes fournissent bien un service. Elles valident l'identité des deux parties au moyen de leurs cartes de crédit et de leurs comptes bancaires. Elles retiennent également les paiements jusqu'après l'arrivée du client, pour s'assurer que la propriété louée existe réellement et qu'elle est telle qu'annoncée. Certaines plates-formes, comme Airbnb, accumulent également des cotes de valeur tant pour les invités que pour les hôtes. Les invités peuvent consulter les évaluations des autres invités. Les hôtes peuvent consulter les cotes d'évaluation des invités pour aider à la présélection. Les hôtes participant aux ateliers publics ont également décrit un certain nombre d'autres outils de dépistage disponibles pour les aider à gérer leurs propriétés, à s'assurer que les invités comprennent les règles de la maison et à réduire au minimum le risque qu'un invité perturbe la maison ou le quartier.

Ces services font des plates-formes comme Airbnb ou Booking.com des plates-formes différentes des petites annonces électroniques comme Kijijiji ou Craigslist. Les plates-formes offrent également différentes fonctionnalités, dont certaines offrent de meilleurs outils pour la sélection des invités ou permettent de se déplacer plus rapidement pour supprimer les hôtes qui causent des problèmes ou de permettre à leurs invités de causer des problèmes. Cependant, l'anonymat initial des annonces est nécessaire pour que les plates-formes de location à court terme fonctionnent.

- **Manque d'outils de contrôle du respect de la loi :** Les outils actuellement à la disposition des responsables de l'application des règlements municipaux ne s'adaptent pas facilement aux locations à court terme. Étant donné l'anonymat des annonces, il est difficile d'accumuler des preuves d'infraction au Règlement de zonage, qui est sans doute l'un des règlements les plus pertinents qui existent actuellement en matière de location à court terme. Les opérations de surveillance sont prohibitives et peuvent soulever des questions relatives à la protection de la vie privée qui nécessitent une ordonnance du tribunal. Le personnel des Services des règlements municipaux et de réglementation peut demander aux plaignants de fournir une preuve de non-conformité afin de justifier une plainte. Les plaignants ne sont généralement pas satisfaits de ces résultats et ont souvent de la difficulté à fournir eux-mêmes des preuves claires ou préfèrent ne pas témoigner, en particulier contre leur voisin. De plus, bien que le plaignant ait la possibilité de s'adresser à des parties bruyantes, notamment en composant le 3-1-1 et en déposant une plainte, il n'existe aucun moyen clair et efficace pour les voisins de traiter avec un hôte dont la mauvaise gestion ou le manque de voisinage entraîne des perturbations constantes au fil du temps.

La Ville peut prendre des mesures comme l'émission de contraventions pour les voitures qui bloquent les entrées et la facturation aux propriétaires fonciers pour les travaux effectués, comme le paiement des frais de nettoyage extérieur. Cette dernière comporte un certain nombre d'avertissements et d'étapes qui se prêtent mieux à la correction des conditions des immeubles locatifs à long terme (voir les autres sections du présent rapport). Ils sont

encombrants lorsqu'il s'agit de locations à court terme mal gérées et coûteuses à administrer pour la Ville.

Il existe d'autres régimes qui peuvent introduire davantage d'instruments d'exécution. La délivrance d'un permis, par exemple, permet d'imposer un nouveau type d'accusation, dans le cas d'une exploitation sans permis, et de nouvelles accusations peuvent être portées chaque jour pour des infractions ou des plaintes répétées. Des approches similaires peuvent être suivies avec des exigences d'enregistrement comme le système de Toronto.

- **Nécessité d'un consensus social** : Un autre défi en matière d'application de la loi, mentionné précédemment, est la nécessité d'un consensus social sur ce qui *devrait* être permis. Il est difficile d'appliquer une règle lorsqu'un grand nombre de personnes estiment qu'elle doit être ignorée. Pour être efficace, l'application de la loi exige que la plupart des gens suivent la règle, de sorte que l'application de la loi puisse se concentrer sur les quelques personnes qui ne le font pas. Les locations à court terme via Airbnb et d'autres sites sont considérées comme faisant partie de la nouvelle économie de partage rendue possible par Internet. Le partage des activités économiques bénéficie d'un large soutien public. Les gens estiment que les cadres réglementaires doivent être mis à jour afin de demeurer pertinents par rapport aux nouvelles technologies et aux façons dont les gens coopèrent et passent des contrats.

