

Local Planning Appeal Tribunal
Tribunal d'appel de l'aménagement
local



**DATE DE
DÉLIVRANCE :** June 19, 2020

**NUMÉROS DE
DOSSIERS :** PL180060
PL180809

La Commission des affaires municipales de l'Ontario (la CAMO) est prorogée sous le nom de Tribunal d'appel de l'aménagement local (le Tribunal), et toute mention de la Commission des affaires municipales de l'Ontario dans une publication du Tribunal est réputée constituer un renvoi au Tribunal.

INSTANCE INTRODUITE EN VERTU DU paragraphe 17 (36) de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, L.R.O. 1990, chap. P.13, dans sa version modifiée

Appelante : 291 Olmstead Corp.
Appelante : 3920305 Canada Inc., aussi connue sous le nom de Finnigan's Pub
Appelante : 6118887 Canada Inc.
Appelante : Brothers Real Estate Ltd. et autres
Objet: Modification du Plan officiel proposée no. 199
Municipalité : Ville d'Ottawa
Dossier de la CAMO no. : PL180060
Dossier de la CAMO no. : PL180060
Intitulé du dossier de la CAMO : Brothers Real Estate Ltd. c. Ottawa (Ville)

INSTANCE INTRODUITE EN VERTU DU paragraphe 17 (36) de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, L.R.O. 1990, chap. P.13, dans sa version modifiée

Appelante : 291 Olmstead Corp.
Appelante : 3920305 Canada Inc., aussi connue sous le nom de Finnigan's Pub
Appelante : 6118887 Canada Inc.
Appelante : Brothers Real Estate Ltd. et autres
Objet: Modification du Plan officiel proposée no. 200
Municipalité : Ville d'Ottawa
Dossier de la CAMO no.: PL180060
Dossier de la CAMO no.: PL180061

INSTANCE INTRODUITE EN VERTU DU paragraphe 34 (19) de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, L.R.O. 1990, chap. P.13, dans sa version modifiée

Appelante : 1270349 Ontario Ltd. o/a McConville's Garage
 Appelante : 3920305 Canada Inc., aussi connue sous le nom de
 Finnigan's Pub
 Appelante : 6118887 Canada Inc.
 Appelante : Brothers Real Estate Ltd. et autres
 Objet: Règlement municipal no. 2018-301
 Municipalité : Ville d'Ottawa
 Dossier de la CAMO no.: PL180809
 Dossier de la CAMO no.: PL180809

Dates d'audience : Les 13 au 17, 20 au 24 et 27 au 29 Janvier 2020 à
 Ottawa, Ontario

COMPARUTIONS :

Parties

Avocats

Ville d'Ottawa

S. Waqué, E. Blanchard, G. Poliquin et C. Enta

Conseil de direction de l'Armée
 du Salut du Canada

U. Melinz, M. Brodie et S. Lebrun

Brothers Real Estate Ltd.,
 Claude Thivierge,
 McConville's Garage Ltd. et
 1270349 Ontario Inc,
 Shelter Canadian Properties Ltd.,
 3920305 Canada Inc,
 6118887 Canada Inc., et
 The Wabano Centre for
 Aboriginal Health

M. Polowin, J. Polowin, A. Tardif et C. Campos

DÉCISION RENDUE PAR R.G.M. MAKUCH ET ORDONNANCE DU TRIBUNAL

Contexte

[1] L'Armée du Salut ("AS") est un organisme sans but lucratif qui fournit des services aux sans-abris et à l'ensemble de la collectivité partout au Canada et dans le monde entier. À Ottawa, l'AS offre notamment des services de refuge d'urgence, des services de soins médicaux, des programmes d'aptitudes à la vie quotidienne, des services d'aumônerie et des services de traitement des dépendances depuis son établissement existant du secteur du Marché By de la Ville connu sous le nom de "Centre Booth", un ancien emplacement scolaire.

[2] Il existe un consensus général sur le fait que, malgré tous les efforts que l'AS a déployés en tant qu'occupant du Centre Booth pendant 50 ans, le bâtiment laisse encore beaucoup à désirer : par exemple, il ne possède qu'une seule entrée pour tous, quels que soient les services auxquels les gens ont accès, il y a très peu d'espace commun à l'intérieur et il n'y a aucun espace commun à l'extérieur. Tous s'entendent également pour dire que l'intérieur est inflexible et mal adapté aux divers services offerts et qu'il faut remédier à la situation actuelle au Marché By.

[3] Il est aussi généralement admis qu'il y a actuellement une concentration élevée de refuges, de services sociaux, de bars et de garages de stationnement commerciaux dans le Marché et que, combinée à la mauvaise conception du Centre Booth et d'autres refuges, cette concentration contribue aux conflits entre les résidents de différents établissements ou des membres du public.

[4] Il y a quelques années, l'AS a décidé qu'elle avait besoin d'un établissement construit spécialement pour elle à un nouvel endroit pour améliorer la prestation de ses services. Après avoir examiné plusieurs propriétés partout dans la Ville, elle a déterminé que l'emplacement visé dont les adresses municipales sont les 325, 327 et 333, chemin de Montréal, le 334, rue Montfort, et le 273, avenue Ste-Anne (l' "emplacement") répondait à ses critères de sélection, et elle a conclu une convention d'achat-vente à l'égard des propriétés.

[5] L'emplacement est une parcelle de forme irrégulière d'une superficie d'environ 1,8 acre (7,726 mètres carrés ("m²")), située du côté nord du chemin de Montréal. L'emplacement est situé largement en retrait de la rue et présente une façade de 14,95 mètres le long du chemin de Montréal. Cette partie du chemin de Montréal, y compris l'emplacement, est désignée "rue principale traditionnelle" à l'annexe "B" du Plan officiel de la Ville d'Ottawa ("Ville").

[6] L'emplacement a obtenu une note favorable de l'AS en raison de sa façade sur une rue principale traditionnelle et parce qu'il offrait un excellent accès aux piétons et aux véhicules, le chemin de Montréal étant désigné circuit de transport en commun par la Ville. Selon l'AS, l'emplacement offre de multiples points d'entrée, en plus d'être suffisamment grand pour accueillir les divers services dans un bâtiment bien conçu. De plus, d'après l'AS, l'emplacement est facile d'accès pour ceux qui utiliseront l'éventail de services à l'établissement, tout en étant à proximité d'autres services complémentaires dans la collectivité. L'AS a procédé à la préparation du plan conceptuel d'un nouvel établissement.

[7] La majorité de l'emplacement porte actuellement la désignation "Zone de rue principale traditionnelle, sous-zone 3, hauteur maximale de 42 m" (TM3 H(42)) en vertu du règlement de zonage général no. 2008-250 (le "RZ") de la Ville, tandis qu'une petite partie de la propriété porte la désignation "Zone résidentielle de densité quatre, sous-zone E" en vertu du RZ. Comme il est indiqué ci-dessus, l'emplacement dispose d'une façade d'environ 15 mètres sur le chemin de Montréal, mais est entouré sur trois côtés de la zone R4E, et présente une façade d'environ 13 mètres sur l'avenue Ste-Anne et d'environ cinq mètres sur la rue Montfort.

[8] Le chemin de Montréal, situé à l'ouest de l'emplacement, se caractérise par des immeubles à commerces de détail d'un et de deux étages et ressemble généralement à une rue principale traditionnelle typique. Vers l'est, le chemin de Montréal se poursuit en tant que principal corridor commercial de Vanier, les propriétés et bâtiments devenant généralement plus grands et comprenant un centre commercial, des tours

d'habitation et des utilisations institutionnelles au fur et à mesure que le chemin s'approche du boulevard St-Laurent vers l'est. Finnigan's Pub est situé immédiatement à l'est de l'emplacement.

[9] Du côté sud du chemin de Montréal, en face de l'emplacement, se trouvent trois tours d'habitation de 12 à 17 étages où vivent des centaines de familles, y compris deux bâtiments gérés par l'appelante Shelter Canadian Properties Ltd. Le secteur au sud du chemin de Montréal est un ensemble d'habitations basses, qui ressemble au secteur entourant la propriété visée au nord, à l'est et à l'ouest.

LES DEMANDES

[10] En juin 2017, l'AS a présenté les demandes suivantes :

1. une demande de modification du Plan officiel de la Ville pour permettre un "refuge" dans un secteur désigné rue principale traditionnelle;
2. une demande de modification du Plan secondaire du district du chemin de Montréal pour permettre le stationnement de surface entre la rue principale traditionnelle, le chemin de Montréal, et la partie avant de l'édifice;
3. une demande de modification du règlement de zonage pour permettre un "refuge" sur l'emplacement et accorder une dispense à l'égard de certaines normes de rendement.

[11] Les modifications permettraient de construire ce que l'AS a décrit comme étant un établissement à utilisations polyvalentes de 6,159 m² constitué d'un refuge d'urgence de 801 m² et d'un établissement de soins pour bénéficiaires internes de 5,358 m².

[12] Les modifications ont été approuvées par le Conseil municipal et ont fait l'objet d'appels de la part d'un certain nombre de personnes et d'organisations dans le secteur

(les appelants).

[13] Il est juste de dire que les demandes visées en l'espèce ont suscité de nombreuses réactions dans la communauté en raison de l'utilisation "à des fins de refuge" proposée.

LES APPELS

[14] Les appelants soutiennent que les refuges ne constituent pas une utilisation permise sur une rue principale traditionnelle en vertu du Plan officiel de la Ville ou de la refonte du règlement de zonage no. 2008-250 de la Ville. Ils font valoir que l'exclusion des refuges de ces secteurs est justifiée et documentée par une orientation politique uniforme de la Ville de 2008 à 2019, selon laquelle les refuges sont incompatibles avec les objectifs de la Ville se rapportant aux rues principales traditionnelles en général et au chemin de Montréal en particulier.

[15] Les appelants font valoir que, d'après la propre évaluation du Conseil, le chemin de Montréal en particulier accuse du retard sur les autres rues principales traditionnelles de la Ville selon un éventail de paramètres, dont les investissements commerciaux, l'entretien des biens, le taux d'inoccupation des immeubles commerciaux, la valeur des immeubles commerciaux et résidentiels, les loyers commerciaux et résidentiels, ainsi que la circulation piétonnière. Les appelants soutiennent que, selon la propre évaluation du Conseil, ce manque de succès a mené à une perception générale de déclin économique.

[16] Les appelants affirment que le chemin de Montréal constitue le cœur de la communauté francophone de Vanier, que la Ville reconnaît comme communauté francophone en milieu urbain unique, vitale et historique à Ottawa. Selon la Ville, le secteur de Vanier affiche également la concentration la plus élevée d'Autochtones en milieu urbain au pays. Dans ses propres documents de politique, la Ville reconnaît que ces deux communautés sont vulnérables et qu'elle est donc responsable de s'assurer d'une consultation et d'une coordination appropriées avec celles-ci sur les questions qui

touchent leurs intérêts, y compris les questions relatives à l'aménagement du territoire.

[17] Les appelants critiquent les processus de demande et de consultation. L'AS a informé la Ville de son intention de construire l'établissement proposé à l'emplacement visé en janvier 2015 et a tenu régulièrement des réunions avec la Ville à ce sujet pendant au moins deux ans et demi avant la présentation de la demande d'aménagement relative aux modifications. Selon les appelants, pendant tout ce temps, la Ville et l'AS n'ont organisé aucune consultation et ont en fait intentionnellement gardé les demandes secrètes jusqu'à ce qu'elles aient été présentées, contrairement aux conseils du personnel du service d'urbanisme et des propres experts-conseils de l'AS, aux meilleures pratiques reconnues et aux principes du bon aménagement du territoire. Lorsque la communauté a enfin été consultée après la présentation des demandes, l'AS n'a modifié aucun aspect de l'établissement proposé en réponse à la consultation, même si elle a déclaré au Conseil municipal qu'elle le ferait.

[18] Les appelants allèguent que le processus a été intentionnellement tenu caché de la communauté de Vanier pendant deux ans et demi, en dépit du fait que la majorité du financement de l'établissement proposé proviendra des contribuables d'Ottawa, et même si la Ville reconnaît l'importance unique des communautés francophone et autochtone de Vanier et l'obligation correspondante de les faire participer de façon significative aux politiques qui touchent leurs intérêts.

[19] Selon les appelants, l'AS et la Ville ont justifié les modifications en déclarant qu'au mieux, l'établissement proposé n'empêchera pas l'aménagement du chemin de Montréal comme rue principale traditionnelle. Les appelants soutiennent que la justification de l'établissement proposé n'est pas suffisante, vu que l'AS demande une exemption (propre à l'emplacement) d'une politique claire qui ne permet pas de refuges sur les rues principales traditionnelles. De plus, les éléments de preuve présentés au Tribunal démontreront que l'établissement proposé nuira activement à la vision énoncée dans la Déclaration de principes provinciale ("DPP") et le Plan officiel pour les rues principales traditionnelles, qui doivent être des centres de la communauté

économiquement prospères et axés sur les piétons et le commerce de détail. Les modifications ne sont donc pas compatibles avec la DPP ou le Plan officiel et ne représentent pas un bon aménagement du territoire.

[20] En outre, les appelants affirment que la preuve présentée au Tribunal démontrera que, s'il est construit, l'établissement proposé violera de toute façon le règlement de zonage. Une classification appropriée des utilisations dans l'établissement proposé démontre que l'utilisation à des fins de refuge dépassera de loin la limite de 801 m² imposée par la modification du règlement de zonage. De plus, s'il est construit, l'établissement proposé violera la limite de quatre refuges que prévoit le règlement de zonage pour le Quartier 12.

[21] Enfin, les appelants font valoir que, dans le cadre de l'adoption des modifications, la Ville ne s'est pas acquittée de son obligation reconnue de consulter et de faire participer de façon significative les communautés francophone et autochtone de Vanier et d'assurer une coordination utile avec elles. Selon les appelants, le défaut de s'acquitter de cette obligation constitue en soi un motif justifiant le rejet des modifications. Ils soutiennent que les éléments de preuve présentés au Tribunal démontrent que l'établissement proposé aura des incidences sociales préjudiciables sur la communauté élargie de Vanier en général, ainsi que sur les communautés francophone et autochtone vulnérables en particulier. Les incidences sociales sont un élément essentiel de toute analyse d'un bon aménagement du territoire.

[22] Les appelants reconnaissent que la fourniture de logements et de mesures de soutien aux plus vulnérables est un bien social vital et que l'AS est un chef de file important et précieux dans le domaine. Ils ne contestent pas que l'établissement actuel de l'AS (le Centre Booth) n'a pas été construit à des fins particulières et qu'il a besoin d'être remplacé. Ces questions n'ont pas été présentées au Tribunal. En termes simples, la question dont le Tribunal est saisi est celle de savoir s'il est approprié de construire l'établissement proposé à l'emplacement visé. Les appelants soutiennent que non.

LA PREUVE

Témoins des appelants

[23] Les appelants ont appelé les personnes qui suivent à présenter des témoignages d'opinion dans leurs domaines respectifs à l'appui des appels:

[24] Sameer Patel a été reconnu comme expert en ce qui concerne les incidences économiques sur le marché du commerce du détail/commercial sur le chemin de Montréal.

[25] D'après M. Patel, le chemin de Montréal éprouve actuellement des difficultés sur le plan des possibilités économiques. Il a renvoyé au Plan d'améliorations communautaires du chemin de Montréal de la Ville, ainsi qu'à d'autres initiatives récentes, qui témoignent des échecs passés du chemin de Montréal en tant que rue principale traditionnelle. Il a indiqué que le chemin de Montréal n'était pas suffisamment aménagé et semblait se détériorer, ce qui a mené à une diminution de la valeur des propriétés et à des loyers commerciaux et résidentiels peu élevés. En se fondant sur ses recherches, il a déclaré que le secteur de Vanier affichait les valeurs d'immeubles résidentiels les moins élevées parmi tous les secteurs de rue principale traditionnelle de la Ville et qu'il comprenait un nombre limité d'aménagements résidentiels.

[26] L'emplacement visé est un grand ensemble de parcelles. S'il est aménagé tel qu'il a été proposé, il sera éliminé de la liste de sites de réaménagement potentiels qui pourraient contribuer à la réalisation des objectifs du Plan officiel, et il nuira à la capacité du chemin de Montréal de jouer son rôle de rue principale traditionnelle.

[27] M. Patel était aussi d'avis que le commerce de détail ne se portait pas bien sur le chemin de Montréal en raison de l'absence de demande de la part des clients dans le secteur.

[28] En contre-interrogatoire, il a convenu que l'aménagement de l'emplacement

aurait des incidences positives, si on le compare à ce qui existe actuellement. Il a également admis que l'établissement proposé créerait des emplois supplémentaires et qu'il s'agissait d'un apport économique positif pour le secteur.

[29] M. Patel a également fourni des preuves indiquant que le taux de criminalité élevé dans le secteur entourant le Centre Booth était attribuable à la présence du Centre Booth et que la criminalité se déplacerait vers l'établissement proposé. Il était d'avis qu'en raison de ce facteur, ainsi que du fait que, selon lui, le chemin de Montréal ne connaissait pas de succès comme rue principale traditionnelle, l'établissement proposé ne ferait que nuire davantage au marché de détail du chemin de Montréal.

[30] Paul Hicks a été reconnu comme expert en tant que planificateur professionnel de l'utilisation des sols.

[31] M. Hicks était d'avis que l'établissement proposé ne devrait pas être permis dans une rue principale traditionnelle, que les Directives d'esthétique urbaine pour l'aménagement des grandes rues traditionnelles n'étaient pas respectées, que le stationnement dans la cour avant n'était pas [TRADUCTION] "inévitables", et que la modification du règlement de zonage était incompatible avec le rapport du personnel afférent au règlement de restriction provisoire de 2008.

[32] M. Hicks a mentionné les politiques de la DPP relatives à la vitalité d'une rue principale traditionnelle. Dans son analyse, il a affirmé qu'une rue principale ne pouvait être considérée comme [TRADUCTION] "viable" conformément à l'alinéa 1.7.1c) de la DPP que si elle n'avait besoin d'aucun soutien extérieur pour réussir; autrement dit, une rue principale viable n'avait pas besoin d'initiatives municipales comme les plans d'améliorations communautaires.

[33] M. Hicks a ajouté que les demandes étaient conformes à l'orientation de la section 2.5.2 du Plan officiel ("Logements à prix abordable") et que l'établissement proposé était une forme de densification qui constituait également une amélioration par rapport aux conditions existantes de l'emplacement. En contre-interrogatoire, il a

convenu que la densification se traduirait par une circulation piétonnière accrue, que Barry Nabatian et MM. Patel et Parsons considéraient comme faisant partie intégrante du succès d'une rue principale traditionnelle.

[34] Sa principale préoccupation au sujet du Plan officiel était que les rues principales traditionnelles ne figuraient pas dans la politique de la section 3.1 concernant les "refuges". Il convient de noter que l'AS a reconnu d'une certaine façon que cette politique du Plan officiel n'était pas claire en déposant les présentes demandes de modification du plan officiel.

[35] M. Hicks a également soutenu que l'établissement proposé ne respectait pas les Directives d'esthétique urbaine pour l'aménagement des grandes rues traditionnelles. Plus précisément, il a affirmé que la directive 1, laquelle exige que les nouveaux bâtiments soient alignés avec le mur de rue, n'était pas respectée parce que l'établissement proposé était situé considérablement en retrait de la rue. De même, il a fait valoir que la directive 19 n'était pas respectée parce que la porte avant de l'établissement proposé n'était pas directement accessible depuis le trottoir public. De plus, il a souligné que la proposition n'était pas conforme à la directive 23, puisque le stationnement de surface proposé n'était pas situé en totalité à l'arrière du bâtiment.

[36] Il s'est aussi opposé aux places de stationnement situées entre le chemin de Montréal et la partie avant du bâtiment. Cependant, en contre-interrogatoire, il a admis qu'il était davantage préoccupé par les huit places proposées le long de la cour résidentielle et non par celles qui étaient proposées derrière la ligne de lot arrière du bâtiment adjacent. Il a soutenu que le stationnement de surface de la cour avant était un [TRANSLATION] "choix de conception" commode plutôt qu'une circonstance [TRANSLATION] "inévitabile" et que l'aménagement n'était donc pas conforme au Plan officiel.

[37] Il a convenu que l'établissement proposé était considéré comme une densification le long d'une zone de priorité au transport en commun et que la conception et l'emplacement de l'établissement proposé étaient bien pensés,

semblaient être fonctionnels et présentaient des avantages sur le plan opérationnel.

[38] La professeure Kenza Benali a été reconnue comme experte dans le domaine de la géographie urbaine et des luttes urbaines.

[39] M^{me} Benali est professeure agrégée au Département de géographie, d'environnement et de géomatique de l'Université d'Ottawa. Elle est titulaire d'une maîtrise en architecture de l'Université Laval et d'un doctorat en études urbaines de l'Université du Québec à Montréal.

[40] Elle a examiné ce qui serait, selon elle, les incidences sociales, économiques et culturelles de l'établissement proposé sur la communauté francophone de Vanier, notamment en ce qui concerne sa vitalité, ainsi que la mesure dans laquelle le Tribunal devrait tenir compte de ces incidences.

[41] La professeure Benali a présenté au Tribunal un aperçu de l'histoire de Vanier, en mettant l'accent sur le développement de la communauté francophone de Vanier, qui a été divisé en deux phases distinctes.

[42] Selon la professeure Benali, durant la première phase, du 19^e siècle au milieu du 20^e siècle, Vanier a accueilli une classe ouvrière francophone et a adopté les caractéristiques clés d'un quartier francophone divisé en paroisses et caractérisé par le rôle essentiel joué par les églises et les écoles de langue française. Elle soutient – et ce n'est pas contesté – que Vanier a joué un rôle central dans l'histoire franco-ontarienne.

[43] Lors de la deuxième phase, qui a commencé après la Seconde Guerre mondiale, de nouvelles politiques d'aménagement urbain ont été élaborées, dont le Plan Greber. Ce plan a mené à l'expropriation des plaines LeBreton (un secteur situé à l'ouest du cœur du centre-ville d'Ottawa), en plus d'apporter au secteur du Marché By des changements qui ont entraîné l'exode des communautés francophones locales, ou qui les ont perturbées. Selon la professeure Benali, Vanier a bénéficié d'une partie de la migration francophone en provenance de ces quartiers et, dans les années 1960,

Vanier et Orléans étaient les principaux centres francophones qui restaient à Ottawa.

[44] Elle a également examiné l'histoire et le statut plus récents de la communauté francophone de Vanier, y compris le succès de politiques plus récentes, comme la désignation de Vanier comme "Quartier francophone" d'Ottawa, qui auront pour effet de mettre l'accent sur l'aménagement de Vanier comme [TRADUCTION] "port communautaire" de la communauté francophone d'Ottawa dans le contexte de la [TRADUCTION] "mer anglophone" d'Ottawa.

[45] Il convient de noter que la professeure Benali a comparu en vertu d'une assignation délivrée par le Tribunal à la demande des appelants.

[46] La professeure Sylvie Lamoureux a été reconnue comme experte dans le domaine des langues.

[47] Elle est professeure titulaire à l'Institut des langues officielles et du bilinguisme de l'Université d'Ottawa et vice-doyenne à la gouvernance et aux relations extérieures, Faculté des arts. Elle est titulaire d'une maîtrise en éducation et d'un doctorat, Curriculum, enseignement et apprentissage, de l'Université de Toronto.

[48] Ses recherches universitaires et son expérience portent essentiellement sur les politiques linguistiques et l'éducation en français dans un contexte minoritaire en Ontario, y compris les questions de représentation linguistique, d'identité linguistique et culturelle et d'identité culturelle, ainsi que sur l'intégration dans les communautés linguistiques.

[49] Elle a aussi comparu en vertu d'une assignation délivrée par le Tribunal à la demande des appelants.

[50] La professeure Lamoureux a examiné l'importance linguistique, symbolique et culturelle de Vanier au sein de la communauté franco-ontarienne dans son ensemble, en mentionnant les concepts de [TRADUCTION] "communautés imaginées" et de

[TRADUCTION] “lieux emblématiques”. Elle a également examiné les incidences sociales et culturelles de l'établissement proposé sur la communauté francophone de Vanier et sur la communauté francophone dans son ensemble, ainsi que le risque que ces incidences créent ou renforcent des représentations négatives de Vanier ou de la communauté francophone.

[51] Marc Maracle a été reconnu comme expert en ce qui concerne les questions relatives aux communautés autochtones en milieu urbain.

[52] M. Maracle, qui a aussi comparu en vertu d'une assignation délivrée par le Tribunal à la demande des appelants, est le directeur général de la Gignul Non-Profit Corporation, qui fournit environ 30 unités de logement dans le secteur de Vanier et qui dessert la population autochtone depuis 2004. Il a été le directeur général de l'Association nationale des centres d'amitié et a travaillé comme conseiller principal en politiques auprès de la Commission nationale de gestion autochtone à Développement des ressources humaines Canada.

[53] Il a présenté au Tribunal un survol de base de la communauté autochtone de Vanier, y compris des données démographiques autochtones pour le secteur, ainsi qu'une description de l'infrastructure culturelle et organisationnelle de la communauté autochtone de Vanier. Son survol traite notamment des organisations qui sont gérées par la communauté ou qui la desservent et de la façon dont ces organisations se sont concentrées à Vanier. Il a passé en revue l'histoire de la communauté autochtone de Vanier, y compris les difficultés auxquelles elle a fait face et la réponse organisationnelle à ces difficultés. Il a décrit la proportion élevée de personnes vulnérables à Vanier, dont les femmes, les parents seuls, les enfants et les aînés.

[54] Il a exprimé des préoccupations au sujet de l'établissement proposé au nom de la communauté autochtone à Vanier, en soulignant en particulier la menace que posait cet établissement pour la santé et la sécurité des femmes et des enfants autochtones. Il a dit craindre que les résidents de l'établissement proposé occupent les mêmes espaces publics que la population autochtone dans les rues et les parcs.

[55] Sa principale préoccupation semblait être le manque de consultation avec la communauté autochtone.

Témoins de l'Armée du Salut

[56] L'AS a appelé les personnes suivantes à présenter des témoignages d'opinion à l'appui de son opposition aux appels et à l'appui des demandes :

[57] Miguel Tremblay a été reconnu comme expert en tant que planificateur professionnel de l'utilisation des sols.

[58] Le neuvième jour de l'audience, soit le 23 janvier 2020, l'avocat des appelants, sans préavis à l'avocat de la partie adverse, a demandé au Tribunal de rendre une ordonnance interdisant à M. Tremblay de témoigner au motif qu'il avait travaillé dès les premières étapes comme lobbyiste-conseil pour l'AS et qu'il était directement nommé dans le Registre des lobbyistes pour avoir pris part à 20 activités de lobbying relatives à l'aménagement proposé. Il est allégué qu'il a aussi présenté aux membres du Comité de l'urbanisme une lettre privée en faveur de l'aménagement proposé au cours de l'audience tenue par le Comité de l'urbanisme, alors que celui-ci était encore en train de délibérer sur les demandes.

[59] L'avocat des appelants soutient qu'un témoin expert qui comparaît devant le Tribunal a l'obligation de présenter un témoignage d'opinion juste, objectif et impartial et que, vu ses activités de lobbying de grande envergure et sa partisanerie à l'égard de l'aménagement proposé, M. Tremblay ne peut s'acquitter de son obligation d'expert et ne devrait pas être reconnu comme étant capable de fournir un témoignage d'opinion dans la présente affaire.

[60] Le Tribunal a rejeté la demande de l'avocat des appelants et a conclu que M. Tremblay était capable de présenter au Tribunal un témoignage d'opinion juste, objectif, impartial, indépendant et exempt de parti pris dans la présente affaire. En réponse aux questions que lui a posées l'avocat des appelants lorsqu'il s'agissait de

déterminer s'il pouvait être reconnu comme expert, il a pu pleinement expliquer qu'il avait participé à toutes les réunions avec la Ville à titre de personne-ressource pour répondre à des questions et fournir des conseils. Quant à la [TRADUCTION] "lettre privée" qu'il a envoyée aux membres du Comité de l'urbanisme au cours de l'audience tenue par celui-ci en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, il a expliqué qu'il l'avait envoyée en réponse à des enquêtes sur les faits à son sujet de la part de membres du Comité. Le Tribunal est convaincu qu'il n'a à aucun moment joué le rôle de porte-parole dans la présente affaire et que ses actes ont toujours été compatibles avec ses obligations envers le Tribunal.

[61] À cet égard, le Tribunal tient à souligner qu'il est un peu troublé par l'approche de M. Polowin, qui a attendu jusqu'au neuvième jour d'audience pour soulever la question. S'il avait eu des préoccupations graves, M. Polowin aurait dû en informer l'avocat de la partie adverse bien avant le début de l'audience, au lieu de le prendre par surprise. Comme tout avocat habile et compétent devant le Tribunal, M. Polowin ne devrait pas recourir à des [TRADUCTION] "coups bas", pour reprendre l'expression de M. Waqué, l'avocat de la Ville.

[62] M. Tremblay a indiqué que les questions présentées au Tribunal comportaient deux volets : l'ajout des "refuges" comme utilisation permise à l'emplacement visé et l'autorisation d'aménager le stationnement entre le bâtiment et la rue, en tant qu'élément d'une cour résidentielle piétonnière de transition qui serait bien paysagée.

[63] Il a examiné les politiques applicables de la DPP, en soulignant que celle-ci est un document qui doit être lu dans son intégralité, même si les politiques ne s'appliquent pas toutes dans toutes les situations et qu'un exercice d'équilibre peut être nécessaire pour déterminer quelle politique l'emporte dans un contexte donné. Il a indiqué que l'établissement proposé était visé par les définitions d' "installation de services publics" et de "densification" prévues dans la DPP.

[64] M. Tremblay a attiré l'attention du Tribunal sur les politiques de la DPP concernant l'obligation de fournir des logements, de tenir compte de la santé et de la

sécurité du public, d'utiliser l'infrastructure existante, de fournir des services publics et de favoriser la prospérité économique. Il s'est fondé en partie sur la preuve de Gord Lorimer et William Van Ryswyk selon laquelle l'établissement offrirait une option de logement nécessaire ayant été conçue pour tenir compte des principes de "prévention du crime par l'aménagement du milieu" ("PCAM"), pour aborder les notions de santé et de sécurité du public et pour procurer un sentiment de dignité et d'intimité aux résidents de l'établissement ainsi qu'à ceux de la communauté adjacente.

[65] Il a indiqué que le chemin de Montréal était de nature multifonctionnelle et il a souligné la présence d'une diversité d'utilisations, dont de grandes et petites institutions, des installations de services publics, des entreprises de détail et des entreprises commerciales. Il a cerné le potentiel de réaménagement et de densification et a soutenu que les rues principales n'étaient pas toutes égales.

[66] En ce qui concerne le Plan officiel, M. Tremblay s'est fondé sur les orientations stratégiques du plan pour décrire l'intention du Conseil de favoriser un aménagement répondant aux objectifs de densification de la province tout en maintenant la compatibilité et l'intégration des nouveaux aménagements. Il a renvoyé aux éléments de conception que M. Lorimer avait mentionnés, lesquels éléments intègrent le bâtiment à l'emplacement et à la rue principale tout en créant une sensation de séparation et de transition pour l'établissement et les voisins.

[67] Il a également abordé le concept des incidences défavorables, en déclarant que tout aménagement a des répercussions, tout comme tout type de changement. Selon lui, l'établissement a été conçu de manière à atténuer ses répercussions sur les utilisations adjacentes et les résidents et à utiliser les attributs uniques de l'emplacement à son avantage à cet égard. Il a décrit la forme en "H" du bâtiment, les marges de reculement supérieures à celles qui sont exigées, ainsi que la hauteur du bâtiment, qui est inférieure à la hauteur maximale permise. Il a déclaré que l'emplacement constituait une petite partie des efforts de réaménagement et de revitalisation possibles visant à aligner davantage le chemin de Montréal sur certaines

rues principales traditionnelles à vocation mixte qui connaissent un succès commercial et affichent un grand dynamisme. À son avis, l'aménagement de l'établissement proposé n'empêchera pas le réaménagement d'autres emplacements et n'empêcherait pas le développement ordonné du chemin de Montréal ou de la communauté en général.

[68] M. Tremblay a renvoyé à la section 3.1 du Plan officiel, "Utilisations généralement permises" (plus précisément à la politique 4) et a déclaré que, selon son opinion professionnelle, le libellé de la section est permissif plutôt que restrictif, car il prévoit des désignations dans le cadre desquelles l'utilisation à des fins de refuge – qui est une utilisation sociale nécessaire dans une ville comme Ottawa – est permise de plein droit sans qu'une évaluation ou un examen ne soit requis. Le libellé de la section n'empêche pas de prévoir cette utilisation dans le cadre d'autres désignations. D'après son évaluation initiale de l'utilisation, aucune modification du Plan officiel n'était requise pour l'autoriser. Néanmoins, il a procédé à une analyse complète du caractère approprié de l'utilisation sur une rue principale traditionnelle et, compte tenu des caractéristiques uniques du chemin de Montréal et des attributs uniques de l'emplacement même, il s'est déclaré convaincu que l'utilisation était permise.

[69] M. Tremblay a également discuté de la question du stationnement situé entre le bâtiment et la rue, au sein de la cour résidentielle, et a renvoyé à la politique 7 de la section 3.6.3, qui permet un tel aménagement seulement lorsqu'il est "inévitabile".

[70] Quant à la modification du Plan officiel no. 200 apportée au Plan secondaire, M. Tremblay a souligné que les politiques énoncées dans le Plan officiel principal appuyaient la modification. Il a mentionné les objectifs à l'échelle du district du Plan secondaire, qui sont subdivisés de manière à s'appliquer à trois districts particuliers, l'emplacement visé étant situé dans le secteur central.

[71] Il a expliqué que la demande de modification visait la politique 5 de la section 1.1.2. Cette politique prévoit que les aménagements d'ateliers de carrosserie, de concessionnaires automobiles, d'établissement de location d'automobiles, de

stations-service, de postes d'essence et de parcs de stationnement de surface ne sont pas autorisés dans le district. Il a ajouté que, même si la politique mentionnait les parcs de stationnement de surface, il s'agissait des parcs de stationnement constituant une utilisation principale, alors qu'en l'espèce, le stationnement en question était associé à une utilisation principale et la modification du Plan officiel avait été déposée par précaution.

[72] Selon M. Tremblay, l'ajout des "refuges" comme utilisation permise que propose la modification du Plan officiel no. 199, de même que l'autorisation expresse du stationnement accessoire dans la cour avant que prévoit la modification du Plan officiel no. 200, constituent des mesures appropriées et représentent un bon aménagement du territoire.

[73] En soulignant que le stationnement sur les lieux serait délimité par un tampon paysager de 13 – et non de 26 – mètres, des sièges et des œuvres d'art publiques, M. Tremblay a déclaré que, selon lui, la modification proposée était conforme aux objectifs du district.

[74] En ce qui concerne le règlement de zonage, M. Tremblay était d'avis que la zone de rue principale traditionnelle était censée accueillir une diversité d'utilisations, y compris un élément commercial, mais que les utilisations institutionnelles et résidentielles étaient aussi permises et qu'une diversité d'utilisations était requise.

[75] Il a discuté de l'interprétation et de l'application des définitions prévues dans le règlement de zonage et a soutenu que, d'après les dessins de bâtiment préliminaires et l'orientation fournie par l'AS au sujet de la façon dont les espaces au sein de l'établissement seraient utilisés, l'espace de 801 m² indiqué en rouge dans les dessins de bâtiment serait visé par la définition de "refuge" prévue dans le règlement de zonage.

[76] Quant au reste du bâtiment, M. Tremblay était d'avis qu'il était visé par la définition d' "établissement de soins pour bénéficiaires internes". Il a précisé que les

résidents se voyaient assigner un logement pendant des mois plutôt que des jours et qu'ils étaient présents dans l'établissement surtout pour participer à des programmes (stabilisation ou sobriété, aptitudes à la vie quotidienne) ou pour recevoir des soins médicaux.

[77] Il a indiqué au Tribunal que l'utilisation à des fins de refuge n'aurait aucune autre incidence qui ne puisse être attribuée à d'autres utilisations déjà permises à l'emplacement visé, dont l'utilisation à des fins d'établissement de soins pour bénéficiaires internes. Selon lui, l'utilisation supplémentaire est appropriée dans le présent contexte et à l'emplacement visé.

[78] D'après M. Tremblay, le RZ no. 2018-301 est conforme à l'orientation stratégique du Plan officiel concernant la désignation de rue principale traditionnelle, car il prévoit des utilisations institutionnelles et résidentielles, qui comprennent les refuges. Il a ajouté que l'utilisation à des fins de refuge était un ajout approprié à la sous-zone TM3 ainsi que sur une rue principale traditionnelle à l'emplacement visé.

[79] Marc Provost a été reconnu comme expert en ce qui concerne les activités de l'AS et le sans-abrisme dans la Ville d'Ottawa.

[80] M. Provost est le directeur général du Centre Booth de l'AS. Il a témoigné au sujet de l'état actuel des refuges pour sans-abris dans le quartier du Marché By. Il a indiqué que trois refuges, soit le Centre Booth de l'AS, les Bergers de l'espoir et la Mission d'Ottawa, se trouvent tous à environ 800 mètres à pied les uns des autres, le Centre Booth étant situé au milieu et permettant ainsi aux personnes de passer d'un refuge à l'autre ou d'utiliser les services de chacun des établissements. Toutefois, il a souligné que le parc de stationnement adjacent au Centre Booth et le trottoir devant le Centre étaient des points de rencontre et de rassemblement qui avaient entraîné des situations dangereuses.

[81] Il a indiqué que l'établissement proposé serait le premier établissement construit à des fins particulières en son genre à Ottawa et permettrait à l'AS d'offrir un éventail de

programmes dans un environnement bâti qui reflète le respect et la dignité auxquels la population itinérante a droit. Il a décrit les divers services qui sont actuellement offerts au Centre Booth et la façon dont ceux-ci seraient transférés vers l'établissement proposé.

[82] Il a expliqué que le refuge d'urgence du Centre Booth pouvait actuellement accueillir jusqu'à 228 hommes sans abri, notamment grâce aux lits excédentaires au sous-sol. Le Centre héberge également les services communautaires et à la famille, qui offrent de la nourriture, des vêtements et des articles ménagers, des programmes de gestion financière, ainsi qu'un accès aux camps d'été. Il a expliqué que le programme d'ancrage de l'AS était un programme de traitement de trois mois à l'intention des personnes souffrant de dépendances, et que le programme Working Men permettait aux hommes sans abri qui travaillent d'économiser suffisamment d'argent pour pouvoir verser un dépôt de location pour un logement dans lequel ils déménageraient éventuellement. Ces programmes exigent que les résidents rencontrent régulièrement des travailleurs sociaux et s'acquittent de certaines obligations afin de pouvoir continuer à participer au programme. Les résidents se voient assigner leur propre chambre et un lit pour la durée de leur séjour.

[83] M. Provost a expliqué que l'AS avait une bonne relation de travail avec les autres refuges et fournisseurs de services dans la ville. Ils communiquent régulièrement entre eux pour s'assurer qu'aucun sans-abri qui cherche un refuge ne se retrouve sans lit, et ils fournissent chacun différents services. M. Provost a indiqué que certains résidents du Centre Booth consommaient des drogues et de l'alcool, mais que les Bergers de l'espoir disposaient d'un personnel spécialement formé pour travailler avec les hommes dont le comportement était devenu plus difficile à gérer. M. Provost a expliqué que le Centre Booth adoptait une approche globale pour aider les personnes vulnérables, en leur tendant la main là où elles se trouvaient, en offrant un éventail de services et en ayant recours aux [TRADUCTION] "transferts assistés", afin de fournir les meilleurs soins possibles dans le cadre du modèle de service du "continuum de soins".

[84] M. Provost a précisé que l'AS tenait un registre de ses données démographiques, mais il a ajouté que ce registre ne reflétait pas nécessairement la réalité, puisqu'il était entièrement fondé sur l'auto-identification. Il a donné l'exemple des utilisateurs autochtones identifiés dans les données recueillies, selon lesquelles environ 15 % des personnes qui fréquentent le Centre Booth sont autochtones. En se fondant sur ses propres observations en tant que directeur général, il soupçonne toutefois que la proportion est en fait beaucoup plus élevée. Il a expliqué que, lorsqu'une personne s'auto-identifiait comme autochtone, le personnel de l'AS lui offrait la possibilité d'avoir accès à un établissement possédant une expertise sur le plan de la culture autochtone et réagissait en conséquence.

[85] Dans le même ordre d'idées, M. Provost a précisé que les données de l'AS, qui sont fondées sur l'auto-identification, montrent que de 20 à 25 % des personnes qui fréquentent le Centre Booth sont francophones. Il a souligné qu'une condition du financement de la Ville exige que les services soient disponibles en français, que l'AS a toujours respecté cette obligation et que les personnes qui fréquentent le Centre Booth peuvent obtenir des services en anglais ou en français.

[86] M. Provost a expliqué que l'emplacement du Centre Booth ne permettait actuellement pas à l'AS de réaliser ses programmes efficacement ni de procurer un sentiment d'intimité et de dignité à ses résidents. Il a précisé que les résidents venaient demander des services à l'AS au pire moment de leur vie : plusieurs ressentent de la honte et de l'humiliation et ont même déclaré se sentir comme des animaux dans un zoo lorsqu'ils font la queue à l'extérieur du bâtiment. Il a ajouté que le bâtiment actuel ne permettait pas de servir les gens avec dignité et que, même si elle affectait régulièrement des sommes à la réparation et à l'entretien du bâtiment, l'AS ne pouvait y apporter des améliorations significatives, en raison de ses limitations et de son emplacement.

[87] En ce qui concerne les services communautaires et à la famille, M. Provost a indiqué qu'environ 50 % de la clientèle de l'AS résidait dans le secteur de Vanier. Voilà

une autre raison pour laquelle l'emplacement visé était un candidat de choix pour un établissement de remplacement, en plus de ses dimensions, de sa proximité des services sociaux complémentaires et de son accessibilité.

[88] Selon M. Provost, l'établissement proposé a été soigneusement conçu, après plusieurs itérations, pour remédier aux problèmes qui existent au Centre Booth, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, ce qui profitera aux résidents, aux fournisseurs de programmes et à l'ensemble de la collectivité. Il a expliqué que l'établissement proposé offrira un environnement plus digne avec plus de lumière naturelle, des utilisations séparées et des espaces privés. Selon lui, il s'agit de la façon dont l'AS peut dire [TRADUCTION] "vous en valez la peine" aux gens qu'elle sert.

[89] Gord Lorimer a été reconnu comme expert en tant qu'architecte professionnel et designer.

[90] M. Lorimer a travaillé de près avec M. Provost et d'autres représentants de l'AS pour cerner les principes de conception pertinents. Ils ont visité d'autres établissements similaires construits à des fins particulières pour savoir ce qui fonctionnait et ce qui ne fonctionnait pas. Ils ont également rencontré des membres du personnel et des bénévoles du Centre Booth pour en savoir davantage sur ses lacunes. Les principes de conception suivants ont été relevés :

1. Construire pour souligner la dignité et la fierté de l'endroit;
2. Offrir une gamme d'options de programmes;
3. Créer des espaces pour faciliter l'interaction avec la collectivité;
4. Intégrer un accès surveillé;
5. Fournir des espaces extérieurs privés et sécuritaires;

6. Concevoir un design pour conserver l'intimité des voisins;
7. Planifier les points d'accès pour séparer les services et le stationnement du personnel de l'entrée principale des piétons;
8. Concevoir la rue pour les gens.

[91] Il a expliqué qu'il avait aussi travaillé avec M. Van Ryswyk pour intégrer les principes de PCAM à la conception, comme il a été mentionné ci-dessus.

[92] M. Lorimer a souligné la structure interne souple de l'établissement proposé, qui permettrait à l'AS de réaffecter des espaces et des lits au besoin pour répondre aux besoins changeants de la collectivité au fil du temps. Il a expliqué que, même si un refuge d'urgence est actuellement nécessaire à Ottawa et le sera probablement toujours, il est à espérer que ses dimensions pourront être réduites pour faire de la place à un plus grand nombre de logements de transition. La superficie du refuge ne sera en aucun cas supérieure à 801 m², comme l'exige la modification du règlement de zonage.

[93] M. Lorimer, avec William Van Ryswyk, a aussi expliqué au Tribunal l'importance des deux cours intérieures : contrairement à d'autres installations, les cours intérieures ne servent pas seulement à socialiser ou à se divertir. La cour intérieure avant contribue à la transition progressive d'un espace public dans la rue vers une cour résidentielle semi-publique et ensuite vers une cour intérieure semi-privée. Il a été expliqué que la cour intérieure même n'est accessible que depuis l'intérieur du bâtiment et qu'elle est visible depuis plusieurs zones à l'intérieur du bâtiment. La marge de reculement par rapport à la rue réduit la capacité des non-résidents de solliciter ou de perturber les résidents de l'établissement.

[94] La cour intérieure interne arrière en contrebas crée un espace extérieur privé et a aussi été soigneusement conçue de manière à se trouver entre les deux ailes du bâtiment, donnant ainsi une intimité réciproque aux résidents et au quartier environnant.

Elle est en contrebas et paysagée afin qu'il soit difficile de l'utiliser comme moyen de sortie illégitime. Elle est située à l'arrière pour éviter toute interaction avec le public, encore une fois pour répondre aux préoccupations liées à la sollicitation illicite. Les deux cours intérieures sont mises à la disposition des résidents, des invités et du personnel, ce qui leur permet de rester sur les lieux et de ne pas se rassembler sur le trottoir.

[95] M. Lorimer a expliqué comment l'établissement proposé répondait aux Directives d'esthétique et a ajouté qu'il serait tout à fait impraticable de construire un bâtiment jusqu'à la ligne de lot avant, car le bâtiment aurait alors une aile étroite et inutile.

[96] Il a souligné que plusieurs directives d'esthétique prévoyaient que les bâtiments situés sur les rues principales traditionnelles ne pouvaient être construits jusqu'à la ligne de lot avant. Il a mentionné plus particulièrement la directive 25, laquelle prévoit que, lorsque des voies d'accès sont adjacentes à la rue, l'utilisation d'arbres, d'arbustes et de murs bas a pour effet de cacher les véhicules tout en permettant une visibilité à hauteur de l'œil dans l'emplacement. Il soutient qu'il s'agit précisément de la façon dont l'établissement a été conçu pour cacher le petit stationnement proposé dans la cour avant à l'emplacement visé.

[97] M. Lorimer a expliqué qu'il ne serait pas facile de prolonger le bâtiment jusqu'à ce qu'il a appelé le [TRANSLATION] "manche" de l'emplacement, c'est-à-dire, le trottoir, et que cela était impraticable sur le plan architectural. Tous les experts de l'AS ont convenu que la cour résidentielle proposée était plus utile, parce qu'elle créait un tampon la séparant de l'espace public et permettait aux résidents d'attendre dans un lieu privé plutôt que sur le trottoir public pour entrer dans l'établissement. L'une des préoccupations communes exprimées au sujet du Centre Booth était que les résidents traînaient sur le trottoir devant le centre en attendant d'entrer dans l'établissement pour obtenir de la nourriture, un abri ou d'autres services. M. Lorimer a expliqué que l'emplacement de l'entrée et la conception de la cour résidentielle à l'emplacement visé élimineraient ce problème, parce que l'AS était habilitée à appliquer les règles sur sa

propriété, mais pas dans le domaine public. Cet espace extérieur permet de faire la queue dans un lieu privé et rend la situation plus sécuritaire pour tous.