Il y a un parallèle dans l'expérience récente d'Ottawa avec des exploitants de covoiturage comme Uber et Lyft. Ces plateformes Internet pour l'embauche d'un chauffeur et de son véhicule personnel sont très populaires. Ottawa, comme dans bien d'autres villes, ce service était très populaire malgré le fait que les chauffeurs le faisaient illégalement avant que les services de covoiturage ne soient légalisés par la Ville en 2016. Il y avait un esprit général parmi beaucoup de gens qui pensaient qu'ils faisaient partie de l'économie de partage et que le covoiturage était une chose positive pour la société. Elle semblait offrir un meilleur service à un coût moindre que les autres solutions. En outre, pour la plupart, il n'y avait pas de honte ou de furtivité à être un conducteur d'Uber, et parce qu'il y en avait beaucoup et que l'application de la loi était difficile, les risques et les implications de se faire prendre étaient insuffisants pour dissuader la participation.

La solution gagnante retenue par Ottawa pour la légalisation des services de covoiturage, que la Ville appelait officiellement « sociétés privées de transport », a consisté en partie à réviser les règles d'octroi de permis et à réglementer la nouvelle activité. Le règlement portait sur la sécurité publique et la protection des consommateurs grâce à la vérification des casiers judiciaires et des dossiers des conducteurs, aux exigences en matière de sécurité des véhicules, ainsi qu'à la mise en œuvre du cadre d'assurance qui a été adopté au niveau provincial. Le nouveau règlement sur le covoiturage, qui inclut maintenant la participation de Lyft, fait maintenant partie intégrante du système de transport d'Ottawa. L'application du règlement est libre de se concentrer sur les exploitants non titulaires d'un permis qui n'ont pas respecté les conditions d'octroi de permis et qui posent un plus grand risque pour le public, et ceux-ci sont beaucoup moins fréquents lorsqu'ils ont la possibilité de travailler légalement pour des fournisseurs autorisés.

Les solutions d'application de la loi pour les locations à court terme recherchées par d'autres villes impliquent souvent l'obtention d'un permis, bien que les mêmes conditions puissent généralement être imposées par d'autres approches réglementaires, comme l'enregistrement. Dans la discussion qui suit, le terme « réglementation » est utilisé pour couvrir toute la gamme des approches réglementaires, y compris l'octroi de licences ou l'exigence d'inscription. Les principales options sont :

- Pas de système de réglementation.
- Réglementation des hôtes.
- Ententes volontaires avec les plates-formes
- Réglementation des plates-formes
- Réglementation des agents

L'option **sans système de réglementation** est confrontée aux problèmes de contrôle de l'application de la loi évoqués ci-dessus. Faire un choix clair sur ce qui est permis et ce qui ne l'est pas (les options d'utilisation permise), aidera à dégager un consensus social. Si l'option d'utilisation permise finalement choisie est conforme au consensus qui s'est dégagé lors des ateliers de la présente étude, l'application de la loi pourrait alors se concentrer sur les locations par les investisseurs dans les zones résidentielles qui resteraient illégales. Sans aucune approche de réglementation, l'application de la loi serait axée sur les infractions au règlement de zonage, qui est restée inefficace jusqu'à maintenant. L'application des règlements sur les nuisances, comme le règlement sur le bruit, continuerait d'être difficile, les contrevenants ne demeurant sur la propriété que pour un court terme.

La plupart des villes s'orientent vers la réglementation des hôtes. Le terme hôte est utilisé ici, plutôt que propriétaire, parce que l'hôte peut être un locataire ou une autre forme de titulaire de bail. L'hôte peut employer un agent ou un gestionnaire, mais l'hôte est la personne qui donne ultimement accès à la propriété et est responsable de l'offrir comme location à court terme. La réglementation signifie qu'un hôte doit obtenir un permis municipal ou s'inscrire auprès de la municipalité avant d'offrir la chambre ou l'unité à louer, ou faire face à une accusation d'exploitation sans permis ou sans enregistrement.

L'objectif premier est de s'assurer que les locations à court terme ne fonctionnent pas, là où elles ne sont pas censées le faire. Pour être enregistrés, l'hôte et l'unité doivent être d'un type permis pour cette zone (par exemple, seulement les résidences principales dans les zones résidentielles si c'est la règle). L'hôte doit satisfaire à d'autres exigences de base. Il peut s'agir notamment de :

- **Preuve de résidence principale (le cas échéant) :** Pour une exécution efficace, la preuve de résidence principale peut comporter deux étapes. Une preuve *prima facie*, comme un permis de conduire avec adresse, pourrait être acceptée avec les demandes comme preuve initiale. Toutefois, les titulaires de permis pourraient également être tenus de consentir à fournir des preuves supplémentaires si l'organisme de réglementation le leur demande. Le projet de règlement de Toronto adopte cette approche à deux niveaux. L'organisme de réglementation peut exercer cette option en cas de doute (p. ex. après que des plaintes au sujet d'une propriété suggèrent que le propriétaire n'est pas présent).