[98] William Van Ryswyk a été reconnu comme expert en ce qui concerne les questions de sécurité en général et le concept de la PCAM.

[99] Il est un ancien policier et actuellement chef de la direction de Security Through Safe Design Inc. Il a été engagé à titre de chef de sécurité et conseiller en sécurité auprès de l'AS. Il a travaillé avec l'équipe d'architectes pour élaborer des recommandations liées à la conception de l'établissement proposé. Il a expliqué les principes de PCAM, un programme de sécurité utilisé à l'échelle internationale pour augmenter la qualité de vie des utilisateurs d'établissements, du public et de la collectivité.

[100] M. Van Ryswyk a soutenu que les éléments de conception recommandés aident à atténuer – et dans certains cas à éliminer – les problèmes qui ont eu des incidences négatives à l'emplacement actuel du Centre Booth, par exemple celles découlant du fait que les clients sont obligés de faire la queue sur le trottoir public et que l'emplacement n'offre pas suffisamment d'espace à l'intérieur et à l'extérieur pour permettre aux clients d'y rester confortablement pendant le jour.

[101] Barry Nabatian a été reconnu comme expert en tant qu'économiste foncier spécialisé dans le domaine de l'économie urbaine.

[102] M. Nabatian a été engagé par l'AS en 2017 pour examiner si l'AS tirerait un avantage économique de son investissement sur le chemin de Montréal. Il a défini les [TRADUCTION] “incidences positives”, comme la création d'emplois, l'augmentation des ventes, la hausse de la valeur des propriétés, les rénovations, les réaménagements, les nouveaux aménagements et l'augmentation du nombre de transactions économiques. Selon son opinion professionnelle, le chemin de Montréal et le secteur de Vanier avaient récemment bénéficié – et continueraient à bénéficier – de telles incidences positives, tandis que l'établissement proposé aurait lui-même des

incidences positives sur les ventes au détail et peut-être même sur le marché de l'habitation.

[103] M. Nabatian a tiré ces conclusions en 2017 dans le cadre de son étude et a informé le Tribunal que ses conclusions n'avaient pas changé et que l'établissement proposé procurerait des avantages ponctuels et durables importants. Selon M. Nabatian, les avantages ponctuels sont ceux qui sont associés à la construction de l'établissement proposé, dont la création d'emplois, les dépenses locales et les activités d'approvisionnement. Les avantages durables sont ceux qui sont associés à l'établissement proposé, dont les employés, les clients ayant accès aux services, les bénévoles, les visiteurs et leurs dépenses locales. Dans son rapport original, il a aussi indiqué que la demande de logements de location à Vanier était à la hausse, tout comme les taux de location.

[104] Il a mis à jour ses données en 2019, en soulignant que si la collectivité avait eu une réaction négative face à l'établissement proposé en 2017 et avait continué à s'y opposer jusqu'à ce jour, il se serait attendu à un ralentissement ou même à un déclin des investissements dans le secteur, mais il a constaté le contraire.

Témoins de la Ville d'Ottawa

[105] La Ville a aussi appelé les personnes qui suivent à présenter des témoignages d'opinion à l'appui de son opposition aux appels et à l'appui des demandes :

[106] Erin O'Connell a été reconnue comme experte en tant que planificatrice professionnelle de l'utilisation des sols.

[107] Mme O'Connell a fait sienne l'opinion présentée par M. Tremblay au sujet de l'aménagement du territoire. Elle a réitéré que le rapport de 2008 n'avait aucun statut juridique comme document de politique au sein de la Ville et qu'il ne s'agissait que d'un dossier historique des modifications du règlement de zonage qui en avaient résulté. Elle a également soutenu que la Ville avait tenu compte de manière plus qu'adéquate de

toutes les incidences possibles de l'établissement proposé, après que son Comité de l'urbanisme eut entendu pendant plus de trois jours les observations de plus de 170 délégations en novembre 2017. Mme O'Connell a fait valoir que les préoccupations de la collectivité n'avaient pas été ignorées par le Conseil et elle a souligné qu'au contraire, les motions votées par le Conseil au moment d'examiner les demandes traitaient directement de ces préoccupations, ce qui est inhabituel dans le cadre de ce genre de demandes.

[108] Elle a expliqué que les demandes avaient été considérablement transformées au fil du temps. Plus précisément, elle a souligné que la demande de plan d'implantation en était à sa cinquième version et que le processus relatif au plan d'implantation était encore ouvert à des changements supplémentaires, en ajoutant que ce processus offrira d'autres possibilités de rétroaction à l'avenir.

[109] En ce qui concerne l'incidence de l'établissement proposé sur la rue principale traditionnelle, Mme O'Connell a dit qu'elle n'était pas d'accord avec l'opinion de Paul Hicks selon laquelle l'alinéa 1.7.1c) de la DPP exige que tous les nouveaux aménagements contribuent activement à la rue principale. Elle était plutôt d'avis que cette politique n'interdisait aucune utilisation particulière sur la rue principale et qu'il s'agissait d'une orientation plus générale adressée aux municipalités pour favoriser la vitalité et la viabilité des rues principales au moyen de mesures non visées par les demandes d'aménagement. Elle a mentionné un certain nombre de programmes de la Ville ayant pour but d'améliorer la vitalité du chemin de Montréal.

[110] En ce qui a trait à la vitalité, Mme O'Connell a fait valoir que les demandes ne devaient pas toutes démontrer comment elles amélioreraient la vitalité de la rue principale traditionnelle, mais devaient plutôt démontrer qu'elles n'empêcheraient pas l'aménagement des parcelles adjacentes. Elle a soutenu que l'aménagement visé en l'espèce satisfaisait à ce critère.

[111] Mme O'Connell a aussi approuvé expressément l'opinion de M. Tremblay selon laquelle la fonction prévue d'une rue principale traditionnelle consiste à permettre un

vaste éventail d'utilisations, dont des utilisations institutionnelles, et à contribuer à un environnement intéressant et favorable aux piétons. Selon elle, l'établissement proposé remplit cette fonction prévue.

[112] Elle était également d'avis qu'une municipalité devait avoir des politiques qui l'aident à répondre à tous ses besoins, notamment en ce qui concerne les utilisations institutionnelles et toutes les formes de logement, conformément à la section 1.4.3 de la DPP.

[113] Mme O'Connell a examiné la section 3.1, "Utilisations généralement permises" et a expliqué que celle-ci avait pour but d'indiquer les utilisations qui sont spécifiquement requises pour que la ville puisse fonctionner, même s'il ne s'agit pas d'utilisations [TRADUCTION] "populaires".

[114] Selon elle, la politique d'aménagement du territoire a évolué depuis le [TRADUCTION] "rapport de 2008", et il n'y a aucune raison valable justifiant l'exclusion des refuges comme utilisation permise sur une rue principale traditionnelle. De plus, elle a déclaré que les interdictions prévues à l'article 134 du règlement de zonage constituaient un obstacle à la prestation des services de refuge requis, de sorte que la modification propre à l'emplacement était appropriée.

[115] Mme O'Connell a soutenu que les modifications propres à l'emplacement proposées étaient conformes à la DPP et au Plan officiel et que l'AS avait demandé toutes les modifications nécessaires pour que l'aménagement proposé soit autorisé à l'emplacement visé.

[116] Lee Parsons a été reconnu comme expert dans les domaines de l'économie urbaine et de l'aménagement du territoire.

[117] M. Parsons a été engagé par la Ville pour effectuer une étude de cas portant sur d'autres secteurs ayant des refuges ou des établissements de services aux sans-abris similaires (de préférence plus récents), afin de mieux comprendre les répercussions de

ces établissements sur l'économie et l'utilisation des sols. Il a conclu que, lorsque les établissements de services sont bien gérés :

- ils n'ont aucune incidence sur la collectivité locale;
- ils n'ont pas d'effet perceptible sur le marché local des terrains résidentiels et commerciaux;
- les ententes de bon voisinage sont efficaces pour communiquer les préoccupations du voisinage et pour répondre à celles-ci.

[118] Il a également partagé l'optimisme de Mme O'Connell au sujet de la revitalisation du chemin de Montréal.

[119] M. Parsons a convenu avec M. Nabatian que le secteur de Vanier semblait être engagé dans un processus actif de gentrification comportant de nombreuses activités d'aménagement et que l'emplacement du chemin de Montréal, tout près du cœur du centre-ville, en faisait un bon endroit pour l'emploi et d'autres types d'aménagement. Il a témoigné que les grands sites attiraient les promoteurs, qui s'empressaient de les acheter. Selon lui, le chemin de Montréal était en transition du point de vue du marché. En se fondant sur les récentes opérations immobilières, il a dit qu'il prévoyait que le chemin de Montréal et le quartier Vanier deviendraient un centre de développement pour de nouvelles utilisations résidentielles et liées à l'emploi. Il a ajouté que les récentes opérations immobilières, tant résidentielles que commerciales, avaient été conclues en dépit du fait que le public était au courant de l'établissement proposé. De plus, il a conclu que les valeurs foncières avaient augmenté environ au même rythme – ou à un rythme plus élevé – que dans le reste de la ville.

[120] Ayant constaté que les résidents actuels affichent leur fierté d'être propriétaires en apportant des améliorations à leurs demeures, M. Parsons n'a pas voulu qualifier Vanier de secteur abandonné.

[121] Il était d'avis que l'infrastructure du chemin de Montréal n'était pas bonne, mais que la simple existence d'un plan d'améliorations communautaires pour le secteur témoignait de l'engagement de la Ville à améliorer le secteur et à attirer plus d'emplois et de résidents. Il a déclaré que l'engagement de la Ville soutiendrait la fonction polyvalente et le caractère unique du chemin de Montréal.

[122] Alain Miguelez a été reconnu comme expert en tant que planificateur professionnel de l'utilisation des sols.

[123] M. Miguelez est au service de la Ville comme planificateur de l'utilisation des sols responsable du groupe des données démographiques et des statistiques de la Ville. Il a présenté les données de recensement sur lesquelles la Ville se fonde pour suivre les tendances démographiques dans la ville. Il a indiqué que, puisque les options de recensement ont changé au fil des ans, surtout en 2016, il peut être difficile de comparer les données, comme l'a confirmé Lee Parsons. D'après son témoignage, bien qu'un pourcentage plus élevé de la population francophone réside dans l'est d'Ottawa, il y a des Francophones et des services francophones, y compris des écoles de langue française, partout dans la ville.

[124] Il a indiqué au Tribunal que, selon lui, l'aménagement proposé n'aurait aucune incidence sur de telles utilisations institutionnelles à Vanier. Il a soutenu que l'aménagement du territoire exigeait de tenir compte des droits de tous conformément au *Code des droits de la personne* ("Code") de l'Ontario et que les droits d'un groupe donné ne pouvaient être promus au détriment d'un autre groupe; il a ajouté qu'il fallait notamment tenir compte de l'obligation de fournir un éventail de choix de logement à tous, notamment aux sans-abris.

[125] Il a également décrit les divers plans d'améliorations que la Ville a mis en œuvre dans le secteur de Vanier, notamment le long du chemin de Montréal, et il a indiqué comment les améliorations visent précisément à promouvoir la culture francophone, comme les arts et le design.

[126] Shelley Van Buskirk a été reconnue comme experte en ce qui concerne les services de logement et le sans-abrisme dans la Ville.

[127] Mme Van Buskirk est la directrice des Services de logement de la Ville. Elle a témoigné que la demande de refuges d'urgence pour les sans-abris était importante et avait augmenté dans la Ville depuis 2014. Le rapport d'étape de 2018 de la Ville sur le logement et la lutte contre l'itinérance précise également que les hommes célibataires sont les plus nombreux à demander un refuge. Mme Van Buskirk est d'avis que le besoin de refuges est attribuable à plusieurs raisons, dont le marché locatif concurrentiel, le faible taux d'inoccupation, l'augmentation des loyers, la demande accrue de la part de nouveaux résidents d'Ottawa, la population croissante et le fait que le nombre de logements locatifs construits à des fins particulières n'a tout simplement pas suivi la croissance de la demande.

[128] Mme Van Buskirk a expliqué que les logements s'inscrivaient dans un spectre ou continuum et que les refuges d'urgence représentaient le premier point sur le spectre. Les gens peuvent se présenter à un refuge dans un premier temps, avant de participer à un programme de logement de transition ou un programme avec services de soutien dans le cadre duquel ils peuvent obtenir des services plus intensifs. Mme Van Buskirk s'est dite d'accord avec les témoignages de MM. Provost et Lorimer concernant la gamme de logements qui seront fournis à l'établissement proposé et la conception souple de ce dernier. Plus précisément, en tant qu'experte dans les domaines de l'itinérance et du logement, elle est d'avis que la conception souple de l'établissement proposé est attrayante, puisqu'il y a actuellement un manque de logements avec services de soutien dans la Ville et qu'il serait utile qu'encore d'autres parties de l'établissement proposé se transforment en de tels logements.

[129] Elle a témoigné au sujet des relations de la Ville avec les fournisseurs de refuges. Plus précisément, elle a informé le Tribunal que la Ville ne choisissait pas l'emplacement des refuges d'urgence : dans la Ville, tous les refuges sauf un sont privés; par conséquent, si une organisation veut relocaliser ses services, elle peut le

faire. L'absence de micro-gestion est intentionnelle, car ces organisations sont les mieux placées pour savoir où elles devraient être situées dans la Ville, en fonction des services offerts et de la clientèle qu'elles desservent.

[130] Selon Mme Van Buskirk, la surconcentration des services n'est pas possible, parce que les services sont généralement disponibles là où ils sont nécessaires. Les services sont offerts là où ils contribuent à la santé et au bien-être des particuliers et de la collectivité. Elle a précisé que la Ville tentait de fournir des services qui tiennent compte de la dignité et du respect auxquels chaque personne a droit, au moyen d'une approche globale.

[131] Tout en reconnaissant qu'elle n'était pas une planificatrice de l'utilisation des sols, Mme Van Buskirk a présenté son point de vue sur d'autres établissements du Quartier 12 qui étaient mentionnés dans une note de service du conseiller du quartier adressée au Conseil. Elle a tenu compte notamment des facteurs suivants :

- la question de savoir si les chambres étaient privées;
- la question de savoir si les occupants vivaient comme un ménage;
- le degré d'indépendance accordé aux résidents;
- la question de savoir si les particuliers se voient assigner un lit ou doivent se présenter quotidiennement;
- la question de savoir s'il y a une salle à manger commune;
- la question de savoir si la participation à des programmes ou services était exigée ou offerte;
- la question de savoir si les résidents devaient être aiguillés vers l'établissement;

- la fonction principale du programme ou de l'établissement.

[132] Mme Van Buskirk a déclaré qu'il s'agissait-là de facteurs essentiels qui l'aidaient, dans son rôle de directrice des Services de logement, à distinguer et à classer les formes de logement disponibles dans la Ville.

[133] Elle a dit regretter comme M. Provost que plusieurs des préoccupations de la collectivité se rapportent aux personnes qui utiliseront l'établissement proposé. Elle a indiqué que le public avait l'idée préconçue que les sans-abris représentaient une menace pour les autres, mais elle a souligné qu'ils avaient le même droit d'occuper un espace public que d'autres personnes. En se fondant sur les témoignages de MM. Van Ryswyk et Lorimer, ainsi que sur son expérience, elle a fait valoir que l'établissement proposé était conçu pour atténuer les préoccupations en matière de sûreté et de sécurité.

Visite des emplacements

[134] L'après-midi du 15 janvier, le Tribunal a visité le Centre Booth existant de l'AS situé dans le Marché By, ainsi que l'emplacement proposé sur le chemin de Montréal et ses environs immédiats. Le Tribunal a été accompagné de M. Provost, le directeur général du Centre Booth de l'AS, de Mme Ursula Melinz, l'avocate de l'AS, ainsi que de Jacob Polowin, l'avocat des appelants.

ANALYSE ET CONCLUSIONS

Les modifications du Plan officiel – La position des appelants

[135] Comme il est indiqué ci-dessus, les appelants soutiennent que les modifications ne sont pas compatibles avec la DPP ni conformes au régime de politique de la Ville et ne représentent donc pas un bon aménagement du territoire.

[136] La politique 4 de la section 3.1 du Plan officiel prévoit ce qui suit :

Refuges

4. Lorsque le Règlement municipal de zonage autorise une habitation dans les secteurs désignés secteur urbain général, collectivité en développement, secteur central, centre d'utilisations polyvalentes et village, le Règlement municipal autorisera également un refuge. Le refuge doit être conçu de manière à être compatible avec le secteur. Le Règlement municipal de zonage peut inclure des dispositions précises concernant le type, la taille et l'emplacement de cette utilisation. [Modification no. 76, 4 août 2010]

[137] Les appelants font valoir que cette disposition exclut expressément les rues principales de la liste de désignations qui permettent des refuges.

[138] Selon la règle d'interprétation des lois relative à l'exclusion implicite – *expressio unius est exclusio alterius* – la mention expresse d'une chose exclut toute autre chose :

[TRADUCTION]

Un argument fondé sur l'exclusion implicite est recevable lorsqu'on a des raisons de croire que, si le législateur avait voulu inclure une chose particulière dans le cadre de sa mesure législative, il aurait mentionné cette chose expressément. En raison de cette attente, le fait que le législateur n'ait pas mentionné la chose permet de déduire qu'elle a été délibérément exclue. Bien que non expresse, l'exclusion est implicite.

[139] L'avocat des appelants a renvoyé à la décision rendue dans *Re Fainer 1991 CarswellOnt. 4142 (CAMO)*; la Commission a décidé que, s'il est indiqué qu'une utilisation est permise dans une zone donnée mais qu'il n'est pas indiqué qu'elle est permise dans une autre zone, il est logique de se fonder sur la règle de l'exclusion implicite et de conclure au caractère intentionnel du défaut d'indiquer que l'utilisation est permise.

[140] Les appelants soutiennent qu'il est logique en l'espèce de conclure que, si la Ville avait voulu inclure les rues principales dans la liste de désignations qui permettent des refuges, elle l'aurait fait expressément. Son défaut de le faire donne à penser que l'exclusion est intentionnelle, vu que, par le passé, la Ville a toujours clairement et uniformément exclu les refuges des rues principales.

[141] Les appelants se fondent sur un [TRADUCTION] "rapport afférent au règlement

de restriction provisoire” que le service d’urbanisme de la Ville a présenté au Comité de l’urbanisme en mai 2008 et qui décrivait en détail les conclusions d’une étude entreprise à l’appui du règlement de restriction provisoire no. 2006-452, laquelle étude faisait suite à des préoccupations concernant les incidences de la concentration des services sociaux dans le Quartier 12. Le rapport comprenait des recommandations de modifications à apporter au règlement de zonage, qui ont été adoptées par le Conseil municipal. Le rapport avait pour objet de trouver des solutions relatives à l’utilisation des sols pour répondre à un enjeu de planification sociale, soit la surconcentration des services sociaux dans le Quartier 12 et, plus particulièrement, la répartition actuelle des refuges, des centres d’accueil – appelés centres de santé communautaire et de ressources – et des établissements de soins pour bénéficiaires internes.

[142] L’étude afférente au règlement de restriction provisoire recommandait en partie qu’une stratégie de zonage pour les refuges soit mise en œuvre comme suit :

[TRADUCTION]

Le nouveau terme d’utilisation des sols « refuge » devrait être créé dans les anciens règlements de zonage d’Ottawa et de Vanier pour tenir compte du nouveau terme dans le Règlement de zonage général. Le terme permet la prestation de services de soins de santé, de counseling et de soutien social connexes dans le cadre de l’utilisation principale à des fins de refuge;

En conformité avec le Plan officiel, l’utilisation ne doit pas être permise dans le cadre de la désignation Rues principales. Par conséquent, l’utilisation ne sera pas permise dans les zones de rue principale traditionnelle et d’artère principale en vertu des anciens règlements de zonage existants d’Ottawa et de Vanier; les rues dont le zonage est équivalent à celui des endroits situés dans une zone de rue principale traditionnelle ou d’artère principale proposés dans le Règlement de zonage général ne pourront avoir de « logement spécial » ni de refuge adjacent à l’avenue Beechwood, au chemin de Montréal, à l’avenue McArthur et aux rues Rideau et Dalhousie.

[143] Selon les appelants, l’étude afférente au règlement de restriction provisoire témoigne d’une intention manifeste d’exclure les refuges des rues principales dès 2008.

[144] Ils renvoient au Plan d’améliorations communautaires du chemin de Montréal adopté par le Conseil le 10 mai 2019. La section 10.3 du Plan officiel énumère les utilisations qui ne sont pas admissibles au programme d’incitatifs, puisqu’elles “ne

contribuent pas au développement d'un tissu communautaire intéressant". Les refuges d'urgence figurent dans la liste d'utilisations exclues.

[145] Les appelants soutiennent que l'AS et la Ville n'ont tout simplement pas fourni de preuves suffisantes pour justifier un écart par rapport à la politique de longue date de la Ville selon laquelle les refuges ne sont pas permis sur les rues principales traditionnelles, et sur le chemin de Montréal en particulier. De plus, l'AS et la Ville n'ont pas démontré que l'établissement proposé n'aura pas, sur la rue principale traditionnelle, les effets néfastes que le personnel a relevés aussi récemment qu'en 2019.

[146] Ainsi, selon les appelants, les modifications ne représentent pas un bon aménagement du territoire et sont incompatibles avec l'intention stratégique manifeste du Plan officiel.

[147] En ce qui concerne la compatibilité avec la DPP de 2014, ils font valoir que le chemin de Montréal est une rue principale au sens de ce document de politique. La section 1.1.3 précise que "[l]a vitalité des zones de peuplement est essentielle à la prospérité économique à long terme de nos collectivités." De plus, la section 1.1.3.1 prévoit ce qui suit : "La croissance et l'aménagement se concentrent dans les zones de peuplement, dont la vitalité et la remise en valeur sont favorisées."

[148] La solidité du secteur du commerce de détail est essentielle au succès d'une rue principale traditionnelle. De l'avis des appelants, l'établissement proposé n'est pas compatible avec les objectifs commerciaux et en matière de commerce de détail énoncés dans le Plan officiel, ni avec les objectifs économiques de la DPP.

[149] Les objectifs énoncés dans le Plan officiel font écho à l'intention de diverses politiques figurant dans la DPP, y compris l'alinéa 1.7.1c), qui se lit comme suit :

1.7.1 La prospérité économique à long terme est soutenue de la façon suivante :

c) en maintenant, et, si possible, en améliorant, la vitalité et la viabilité

des centres-villes et des rues principales.

[150] Dans le contexte de la DPP, les termes “vitalité” et “remise en valeur” exigent que les autorités en matière d’aménagement du territoire examinent comment les décisions relatives à l’aménagement du territoire contribueront à aider les secteurs à [TRADUCTION] “se développer et reprendre des forces”, ce qui témoigne des objectifs socio-économiques. L’obligation de favoriser une “remise en valeur” est particulièrement critique dans le cas du chemin de Montréal, dont la Ville reconnaît qu’il a souffert d’un déclin économique général et de la réduction des effectifs ou de la fermeture de nombreuses entreprises. Le libellé des dispositions énoncées ci-dessus, y compris les termes “soutenue”, “améliorant”, “vitalité” et “remise en valeur”, souligne le fait qu’un aménagement est compatible avec la DPP lorsqu’il soutient les politiques décrites dans la DPP, au lieu de s’abstenir simplement de les écarter.

[151] L’AS demande une exemption propre à l’emplacement pour construire l’établissement proposé sur un grand ensemble de parcelles, sur une rue principale traditionnelle, là où cet établissement ne serait autrement pas permis. Les appelants soutiennent que, selon la propre évaluation de la Ville, la rue principale traditionnelle sur laquelle l’établissement serait construit ne répond pas aux objectifs énoncés dans la DPP et le Plan officiel.

[152] Les appelants font valoir que la question que le Tribunal doit examiner n’est pas de savoir si l’établissement proposé minera les objectifs économiques de la rue principale traditionnelle, mais plutôt de savoir s’il soutiendra activement ces objectifs et si la Ville et l’AS n’ont pas satisfait à cette norme.

[153] Les appelants soutiennent que la justification économique la plus solide présentée par la Ville et l’AS à l’égard de l’établissement proposé est que celui-ci ne minera pas les objectifs économiques de la rue principale traditionnelle. Les appelants font valoir que les incidences sur le secteur du commerce de détail, qui est essentiel à la santé et la réussite économiques du chemin de Montréal, n’ont pas été prises en considération, de sorte que la Ville et l’AS n’ont pas démontré que l’établissement

proposé soutiendra activement la réussite économique du chemin de Montréal.

[154] Les appelants contestent le fait que la façade de rayonnement de l'établissement proposé ne s'étend pas jusqu'à la ligne de façade du chemin de Montréal et que l'établissement est construit dans la grande partie intérieure de la propriété et accessible depuis le chemin de Montréal.

[155] Les appelants soutiennent que les incidences liées à l'établissement proposé risquent de miner encore davantage la santé du secteur du commerce de détail déjà fragile du chemin de Montréal et que le Tribunal ne dispose d'aucune preuve indiquant que l'établissement aidera ce secteur. Par conséquent, il ne convient pas d'accorder une exemption propre à l'emplacement de la politique bien établie du Conseil.

Analyse et conclusions – Modifications du PO

[156] Le Tribunal a examiné toute la preuve sur les questions susmentionnées, ainsi que les observations des avocats des parties, et conclut que les modifications sont compatibles avec la DPP de 2014 et conformes aux politiques du Plan officiel.

[157] Le Tribunal préfère la preuve de MM. Tremblay et Parsons et de Mme O'Connell à celle de MM. Hicks et Patel sur lesdites questions, et il est convaincu que l'établissement proposé fera progresser la fonction prévue de la désignation de rue principale traditionnelle.

[158] Les trois objectifs distinctifs de la désignation de rue principale traditionnelle sont les suivants :

- a) des possibilités de densification intéressantes;
- b) une combinaison dynamique des utilisations;
- c) un environnement favorable aux piétons.

[159] Le Tribunal est convaincu que l'établissement proposé répondra à tous les objectifs susmentionnés, et ce, pour les raisons suivantes :

- 1) il représente une densification importante, remplaçant un motel [TRADUCTION] "notoire" et délabré d'un étage et un stationnement de surface par un bâtiment bien conçu de trois à six étages;
- 2) il introduira une nouvelle combinaison d'utilisations institutionnelles et de services publics à un endroit bénéficiant de bons services complémentaires et bien desservi par le transport en commun et d'autres commodités;
- 3) la preuve démontre que le projet a été soigneusement conçu pour contribuer à l'environnement piétonnier du chemin de Montréal.

[160] Le Tribunal n'accepte pas l'interprétation étroite des objectifs de la rue principale présentée par les appelants, selon laquelle il ne faut s'intéresser qu'à la promotion d'aménagements polyvalents caractérisés par des commerces de détail au niveau du sol et des unités résidentielles aux étages supérieurs.

[161] Bien que les rues principales traditionnelles se caractérisent souvent par des utilisations commerciales au niveau de la rue et des utilisations résidentielles aux étages supérieurs, le Tribunal préfère la preuve de Mme O'Connell et de M. Tremblay selon laquelle le caractère des rues principales varie d'un coin à l'autre de la Ville, chaque rue ayant son propre caractère et ses propres éléments distinctifs. Le chemin de Montréal se caractérise par une combinaison d'utilisations commerciales et résidentielles, mais aussi par un nombre important d'utilisations institutionnelles, qui sont toutes prévues par la désignation.

[162] Selon le Plan officiel, bien que les rues principales aménagées avant 1945 présentent généralement un tissu urbain serré, avec des édifices de petite échelle situés plus près de la rue, les rues principales aménagées après 1945 se distinguent souvent par des marges de reculement variées, une densité moins élevée et des parcs

de stationnement entre les édifices et la rue.

[163] En ce qui concerne la forme bâtie, la preuve incontestée démontre que le chemin de Montréal ne présente actuellement pas de forme bâtie uniformément “serrée” conforme aux constructions d’avant-guerre. Il n’y a aucun tissu uniforme, mais il y a de nombreux parcs de stationnement de surface le long de la rue. Bien que les politiques du Plan officiel favorisent une forme bâtie [TRADUCTION] “serrée”, avec des bâtiments situés en bordure de la rue et tournés vers celle-ci, elles reconnaissent que, sur de plus grands lots ou des lots de forme inhabituelle, l’aménagement peut être situé à l’arrière. La politique 2 de la section 3.6.3 du Plan officiel prévoit expressément qu’un tel aménagement “ne sera pas jugé non conforme du fait qu’il n’est pas adjacent à la rue.”

[164] La section ajoute que “lorsque [...], initialement, il est peu probable que cet aménagement touche toute la façade qui jouxte immédiatement la rue”, le site devrait être aménagé d’une façon coordonnée qui facilite un certain nombre de résultats souhaitables, dont plusieurs ont été examinés et intégrés à l’évaluation et à l’élaboration de la conception de l’établissement proposé.

[165] L’accès à partir du chemin de Montréal a été désigné accès multimodal (à pied, à bicyclette, en automobile et au moyen du transport en commun) entre le site et la rue publique. Tant M. Lorimer que M. Van Ryswyk ont témoigné que l’accès depuis le chemin de Montréal offrait une transition du domaine public vers un espace semi-public, ensuite semi-privé et enfin privé. Il s’agit d’un élément critique de l’établissement proposé qui améliore considérablement la sécurité et l’intimité des membres du public et des résidents de l’établissement en créant un espace de transition extérieur activement utilisé qui peut être contrôlé et surveillé par l’AS et qui éliminera les files d’attente sur les trottoirs.

[166] L’introduction d’un tampon paysager de 13 mètres, ainsi que l’inclusion d’œuvres d’art publiques prévues le long de la façade du chemin de Montréal dans le processus du plan d’implantation, permettront de cacher le nombre limité de places de stationnement de surface situées devant l’établissement proposé et contribueront au

dynamisme de l'environnement piétonnier.

[167] La relation entre l'établissement proposé et les propriétés situées immédiatement à l'est et à l'ouest de l'emplacement visé a été examinée afin de confirmer que le projet n'empêchera pas le réaménagement futur de ces propriétés, dont chacune possède, sur le chemin de Montréal, une façade considérablement plus importante que la façade de 14,95 mètres à l'emplacement visé.

[168] Il n'est pas contesté que l'établissement proposé est bien conçu et constitue un aménagement compatible. Cependant, les appelants contestent le traitement de la façade sur le chemin de Montréal.

[169] La preuve de Mme O'Connell et de M. Tremblay concernant la relation entre la conception urbaine et la compatibilité n'a pas été contredite. Ils se fondent sur le paragraphe 2 de la section sur la compatibilité du Plan officiel, qui se lit comme suit :

D'une manière générale, un aménagement compatible est un projet qui, sans supposer nécessairement la construction de bâtiments identiques ou semblables à ceux qui se trouvent déjà dans le voisinage, met en valeur une collectivité établie grâce à sa conception efficace et à une dynamique d'innovation, et coexiste avec l'aménagement existant sans avoir d'effets négatifs induits sur les propriétés avoisinantes. Il « s'intègre bien » au contexte physique et « s'harmonise » avec la fonction actuelle et prévue du secteur.

[170] Cette politique prévoit qu'un aménagement compatible est un projet qui "coexiste [...] sans avoir d'effets négatifs induits". Selon Mme O'Connell et M. Tremblay, ce critère doit s'appliquer tant à la forme bâtie, qui doit [TRADUCTION] "bien s'intégrer à son contexte physique", qu'à l'utilisation, qui doit [TRADUCTION] "s'harmoniser avec la fonction actuelle et prévue du secteur".

[171] La section 4.11 du Plan officiel énonce des critères objectifs, qui peuvent servir à évaluer la compatibilité.

[172] M. Tremblay et Mme O'Connell ont tous les deux procédé à une analyse de l'établissement proposé, en appliquant les critères énoncés dans le Plan officiel. Ils ont

conclu que l'établissement représentait un aménagement compatible, tant en ce qui concerne la forme bâtie qu'en ce qui a trait à la fonction du secteur. Ils ont également conclu ce qui suit :

- a. l'établissement proposé prévoit des transitions appropriées vers les propriétés résidentielles adjacentes, notamment au moyen de marges de reculement supérieures à celles qui sont exigées dans le règlement de zonage et du retrait de certaines parties du bâtiment par rapport aux propriétés résidentielles adjacentes les plus proches;
- b. le bâtiment en forme de "H" et les cours intérieures offrent de l'intimité tant aux résidents de l'établissement proposé qu'aux voisins dans le cadre d'une conception qui est également compatible avec la directive 9 des "Directives d'esthétique urbaine pour l'aménagement des grandes rues traditionnelles", qui précise qu'un nouvel aménagement devrait :

[p]révoir une intimité et un éclairage suffisants à l'arrière des propriétés résidentielles et institutionnelles en s'assurant que les nouveaux aménagements sont compatibles avec les utilisations adjacentes, en maximisant l'éclairage et en limitant les points de vue;
- c. la conception [TRADUCTION] "définit et enferme les espaces" et [TRADUCTION] "favorise la continuité des façades de rue" au moyen de structures et d'aménagements paysagers compris dans la conception de l'accès partagé depuis le chemin de Montréal, avec une largeur de seulement six mètres proposée pour la voie d'accès et le reste de la largeur de 14,95 mètres consacré à l'aménagement paysager, aux œuvres d'art publiques et à d'autres éléments;
- d. d'importantes aires d'agrément extérieures sont offertes aux résidents, y compris des cours intérieures en contrebas et un jardin communautaire.

[173] L'aire de stationnement de surface prévue est nécessaire et conçue en conformité avec le Plan officiel et les directives d'esthétique urbaine pertinentes.

[174] Il convient de noter que les planificateurs professionnels de l'utilisation des sols qui ont témoigné se sont rencontrés avant l'audience pour confirmer la portée des questions en litige relatives à l'aménagement du territoire et ont signé un exposé conjoint des faits. Ils ont convenu que la seule question en litige relative au stationnement concernait le nombre limité de places de stationnement proposées dans l'aire entre l'établissement proposé et le chemin de Montréal, plus précisément les huit places longeant la bordure est de l'entrée partagée depuis le chemin de Montréal.

[175] Les places de stationnement proposées qui sont situées derrière la propriété du 339, chemin de Montréal, laquelle est actuellement occupée par une ancienne pizzeria, ne sont pas en cause. Il est prévu que cette propriété sera réaménagée à l'avenir et qu'un plus grand bâtiment dissimulera les places de stationnement de manière qu'elles soient invisibles depuis le chemin de Montréal.

[176] M. Tremblay a fait valoir que le stationnement de surface devant l'établissement proposé était nécessaire pour soutenir l'exploitation continue du magasin d'occasions (Thrift Store) de l'AS situé au 325, chemin de Montréal. Cette entreprise commerciale compte sur des articles donnés qui sont déposés par les membres du public, lesquels ont besoin d'un stationnement pratique. Le magasin d'occasions obtiendra une nouvelle façade dans le cadre de l'aménagement de l'établissement proposé et sera modernisé de manière à comprendre un café d'entreprise sociale et une entrée pour les programmes familiaux de l'AS, au coin de l'avenue Ste-Anne et du chemin de Montréal. La réalisation de ces améliorations sera abordée dans les conditions d'approbation du plan d'implantation concernant l'établissement proposé.

[177] En ce qui a trait à la modification no. 200 du Plan officiel, celle-ci autorisera expressément le stationnement de surface sur la propriété visée. Le Plan interdit les parcs de stationnement de surface dans l'aire qui est assujettie au Plan; selon la preuve non contredite de Mme O'Connell, la modification no. 200 du Plan officiel n'est pas strictement nécessaire pour autoriser l'aire de stationnement de surface proposée en l'espèce, étant donné qu'elle est accessoire à l'établissement proposé et qu'il ne s'agit

pas d'un parc de stationnement commercial autonome. De plus, selon Mme O'Connell et M. Tremblay, vu que le stationnement est nécessaire pour soutenir le magasin d'occasions et qu'un tampon paysager de 13 mètres est prévu sur le chemin de Montréal, les politiques relatives à la désignation de rue principale traditionnelle qui traitent du stationnement de surface sont aussi respectées en l'espèce.

[178] Quant à la question de savoir si un refuge constitue une utilisation permise dans une rue principale traditionnelle, la section 3.1 du Plan officiel, "Utilisations généralement permises", prévoit ce qui suit :

Certaines utilisations des terrains sont considérées comme typiques de la vie quotidienne et du fonctionnement d'une collectivité et comme les appuyant. À des fins de commodité, ces utilisations ont été regroupées dans la catégorie des utilisations généralement autorisées. Ces utilisations seront autorisées pour toutes les désignations d'utilisation des terrains, sous réserve des politiques énoncées plus loin et dans d'autres sections pertinentes du présent Plan.

[179] Le Tribunal convient avec les témoins de l'AS et de la Ville que les utilisations généralement permises ne sont pas toujours des utilisations populaires, mais qu'elles jouent néanmoins un rôle fondamental dans la vie de la municipalité et sont essentielles au maintien d'une collectivité saine et sécuritaire, où il fait bon vivre. Selon Mme O'Connell, la désignation d'une utilisation comme utilisation généralement permise est significative en ce sens que l'examen d'une demande d'aménagement, qui comprend une utilisation généralement permise, doit être entrepris en gardant à l'esprit les principes décrits ci-dessus, tandis que la désignation des "refuges" comme utilisation généralement permise découle de la désignation de cette utilisation comme l'une des formes de logement nécessaires pour s'assurer que des "logements convenables offerts à prix abordable" sont disponibles pour tous les résidents de la Ville conformément à la section 2.5.2, "Logements à prix abordable":

Une collectivité où il fait bon vivre tient compte des divers besoins de logement de ses résidents. On assure la diversité du parc de logements en prévoyant une offre composée d'édifices à logements multiples et d'habitations unifamiliales, de logements de propriétaires occupants et de logements locatifs, de logements abordables pour les groupes dont le revenu est faible ou moyen et de logements adaptés à des ménages ayant des besoins particuliers. Les politiques contenues dans le présent plan font en sorte que toutes les formes de logement sont permises là où des utilisations résidentielles sont généralement autorisées, sous

réserve de l'application des dispositions du Règlement de zonage. La sous-section 3.1 [Utilisations généralement permises] décrit ces utilisations du sol, qui incluent les logements secondaires, les maisons de chambres, les foyers de groupe, les refuges, les maisons de retraite et les pavillons-jardins.

[180] Mme O'Connell a fourni une analyse détaillée de cette disposition, en soulignant notamment ce qui suit :

- a. les politiques du Plan officiel exigent que toutes les formes de logement soient permises là où des utilisations résidentielles sont généralement permises. Ces politiques visent à s'assurer qu'il y a une diversité sociale partout dans la Ville et que tous les secteurs de la Ville sont disponibles pour tout type de personne;
- b. dans la mesure où une réglementation supplémentaire de différentes formes de logement est appropriée, il ne convient pas de les réglementer en les excluant complètement des désignations prévues par le Plan officiel, mais plutôt en ayant recours au règlement de zonage, dans lequel les sous-zones et les normes de rendement peuvent être adaptées pour tenir compte des caractéristiques particulières de certains secteurs précis de la Ville;
- c. les "refuges" sont expressément inclus dans la liste de formes de logement à prix abordable qui sont nécessaires pour soutenir la diversité sociale.

[181] La politique 4 de la section 3.1 précise que les refuges constituent une utilisation généralement permise, comme suit :

Refuges

Lorsque le Règlement municipal de zonage autorise une habitation dans les secteurs désignés secteur urbain général, collectivité en développement, secteur central, centre d'utilisations polyvalentes et village, le Règlement municipal autorisera également un refuge. Le refuge doit être conçu de manière à être compatible avec le secteur. Le Règlement municipal de zonage peut inclure des dispositions précises concernant le type, la taille et l'emplacement de cette utilisation.

[182] Le Tribunal n'accepte pas l'interprétation de M. Hicks selon laquelle l'absence de

la désignation “Rue principale traditionnelle” dans la liste de désignations indiquées dans la politique ci-dessus signifie que les refuges sont interdits dans les secteurs visés par la désignation de rue principale traditionnelle. Le Tribunal est plutôt d’accord avec l’opinion de Mme O’Connell selon laquelle un examen complet du Plan officiel démontre que, dans les cas où le Conseil avait l’intention d’interdire une forme d’utilisation donnée, l’interdiction est expresse et non implicite. Elle a mentionné l’introduction de la section 3 du Plan officiel, qui établit une distinction entre les désignations “prescriptives” et les désignations “permissives”, et elle a fourni quelques exemples, notamment la section 4.8.1, qui interdit certaines formes d’aménagement dans les plaines inondables, ainsi que la politique 3 de la section 3.6.3, laquelle prévoit que, lorsqu’une rue principale jouxte un secteur d’emploi, le règlement de zonage peut interdire les utilisations génératrices de bruit.

[183] Selon la preuve de M. Tremblay, que Mme O’Connell a fait sienne, les biens-fonds désignés rue principale traditionnelle sont souvent de meilleurs emplacements pour les refuges que les biens-fonds désignés secteur généralement urbain, l’une des désignations expressément énumérées dans la politique 3.1(4). M. Tremblay et Mme O’Connell étaient tous les deux d’avis que les rues principales traditionnelles pouvaient être d’excellents emplacements pour les refuges, vu leur accessibilité pour les piétons, leur proximité des transports en commun et la présence de services complémentaires.

[184] De plus, l’approche du Conseil en matière de réglementation des garderies de jour (une autre utilisation généralement permise) démontre que ce dernier n’interprète pas le silence comme une interdiction. D’une manière semblable à la politique 3.1(4) portant sur les refuges, la politique 3.1(6) concernant les garderies de jour omet également les rues principales traditionnelles et les artères principales de la liste de désignations. La preuve démontre que le Conseil a adopté par le passé une modification du règlement de zonage autorisant expressément les garderies de jour dans les zones de rue principale traditionnelle et d’artère principale.

[185] Mme O’Connell a déclaré que, malgré son opinion selon laquelle les refuges constituent une utilisation permise dans le cadre de la désignation de rue principale traditionnelle, le service d’urbanisme a recommandé la modification afin d’assurer une transparence totale dans la série de modifications qui seraient soumises à l’examen et à l’approbation du Conseil.

[186] Le Tribunal est convaincu que les modifications sont compatibles avec le Plan secondaire du district du chemin de Montréal, dont les principaux objectifs comprennent notamment ce qui suit :

- a. encourager des aménagements et des réaménagements le long du chemin de Montréal;
- b. mettre en valeur le paysage de rue du chemin de Montréal;
- c. améliorer les installations piétonnières et cyclables et les installations de transport en commun;
- d. prévoir des espaces ouverts, un aménagement paysager et des œuvres d’art publiques qui reflètent l’histoire du district.

[187] La preuve a démontré que la Ville avait investi dans des initiatives importantes visant à favoriser la réalisation de ces objectifs, dont un Plan d’améliorations communautaires, le Projet de revitalisation du chemin de Montréal, ainsi que le Plan d’art public de Vanier et du chemin de Montréal.

[188] L’aménagement proposé contribuera également à la réalisation des principaux objectifs énoncés dans le Plan secondaire, car il s’agit d’un aménagement compatible sur le chemin de Montréal qui améliorera le paysage de rue, notamment au moyen d’un aménagement paysager de qualité et de la remise en état de la façade du bâtiment Thrift Store.

[189] Par conséquent, le Tribunal est convaincu que les modifications du PO sont compatibles avec la DPP de 2014 et conformes aux politiques du Plan officiel d'une façon générale.

Règlement de zonage – La position des appelants

[190] Dans le cas d'un appel interjeté à l'encontre d'une modification du règlement de zonage propre à l'emplacement, le critère que le Tribunal doit examiner est celui de savoir si la proposition est compatible avec la politique provinciale, est conforme au Plan officiel et représente un bon aménagement du territoire.

[191] L'AS classe les divers programmes dans l'établissement proposé comme suit :

- a. Refuge d'urgence : logement à court terme pour 140 personnes.
- b. Logements de transition : logement à moyen terme pour 100 personnes dans le cadre de quatre programmes spéciaux distincts visant à aider les résidents participants au moyen d'une formation ou de counseling qui leur permettra de vivre de façon autonome.
- c. Établissement de soins spéciaux : logement à plus long terme pour 60 personnes ayant des incapacités ou des problèmes de santé, administré par Ottawa Inner City Health.
- d. Établissement de traitement des dépendances (stabilisation et ancrage) : logement à moyen terme pour 50 personnes qui s'engagent à suivre un régime de counseling et de traitement pour leurs dépendances.
- e. Installations pour les programmes de jour et salles à manger pour servir les personnes ayant un logement dans l'établissement, ainsi que des membres de la collectivité.

f. Services administratifs et services d'immeubles.

[192] La modification du RZ dont le Tribunal est saisi permet une utilisation à des fins de refuge d'au plus 801 m². Selon l'AS et la Ville, seule la partie de 140 lits de l'établissement désignée "Refuge d'urgence" constitue un refuge au sens de la modification du RZ, tandis que les "logements de transition", l' "établissement de soins spéciaux" et l' "établissement de traitement des dépendances" sont classés à juste titre comme établissements de soins pour bénéficiaires internes en vertu du règlement de zonage de la Ville.

[193] Les appelants conviennent que l'établissement de soins spéciaux et l'établissement de traitement des dépendances sont classés à juste titre comme établissements de soins pour bénéficiaires internes. Cependant, ils soutiennent que la classification du programme de logements de transition comme établissement de soins pour bénéficiaires internes – plutôt que comme refuge – n'est pas correcte.

[194] Voici certaines des définitions pertinentes prévues dans le règlement de zonage :

centre de santé communautaire et de ressources — Les locaux dans lesquels les membres du public reçoivent des services de santé et des services de soutien social et ont accès à des programmes culturels, sociaux, récréatifs, de dynamique de la vie et de formation axée sur les compétences de travail, mais où ni des services jusqu'au lendemain matin ni un logement ne sont fournis.

lieu(x), endroit, locaux — La notion inclut les **biens-fonds**, les **bâtiments** et les **constructions**.

établissement de soins pour bénéficiaires internes — L'établissement dans lequel sont fournis des soins internes supervisés ou des soins internes de soutien à des personnes ayant besoin d'aide pour la vie quotidienne ainsi que, le cas échéant, des soins médicaux ou infirmiers, des conseils ou des services de soutien social réguliers, notamment les conseils médicaux et les services personnels.

refuge — L'établissement qui fournit un hébergement temporaire à des personnes qui ont immédiatement besoin d'un refuge provisoire et d'une aide alimentaire et qui offre, le cas échéant, des services de soins de santé, de counseling et de soutien social connexes.