- **Frais annuels** : Ces frais peuvent être minimes (Toronto = 50 \$, Vancouver, 58 \$ plus frais d'administration).
- **Conservation des dossiers** et mise à disposition sur demande.
- **Fournir aux clients un diagramme des sorties et les coordonnées des personnes à contacter en cas d'urgence** pendant le séjour.
- **Fournir à la Ville les coordonnées d'une personne-ressource en cas d'urgence, 24 heures sur 24**, chaque fois que des invités sont accueillis.
- **Payer la taxe municipale d'hébergement.**
- **Afficher le numéro d'enregistrement municipal sur toutes les publicités, y compris les annonces en ligne d'une plate-forme.**

Du point de vue du contrôle de l'application de la loi, la dernière exigence est essentielle. Il permet aux agents de se concentrer sur les annonces qui ne portent pas de numéro d'enregistrement et de valider les annonces avec des numéros d'enregistrement en fonction de l'adresse et de l'utilisation pour lesquelles l'enregistrement a été délivré. L'affichage du numéro d'enregistrement résout le problème de l'anonymat des publicités sur des plates-formes comme Airbnb, sans porter atteinte au modèle économique sur lequel ces plates-formes reposent pour exister.

L'affichage des numéros d'enregistrement permet de faire respecter les règles. Par exemple, un enregistrement qui n'est délivré que pour les zones commerciales constitue manifestement une infraction s'il figure sur une publicité pour une zone résidentielle. Ce type d'application n'est pas bon marché ; cependant, surtout au début, lorsque le nouveau régime doit maîtriser la situation. Vancouver est le principal exemple canadien d'application de ce processus. On a signalé qu'au cours des six premiers mois, 2 628 inscriptions à court terme ont obtenu une licence, sur un total d'environ 4 600 inscriptions. Dix-sept permis ont été suspendus, 89 inscriptions ont fait l'objet de poursuites et 274 contraventions ont été émises.<sup>10</sup> Un exploitant ayant 35 inscriptions a écopé d'une amende de 20 000 \$. Ce genre de surveillance d'application du règlement exigera des ressources additionnelles jusqu'à ce que le respect du règlement devienne la norme.

Au fil du temps, l'identification de nombreuses infractions peut être automatisée. Il existe des sites Web de tiers qui vendent déjà des données « ratisées » à partir de sites de location à court terme. La Ville d'Ottawa peut également élaborer ses propres outils. Dans le cas de Vancouver, on a l'avantage d'un accord de coopération avec Airbnb - une possibilité dont il est question plus loin sous la rubrique réglementation des plates-formes.

Les exigences en matière d'enregistrement et de publicité créent davantage d'outils d'application de la loi pour identifier la propriété et l'exploitant, pour imposer des amendes, pour révoquer et suspendre les licences ou les enregistrements et pour poursuivre les exploitants sans permis ou enregistrement. Toutefois, l'application de la loi se concentre principalement sur les éléments de base - veiller à ce que

---

<sup>10</sup> <https://www.theglobeandmail.com/canada/british-columbia/article-vancouver-city-officials-encouraged-by-airbnb-licence-enforcement/>



les locations à court terme n'existent que là où cela est permis et éliminer les exploitants non enregistrés et les locations à court terme illégales.

Un système d'enregistrement efficace pourrait inclure un système visant à faciliter l'identification juste et rapide des hôtes dont l'enregistrement devrait être suspendu ou qui devraient être poursuivis pour exploitation sans enregistrement. Parmi les exemples qui ont reçu un large soutien dans les ateliers publics, mentionnons l'idée d'un système de points (comme l'idée de « trois prises et retrait » ou des points de démerite des permis de conduire) où certaines infractions mènent à une suspension immédiate, tandis que d'autres sont cumulatives, avec des points associés à leur gravité. Oshawa exploite un système de points pour les logements locatifs autorisés dans certaines zones. Les deux idées sont compatibles l'une avec l'autre. L'organisme de réglementation peut souhaiter avoir un certain pouvoir discrétionnaire sur l'émission d'avertissements, mais utiliser un système de points comme ligne directrice pour assurer l'uniformité et fournir des renseignements d'appui en cas d'appel.