[195] Selon les appelants, le [TRADUCTION] "rapport afférent au règlement de restriction provisoire" cité plus tôt dans la présente décision est un outil d'interprétation

utile pour faire la distinction entre une utilisation à des fins de refuge et d'autres utilisations qui peuvent présenter quelques similitudes, puisqu'il contient des recommandations établissant une distinction entre les refuges et les établissements de soins pour bénéficiaires internes.

[196] Le rapport recommande la stratégie de zonage suivante pour les refuges :

[TRADUCTION]

De plus, lorsque des lits de refuge sont fournis à l'intention des sans-abris, il s'agit d'une utilisation à des fins de refuge et non d'une autre utilisation, y compris une utilisation à des fins de foyer de groupe;

[...]

[197] La stratégie de zonage suivante est recommandée pour les établissements de soins pour bénéficiaires internes :

[TRADUCTION]

Le nouveau terme d'utilisation des sols « établissement de soins pour bénéficiaires internes » devrait être créé dans les anciens règlements de zonage d'Ottawa et de Vanier pour tenir compte du nouveau terme dans le Règlement de zonage général. Le nouveau terme désigne notamment les maisons de soins infirmiers, les institutions pour personnes atteintes de maladie mentale, ainsi que les centres de traitement. L'utilisation était visée par le terme « logement spécial, limite de 30 résidents » ou aucune limite de densité en vertu de l'ancien règlement de zonage d'Ottawa.

[198] Les appelants soutiennent qu'il ressort clairement du rapport que, si un établissement offre des logements temporaires aux sans-abris, il est classé comme refuge. En revanche, les établissements de soins pour bénéficiaires internes sont censés être principalement des établissements de traitement, comme les maisons de soins infirmiers ou les maisons pour personnes souffrant d'un retard de développement.

[199] L'AS et la Ville ont voulu établir une distinction fondée sur la durée du séjour entre les volets du refuge d'urgence et des logements temporaires de l'établissement proposé. Cependant, M. Provost a déclaré que les personnes qui participeront au programme de logements de transition à l'établissement proposé y resteront pendant

au plus trois mois. Selon toute interprétation raisonnable, un séjour de trois mois est temporaire.

[200] M. Provost a également convenu que, bien que certains clients du refuge au Centre Booth y restent pendant plusieurs semaines, la durée moyenne du séjour des hommes célibataires dans un refuge d'Ottawa en 2018 était de 61 jours, et que certains occupants du refuge à l'établissement proposé y resteront pendant encore plus longtemps.

[201] De plus, M. Provost a convenu que les clients du programme de logements de transition sont des sans-abris et que leur manque de logement avant d'accéder au volet des logements de transition constitue une urgence. Enfin, M. Provost a déclaré que les clients ne sont pas tenus de passer par le volet du refuge d'urgence avant d'accéder au volet des logements de transition.

[202] Le programme des logements de transition offre donc un logement temporaire aux personnes qui sont sans abri et qui, par conséquent, ont besoin d'un logement d'urgence. Selon les appelants, le simple fait que le volet des logements de transition offre des programmes de soutien plus intensifs que le volet du refuge d'urgence ne fait pas du programme des logements de transition un établissement de soins pour bénéficiaires internes, puisque la définition de "refuge" permet de fournir des services de soins de santé, de counseling et de soutien social connexes.

[203] D'après les appelants, vu ce qui précède, il ressort clairement de l'intention du Conseil qu'un établissement ayant pour objet principal d'offrir un logement aux sans-abris (par opposition à l'objet principal de fournir des soins médicaux, des soins de santé mentale ou un autre traitement similaire) sera qualifié de refuge et non d'établissement de soins pour bénéficiaires internes. Selon les appelants, puisque le programme de logements de transition est classé à juste titre comme refuge, l'établissement proposé, dans sa conception actuelle, viole la limite de 801 m² que prévoit la modification du règlement de zonage pour une utilisation à des fins de refuge.

[204] En ce qui concerne la limitation du nombre de refuges dans le Quartier 12, le paragraphe 134(5) du RZ limite à quatre le nombre de refuges dans le Quartier 12. Les appelants ne sont pas d'accord avec la Ville et l'AS, lesquelles soutiennent que, puisque l'établissement proposé est censé remplacer le refuge actuellement exploité au Centre Booth, il ne violera pas la limite prescrite.

[205] Le rapport du personnel de 2017, renvoyant au rapport afférent au règlement de restriction provisoire, indiquait que les refuges du Quartier 12 visés par la limite susmentionnée de quatre refuges en 2008 étaient les suivants : la Mission d'Ottawa au 35, rue Waller; les Bergers de l'espoir au 233, rue Murray; le Centre Booth de l'AS au 171, rue George; et la Maison Sophia House au 204, rue Boteler.

[206] Le rapport précisait qu'en outre, la limite de quatre refuges créerait une situation de non-conformité à court terme, vu l'existence du petit cinquième foyer de groupe/refuge hybride dans le Quartier 12; ainsi, à long terme, il était possible que certains refuges soient réaménagés et déménagent ailleurs au centre-ville ou dans la grande zone urbaine, dans le cadre de l'autorisation élargie d'aménager un refuge dans diverses zones non résidentielles. En 2008, il était donc clair qu'il y avait cinq refuges dans le Quartier 12 et que, si l'un d'eux voulait déménager, il serait tenu de le faire à l'extérieur du Quartier 12. Selon cette interprétation, la construction de l'établissement proposé à l'emplacement visé constituerait une violation explicite du paragraphe 134(5) du RZ, et l'AS n'a demandé aucune exemption de l'application de cette disposition.

[207] Les appelants soutiennent que, dans son rapport du personnel de 2017, la Ville a voulu contourner cette réalité en concluant, sans aucune analyse, ce qui suit :

[TRADUCTION]

En se fondant sur l'examen des établissements actuels au regard des définitions d'utilisation des sols dans le règlement de zonage, le service a conclu qu'il y a quatre refuges dans le Quartier 12, y compris la Mission d'Ottawa au 35, rue Waller, les Bergers de l'espoir au 233, rue Murray, le Centre Booth de l'Armée du Salut au 171, rue George et le refuge « hybride » susmentionné [*Evelyn Horne, emplacement non divulgué*]. La Maison Sophia House est visée par la définition d'établissement de soins pour bénéficiaires internes dans le règlement de zonage, plutôt que par la définition de refuge.

[208] Le rapport du personnel de 2017 présente un dénombrement incorrect des refuges dans le Quartier 12 et ni la Ville ni l'AS n'ont fourni d'explication justifiant que l'on s'écarte de la limite de quatre refuges prévue dans le RZ.

[209] Selon les appelants, le quartier de Vanier est simplement déjà surchargé, avec un nombre de refuges supérieur à la présumée limite; si l'établissement proposé était permis, cela exacerberait le problème et augmenterait les risques de conflit.

[210] Enfin, les appelants soutiennent que les services communautaires et à la famille et le programme de jour proposés dans le nouvel établissement ne constituent pas une utilisation permise en vertu du RZ puisque, selon le témoignage de M. Provost, les parties de l'établissement affectées au programme de jour seront utilisées pour servir des clients qui ne résident pas dans l'établissement proposé. Ainsi, ces éléments de l'établissement proposé constituent un centre de santé communautaire et de ressources en vertu du règlement de zonage, et ne sont pas permis.

[211] La définition de centre de santé communautaire et de ressources prévoit expressément qu'il s'agit d'un lieu (défini comme étant un bien-fonds, un bâtiment ou une construction) où «ni des services jusqu'au lendemain matin ni un logement ne sont fournis ». Étant donné que l'établissement proposé est intégré et polyvalent, ses logements de nuit ne peuvent être séparés des éléments du centre de santé communautaire et de ressources.

Analyse et conclusions – Modification du règlement de zonage – 2018-301

[212] Le Tribunal est convaincu que le règlement de zonage no. 2018-301 est compatible avec la DPP de 2014 et conforme au Plan officiel de la Ville, dans sa version modifiée.

[213] La section concernant les objectifs de la zone de rue principale traditionnelle complète la directive énoncée dans le Plan officiel en précisant qu'un large éventail d'utilisations, notamment la vente au détail, les entreprises de services, les bureaux, les

habitations et les institutions, y compris des utilisations polyvalentes, devraient être permises dans cette zone.

[214] Les seules utilisations exclues ou interdites dans la zone de rue principale traditionnelle sont les utilisations connexes à l'automobile. Cette exclusion ou interdiction n'existe pas à l'égard des refuges.

[215] Mme O'Connell et M. Tremblay ont fait valoir que l'absence des refuges dans la liste d'utilisations permises ne représente pas une interdiction de l'utilisation, mais que l'omission a plutôt pour effet qu'une modification du règlement de zonage propre à l'emplacement – comme la modification demandée par l'AS et adoptée par le Conseil municipal en l'espèce – est requise.

[216] La liste d'utilisations permises dans la zone de rue principale traditionnelle en vertu de l'article 197 du règlement municipal est très longue et comprend un éventail d'utilisations qu'il est proposé d'inclure dans l'établissement proposé ou qui sont similaires aux futures utilisations de l'établissement proposé. Il s'agit notamment des utilisations suivantes :

- centre communautaire;
- centre de santé communautaire et de ressources;
- établissement d'instruction;
- lieu de rassemblement;
- lieu de culte;
- établissement de soins pour bénéficiaires internes;
- centre de formation.

[217] De plus, l'AS propose d'apporter des améliorations au bâtiment existant situé au 325, chemin de Montréal, qui héberge l'actuel magasin d'occasions de l'AS. Parmi les améliorations, il y a la construction d'un nouveau café d'entreprise sociale et d'un espace pour ses programmes de services à la famille. Les changements mèneront à l'amélioration du magasin de détail, du restaurant et du centre de santé communautaire et de ressources sur le chemin de Montréal à cet endroit, au coin de l'avenue Ste-Anne. Ensemble avec les améliorations apportées au paysage de rue dans le cadre de l'établissement proposé, ces améliorations contribueront à la forme bâtie compacte, polyvalente et axée sur les piétons que la zone de rue principale traditionnelle vise à favoriser.

[218] Il convient de noter que les appelants ne contestent pas la majorité des modifications qu'il faut apporter aux normes de rendement pour permettre la construction de l'établissement proposé; leur position à cet égard est compatible avec le fait qu'ils reconnaissent que l'établissement proposé est bien conçu et que la configuration de la propriété visée est inhabituelle.

[219] M. Lorimer et M. Tremblay ont tous les deux présenté des preuves confirmant comment chacune des modifications apportées aux normes de rendement améliorera la conception de l'établissement proposé, ou remédiera à la configuration inhabituelle du lot et améliorera la fonction de l'emplacement pour son utilisation proposée. À titre d'exemple, ils ont mentionné les changements qui seront apportés à la largeur des allées de circulation ou des places de stationnement.

[220] Afin d'assurer la compatibilité de l'établissement proposé avec les aménagements adjacents existants et futurs, l'échelle et la masse de l'établissement sont inférieures à ce qui serait permis [TRADUCTION] "de plein droit" par le règlement de zonage. En effet, l'établissement comptera de trois à six étages (alors qu'un bâtiment de 11 ou 12 étages serait permis) et aura des cours latérales de quatre mètres et de quatre mètres et demi, alors que le règlement de zonage n'exige que des cours latérales de trois mètres.

[221] Tant M. Tremblay que Mme O'Connell appuient la description par l'AS de l'établissement proposé, celui-ci ayant été décrit comme étant un établissement à utilisations polyvalentes contenant un refuge d'urgence (801 m²) et un établissement de soins pour bénéficiaires internes (5 358 m²). M. Hicks n'a proposé aucune autre description de l'établissement.

[222] Même si la programmation du volet de l'établissement de soins pour bénéficiaires internes dans l'établissement proposé continue à évoluer et fera l'objet d'un examen et d'une consultation plus poussés par l'intermédiaire du Comité consultatif sur l'examen du plan d'implantation et les programmes, elle comprendra une variété de logements de transition, y compris une résidence pour les programmes Working Men/d'aptitudes à la vie quotidienne, un établissement de soins (médicaux) spéciaux, des programmes de stabilisation et d'ancrage, ainsi qu'un éventail d'utilisations accessoires, notamment des bureaux, des aires pour les programmes de jour, des salles de réunion, des salles à manger, une chapelle et divers espaces d'agrément.

[223] Mme O'Connell a reconnu que les définitions contenues dans le règlement de zonage peuvent ne pas toujours exprimer parfaitement la distinction entre différentes utilisations; cependant, à son avis, il est quand même possible de faire la distinction entre un "refuge" au sens du règlement de zonage et un "établissement de soins pour bénéficiaires internes".

[224] À un haut niveau, Mme O'Connell a qualifié les refuges de forme de logement temporaire et très élémentaire, avec des services de soutien et accessoires limités visant à répondre à des besoins immédiats et à court terme, tandis que la définition d'établissement de soins pour bénéficiaires internes englobe un éventail beaucoup plus vaste d'utilisations qui se caractérisent généralement par un soutien et des programmes ou des services plus intensifs et qui hébergent habituellement les résidents pendant de plus longues périodes.

[225] Mme Van Buskirk et Mme O'Connell ont élaboré un tableau, qui se trouve aux

pages 4 à 6 de la déclaration de témoin de Mme Van Buskirk (pièce 40), pour aider à différencier le volet du refuge d'urgence de l'établissement proposé des volets de l'établissement de soins pour bénéficiaires internes, y compris les logements de transition et les établissements de soins (médicaux) spéciaux.

[226] M. Provost a également fourni des preuves détaillées au sujet de la distinction entre le refuge offert par l'AS et ses divers programmes de logements de transition à plus long terme, en soulignant que le nombre moyen de nuits passées par une personne dans le refuge à proprement parler était de 18 (et non de 61, comme les appelants l'avaient soutenu dans leurs observations écrites).

[227] Dans son témoignage, Mme Van Buskirk a très clairement indiqué qu'un refuge d'urgence comme forme de logement était fondamentalement différent d'un logement de transition, du point de vue du logement. En termes simples, elle a déclaré que, dans un refuge, les clients ne savent pas quelle couchette sera la leur d'un jour à l'autre, tandis que dans un logement de transition ou un établissement de soins pour bénéficiaires internes, les résidents savent quels sont leur chambre et leur lit et y laissent leurs effets personnels. Ils sont là pour participer aux programmes spécialisés qui sont nécessaires pour répondre à leurs besoins particuliers. Par opposition au cadre complet susmentionné servant à caractériser les refuges aux fins du zonage, M. Hicks a recommandé une approche axée exclusivement sur la question de savoir si les personnes qui accèdent à un logement ont "immédiatement besoin d'un refuge". Son approche exige nécessairement de tenir compte de la situation et des caractéristiques personnelles des particuliers. Par conséquent, elle pourrait être discriminatoire et contraire au principe bien établi selon lequel les caractéristiques personnelles ne constituent pas un fondement approprié pour trancher toute question se rapportant à l'utilisation des sols ou au zonage.

[228] En ce qui concerne les foyers de groupe pour les femmes qui fuient la violence familiale, Mme Van Buskirk a convenu que ces établissements offraient un logement temporaire à des personnes dans une situation d'urgence. Toutefois, elle a clairement

indiqué qu'un foyer de groupe était une forme de logement très différente d'un refuge qui fonctionnait comme unité d'habitation unique, généralement dotée d'une cuisine partagée et où les résidents vivaient et recevaient un soutien collectivement.

[229] Il est incontestable que le rapport afférent au règlement de restriction provisoire de 2008 n'a aucun statut juridique et ne reflète pas l'opinion actuelle sur la réglementation des services sociaux. Même si les appelants ont tenté d'élever le statut de ce rapport, tous les planificateurs de l'utilisation des sols, y compris M. Hicks, ont convenu qu'il reflétait les vues et les recommandations des membres du service d'urbanisme d'il y a environ 12 ans, qu'il n'avait aucun statut dans le processus d'aménagement du territoire et qu'il ne liait ni le Conseil, ni le service d'urbanisme, ni le Tribunal.

[230] En 2017, le service d'urbanisme a fourni au Conseil municipal ses motifs pour lesquels le rapport afférent au règlement de restriction provisoire de 2008 n'a aucune incidence sur l'examen de l'établissement proposé et du règlement de zonage et des modifications du Plan officiel y associés, y compris une note de service détaillée datée du 2 novembre 2017. Voici certains des plus importants motifs :

a. Même si le personnel a recommandé d'interdire les refuges sur les rues principales traditionnelles, le Conseil – tel qu'il était constitué en 2008 – a choisi de ne pas adopter une telle interdiction, ni dans le Plan officiel, ni dans le règlement de zonage.

b. Lorsque le Conseil veut interdire une utilisation dans une désignation ou une zone, il le fait expressément. Il l'a fait dans plusieurs cas, tant dans des politiques que dans des règlements, comme l'illustrent les exemples donnés par Mme O'Connell dans son témoignage; le Conseil, tel qu'il était constitué en 2008, n'a adopté aucune modification du règlement de zonage fournissant des directives ou une orientation au sujet de la caractérisation des utilisations relatives au logement social. Autrement dit, le rapport afférent au règlement de restriction provisoire de 2008 n'est d'aucune utilité pour caractériser les

utilisations comme des refuges ou comme d'autres types d'utilisation, tels des foyers de groupe ou des établissements de soins pour bénéficiaires internes;

c. Les demandes d'aménagement présentées par l'AS prévoient que des modifications propres à l'emplacement seront apportées au Plan officiel et au règlement de zonage. Il s'agit de modifications qui sont liées à l'établissement proposé et dont le bien-fondé doit être évalué sur le plan de l'aménagement du territoire.

[231] De plus, la non-applicabilité du contenu du vieux rapport afférent au règlement de restriction provisoire ressort du fait que le rapport n'a jamais été intégré à la politique d'aménagement du territoire qui a été assujettie aux rigueurs de la mise en œuvre des politiques en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, notamment l'obligation de consultation publique. Le Tribunal conclut donc que le rapport afférent au règlement de restriction provisoire de 2008 est sans pertinence au regard des considérations politiques. Le Tribunal conclut également que les arguments des appelants qui sont fondés sur ce rapport doivent aussi être rejetés pour les mêmes raisons.

[232] Le Tribunal n'accepte pas l'argument des appelants selon lequel l'article 2.1 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, qui exige que le Tribunal "tienne[...] compte de [...] toute décision ayant trait à la même question que prend un conseil municipal ou une autorité approbatrice en vertu de la présente loi", oblige le Tribunal en l'espèce à « tenir compte » de la décision d'adopter des modifications du règlement de zonage – dont plusieurs sont d'application générale dans l'ensemble de la Ville – que le Conseil a prise en 2008.

[233] Le Tribunal n'accepte pas non plus l'argument des appelants selon lequel l'approbation des modifications globales du Plan officiel nos. 76, 150 et 180 en 2009, 2017 et 2019 signifie que le défaut du Conseil d'ajouter les rues principales traditionnelles à la liste des désignations visées par la politique 3.1(4) du Plan officiel constitue une « décision » d'interdire les refuges sur les rues principales traditionnelles.

[234] Mme O’Connell a témoigné que le service d’urbanisme n’avait pas recommandé que des modifications soient apportées au Plan officiel en 2008 précisément parce que, après avoir examiné la politique 3.1(4), il avait conclu qu’elle ne s’appliquerait pas de manière à interdire les refuges sur les rues principales traditionnelles.

[235] Les appels dont le Tribunal est saisi portent sur les modifications propres au site du Plan officiel et du règlement de zonage que le Conseil a adoptées en toute connaissance des dispositions pertinentes du Plan officiel et du règlement de zonage faisant l’objet des modifications. En fait, la preuve indique que le service d’urbanisme n’a recommandé que l’AS demande des modifications au Plan officiel que pour s’assurer que le Conseil comprenne pleinement le cadre stratégique en vigueur régissant l’aménagement des refuges.

[236] Le Tribunal est d’accord avec l’avocat de la Ville pour dire que, si elle était acceptée par le Tribunal, l’interprétation proposée par les appelants exigerait que, dans chaque cas où il examinerait une demande propre à l’emplacement, le Tribunal [TRADUCTION] “tienne compte” de chaque décision qu’un conseil a déjà prise au sujet d’une question d’application générale s’appliquant à un site particulier. Le Tribunal convient qu’une telle façon de procéder serait à la fois impraticable et absurde.

[237] Le Tribunal accepte la preuve non contredite de Mme O’Connell, M. Tremblay, Mme Van Buskirk et M. Lorimer selon laquelle le volet des logements de transition de l’établissement proposé constitue un établissement de soins pour bénéficiaires internes et se distingue clairement du volet du refuge. Collectivement, ces personnes ont une connaissance approfondie de l’interprétation des règlements de zonage, de la distinction entre les divers types de logement social et de la conception de l’établissement proposé. Le Tribunal préfère leur preuve à l’interprétation non étayée que les appelants ont présentée.

[238] Le Tribunal rejette l’argument de M. Hicks selon lequel la définition de “centre de santé communautaire et de ressources” prévue dans le règlement de zonage interdit une telle forme d’utilisation dans un établissement polyvalent qui comprend également

un volet résidentiel. Le Tribunal est plutôt d'accord avec Mme O'Connell et M. Tremblay, qui ont tous les deux fait valoir que l'établissement proposé était décrit à juste titre comme un refuge et un établissement de soins pour bénéficiaires internes; ils ont ajouté que, hormis la définition de l'utilisation, aucune disposition du règlement de zonage n'empêcherait l'exploitation d'un centre de santé communautaire et de ressources sur une propriété ou dans un bâtiment également utilisé à des fins résidentielles.

[239] En contre-interrogatoire, M. Hicks n'a pu fournir de motif valable – du point de vue de l'aménagement du territoire – justifiant qu'un centre de santé communautaire et de ressources ne puisse coexister dans un bâtiment comprenant également des logements de nuit ou des unités résidentielles. M. Hicks a convenu que, dans la mesure où son interprétation de la définition était acceptée, il serait convenablement remédié au problème au moyen d'une autre modification apportée au règlement de zonage à l'égard de l'établissement proposé.

[240] Le Tribunal préfère l'interprétation présentée par Mme O'Connell et M. Tremblay sur la question et convient que la modification adoptée par le Conseil représente un bon aménagement du territoire et qu'il n'est pas nécessaire d'apporter une autre modification au règlement.

[241] L'article 134 du règlement de zonage énonce certaines normes de rendement qui ne s'appliquent qu'aux refuges. Ces normes comprennent une distance minimale de séparation de 500 mètres entre un refuge donné et tout autre refuge, ainsi qu'une limite de quatre refuges dans le Quartier 12. Les appelants n'ont présenté aucune preuve pertinente à l'appui de leur prétention selon laquelle la distance minimale de séparation de 500 mètres et la limite du nombre de refuges sont nécessaires afin d'éviter une « surconcentration » de refuges ou de services sociaux.

[242] Les appelants se fondent sur le témoignage de la professeure Benali en ce qui concerne la [TRADUCTION] “dose maximale” de refuges dans le Quartier 12. La professeure Benali a été reconnue comme experte en tant que [TRADUCTION] “géographe urbaine spécialisée dans le domaine des conflits municipaux”. Selon elle, et

comme l'ont indiqué les appelants dans leurs observations finales, les municipalités devraient limiter le [TRADUCTION] "fardeau des soins que les groupes marginalisés [...] faisaient peser sur une collectivité". À l'appui de son opinion, la professeure Benali a mentionné [TRADUCTION] "d'autres études de cas", qu'elle n'avait pas contribué à préparer et qu'elle n'a ni produites ni désignées dans son témoignage. Cette preuve n'est manifestement pas digne de foi, en plus d'être sans pertinence du point de vue de l'aménagement du territoire.