Cette option est plus coûteuse en ressources, mais elle répond mieux aux préoccupations soulevées par les voisins, les associations communautaires et les représentants des copropriétaires au sujet des maisons à problèmes. Elle peut fournir une approche pour distinguer le bon du mauvais en termes d'unités d'investissement. Les logements appartenant à des investisseurs ont suscité la plupart des plaintes des voisins, mais ce ne sont pas tous les logements appartenant à des investisseurs qui ont fait l'objet de plaintes. L'utilisation d'un système de cotation par points - ou de « trois prises » - pourrait rendre plus acceptable une approche limitée à l'égard des unités appartenant à des investisseurs en offrant un moyen de suspendre ou de révoquer les enregistrements de ceux qui ne filtrent et ne gèrent pas efficacement leurs locataires. Les frais supplémentaires pourraient être couverts par une combinaison de frais de permis ou d'enregistrement plus élevés, d'amendes substantielles pour les contrevenants et d'une contribution à court terme de l'impôt foncier si nécessaire pour traiter avec les hôtes qui ne s'inscrivent pas ou qui ne sont pas admissibles à l'inscription.

Une façon de rendre l'application de la loi plus efficace est d'avoir la coopération de plates-formes comme Airbnb. Deux options pertinentes pour y parvenir sont **les ententes volontaires avec les plates-formes, et la réglementation des plates-formes**.

Les façons de base dont les plates-formes peuvent coopérer sont les suivantes :

- Disposer d'un espace (*champ de la base de données*) pour le numéro d'enregistrement municipal à inscrire dans toutes les inscriptions.
- Fournir régulièrement des données, relier le nom de l'hôte, les coordonnées de l'hôte, l'adresse de la location, le numéro d'enregistrement de l'hôte et le nombre de locations (en jours) qui ont eu lieu.
- Percevoir et remettre la taxe municipale d'hébergement de 4 % (TMH).

Le protocole d'entente de Vancouver avec Airbnb est confidentiel, mais il comprendrait les deux premiers éléments (la TMH est propre aux municipalités de l'Ontario). Séparément, Airbnb a conclu une entente avec Ottawa pour percevoir et remettre les TMH d'Ottawa.

L'accord d'Airbnb avec Vancouver n'est pas une licence. Il s'agit d'un accord de partage de données et de coopération. Ce niveau de coopération permet aux hôtes de se conformer plus facilement aux exigences en matière de permis d'inscription de leur numéro de permis et fournit des données en vrac à l'organisme de réglementation, ce qui constitue une aide importante au contrôle de l'application de la loi. Toutefois, l'entente impose le fardeau de l'application et du suivi à la municipalité.

Airbnb est la seule plate-forme à avoir une telle entente avec Vancouver. D'autres, comme Homeaway ou Booking.com, n'ont pas offert cette coopération. Airbnb affirme qu'il s'agit d'une expérience et qu'elle n'a pas conclu une telle entente avec une autre ville nord-américaine. Elle a également, de façon ponctuelle, fourni un premier nettoyage de ses listes pour mieux se conformer à la nouvelle réglementation de Vancouver. Airbnb note qu'elle a perdu des parts de marché au profit d'autres plates-formes en raison de sa coopération avec Vancouver et elle ne semble plus fournir le nom, l'adresse et les coordonnées de l'hôte. Certains hôtes qui ont été abandonnés par Airbnb semblent avoir migré vers d'autres plates-formes. Cela donne à penser qu'Airbnb pourrait hésiter à fournir tout le soutien qu'Ottawa souhaiterait, et que de nombreuses plates-formes pourraient ne pas être disposées à fournir de l'aide en vertu d'un accord volontaire.

De même, seule la plate-forme Airbnb a conclu une entente avec Ottawa pour recueillir les taxes municipales d'hébergement de ses hôtes.

**La réglementation des plates-formes** est considérée comme un moyen d'exiger des niveaux de coopération plus élevés de la part des plates-formes.

Des niveaux plus élevés de coopération de la part des plates-formes pourraient inclure :

- S'assurer qu'un numéro d'enregistrement municipal est fourni (*rempli sur le terrain*) par les hôtes lors de l'inscription sur le site.
- Valider les numéros d'enregistrement municipaux au regard d'une liste fournie par la municipalité.
- Disposer d'un processus d'identification et d'élimination des inscriptions non conformes.
- Disposer d'un processus d'identification et d'interdiction des opérateurs non conformes récidivistes.

Ces deux derniers points font partie du projet de règlement de Toronto. Ils ont été inclus en tant qu'amendement au Conseil par les conseillers municipaux préoccupés par les lacunes signalées de l'accord de Vancouver. Toutefois, l'approche rigoureuse de Toronto a inclus de nouvelles règles de zonage ainsi qu'une exigence d'enregistrement pour les plates-formes. Il y a présentement des contestations judiciaires des nouvelles règles de zonage, ce qui a globalement retardé la mise en œuvre de l'ensemble du cadre réglementaire, qui a été mis en veilleuse par la municipalité à mesure que les contestations progressaient dans le processus du tribunal. Le fait de commencer l'application de la loi sans les changements de zonage pour permettre la location à court terme des résidences principales pourrait donner lieu à des poursuites contre les mêmes LCT que celles que le Conseil avait accepté d'autoriser. On s'attend à ce que les contestations relatives au zonage progressent devant le Tribunal d'appel en matière d'urbanisme local vers la fin de 2019. Par contre, Vancouver a été en

mesure de mettre ses règlements en application. Compte tenu du retard dans la mise en œuvre, il n'est pas certain que Toronto sera en mesure d'obliger les plateformes à s'inscrire.

Il sera difficile pour Ottawa d'instaurer *toute* forme d'enregistrement des plates-formes. Parmi les obstacles, mentionnons :

- **Coûts pour les plates-formes de faire des exceptions locales** : Les plates-formes résistent aux accords municipaux individuels parce qu'il est dans leur intérêt de normaliser leurs opérations entre les municipalités et les pays du monde entier. Les gains d'efficacité sont réalisés en tant que plate-forme Internet standardisée, et non en tant qu'opérateur local ayant des bureaux dans chaque ville. En même temps, toutes les villes font face aux mêmes problèmes de location à court terme qu'Ottawa et convergent vers des solutions. Il peut être d'un intérêt stratégique pour les grandes plates-formes d'ouvrir la voie à la définition de ce que devrait être la solution standard.
- **Manque d'effet de levier** : Les plates-formes internationales de location à court terme existent en grande partie hors de la compétence d'Ottawa. Les pouvoirs d'Ottawa en matière de réglementation comprennent les entreprises non résidentes, mais il se peut qu'il n'y ait pas de présence locale à qui demander des comptes. Le principal levier dont dispose Ottawa est la réglementation des hôtes d'Ottawa qui s'inscrivent sur le site. En fixant les conditions pour les hôtes, Ottawa pourrait exiger que les hôtes n'utilisent que les plates-formes réglementées, au moins pour les inscriptions via Internet (beaucoup d'exploitants de location à court terme utilisent pareillement d'autres moyens d'annonce et de promotion). Les efforts de contrôle de l'application des règlements devraient alors se concentrer sur les hôtes qui utilisent des plates-formes non enregistrées, ce qui peut tendre à rendre plus difficile l'émergence de nouvelles plates-formes. Ottawa peut aussi faciliter la tâche des hôtes qui travaillent avec des plates-formes qui collaborent avec les règlements de la Ville.
- **Nature diversifiée des plates-formes**. Grâce à la réglementation des hôtes locaux, Ottawa dispose d'un moyen d'inviter la coopération de plates-formes spécialisées dans la location à court terme de résidences locales. Pour cette raison, Airbnb a trouvé qu'il valait la peine de coopérer avec Vancouver. Par contre, d'autres plates-formes de réservation sont plus diversifiées. Comme le marché de la location à court terme s'est développé au-delà des hôtels traditionnels, d'autres plates-formes de réservation traditionnelles ont maintenant élargi leurs listes pour inclure les résidences d'accueil.

Si Homeaway et Airbnb peuvent être mentionnées ensemble comme des plates-formes spécialisées, Airbnb identifie son principal concurrent comme étant Booking.com. Des plates-formes comme Booking.com et Expedia font le booking de plusieurs types d'hébergement et d'arrangements de voyage. Obtenir la coopération de Booking.com sera plus difficile. Avec chaque site Web d'hôtel offrant des options d'hébergement provisoire, de nombreux sites hôteliers (Booking.com) qui se lancent dans la location de maisons et d'appartements, et des sites publicitaires comme Kijiji qui offrent certains des services offerts par les plates-formes, l'éventail des licenciés potentiels est très large, et il existe plusieurs modèles commerciaux différents. La Ville a moins d'influence sur ces formules, car les locations à court terme ne représentent qu'une partie de leurs activités. Airbnb se plaint également que lorsqu'ils

coopèrent, comme c'est le cas pour Vancouver, ils perdent des parts de marché au profit de plates-formes comme Booking.com qui ne coopèrent pas. Les hôtes locaux passent de la plate-forme qu'ils utilisent à celle qui n'est pas soumise à des restrictions réglementaires.

L'option **Ententes volontaires avec les plates-formes** traite de cette question en recherchant la coopération des plates-formes, plutôt que de l'exiger. La stratégie prévoit la création d'une analyse de rentabilisation positive pour que des plates-formes comme Airbnb et d'autres puissent conclure une entente avec la Ville.