[243] À l'audience, M. Provost et Mme Van Buskirk étaient les seuls témoins qui possédaient une expertise en matière de prestation de services sociaux et de fourniture de logements aux sans-abris. Mme Van Buskirk a témoigné que les services sociaux, dont les refuges, étaient situés là où ils étaient nécessaires et contribuaient au bien-être des collectivités adjacentes. Elle a soutenu que toute préoccupation relative à la [TRADUCTION] "surconcentration" découlait des perceptions négatives et non fondées au sujet des personnes ayant recours à ces services. Au nom de l'AS, M. Provost a confirmé que la propriété visée avait notamment pour avantage d'être située à proximité d'une grande partie de la clientèle de l'établissement proposé.

[244] Selon la preuve non contredite de Mme O'Connell, les distances minimales de séparation et la limite du nombre de refuges, qui ont été adoptées en 2008, ne représentent plus un bon aménagement du territoire. Elle était d'avis qu'il fallait aborder les dispositions de l'article 134 au moment d'élaborer la modification du règlement de zonage, étant donné que tant le paragraphe 134(1) que le paragraphe 134(5) exigent de tenir compte des autres refuges situés à proximité de l'établissement proposé. Elle a indiqué qu'elle avait reçu, en août 2017, une liste d'établissements qui devrait être examinée, car il s'agissait peut-être de refuges. Mme O'Connell a consulté le service d'interprétation du zonage de la Ville, le personnel des Services sociaux et communautaires de la Ville, ainsi que la direction du bâtiment afin de préparer une caractérisation raisonnée de chaque établissement figurant dans la liste.

[245] Cette analyse a été reproduite dans la déclaration de témoin de Mme Van

Buskirk et a été examinée et confirmée tant par Mme O'Connell que par Mme Van Buskirk dans leur témoignage oral. En se fondant sur les renseignements disponibles à l'heure actuelle, elles ont toutes les deux conclu qu'il y a actuellement quatre refuges exploités dans le Quartier 12, dont l'un est le Centre Booth existant de l'AS, sur la rue George dans le Marché By, les trois autres étant la Mission et les Bergers de l'espoir (deux autres grands refuges dans le Marché By), ainsi que le refuge pour jeunes femmes Evelyn Horne, dont l'emplacement n'est pas divulgué pour protéger la sécurité des résidentes.

[246] Ayant conclu qu'en novembre 2017, il n'y avait que quatre refuges dans le Quartier 12 (dont aucun ne semble être situé sur le chemin de Montréal), le service d'urbanisme, dans son rapport présenté au Comité de l'urbanisme et au Conseil, a indiqué que l'établissement proposé, qui remplacera l'établissement existant de l'AS sur la rue George, semblerait être conforme à l'article 134 du règlement de zonage.

[247] Néanmoins, vu les caractérisations concurrentes des établissements résidentiels existants qui desservent les populations marginalisées ou à risque dans le Quartier 12, et compte tenu de la possibilité qu'il y ait d'autres refuges dans le Quartier 12 dont la Ville n'est actuellement pas au courant, la modification du règlement de zonage recommandée par le service d'urbanisme au Conseil comprend des dispositions qui exemptent l'établissement proposé de l'application des dispositions pertinentes de l'article 134 du règlement de zonage. La motion 61/8 adoptée par le Conseil municipal, qui exige le retrait de l'autorisation de zonage pour un refuge à l'emplacement actuel de l'AS au Marché By (Centre Booth), démontrait clairement l'importance du fait que l'établissement proposé représente le déménagement d'un refuge existant d'un secteur où il y a actuellement trois grands refuges à proximité les uns des autres vers un nouvel emplacement qui ne bénéficie pas de ce service.

[248] Il est aussi évident que le Conseil a été informé de l'existence d'opinions divergentes au sujet de la caractérisation des utilisations à des fins de refuge, du nombre de refuges existants dans le Quartier 12 et de la possibilité qu'il existe d'autres

refuges non conformes légaux actuellement non désignés. Il a néanmoins choisi d'adopter des modifications du règlement de zonage excluant l'établissement proposé de l'application des exigences relatives à la distance minimale de séparation et de la [TRADUCTION] "limite du nombre de refuges" prévues à l'article 134 du règlement de zonage.

Obligation de consulter la communauté francophone – La position des appelants

[249] Les appelants soutiennent que la Ville n'a pas consulté la communauté francophone ni tenu compte des intérêts particuliers de celle-ci dans le cadre de son approbation des modifications. Plus précisément, les appelants critiquent la Ville pour ne pas avoir respecté ses propres politiques en matière d'inclusion (comme le Plan des services à la personne, l'Optique d'équité et d'inclusion et le Portrait de la diversité), qui s'appliquent toutes aux demandes d'aménagement. Les appelants font valoir que la Ville a agi de façon inappropriée en ne tenant pas compte des intérêts de la communauté francophone lorsqu'elle a adopté les modifications du Plan officiel nos. 199 et 200 ainsi que le règlement de zonage no. 2018-301.

[250] Les appelants allèguent que la Ville n'a pas tenu compte du rôle joué par Vanier dans la progression et l'amélioration de l'identité francophone et dans la protection ou la lutte contre l'assimilation, et ce, des deux manières suivantes :

- 1) la Ville ne s'est pas acquittée de son obligation, [TRADUCTION] "en vertu de la DPP et de ses propres politiques, d'examiner si l'établissement proposé était conforme à la directive de politique visant à favoriser une communauté francophone de Vanier et une communauté francophone élargie saines et sûres, où il fait bon vivre". Il est allégué que ce défaut a une incidence sur le rôle institutionnel plus vaste joué par Vanier;
- 2) la Ville n'a pas fait participer la communauté francophone au processus décisionnel et n'a pas tenu compte de sa perspective unique.

[251] Les appelants renvoient au préambule de la DPP, qui prévoit que celle-ci “reconnaît la diversité de l’Ontario” et que cet objectif est complété par la section 1.1.1, qui traite de la nécessité de bâtir des collectivités saines et sûres, où il fait bon vivre.

[252] Le terme « collectivités » employé dans cette politique désigne autre chose qu’une municipalité et peut être à une autre échelle. Dans *Nabbout v. Tecumseh (Town)* 2018 CarswellOnt 750, la Commission a analysé le sens du terme “collectivité” à la section 1.1.1. de la DPP (aux paragraphes 27-29) et a conclu ce qui suit :

[TRADUCTION]

[27] La subjectivité du terme « collectivité » est certes la raison pour laquelle celui-ci ne figure pas dans la longue liste de termes définis dans la DPP. Il n’est aussi pas étonnant que le Conseil ait entendu différentes idées au sujet de la collectivité, qui n’étaient pas les mêmes chez les planificateurs que chez les résidents. Par exemple, selon M. Hillman, la « collectivité » aux fins de l’analyse du Conseil devrait être la municipalité dans son ensemble. Si tel était le cas, le Conseil pourrait certainement comprendre comment l’aménagement proposé profiterait à la municipalité dans son ensemble et permettrait peut-être de réaliser les objectifs d’une collectivité saine énoncés dans la DPP. Cependant, le Conseil ne peut faire correspondre une telle interprétation au libellé de la DPP.

[28] Lors d’une précédente occasion, une différente formation du Conseil a examiné le sens du terme « collectivité » dans la DPP et a conclu que celui-ci n’avait pas le même sens que le terme « municipalité ». La présente formation est d’accord, pour les mêmes raisons que celles formulées par le vice-président Schiller, à savoir, que la DPP emploie les termes « collectivité » et « municipalité » dans tout le document; si les rédacteurs avaient voulu que la « collectivité » englobe toute une municipalité, ils auraient logiquement employé un seul terme : « municipalité ». La présente formation convient aussi que le terme « collectivité » dans la DPP vise à désigner autre chose qu’une municipalité, quelque chose de plus petit.

[29] La définition de « collectivité » dans une affaire donnée est nécessairement subjective et contextuelle [...].

[253] Tout comme la DPP reconnaît qu’il est important que les autorités en matière d’aménagement du territoire consultent les collectivités autochtones au sujet des questions liées à l’aménagement du territoire, les communautés peuvent être définies à l’échelle de la communauté francophone. Le Plan des services à la personne de la Ville reconnaît ce qui suit :

La nouvelle Ville d’Ottawa est avant tout une communauté faite de communautés.
La ville fusionnée est composée de nombreuses communautés plus petites,

chacune définie diversement par sa géographie, son identité et ses intérêts communs. En conséquence, le thème du développement communautaire doit être au centre de la planification et du développement à long terme.

[...]

Un engagement envers le travail conjoint avec les communautés d'identité et d'intérêts confirme l'importance des réseaux sociaux qui relient ces communautés dans la réalisation d'une planification et d'une croissance axée sur les communautés.

[254] Le Plan des services à la personne ajoute ce qui suit :

Les quartiers sont des entités physiques dans la ville — des éléments déterminés par des modèles et des limites d'aménagement, en plus des caractères distinctifs du cadre bâti. De la même manière, les quartiers sont des réseaux — de personnes, de capital social. Des quartiers sains ajoutent infiniment à la qualité de vie, offrant de belles occasions d'interaction spontanée et assurant sécurité, protection et soutien aux citoyens.

De nombreux facteurs déterminent le niveau de santé et le sentiment de sécurité des résidents et des communautés où ils habitent. Un revenu suffisant, un logement abordable, une alimentation adéquate, des services d'urgence efficaces, un emploi stable et le soutien d'une communauté bienveillante contribuent tous à la santé physique, au sentiment de bien-être et à la capacité de participer à la vie communautaire.

[255] La Ville reconnaît également que Vanier, qui est unique parmi tous les autres quartiers à Ottawa, a historiquement été défini et demeure défini par son identité francophone.

[256] De plus, le Guide de l'Optique d'équité et d'inclusion de la Ville mentionne expressément les Francophones comme groupe de personnes qui risquent l'exclusion. Le Portrait de la diversité Les Francophones, publié sous les auspices de l'Optique d'équité et d'inclusion, précise que l'inclusion des Francophones signifie que :

les organisateurs d'une assemblée ou d'une consultation publique pensent à des moyens d'intégrer les Francophones sans qu'on ait besoin de le leur rappeler;

l'optique francophone et la consultation de la communauté francophone font partie intégrante de la planification de chaque politique [...] de la Ville.

[257] M. Miguelez a admis volontiers que le Plan des services à la personne, l'Optique d'équité et d'inclusion et le Portrait de la diversité demeurent des politiques en vigueur

de la Ville qui s'appliquent aux demandes d'aménagement. Il a également convenu qu'à tout le moins, les politiques de l'Optique d'équité et d'inclusion exigeaient que les Francophones soient consultés et reçoivent des documents en français et que la Ville tienne compte de leur perspective unique, comme cela a été fait dans le cas du Programme de revitalisation du chemin de Montréal.

[258] En l'espèce, en vertu de la DPP et de ses propres politiques, la Ville avait l'obligation d'examiner si l'établissement proposé était conforme à la directive de politique visant à favoriser une communauté francophone de Vanier et une communauté francophone élargie saines et sûres, où il fait bon vivre. Elle a précédemment reconnu le rôle central de l'identité communautaire eu égard à l'objectif de favoriser des collectivités saines et sûres, où il fait bon vivre, l'importance de consulter la communauté francophone de façon appropriée, ainsi que les risques liés à l'absence de consultation.

[259] De plus, la section 4.6 de la DPP prévoit que celle-ci est mise en œuvre dans le respect du *Code* et de la *Charte canadienne des droits et libertés* (« *Charte* »).

[260] M. Miguelez a expliqué qu'en tant que planificateur de l'utilisation des sols, il ne renverrait pas au *Code* ni à la *Charte*, mais qu'il connaissait bien le principe exigeant le respect et la protection des minorités, notamment les minorités linguistiques. Il a ajouté que le Conseil municipal avait adopté des politiques qui tiennent compte de cette obligation, en particulier dans le Plan des services à la personne et le guide de l'Optique d'équité et d'inclusion. M. Miguelez a reconnu que les droits des minorités pouvaient être tant individuels que collectifs.

[261] Ainsi, l'article 4.6 du *Code* intègre le principe non écrit de la Constitution exigeant le respect et la protection des minorités, y compris les minorités linguistiques du Canada. Ce principe et son application au processus décisionnel discrétionnaire ont été examinés par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*, 2001 CarswellOnt 4275 (ONCA) ("*Lalonde*"), qui portait sur une contestation de la décision de la Commission intimée de réduire

radicalement le nombre de services à l'hôpital Montfort, le seul hôpital véritablement francophone de la province.

[262] Dans *Lalonde*, la Cour d'appel a expliqué ce qui suit (au paragraphe 114) :

Le principe du respect et de la protection des minorités est une caractéristique structurelle fondamentale de la Constitution canadienne, qui explique et transcende à la fois les droits des minorités expressément garantis dans le texte de la Constitution. C'est un domaine où, comme l'explique la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la sécession*, à la p. 292 R.C.S., « [u]ne lecture superficielle de certaines dispositions spécifiques du texte de la Constitution, sans plus, pourrait induire en erreur ». Cette caractéristique structurelle de la Constitution ne ressort pas uniquement des garanties spécifiques en faveur des minorités. Elle imprègne tout le texte, et comme nous l'avons expliqué, elle joue un rôle vital dans la modulation du contenu et des frontières des autres caractéristiques structurelles de la Constitution : le fédéralisme, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et la démocratie.

[263] Bien que la Cour d'appel ait décidé que le principe non écrit de la Constitution exigeant la protection des minorités a une force normative, il n'y a pas lieu de l'invoquer de façon indépendante en l'espèce. En fait, comme l'a admis M. Miguez, la DPP favorise des collectivités saines et sûres, où il fait bon vivre (y compris les communautés francophones), et la Ville a adopté des politiques conformes à ce principe.

[264] De plus, la DPP doit être mise en œuvre en conformité avec la *Charte*, y compris le principe du respect et de la protection des minorités linguistiques. En l'espèce, ce principe aide donc à interpréter la DPP et les politiques pertinentes de la Ville.

[265] Dans l'arrêt *Lalonde*, la Cour a conclu que, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire quant à la définition de l'intérêt public, la Commission était tenue, en vertu des principes fondamentaux de la Constitution, d'accorder suffisamment de poids et d'importance au rôle institutionnel joué par Montfort pour la survie de la minorité franco-ontarienne. La Commission avait considéré que cela dépassait le cadre de son mandat, rendant ses directives sujettes à révision judiciaire.

[266] Dans *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*,

1999 CarswellOnt 4167 (Cour divisionnaire de l'Ontario), au paragraphe 106, la Cour divisionnaire, dont la décision a été confirmée en appel, a décidé que, compte tenu du principe constitutionnel du respect et de la protection des minorités :

la Commission n'était pas libre d'exécuter seulement son mandat de « restructuration des services de santé », et de faire fi du rôle institutionnel plus vaste joué par [...] Montfort en tant que centre vraiment francophone, nécessaire à la progression et à l'amélioration de l'identité franco-ontarienne comme minorité culturelle et linguistique en Ontario et à la protection de cette culture contre l'assimilation.

[267] Ainsi, le principe du respect et de la protection des droits linguistiques des minorités est un outil utile non seulement pour interpréter une loi, mais aussi pour évaluer la validité de la mise en œuvre de cette loi par une entité gouvernementale. Selon les appelants, en tant qu'entité gouvernementale, la Ville n'est pas libre d'évaluer seulement la forme bâtie de l'établissement proposé et de faire fi du rôle institutionnel plus vaste joué par Vanier et ses institutions en tant que centre vraiment francophone, nécessaire à la progression et à l'amélioration de l'identité franco-ontarienne comme minorité culturelle et linguistique en Ontario et à la protection de cette culture contre l'assimilation.

[268] En l'espèce, les appelants soutiennent que la Ville a commis une erreur en ne tenant pas compte de l'incidence de l'établissement proposé sur la vitalité de la communauté francophone ni du rôle joué par Vanier dans la progression et l'amélioration de l'identité francophone et dans la protection ou la lutte contre l'assimilation. Selon le propre expert de la Ville, celle-ci était d'avis que de telles considérations étaient sans pertinence et allaient au-delà des questions en litige relatives à l'aménagement du territoire. M. Miguelez a témoigné qu'il était inutile de tenir compte du fait que Vanier est un lieu emblématique pour les Francophones, constitue un patrimoine vivant, est le seul quartier francophone historique qui reste dans le centre d'Ottawa et possède le plus grand nombre d'institutions francophones parmi tous les quartiers d'Ottawa – des institutions dont il admet qu'elles sont vitales pour la communauté francophone.

[269] Dans *Giroux c. Ontario (Ministre des Services aux consommateurs et aux entreprises)* 2005 CarswellOnt 2587 (Cour divisionnaire de l'Ontario), au paragraphe 27, la Cour divisionnaire a souligné ce qui suit :

dans l'arrêt *Lalonde*, la Cour d'appel a insisté sur le fait que l'hôpital Montfort jouait un rôle spécial, unique et important dans la communauté. Outre les services qui y étaient offerts à la communauté en français, l'hôpital Montfort était une institution fondée par la minorité et un symbole de cette communauté.

[270] La jurisprudence reconnaît ainsi l'importance des symboles pour la communauté minoritaire francophone. En l'espèce, la professeure Lamoureux et, dans une moindre mesure, la professeure Benali, ont témoigné que Vanier a une influence critique sur les représentations qu'ont les Francophones de leur propre communauté et que ces représentations jouent un rôle sur le plan de l'identité linguistique et peuvent avoir une incidence sur le comportement, y compris l'utilisation de la langue. De plus, la Ville a mis en œuvre des politiques qui traitent de l'identité de Vanier comme bastion unique de la culture et de l'identité francophones, ainsi que de l'importance d'honorer et de célébrer cette identité. Comme il est mentionné ci-dessus, M. Miguelez a admis que Vanier était un lieu emblématique pour les Francophones et qu'on ne pouvait considérer que la Ville n'était pas au courant de l'héritage francophone de Vanier ou de l'importance de Vanier pour la communauté francophone au sens large.

[271] La Ville a également adopté des politiques dont M. Miguelez a convenu qu'elles exigeaient que la Ville fasse participer la communauté francophone au processus décisionnel et tienne compte de sa perspective unique.

[272] Selon les appelants, la communauté francophone n'a tout simplement pas été consultée et sa perspective n'a pas été prise en considération en l'espèce. Rien ne prouve que la Ville ait tenu compte des intérêts particuliers de la communauté francophone dans le cadre de son approbation des modifications. D'après les appelants, la Ville et l'AS ont délibérément gardé les demandes secrètes jusqu'à ce qu'elles aient été présentées et, par la suite, les documents relatifs aux demandes n'ont même pas été publiés en français.

[273] De l'avis des appelants, la Ville ne s'est même pas conformée aux exigences minimales dans le cadre d'une demande qui avait le potentiel de perturber considérablement un bastion unique et critique de la culture francophone à Ottawa.

[274] M. Miguelez a témoigné qu'il devait y avoir un [TRADUCTION] "équilibre" entre les intérêts de divers groupes minoritaires – en l'espèce, entre les besoins des sans-abris et ceux de la population francophone. Son témoignage à cet égard a fait écho à celui de la professeure Benali. Selon les appelants, il est clair qu'un tel équilibre n'existe pas ou n'a même pas été pris en considération en l'espèce.

[275] Les appelants soutiennent qu'il ne faut accorder aucun poids à certaines conclusions tirées par M. Miguelez dans sa déclaration de témoin parce qu'il n'était pas au courant des détails des demandes, étant donné qu'il ne les avait pas examinées. Il n'a effectué aucune étude lui-même (si ce n'est d'examiner les données démographiques disponibles), n'a pas consulté la communauté francophone et n'a pas tenu compte des incidences sur les représentations et l'identité linguistiques. Il n'a pas tenu compte du rôle joué par Vanier dans la protection ou la lutte contre l'assimilation.

[276] Non seulement la Ville n'a-t-elle pas tenu compte des intérêts de la communauté francophone unique et vitale de Vanier, ni des incidences sur celle-ci, elle n'a pas jugé bon de répondre aux nombreuses preuves présentées par les appelants à cet égard au moyen de preuves dignes de foi ou présentées par des témoins qualifiés.

Analyse et conclusions – Obligation de consulter la communauté francophone

[277] Le Tribunal est d'accord avec l'observation de la Ville selon laquelle les revendications constitutionnelles des appelants sont fondées sur : (1) la notion qu'une augmentation de la criminalité attribuable à la présence de l'établissement proposé aura une incidence sur les Francophones et les résidents autochtones à Vanier; et (2) la notion que les attitudes du public à l'égard de l'existence de l'établissement proposé auront une incidence négative sur les perceptions au sujet de Vanier, ce qui nuira aux Francophones à Vanier. Le Tribunal rejette ces revendications.

[278] Premièrement, le Tribunal est compétent pour examiner des questions constitutionnelles, pourvu qu'elles se rapportent à des préoccupations légitimes en matière d'aménagement du territoire. Les questions soulevées par les appelants ne sont pas des questions légitimes en matière d'aménagement du territoire et l'évocation de la Constitution ne change pas ce fait.

[279] Deuxièmement, les revendications constitutionnelles ne peuvent être présentées dans l'abstrait. Elles doivent être étayées par des faits. Une revendication fondée sur la *Charte* ne saurait reposer sur des incidences hypothétiques, et les appelants n'ont présenté aucune preuve établissant l'existence des incidences qu'ils allèguent.

[280] Les témoins des appelants ont convenu que leurs préoccupations au sujet des taux de criminalité étaient fondées uniquement sur des perceptions et des hypothèses, plutôt que sur des preuves vérifiables démontrant que l'existence d'un refuge cause une augmentation de la criminalité.

[281] De même, bien que les professeurs Benali et Lamoureux aient toutes les deux mentionné la crainte présumée que les Franco-Ontariens aient une moins bonne perception de Vanier si la proposition de l'AS était mise en œuvre, il n'y avait aucune preuve directe réelle d'une telle perception chez quelque Franco-Ontarien que ce soit, y compris chez les appelants. Ni la professeure Benali ni la professeure Lamoureux n'ont déclaré avoir une telle perception.

[282] Le Tribunal reconnaît qu'il lui incombe de tenir compte du fait que l'établissement proposé a pour objectif de fournir des services nécessaires aux personnes souffrant de problèmes de santé physique et mentale et aux personnes âgées qui ne peuvent plus se payer un logement, ainsi qu'aux membres d'autres groupes protégés qui cherchent à se loger et à manger. L'objectif de répondre aux besoins de ces personnes doit être proportionnellement mis en équilibre avec les droits revendiqués par les appelants. Le Tribunal conclut que, vu qu'il n'est pas contesté que l'établissement proposé remplira d'importantes fonctions sociales, et vu que les droits constitutionnels revendiqués par les appelants sont non formés et non fondés, la balance des intérêts en jeu penche

clairement en faveur de la Ville et du demandeur.

[283] L'argument des appelants selon lequel la Ville a violé le principe non écrit n'est fondé ni en droit ni en fait.

[284] La Ville a reconnu que la *Loi sur l'aménagement du territoire* et la DPP de 2014 doivent être mises en œuvre et interprétées en conformité avec la *Charte*, qui comprend des principes constitutionnels non écrits. Bien que la *Loi sur l'aménagement du territoire* et la DPP de 2014 ne prévoient ni ne mentionnent de droits spécifiques pour les Francophones, la Ville doit les mettre en œuvre de manière qu'elles ne violent pas les droits existants des Francophones. Les appelants n'ont pas précisé quel droit constitutionnel écrit a été violé par la Ville; par conséquent, leur argument constitutionnel concernant la communauté francophone repose sur un fondement constitutionnel inexistant.