Une façon de créer une analyse de rentabilisation positive est par le biais de l'administration de la taxe municipale d'hébergement. La production et le paiement d'une déclaration de revenus spécialisée représentent un fardeau pour les petites entreprises, surtout pour celles qui cherchent simplement à tirer un revenu supplémentaire de la location d'un logement dans leur propre maison. L'arrangement actuel d'Airbnb, qui consiste à percevoir automatiquement la taxe, est un service précieux pour les petits hôtes. Si l'application de la réglementation par Ottawa visait à s'assurer que tous les hôtes payaient leurs taxes directement ou utilisaient une plate-forme ayant conclu une entente de coopération (licence) avec la Ville, les hôtes seraient incités à s'inscrire auprès des plates-formes coopérantes. Les plates-formes de coopération auraient l'avantage de gagner des parts de marché qui pourraient compenser les coûts supplémentaires liés à la coopération avec la Ville.

Pour que cette stratégie soit efficace, il faut consacrer de véritables ressources d'application à la collecte des TMH auprès des hôtes qui ne paient pas par l'intermédiaire d'organismes agréés. (Les hôtels traditionnels paient la TMH en vertu d'ententes conclues avec l'Association des hôtels d'Ottawa-Gatineau).

La **Réglementation des plates-formes** exigerait la gamme entière de respect des règlements discutée ci-dessus de la part de tous les demandeurs d'enregistrements. Il serait utile que toutes les grandes plates-formes coopèrent à l'application de la loi, mais cela serait difficile à réaliser compte tenu des défis mentionnés ci-dessus. Un plus grand succès pourrait être possible avec le soutien actif de l'Association des hôtels d'Ottawa-Gatineau, qui représente la majeure partie de l'hébergement traditionnel qui génère des revenus pour Booking.com et d'autres.

Cette option plus forte pourrait être considérée comme une possibilité à long terme dans un plan évolutif. Une première étape pourrait être des accords volontaires tels que ceux qui existent avec Airbnb. La prochaine étape pourrait consister à codifier la coopération dans une licence officielle qui permettrait à d'autres plates-formes de s'associer et de participer à la collecte et à la remise des TMH. La dernière étape, si une bonne participation à la plate-forme est atteinte, consisterait à passer à la réglementation nécessaire des plates-formes et à exiger que les hôtes n'utilisent que des plates-formes enregistrées (ce qui simplifierait également la perception des TMH en réduisant les remises individuelles).

Une dernière option pour l'application de la loi est la **réglementation des agents** : L'ajout de l'enregistrement des agents est un autre moyen d'assurer la conformité réglementaire. Les agents possédant plusieurs propriétés ont été la cible de ceux qui souhaitent un contrôle plus serré des

locations à court terme. Les agents qui inscrivent de nombreuses propriétés à leur nom sur les locations à court terme ont été présentés comme une indication de la corporatisation des locations à court terme, ce qui contraste avec l'image de l'économie de partage où les particuliers louent des parties de leur maison. Pour leur part, les agents affirment que bon nombre de leurs clients sont des propriétaires individuels qui veulent de l'aide pour l'inscription, la sélection des invités et le nettoyage des chambres.

Les avantages de la réglementation des agents sont les suivants :

- **Support supplémentaire pour s'assurer que seuls les hôtes enregistrés effectuent des locations à court terme :** Un agent enregistré ne serait tenu de desservir que les propriétés enregistrées. Les agents informeraient les nouveaux clients qu'ils doivent s'enregistrer comme hôtes. Ceux qui cherchent à louer des unités à court terme sans enregistrement auraient plus de difficulté à obtenir de l'aide professionnelle.
- **Établir des normes de professionnalisme** pour les bonnes pratiques et la protection des consommateurs.

Les inconvénients de l'enregistrement des agents sont les suivants :

- **Augmentation des dépenses liées à la réglementation.**
- **La création d'un obstacle à un service positif :** Les agents offrent une solution aux préoccupations des voisins quant à l'absence d'un contact disponible en cas de grosses fêtes ou de déchets dans la rue. Les plus grands bureaux d'agents offrent la gestion et la sécurité de la propriété 24 heures sur 24. Certains hôtes n'ont pas les compétences ou le temps nécessaires ou sont à l'extérieur de la ville (p. ex., les retraités migrants) et veulent obtenir de l'aide pour s'acquitter de certaines tâches supplémentaires liées à la location à court terme, comme la sélection des locataires éventuels, le nettoyage après le départ des invités et la préparation pour recevoir les invités suivants.

**Barrière pour les petits agents :** Il y a des personnes qui louent leur propre résidence principale et qui se sont créés des emplois en offrant de gérer des résidences principales à proximité appartenant à d'autres personnes. Quelques-unes de ces personnes ont participé aux ateliers publics. Il peut être improductif d'exiger de ces personnes qu'elles assument un autre niveau de fardeau réglementaire.

Sur la base de l'analyse ci-dessus, le tableau ci-dessous énumère les options de réglementation identifiées.

Tableau 11 - Évaluation des options – Réglementation

Options de politiques	Notes
Réglementation des hôtes	Exiger l'enregistrement, l'utilisation du numéro d'enregistrement dans les annonces, s'assurer que l'utilisation est autorisée. Comprend les enquêtes sur les plaintes.
Ententes volontaires avec les plates-formes	Certaines plates-formes coopéreront pour aider la Ville et les hôtes - d'autres ne participeront pas.
Réglementation des plates-formes	De meilleurs outils d'application de la loi, mais pourraient détourner des ressources de l'enregistrement des hôtes.
Réglementation des agents	Une plus grande surveillance indirecte des hôtes au prix d'un fardeau réglementaire plus lourd pour la ville et les agents.

Il existe d'autres sous-options d'application de la loi qui s'appliquent à plus d'un choix de réglementation. Il s'agit notamment de :

- **Rendre publics les lieux d'accueil enregistrés ?** L'établissement d'une liste des emplacements enregistrés pour la location à court terme permettrait aux locataires et aux conseils de copropriété de déterminer plus facilement quand les locataires ou les propriétaires de condominiums violent les conditions du bail ou les clauses restrictives des copropriétés. Les numéros d'enregistrement pourraient également être comparés aux annonces de la plateforme. Un avantage de cette approche est qu'elle permet aux condos et aux appartements d'assumer directement la responsabilité de l'application de la loi sans alourdir le fardeau de la ville. Un inconvénient est que la diffusion publique de toute liste est sujette à l'erreur et aux abus potentiels de la part des expéditeurs d'envois en nombre et autres.

Il est déconseillé de publier le nom complet et les coordonnées des personnes-ressources, à la fois pour des raisons de protection de la vie privée et parce que cela nuit à la viabilité financière des plateformes en permettant aux invités potentiels de communiquer directement avec des hôtes potentiels.

- **Exiger des lettres d'autorisation des locataires et des propriétaires de condominiums ?** Cette option va un peu plus loin dans la protection des propriétaires et des conseils d'administration de copropriété. Une variante consiste à permettre aux propriétaires d'immeubles et de condominiums de s'inscrire à l'avance pour savoir qu'ils n'autorisent pas la location à court terme. (Certaines copropriétés permettent la location à court terme). Les inconvénients sont :

- Cette formule impose le fardeau d'obtenir une lettre d'autorisation aux locataires ou aux détenteurs d'unités en copropriété. Même si le conseil d'administration d'un propriétaire ou d'un condo n'a pas d'objection à l'activité, il n'est pas incité à fournir la lettre en temps opportun.
- Elle oblige la Ville à prendre position sur la question de savoir si la location à court terme de locaux dans le logement d'un locataire est visée par le bail. La loi ontarienne stipule clairement que la sous-location d'un logement entier nécessite le consentement du propriétaire. Il est moins clair si une chambre peut être louée lorsque le résident principal (le locataire) est présent.
- Les locataires peuvent être exposés à des exigences ou à des frais excessifs de la part du propriétaire pour obtenir une lettre, même si le bail du locataire le permet.

Le choix de cette option devrait être mis en balance avec l'option de publier les adresses enregistrées et de laisser les propriétaires et les locataires régler leurs propres relations.

- **Imposer des frais par nuit en plus de la taxe municipale d'hébergement ?** La TMH vise généralement le développement des destinations (tourisme), habituellement par l'entremise d'une autorité touristique locale. Des frais supplémentaires pourraient servir à financer les coûts d'application supplémentaires liés à la réglementation des loyers à court terme et constitueraient un moyen de maintenir les droits d'enregistrement annuels fixes à un faible niveau. Un inconvénient est que la TMH de 4 % est déjà une taxe importante lorsqu'elle s'ajoute aux commissions de plate-forme et aux autres dépenses payées par les hôtes. Par ailleurs, les parties admissibles de la taxe sur la TMH elle-même pourraient s'appliquer aux coûts de contrôle d'application des règlements.<sup>11</sup>
- **Exempter les chambres d'hôtes enregistrées de l'obligation de l'enregistrement ?** Le Conseil municipal d'Ottawa a déjà établi une exemption de la TMH pour le petit nombre de gîtes touristiques traditionnels d'Ottawa. Il existe un processus de demande d'exemption et une liste des inscrits.
- **Réglementations distinctes pour les hôtes d'une résidence principale et les investisseurs ?** Si les hôtes sont tenus de s'enregistrer, il y a des avantages à avoir des catégories d'enregistrement distinctes qui respectent les différences entre la location par les investisseurs et la location à court terme de la résidence d'une personne. L'une des différences est qu'il y aura probablement un taux de roulement élevé chez les exploitants de résidences principales et beaucoup d'inexpérience. Dans de nombreux cas, l'éducation peut être une première étape préférable avant d'émettre un avertissement. En revanche, les investisseurs qui louent des locaux à court terme ont la responsabilité, en tant qu'entreprises, de connaître la loi qui les touche. Un régime d'application plus rigoureux pourrait être souhaitable pour les investisseurs