[285] La Ville se fonde sur une décision récente rendue par la Cour d'appel de l'Ontario dans *Toronto (City) v. Ontario (Attorney-General)*, 2019 ONCA 732, 2019 CarswellOnt 14847, à la page 11, paragraphe 87. Citant la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, au paragraphe 54, cette décision réaffirme qu'il existe "des raisons impératives d'insister sur la primauté de notre Constitution écrite" parce que les principes constitutionnels non écrits sont [TRADUCTION] "des concepts indéterminés, ouverts et contestés". Le recours à ces principes comme motifs justifiant que l'on invalide une loi équivaldrait à de la [TRADUCTION] "gouvernance judiciaire".

[286] La Ville soutient que le Tribunal est habilité par la *Loi sur l'aménagement du territoire* à approuver ou à désapprouver des règlements municipaux, comme les règlements de zonage et les modifications apportées aux plans officiels. Par analogie avec les tribunaux judiciaires, dont le rôle consiste à évaluer la constitutionnalité des lois, le rôle administratif du Tribunal consiste à examiner les lois et à évaluer leur conformité avec la *Loi sur l'aménagement du territoire* et les instruments qui s'y rapportent. Le Tribunal est d'accord avec l'avocat de la Ville pour dire que, tout comme

les tribunaux ne doivent pas invalider des lois en se fondant sur des concepts indéterminés, ouverts et contestés, le Tribunal devrait s'abstenir d'abroger des instruments municipaux portant sur l'aménagement du territoire en se fondant sur de tels motifs indéterminés.

[287] Le Tribunal accepte également l'argument de la Ville selon lequel la preuve démontre clairement que, loin d'ignorer le rôle institutionnel plus vaste joué par Vanier :

- a) d'une part, le plan d'implantation sera adapté au patrimoine culturel de Vanier, en conformité avec le Plan officiel;
- b) d'autre part, la Ville a adopté plusieurs politiques globales et initiatives pour célébrer le rôle institutionnel plus vaste joué par Vanier dans la communauté francophone.

[288] Le Tribunal convient avec l'avocat de la Ville que la prétention des appelants selon laquelle les Francophones ont été exclus du processus de consultation est sans fondement. Selon la Ville, les allégations des appelants sont largement fondées sur l'hypothèse selon laquelle l'établissement proposé est incompatible avec un environnement [TRADUCTION] "sain et sûr, où il fait bon vivre" pour toutes les collectivités. La preuve des appelants, y compris les témoignages des professeures Benali et Lamoureux à cet égard, est insuffisante.

[289] En ce qui a trait aux allégations des appelants portant que la Ville a agi de façon inappropriée en ne tenant pas compte des intérêts de la communauté francophone et que l'établissement proposé aura des incidences sociales préjudiciables sur Vanier, y compris les communautés francophones et autochtones, le Tribunal convient avec la Ville que ces allégations sont sans fondement.

[290] En ce qui concerne les critiques que les appelants ont dirigées contre la Ville pour ne pas avoir respecté ses propres politiques en matière d'inclusion (comme le Plan des services à la personne, l'Optique d'équité et d'inclusion et le Portrait de la

diversité), qui s'appliquent toutes aux demandes d'aménagement, la Ville a reconnu que ces politiques désignent les Francophones comme groupe de personnes qui risquent l'exclusion et que des mesures particulières doivent être prises pour s'assurer de les inclure de façon proactive dans les réunions et consultations publiques.

Cependant, les appelants ont formulé leurs critiques en ignorant la preuve fournie par la Ville et l'AS, laquelle démontre clairement que les Francophones ont été inclus dans toutes les étapes et tous les aspects du processus de consultation se rapportant aux modifications du Plan officiel et du règlement de zonage.

[291] Mme O'Connell a témoigné que la Ville :

- avait reçu des observations dans les deux langues officielles et que, lorsqu'elle avait reçu des commentaires en français, elle avait fourni une réponse en français;
- avait publié un site Web résumant la demande et toute la rétroaction reçue de la part du public, tant en anglais qu'en français;
- avait fourni un résumé de la recommandation du personnel du service d'urbanisme;
- avait veillé à ce que des membres du personnel et des représentants de l'AS bilingues soient présents à la séance d'information publique organisée en l'espèce avant la réunion publique obligatoire;
- avait distribué le résumé de la demande inclus dans l'outil de recherche des demandes d'aménagement, tant en français qu'en anglais;
- avait veillé à ce que des membres du personnel bilingues soient présents à la réunion du Comité de l'urbanisme;
- avait veillé à ce que la présentation du personnel à la réunion du Comité de

l'urbanisme soit donnée en partie en français et en partie en anglais;

- avait veillé à ce qu'une traduction simultanée soit disponible à la réunion du Comité de l'urbanisme pour les membres du public qui voulaient s'adresser aux conseillers en français;
- avait veillé à ce que le rapport détaillé présenté par le service d'urbanisme au Comité de l'urbanisme et au Conseil soit traduit dans son intégralité et disponible dans l'une ou l'autre des langues officielles; il s'agit d'une mesure qui est prise précisément lorsque des commentaires au sujet des demandes sont reçus en français.

[292] Compte tenu de la preuve décrite ci-dessus, le Tribunal ne peut tout simplement pas accepter les arguments des appelants sur la question.

[293] Cependant, il ressort manifestement du rapport présenté au Comité de l'urbanisme que les participants au processus de consultation ont exprimé des préoccupations, notamment en ce qui concerne la disponibilité des services en français à l'établissement proposé, ainsi qu'au sujet de l'impact de celui-ci sur l'identité francophone de Vanier. Il ressort aussi clairement du rapport que la Ville a répondu à toutes ces préoccupations. Par conséquent, tout argument selon lequel la Ville ne s'est pas acquittée de ses obligations à cet égard dans le cadre du processus de demande est dénué de fondement.

[294] Quant à l'importance emblématique de Vanier pour la communauté franco-ontarienne, personne ne la conteste. La preuve a démontré que la Ville avait déployé des efforts constants et proactifs pour protéger et promouvoir cette importance emblématique. De plus, il est convenu que les politiques et initiatives de la Ville se rapportant à Vanier auront des incidences positives sur la communauté.

[295] L'allégation des appelants selon laquelle l'établissement proposé aura des incidences culturelles négatives dans ses environs est nécessairement fondée sur

l'hypothèse que le fait de fournir une assistance aux sans-abris est en quelque sorte incompatible avec les valeurs de Vanier, des Francophones ou des Autochtones — une position clairement erronée, puisque la preuve démontre que l'établissement proposé tiendra compte des considérations culturelles et que les services de l'AS continueront à être offerts en français, comme l'exigent les accords de financement conclus avec la Ville.

[296] De plus, la propriété visée se trouve dans la zone cible du Plan d'art public de Vanier et du chemin de Montréal, qui vise à orienter la fourniture d'œuvres d'art publiques culturellement pertinentes le long du chemin de Montréal. Il n'est pas contesté que, dans le plan d'implantation, l'AS a prévu des œuvres d'art publiques qui reconnaissent le patrimoine culturel de Vanier et qui seront aménagées en consultation avec les intervenants. La professeure Benali, la professeure Lamoureux et M. Maracle ont tous convenu que la fourniture d'œuvres d'art publiques culturellement pertinentes sur le chemin de Montréal serait avantageuse pour Vanier.

[297] Le processus d'examen du plan d'implantation se poursuivra quand les modifications proposées seront en vigueur, le cas échéant, et offrira des possibilités de participation aux intervenants, notamment sur la question du volet d'art public proposé.

[298] L'adoption de la motion 61/11 par le Conseil comme corollaire à son approbation des modifications proposées au Plan officiel le 22 novembre 2017 exige de créer un comité consultatif sur l'examen du plan d'implantation et les programmes qui soit interdisciplinaire et consultatif. Les planificateurs de la Ville et les appelants ont convenu qu'un tel comité constituerait le forum approprié pour assurer la participation de la communauté aux décisions concernant des éléments tels que la fourniture d'œuvres d'art publiques.

[299] L'établissement proposé sera également aménagé dans le contexte des politiques et initiatives globales de la Ville visant spécifiquement à améliorer le développement social, économique et culturel de Vanier. Ces politiques découlent de la section 1.4.1 du Plan secondaire, ou seront mises en œuvre conformément à celle-ci.

La section 1.4.1 ajoute que “ [l]’art public, le mobilier urbain, les infrastructures et l’interprétation contemporaine qu’offre la conception des bâtiments sont quelques-uns des éléments reflétant l’histoire du Quartier français”. À titre de politique, le Plan secondaire prévoit que “ [l]es bâtiments, la conception et les éléments du paysage de rue des aménagements et des réaménagements salueront l’histoire du Quartier français”.

[300] M. Miguelez a témoigné que la Ville mettait actuellement en œuvre un grand plan de renouvellement des infrastructures appelé le Projet de revitalisation du chemin de Montréal, dont la vision est de “construire une rue principale dynamique et accueillante dotée d’un réseau de transport équilibré qui permettra aux résidents et aux commerces de prospérer”.

[301] La preuve a également permis de constater que le Projet de revitalisation culturelle de Vanier est aussi en cours. Selon M. Miguelez, il s’agit d’une initiative des Services culturels de la Ville, fondée sur des initiatives similaires à St-Germain-des-Prés (Paris) et Soho (New York). Les programmes qui feront partie du projet visent à créer des incitations pour attirer les artistes vers des quartiers comme Vanier et à améliorer les relations entre les artistes et les autres résidents du quartier. Dans le cadre du projet, la Ville souhaite collaborer avec des organisations artistiques et de mise en valeur du patrimoine, ainsi qu’avec les communautés ethnoculturelles présentes dans chaque district des arts et de la culture, dont la communauté francophone. D’après M. Miguelez, le programme a pour but de tirer profit de la présence d’artistes à Vanier et de s’en servir comme catalyseur de l’aménagement du territoire d’une manière socioéconomique.

[302] Bref, la preuve qui a été présentée au Tribunal démontre que l’établissement proposé sera sensible à la diversité culturelle de Vanier et sera aménagé dans le cadre des efforts de revitalisation visant à améliorer et à promouvoir le patrimoine culturel de Vanier.

[303] La preuve démontre également que, plutôt que d’avoir des incidences négatives

qui minent les considérations culturelles façonnant le chemin de Montréal et le quartier Vanier, l'établissement proposé est bien conçu pour tenir compte de ces considérations, et que tant l'AS que la Ville se sont penchées sur la question.

[304] M. Miguelez a témoigné sur l'incidence prévue de l'établissement proposé sur les droits des Francophones, ainsi qu'au sujet des réponses aux préoccupations exprimées par la collectivité de Vanier. Il a fourni une description démographique du quartier de Vanier, un aperçu de la disponibilité des services destinés à la communauté francophone partout dans la région d'Ottawa, de même qu'une description des initiatives pertinentes dirigées par la Ville qui ciblent la collectivité de Vanier.

[305] Ses données statistiques sur la répartition de la communauté francophone dans la moitié est d'Ottawa visaient simplement à fournir des renseignements contextuels sur la répartition des Francophones à Ottawa et avaient pour but principal de démontrer qu'il existe des concentrations de Francophones dans des secteurs d'Ottawa autres que Vanier. Les appelants n'ont pas contesté le fait que la population francophone dans ces secteurs a diminué au fil des ans.

[306] La Ville ne nie pas que Vanier conserve une importante concentration d'institutions francophones. Ce fait reflète le caractère de Vanier comme quartier francophone historique qui, jusqu'à ce jour, demeure important pour les Francophones. Cependant, il est aussi vrai qu'il existe des institutions francophones ailleurs dans la Ville et que les Francophones ne dépendent pas nécessairement de Vanier pour recevoir des services en français.

[307] Le Plan secondaire du district du chemin de Montréal contient également une directive précise concernant le "secteur Centre" du chemin de Montréal, où la propriété visée est située :

1.4.1 Chemin de Montréal

Le long du chemin de Montréal, le secteur Centre est historiquement désigné comme étant le Quartier français, et son rôle est celui de carrefour de l'identité culturelle de l'ancienne ville de Vanier. L'art public, le mobilier urbain, les

infrastructures et l'interprétation contemporaine qu'offre la conception des bâtiments sont quelques-uns des éléments reflétant l'histoire du Quartier français.

[308] La politique suivante s'applique aux lots donnant sur le chemin de Montréal :

Politique : “Les bâtiments, la conception et les éléments du paysage de rue des aménagements et des réaménagements salueront l'histoire du Quartier français.”

[309] Cette déclaration souligne l'engagement de la Ville à refléter et à honorer l'histoire culturelle unique du chemin de Montréal; elle indique également que l'orientation stratégique concernant les bâtiments, la conception et les éléments du paysage de rue qui saluent l'histoire du Quartier français sera mise en œuvre dans le cadre du processus d'approbation du plan d'implantation pour l'établissement proposé, après consultation des intervenants par l'intermédiaire du Comité consultatif sur l'examen du plan d'implantation et les programmes.

[310] Mme O'Connell avait indiqué que l'élaboration d'aspects du plan d'implantation sensibles aux dispositions susmentionnées du Plan secondaire pourrait s'inspirer des travaux et de l'importante consultation publique qui avaient été entrepris pour élaborer le Plan d'art public de Vanier et du chemin de Montréal.

[311] Pour le Tribunal, il ressort clairement de la preuve que l'établissement proposé, ainsi que le cadre de renouvellement urbain dans lequel il sera aménagé, est sensible au contexte culturel de Vanier et entièrement compatible avec l'engagement de la Ville à améliorer le patrimoine culturel de Vanier, qui comprend la communauté francophone. Il paraît très clairement au Tribunal que la Ville et l'AS se sont penchées sur les intérêts et préoccupations de la communauté francophone et qu'elles se sont acquittées de toute obligation de consulter.

Obligation de consulter la population/communauté autochtone – La position des appelants

[312] Les appelants allèguent que la Ville a agi de façon inappropriée en ne consultant

pas la communauté autochtone et en n'assurant pas une coordination avec celle-ci. Ils soutiennent également qu'il existe une obligation de consulter même lorsque aucun droit constitutionnel particulier n'est en jeu. Ils invoquent la décision rendue par la Cour divisionnaire dans *Saugeen First Nation v. Ontario (MNR)*, 2017 ONSC 3456, 2017 CarswellOnt 10872 (Cour divisionnaire), au paragraphe 24, qui se lit comme suit :

[TRADUCTION]

[24] Les affaires portant sur l'obligation de consulter ne sont pas toutes constitutionnelles; la source de l'obligation est l'art. 35 de la Loi constitutionnelle, mais il y a un lien entre la doctrine constitutionnelle et les principes de droit administratif. La nature de la consultation et les exigences d'équité procédurale doivent être « adaptées aux circonstances ».

[313] La section 1.2.2 de la DPP précise que “[l]es offices d'aménagement sont encouragés à coordonner les questions d'aménagement avec les communautés autochtones”. De plus, la partie IV prévoit ce qui suit : “Le gouvernement provincial reconnaît l'importance de consulter les communautés autochtones relativement aux questions d'aménagement susceptibles de se répercuter sur leurs droits et leurs intérêts”.

[314] D'après les appelants, la section reflète l'application de l'obligation de consulter à toutes les questions d'aménagement, ainsi que le fait que la notion de coordination avec les communautés autochtones implique, selon la définition figurant dans le dictionnaire Merriam-Webster, la notion d'être ou de devenir égal en rang ou en importance, de manière à bien travailler ensemble. En ce sens, elle reflète la notion de réconciliation : deux peuples souverains, égaux en rang et en importance, travaillant ensemble dans une relation.

[315] Les obligations de la Ville en vertu de la DPP sont aussi éclairées par les politiques adoptées par la Ville même. Dès 2007, lorsqu'elle a constitué le Comité d'étude sur les questions autochtones (“CEQA”) pour formaliser ses relations avec la Coalition des fournisseurs de services autochtones, la Ville s'est clairement engagée en faveur de la réconciliation avec la communauté autochtone.

[316] La Cour divisionnaire s'est fondée sur la décision antérieure de la Cour suprême dans l'arrêt *Beckman c. Première nation de Little Salmon/Carmacks*, 2010 CSC 53, 2010 Carswell/Yukon 140, au paragraphe 47, lequel se lit en partie comme suit :

[...] l'incidence d'une décision administrative sur un intérêt d'une communauté autochtone — que cet intérêt fasse ou non partie d'un droit reconnu par l'art. 35 — s'avérerait pertinente au titre de l'équité procédurale, tout comme peut s'avérer pertinente l'incidence d'une décision sur toute autre communauté ou tout autre individu (y compris Larry Paulsen).

[317] Les appelants soutiennent que les décisions susmentionnées confirment que l'incidence de l'établissement proposé sur la communauté autochtone urbaine d'Ottawa a déclenché une obligation de consulter en l'espèce et qu'ils n'ont pas besoin d'invoquer un droit constitutionnel spécifique garanti par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'obligation de consulter impose au décideur une obligation d'effectuer un "examen complet et équitable" des "opinions" de la communauté autochtone.

[318] Les appelants font valoir que les obligations de la Ville concernant la communauté autochtone sont définies par :

- (i) l'obligation de consulter;
- (ii) la DPP;
- (iii) les politiques applicables de la Ville.

[319] Ils ajoutent que la preuve non contredite de M. Maracle est la seule preuve qui ait été présentée au Tribunal au sujet des questions autochtones urbaines et qu'elle devrait être acceptée par le Tribunal. Ils soutiennent également que, selon sa preuve non contestée, le "Rapport sur les femmes autochtones disparues et assassinées" et les « appels à l'action de la CVR » sont à l'origine du CEQA, qui formalise les relations de la Coalition avec la Ville.

[320] En 2018, la Ville a officialisé ses engagements en matière de réconciliation en adoptant un “plan d’action et énoncé de réconciliation”. Le rapport du personnel recommandant l’adoption de ce plan prévoit ce qui suit :

L’appel à l’action⁴³ de la CVR demande « aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de même qu’aux administrations municipales d’adopter et de mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones [DNUDPA] dans le cadre de la réconciliation ». Le plan d’action de réconciliation proposé dans le présent rapport correspond au cadre de réconciliation mentionné dans ladite Déclaration. Le personnel continuera à travailler avec la communauté afin d’assurer une harmonisation encore plus complète.

[321] M. Maracle a indiqué au Tribunal que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (“DNUDPA”) reconnaissait le droit des peuples autochtones d’être entendus et reconnus, afin qu’ils aient la possibilité de tracer leur propre avenir. L’article 18 prévoit ce qui suit :

Les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l’intermédiaire de représentants qu’ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.

[322] De plus, le paragraphe 21(2) de la DNUDPA dispose que les États doivent prendre des mesures pour assurer une amélioration continue de la situation économique et sociale des peuples autochtones, en accordant une attention particulière aux droits et aux besoins particuliers des femmes, des jeunes et des enfants autochtones. Comme il est indiqué ci-dessous, il s’agit précisément des personnes qui sont le plus susceptible d’être touchées par l’établissement proposé.

[323] Le Plan des services à la personne de la Ville, dont M. Miguelez convient qu’il peut être utilisé dans le contexte des demandes d’aménagement, exige du personnel de la Ville de « [respecter] les traditions et la culture autochtones dans l’élaboration des programmes, des services, des politiques et des orientations stratégiques de la Ville, et notamment instaurer une « nécessité de consulter » la communauté autochtone [...]”.

[324] M. Miguelez a également convenu que la communauté autochtone tout comme

la communauté francophone et la population itinérante constituaient des groupes à risque d'exclusion.

[325] Selon les appelants, compte tenu des dispositions législatives et des politiques décrites ci-dessus, il est clair que la Ville a une obligation de consulter véritablement la communauté autochtone et de lui donner la possibilité de participer de manière significative au processus d'aménagement, en allant au-delà des droits accordés à tous les intervenants, et qu'elle ne s'est pas acquittée de cette obligation en l'espèce.

[326] Les appelants accusent la Ville et l'AS d'avoir intentionnellement caché le projet à la communauté de Vanier, notamment la communauté autochtone, jusqu'à ce que la demande ait été présentée. Bien que M. Provost ait envoyé une lettre au Wabano Centre for Aboriginal Health (le "Centre Wabano") avant la présentation des observations, il a admis qu'il n'avait pas pris contact avec les nombreuses autres organisations de services autochtones à Vanier, ni avec la Coalition.

[327] Selon les appelants, la Coalition a partagé ses préoccupations au sujet de l'établissement proposé avec l'AS et la Ville en août 2017 mais n'a jamais reçu de réponse. M. Maracle a expliqué que c'était la manière dont l'établissement proposé avait été examiné et approuvé par la Ville qui était contraire à la relation de travail que la Ville avait établie et à laquelle elle s'était engagée, principalement par l'intermédiaire de la Coalition et du CEQA.

[328] Il a aussi expliqué que la Ville avait soutenu le projet de l'AS sans participation communautaire appropriée, discussion ni sensibilisation auprès des personnes les plus touchées. Selon M. Maracle, cela était d'autant plus frustrant que le visage de l'itinérance était autochtone. Il a expliqué que les intérêts et les besoins de la concentration d'Autochtones et d'organismes de services à Vanier, ainsi que les investissements réalisés par la communauté autochtone à Vanier précisément, avaient ainsi été ignorés. D'après M. Maracle, ni la Ville ni l'AS n'ont tenu de véritable consultation avec la communauté autochtone avant de présenter la demande.

[329] Les appelants soutiennent que l'engagement clair de la Ville en faveur de la réconciliation avec la communauté autochtone remonte à au moins 2007, lorsque la Ville a constitué le CEQA pour formaliser ses relations avec la Coalition des fournisseurs de services autochtones. Selon M. Maracle, le Rapport sur les femmes autochtones disparues et assassinées et les appels à l'action de la CVR sont à l'origine du CEQA.

[330] D'après les appelants, tout comme elle a ignoré les préoccupations de la communauté francophone de Vanier, il est clair que la Ville ne s'est pas acquittée de ses obligations en vertu de la loi et des politiques, à savoir celle de consulter véritablement la communauté autochtone de Vanier et celle de lui permettre de participer de manière significative à l'aménagement de l'établissement proposé.

Analyse et conclusions – Obligation de consulter la population/communauté autochtone

[331] Après avoir examiné toute la preuve ainsi que les observations des avocats, le Tribunal conclut que ni la Ville ni l'AS n'ont omis de s'acquitter d'une obligation constitutionnelle de consulter la communauté autochtone de Vanier dans les circonstances.

[332] En l'espèce, la Ville a consulté et a fait participer la communauté autochtone dans le cadre d'une consultation publique générale « solide et inclusive » tenue en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Dans la présente affaire, bien qu'ils soient clairement séparés et distincts, les intérêts des résidents autochtones de la Ville sont en accord avec ceux d'autres groupes non autochtones dans la collectivité; ainsi, il n'est pas nécessaire que le processus de consultation publique dans son ensemble soit un processus de consultation absolu et séparé, distinct du plus vaste processus de consultation. Par l'entremise du témoignage de M. Maracle, les appelants ont laissé entendre qu'en raison de la proportion élevée d'Autochtones résidant dans le secteur de Vanier et de la vulnérabilité particulière des femmes et enfants autochtones, les droits de la communauté étaient touchés. Cependant, ils n'ont jamais confirmé le "droit"

auquel il était fait référence dans le contexte de l'art. 35 de la Loi constitutionnelle.

[333] La décision faisant autorité en ce qui concerne l'obligation de consulter est *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)* 2004 CSC 73, 2004 CarswellBC 2656 ("*Nation haïda*"), dans laquelle la Cour suprême du Canada a jugé, au paragraphe 35, que "cette obligation prend naissance lorsque la Couronne a connaissance, concrètement ou par imputation, de l'existence potentielle du droit ou titre ancestral revendiqué et envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur celui-ci".