---

<sup>11</sup> Le Règlement 435/17 de la *Loi sur les municipalités de l'Ontario, Taxe sur les locaux transitoires*, exige qu'une partie des recettes soit transférée à un programme de commercialisation à destination. Il existe une formule pour déterminer le montant du transfert.

hôtes. Cela peut être particulièrement vrai si certains investisseurs hôtes sont autorisés à opérer dans des zones résidentielles. Les barèmes de frais peuvent également être différents.

Il peut être approprié d'imposer des frais annuels plus élevés aux investisseurs qui louent à court terme, mais de les exempter de tout frais supplémentaire par nuit au-delà de la TMH. Cela permettrait une structure où les hôtels traditionnels seraient inclus dans la réglementation, mais on ne leur demanderait pas de payer des frais supplémentaires par nuit pour financer les nouvelles activités d'application requises par les petites locations à court terme à base de plates-formes. En outre, les exigences en matière de sécurité publique pour les hôtels numériques sans guichet peuvent être prises en compte dans la catégorie d'enregistrement commerciale.

L'inconvénient de classes d'enregistrement distinctes est le coût supplémentaire de l'administration de deux catégories et de deux ensembles possibles de lignes directrices en matière d'application. Il peut s'agir de la complexité supplémentaire du fait que deux régimes ne sont pas nécessaires, surtout si un système de points ou une approche « trois prises » est utilisée pour suspendre ou révoquer les enregistrements pour les hôtes.

Le tableau ci-dessous évalue ces sous-options. Veuillez noter que les options du tableau 7 ne sont pas mutuellement exclusives et peuvent s'appliquer à plus d'une option d'enregistrement.

**Table 10 - Évaluation des options –L'enregistrement**

Options de politiques	Notes
<b>Rendre publics les lieux d'hébergement enregistrés</b>	Aiderait les condos à identifier les unités dans leur immeuble, mais répercussions sur la protection de la vie privée.
<b>Exiger des lettres d'autorisation des locataires et des propriétaires de condominiums</b>	Une façon de prévenir les LCT non désirées pour les conseils de copropriété ou les propriétaires - pourrait-on aussi laisser à la Ville le soin d'inscrire les décisions auprès de la Ville ?
<b>Imposer des frais par nuitée en sus de la taxe municipale d'hébergement</b>	Plus de ressources disponibles pour soutenir l'application de la loi.
<b>Exempter les chambres d'hôtes enregistrées de l'obligation de s'enregistrer comme hôtes à court terme</b>	Pourrait utiliser la liste d'enregistrement actuelle, mais pourrait rendre l'application des locations à court terme plus difficile.
<b>Exigences distinctes d'enregistrement pour les hôtes de résidence principale et les hôtes investisseurs</b>	Permettrait d'imposer des restrictions supplémentaires aux investisseurs hôtes.



## 5. Prochaines étapes

Ce document sur les options en matière de politique de logement locatif à court terme (ainsi que le document sur les options en matière de politique de logement locatif) a été affiché en ligne (sur [ottawa.ca](http://ottawa.ca) ; cherchez l'étude sur les logements locatifs) et distribué aux intervenants, y compris ceux qui ont assisté à l'un ou l'autre des ateliers. Il y a également un sondage en ligne, sur le même site Web, que les intervenants sont invités à remplir. Les intervenants peuvent également envoyer leurs commentaires par courriel à [rentalhousingreview@gmail.com](mailto:rentalhousingreview@gmail.com). On recevra les commentaires jusqu'au 30 août 2019.

Une fois que tous les commentaires auront été reçus, un rapport final sera préparé, y compris des recommandations. Le rapport sera présenté à la Direction de l'élaboration des politiques publiques des Services de protection et d'urgence. On s'attend à ce que le personnel de la Ville présente un rapport sur l'ensemble de son Étude sur les logements locatifs au Comité et au Conseil à l'automne 2019, qui s'appuiera sur cette étude.