[334] L'application de l'affaire *Beckman* invoquée par les appelants est une caractérisation de l'affaire qui ne s'applique pas à l'espèce. L'affaire *Beckman* portait sur un traité complexe lié à une revendication territoriale qui avait été négociée pendant 11 ans, non pas sur une demande d'aménagement. Le contexte intégral de l'extrait invoqué par les appelants révèle que [TRADUCTION] "l'extrémité inférieure du spectre" a été codifiée dans le traité même, alors que le terme [TRADUCTION] "consulter" a été défini notamment comme suit : [TRADUCTION] "assurer un examen complet et équitable, par la partie ayant l'obligation de consulter, de toutes les opinions présentées". Bien que la Cour suprême ait avalisé la définition de la consultation énoncée dans le traité, l'affaire *Beckman* ne s'applique nullement à la question d'aménagement du territoire dont le Tribunal est saisi.

[335] Dans l'arrêt *Nation haïda*, la Cour suprême du Canada a confirmé que l'obligation de consultation et, au besoin, l'obligation d'adopter des mesures d'adaptation, incombaient à la Couronne et ne pouvaient être déléguées à des tiers, comme l'AS par exemple.

[336] L'AS n'a absolument aucune obligation de consulter, puisque les biens-fonds en l'espèce sont privés et ne revêtent aucune importance culturelle, historique ou archéologique particulière.

[337] Notre Tribunal a confirmé la notion selon laquelle, en matière d'aménagement

municipal, les tiers n'ont aucune obligation constitutionnelle de consulter lorsqu'il s'agit de biens-fonds privés. Dans *Burleigh Bay Corporation v. North Kawartha (Township)* 2017 CarswellOnt 15629 (CAMO), le Tribunal a confirmé que l'obligation de consulter ne pouvait être déléguée au promoteur ou à la municipalité. Dans cette affaire, le Tribunal a indiqué que les promoteurs avaient intérêt à faciliter le processus de consultation, s'il y a lieu, mais qu'il n'y avait aucune obligation constitutionnelle de consulter. De plus, il a été reconnu que la procédure du Tribunal faisait partie du processus de consultation des Autochtones, surtout lorsque la communauté autochtone était représentée à l'audience. Plus récemment, dans *The Beaumont Trust v Innisfil (Town)*, 2019 CanLII. 42165 (TAAL ONT), le Tribunal a conclu que ni le demandeur ni la municipalité n'avaient une obligation de consulter, puisque la Couronne n'avait délégué aucune obligation. Dans les deux affaires susmentionnées, un droit ou un intérêt autochtone a été cerné, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[338] Selon le témoignage non contredit de M. Provost, l'AS a suivi le processus de consultation demandé par le conseiller du quartier. Il est pratique courante de faire appel au conseiller du quartier lorsqu'un projet risque de prêter à controverse. M. Provost a décrit la participation fréquente du conseiller avant la présentation de la demande. D'après ce que l'AS comprenait en 2017, le conseiller allait aider à présenter le projet à la collectivité après la présentation de la demande; l'AS a suivi les indications du conseiller avant la présentation de la demande. Une fois la demande présentée, l'AS a tenu d'importantes consultations, et elle continue de le faire.

[339] D'après la preuve non contredite de M. Provost au sujet de la consultation avec la communauté autochtone, ce dernier a tenté à maintes reprises de communiquer avec le Centre Wabano, plus précisément avec Allison Fisher, la directrice générale du Centre, pour discuter du projet tant avant qu'après sa présentation. Il a notamment envoyé des courriels et laissé des messages téléphoniques; il n'a pas seulement envoyé une lettre, comme les appelants l'ont allégué. Ses tentatives visant à consulter la communauté autochtone par l'intermédiaire du Centre Wabano étaient raisonnables dans les circonstances, vu que M. Maracle avait admis en contre-interrogatoire que le

Centre Wabano était l'un des fournisseurs de services autochtones les plus connus dans la Ville et à Vanier en particulier. M. Maracle a indiqué qu'en dépit du fait que la Coalition autochtone n'avait pas été consultée au sujet du Plan d'améliorations communautaires du chemin de Montréal, il aurait été possible de communiquer directement avec des organisations autochtones individuelles sur le chemin de Montréal. Il s'agit de la même mesure consultative que celle que M. Provost a tenté de prendre. Si le Centre Wabano avait répondu à M. Provost, d'autres personnes ou groupes auraient pu être portés à l'attention de l'AS en vue de consultations plus poussées.

[340] Le Tribunal est convaincu que l'AS a honnêtement et véritablement tenté de consulter la population autochtone à Vanier et que la consultation, qu'elle soit constitutionnelle ou non, ne se limite pas à la consultation préalable à l'approbation. La preuve démontre que plusieurs des préoccupations relatives à l'utilisation à des fins de refuge se rapportent à la conduite des résidents du refuge et que l'AS reste déterminée à travailler avec les intervenants à Vanier en ce qui concerne le refuge proposé.

[341] M. Provost a témoigné qu'il avait rencontré M. Maracle en juillet 2019 pour discuter de l'établissement proposé et de ses préoccupations. Selon lui, même s'il ne pouvait dire que M. Maracle était en faveur de l'établissement proposé après la réunion, il a néanmoins quitté la réunion avec l'impression que M. Maracle comprenait beaucoup mieux ce qui était proposé.

[342] En ce qui concerne la politique 15 de la section 4.11 ("Conception urbaine et compatibilité") du Plan officiel, que les appelants ont invoquée pour faire valoir qu'il fallait plus de consultation, les Algonquins de l'Ontario, en tant que Premières Nations ayant été les premiers habitants de ce qui est maintenant la Ville et ses environs, ont dit souhaiter que le paysage de rue, l'aménagement paysager, la signalétique et les œuvres d'art publiques célèbrent l'histoire et la culture algonquines.

[343] Le Tribunal constate que la Ville a accepté de coopérer et de travailler avec les Algonquins lorsque des projets sur des terres publiques, comme l'île Chaudière/l'île

Victoria, offrent des possibilités d’y intégrer l’histoire et la culture autochtones. Le Tribunal conclut que cette politique n’impose ni à la ville ni aux promoteurs un plus grand fardeau de consultation auprès de la communauté autochtone. Il est clair que cette politique ne s’applique qu’aux [TRADUCTION] “terres publiques” et vise [TRADUCTION] “le paysage de rue, l’aménagement paysager, la signalétique et les œuvres d’art publiques”, qui sont tous des détails ne se rapportant pas aux demandes de modification du règlement de zonage et du Plan officiel faisant l’objet du présent appel. Il convient mieux d’aborder ces détails, de même que la possibilité d’intégrer l’histoire et la culture autochtones à la conception du projet, à l’étape de la réglementation du plan d’implantation, conformément aux paragraphes 41 (4) et (7) de la *Loi sur l’aménagement du territoire*, ainsi que dans le cadre d’autres initiatives municipales, comme le Plan de revitalisation du chemin de Montréal. Les biens-fonds visés ne sont pas des terres publiques.

[344] La preuve a démontré qu’en août 2017, M. Maracle, au nom de la Coalition autochtone d’Ottawa, avait écrit au maire de la Ville pour lui faire part des préoccupations concernant le défaut de l’AS de communiquer avec des organismes au service des Autochtones avant de déposer sa demande, ainsi que l’absence de consultation publique liée au processus de sélection du site entrepris par l’AS. Il a également exprimé des préoccupations relatives à la possibilité d’incidences économiques négatives, des préoccupations d’ordre opérationnel découlant des interactions possibles entre les clients de l’établissement proposé, ainsi que des préoccupations concernant la taille de l’établissement proposé. Le maire l’a informé que la demande de l’AS serait étudiée par le Comité de l’urbanisme et le Conseil municipal et que cela permettrait de poursuivre le débat et de maintenir la participation communautaire. Le maire a aussi fait parvenir les commentaires de M. Maracle au service d’urbanisme, afin qu’ils soient inclus dans le rapport détaillé qui serait présenté au Comité de l’urbanisme dans le cadre de l’examen des demandes.

[345] Mme O’Connell a témoigné qu’elle avait examiné la lettre de M. Maracle et constaté que les préoccupations exprimées par celui-ci étaient de nature semblable aux

préoccupations formulées par d'autres membres de la collectivité, par exemple en ce qui concerne la taille de l'établissement proposé, les incidences économiques et le comportement des clients de l'AS lorsqu'ils circulent dans les espaces publics. Ces préoccupations sont toutes clairement énoncées dans le rapport du service d'urbanisme présenté au Conseil.

[346] La preuve démontre également que le Comité consultatif sur l'examen du plan d'implantation et les programmes offrira d'autres possibilités de consultation auprès des intervenants, y compris la communauté autochtone et les organismes qui la desservent, à l'égard des questions susmentionnées.

[347] Le Tribunal souligne que l'obligation de consulter n'a pas été mentionnée dans l'avis d'appel de Mme Fisher, la directrice générale du Centre Wabano. L'avis d'appel, qui est daté du 25 septembre 2018, ne fait état d'aucune préoccupation liée à la communauté autochtone et n'aborde que la vitalité du chemin de Montréal comme rue principale traditionnelle et la [TRADUCTION] "surcharge" de Vanier. Le Tribunal conclut que cela démontre que la communauté autochtone de Vanier n'attache pas beaucoup d'importance à cette question et que les appelants ont simplement tenté de plaider une question qui n'a pas véritablement été présentée par la communauté autochtone.

Consultations publiques d'une façon générale – La position des appelants

[348] Dans leurs observations écrites et tout au long de la présente instance, les appelants ont soutenu que l'AS et la Ville auraient dû suivre un processus différent dans le cadre des demandes de l'AS visant à obtenir les approbations nécessaires pour aménager l'établissement proposé.

[349] Comme il a été indiqué plus tôt dans la présente décision, la preuve démontre que l'AS a commencé à chercher un endroit où construire un nouvel établissement au moins dès 2010, lorsqu'elle a retenu les services d'un expert-conseil qui pourrait l'aider dans ses recherches. Durant toutes les recherches, l'intention de l'AS a toujours été de construire un établissement dont l'échelle serait comparable à celle de l'établissement

proposé; huit des onze propriétés examinées étaient situées dans le Quartier 12.

[350] Selon les appelants, une telle stratégie n'était pas conforme aux meilleures pratiques cernées par les chercheurs des universités de Toronto, de Colombie-Britannique-Okanagan et de Calgary. Les études invoquées par les appelants recommandent que les fournisseurs de services évitent les vastes structures monolithiques qui se démarquent de ce qui les entoure, puisque les gros bâtiments ont tendance à dominer la rue et les piétons. Elles ajoutent que les établissements surdimensionnés s'intègrent plus difficilement à l'architecture du lieu, peuvent se ghettoïser et sont souvent évités par le public. Les grands refuges sont aussi plus difficiles à gérer. Les études indiquent également qu'un nombre de petits refuges peuvent être intégrés plus efficacement à la collectivité.

[351] La preuve a aussi démontré que la Ville était au courant de l'intention de l'AS de construire un établissement à l'échelle de l'établissement proposé sur la propriété visée depuis au moins janvier 2015 et que le public n'avait pas été informé des réunions entre le personnel de la Ville et le conseiller du quartier. Ces réunions se sont poursuivies en 2015 et en 2016.

[352] À l'époque, le personnel de la Ville reconnaissait que l'introduction d'une utilisation à des fins de refuge prêtait à controverse et qu'il était probable qu'elle suscite une réaction importante de la part de la collectivité de Vanier.

[353] Les réunions avec la Ville se sont poursuivies en 2017 et le personnel de la Ville a pris connaissance de la conception finale de l'établissement proposé aux alentours d'avril 2017. La demande a été présentée le 16 juin 2017 et a été jugée complète le 22 juin 2017.

[354] Comme il a été souligné plus tôt dans la présente décision, les demandes étaient devant le Comité de l'urbanisme de la Ville et le Conseil municipal en novembre et en décembre 2017.

Analyse et conclusions – Consultation publique

[355] Il n'y a pas contestation du fait que la Ville et l'AS ont respecté les exigences de la *Loi sur l'aménagement du territoire* et des règlements connexes relatives à l'avis au public et à la consultation du public en ce qui touche les modifications du Plan officiel et du règlement de zonage actuellement portées en appel. De plus, les appelants concèdent que dans ce cas, l'ampleur de la consultation publique était conforme à la procédure normale.

[356] Aux termes de la *Loi sur l'aménagement du territoire* et en ce qui touche l'audience et le jugement de ces appels, notre Tribunal n'a pas pour compétence ou pour responsabilité de tenir un référendum sur le choix de l'emplacement des logements sociaux, qui comprennent les refuges d'urgence.

[357] Le Tribunal conclut que la consultation publique entreprise par la Ville avant l'approbation par le Conseil municipal des modifications du Plan officiel et du règlement de zonage et les mécanismes prévoyant une future participation du public à la conception, à la création de programmes et au fonctionnement de l'établissement proposé sont allés bien plus loin que ce qui serait normalement requis.

[358] En se fondant sur les éléments qui lui ont été présentés, le Tribunal rejette les affirmations des appelants voulant que l'AS ait intentionnellement tenu secret leur projet pour la propriété visée avant de déposer ses demandes de modification du Plan officiel et du règlement de zonage afin d'empêcher la tenue d'une consultation utile auprès des habitants de Vanier, dont ses habitants francophones et autochtones.

[359] Il est normal pour un promoteur envisageant de réaliser un important projet de développement de consulter d'abord le conseiller du quartier, qui est le représentant élu des habitants du quartier visé et qui peut exprimer les intérêts et les préoccupations de ces derniers et aider les demandeurs éventuels à comprendre comment on peut le mieux élaborer un projet en tenant compte de ces intérêts et préoccupations.

[360] M. Provost a déclaré dans son témoignage qu'il avait commencé dès 2013 à discuter avec le conseiller du quartier de la possibilité d'acquérir et de développer la propriété visée. En octobre 2015, ayant cherché pendant plus de deux ans un emplacement convenable pour un nouvel établissement qui offrirait des services aux clients du Centre Booth sur la rue George, M. Provost a communiqué par écrit au conseiller du quartier les critères de sélection détaillés qui avaient été appliqués à la recherche et à la détermination de l'emplacement retenu.

[361] Il a ajouté qu'il avait rencontré les conseillers de quartier et leur avait parlé à plusieurs occasions en 2016 pour discuter du projet et que, lors de ces rencontres et discussions, le conseiller a formulé des idées qui ont été intégrées au projet de l'AS. Ainsi, le conseiller du quartier a recommandé des améliorations visant l'espace jouxtant l'actuel magasin d'occasions, où l'on propose d'aménager un café-entreprise sociale qui servirait en même temps d'accès au centre de services aux familles de l'AS.

[362] M. Provost a précisé que l'AS avait également sollicité l'avis du conseiller du quartier sur la tenue de consultations publiques approfondies avant la présentation formelle d'une demande d'approbation du développement. Le conseiller du quartier a suggéré que l'AS attende avant de tenir les consultations publiques et a assuré qu'il aiderait à la tenue de ces consultations après le dépôt de la demande pour que le public comprenne ce qui était proposé.

[363] En novembre 2016, l'AS a tenu une rencontre préliminaire avec les membres du service d'urbanisme de la Ville pour discuter de son projet et, selon Mme O'Connell, c'était la première fois que le service d'urbanisme était associé à l'étude de l'établissement proposé.

[364] Le fait est qu'il est d'usage, au service d'urbanisme, de tenir des rencontres préliminaires confidentielles afin de protéger les renseignements de nature commerciale délicate, et il est reconnu que de nombreux projets présentés à l'étape préliminaire n'aboutissent souvent jamais. En outre, la Ville a pour politique de permettre aux demandeurs éventuels, parfois en concertation avec le conseiller du quartier, de

décider de rendre public ou non un projet de développement avant le dépôt de demandes d'approbation de développement.

[365] Mme O'Connell a expliqué qu'en 2014, la Ville a commencé à inviter les associations de quartier à participer aux rencontres préliminaires afin d'y présenter des observations selon la perspective locale sur les projets possibles, et que la participation des associations de quartier à ces rencontres était confidentielle et nécessitait des mesures comme la signature de conventions de non-divulgence.

[366] Le service d'urbanisme a communiqué avec l'Association communautaire Vanier après avoir reçu de l'AS une demande de pré-consultation relative à l'établissement proposé en novembre 2016. En raison du protocole de confidentialité susmentionné, la Ville n'a pas précisé de quel projet il s'agissait dans ses communications avec l'association de quartier. La correspondance indiquait que des rencontres de consultation auraient lieu avant la présentation de demandes et qu'il serait bon que l'Association communautaire Vanier y participe, et recommandait à cette dernière de prendre des dispositions pour suivre la formation requise pour pouvoir participer à une telle rencontre.

[367] Selon les faits présentés par Mme O'Connell, cette formation aurait pu être suivie très rapidement et aurait consisté, à l'époque, en une discussion entre les membres de l'association de quartier et ses collègues responsables de la consultation et de la signature de la convention de non-divulgence standard de la Ville. L'Association communautaire Vanier n'a pas répondu à la demande de la Ville et n'a pas assisté à la consultation préliminaire qui a eu lieu en décembre 2016.

[368] Le Tribunal est d'avis que la Ville s'est donnée beaucoup de mal pour offrir de bonnes possibilités inclusives de participation du public avant la présentation de recommandations au Comité de l'urbanisme et au Conseil municipal.

[369] Il est fort évident, selon le dossier présenté, que de nombreux volets de la consultation publique menée par la Ville et l'AS sur l'établissement proposé ont

largement dépassé ce qui se fait normalement en matière de demandes d'aménagement dans la Ville. Ces efforts exceptionnels sont décrits en détails dans la déclaration de témoin de Mme O'Connell. Mentionnons ce qui suit :

- La Ville a créé un site Internet bilingue pour faire connaître la procédure à suivre pour présenter des observations.
- En septembre 2017, Mme O'Connell a signé un "rapport sur ce qui a été dit" résumant et classant tous les commentaires reçus du public.
- Une assemblée portes ouvertes de sept heures a eu lieu le 13 septembre 2017. Des employés de la Ville, des représentants de l'AS, des consultants de toutes les disciplines pertinentes ayant contribué à la conception de l'établissement proposé et des clients de l'actuel Centre Booth y ont assisté et étaient disposés à répondre aux questions du public et à entendre les idées.
- Une assemblée extraordinaire de trois jours du Comité de l'urbanisme a été convoquée pour que toutes les délégations publiques aient le temps de présenter leurs observations et leurs idées. Le Comité de l'urbanisme a entendu les commentaires de 157 délégations.
- Enfin, le Comité de l'urbanisme a reçu des communications écrites de 157 délégations, quoique certaines d'entre elles aient aussi assisté aux rencontres en personne.

[370] Étant donné que, comme il a été démontré précédemment, il n'y avait aucune obligation légale de tenue de consultation publique autre que les mesures exhaustives prises par la Ville et l'AS dans ce cas, les faits relatifs au mécanisme d'étude des demandes de la Ville ne sont guère pertinents dans la présente audience puisque la responsabilité du Tribunal est d'évaluer les modifications proposées selon leur bien-fondé en ce qui touche l'aménagement du territoire et selon les faits présentés.

[371] Les appelants, qui ont d'abord porté en appel les modifications du Plan officiel en décembre 2017, ont eu plus de deux ans pour recueillir les faits et exprimer les préoccupations qu'ils souhaitaient voir peser dans le jugement de la présente affaire.

[372] Les particuliers concernés par l'établissement proposé ont eu largement la possibilité de réclamer le statut de partie ou de participant à l'instance, or aucune demande en ce sens n'a été présentée.

[373] Étant donné ce qui précède, il est clair pour le Tribunal que la seule conclusion raisonnable est que tout problème ou toute préoccupation qui n'avaient pas été entièrement exprimés et étudiés par le Conseil municipal dans le cadre des consultations publiques susmentionnées ont maintenant été exprimés et démontrés dans toute la mesure du possible dans le cadre de la présente instance aux fins d'examen par le Tribunal, qui doit rendre une décision dans cette affaire.

[374] Comme l'ont démontré le résumé des communications publiques figurant dans le rapport du service d'urbanisme au Comité de l'urbanisme et au Conseil municipal, ainsi que les éléments de preuve produits dans la présente instance, il est parfaitement évident qu'il n'y a eu aucune opposition notable à la conception, à la position ou au volume de l'établissement proposé.

[375] Les faits montrent que les préoccupations relatives à l'établissement proposé portaient surtout :

- sur la question de savoir si un autre emplacement serait préférable;
- sur la taille du refuge d'urgence;
- sur la sûreté du quartier ou sur les « impacts sociaux » possibles;
- sur les « impacts culturels » possibles;

- sur un désir de participation accrue du quartier dans la prise de décisions relatives à l'établissement proposé;
- sur le dynamisme économique du chemin de Montréal et du quartier Vanier.

[376] Le Tribunal est d'avis que le Conseil municipal a étudié et résolu chacune de ces préoccupations de manière réfléchie et énergique au moyen de plusieurs motions qui lui ont été présentées et de neuf résolutions adoptées qui accompagnent l'approbation des modifications du Plan officiel et du règlement de zonage.

[377] Grâce aux résolutions adoptées, le Conseil municipal a créé un cadre permettant une surveillance convenable de l'établissement proposé et assurant la continuité de la consultation et du dialogue avec les intervenants locaux à mesure que la conception de l'établissement et l'élaboration et la prestation des programmes progressent devant le Comité consultatif sur l'examen du plan d'implantation et les programmes.

[378] Ces résolutions décrivent également l'engagement du Conseil municipal à résoudre certaines préoccupations exprimées sur les répercussions néfastes pouvant découler de l'approbation de l'établissement proposé au moyen de mesures à la disposition du Conseil municipal hors du cadre de l'aménagement du territoire.

[379] Les motions suivantes ont été présentées au Conseil municipal :

- 1) Motion visant à repousser l'approbation des modifications du Plan officiel et du règlement de zonage jusqu'à l'étude d'autres emplacements.

[380] Le 22 novembre 2017, le conseiller du quartier a présenté une motion qui proposait de repousser l'étude des modifications du Plan officiel et du règlement de zonage jusqu'à ce qu'une analyse portant sur d'autres emplacements soit préparée et présentée au Conseil municipal pour étude :

[TRADUCTION]

[...]

ATTENDU qu'on devrait étudier d'autres emplacements pour un tel établissement et que le Conseil devrait avoir copie d'une telle analyse avant de prendre une décision;

IL EST EN CONSÉQUENCE RÉSOLU que le Conseil municipal repoussera l'étude de cette demande jusqu'à ce que le demandeur présente au Comité de l'urbanisme et au Conseil une analyse portant sur d'autres biens-fonds disponibles et d'autres emplacements possibles.

MOTION DÉFAITE.

[381] Le Conseil a examiné la motion, qui a en définitive été défaite. Ce faisant, il a démontré qu'il n'était pas disposé à imposer à l'AS une exigence de consultation publique relative au choix de l'emplacement dans ce cas. Cette décision n'est pas susceptible d'appel devant le Tribunal. En conséquence, le Tribunal conclut que la preuve et les arguments présentés sur la question de la consultation publique relative au choix de l'emplacement ne sont pas pertinents dans cette instance. De plus, il n'y a actuellement aucune exigence de consultation publique relative au choix de sites de développement possibles par les fournisseurs de logements sociaux à Ottawa. C'est pourquoi aucune consultation n'a été menée dans ce cas avant l'élaboration d'un plan conceptuel pour l'établissement proposé et le dépôt de demandes de modifications du Plan officiel et du règlement de zonage.

- 2) Motions relatives à la taille du refuge proposée, qui aurait une surface de 801 m², et interdisant l'agrandissement du refuge au moyen d'une demande de dérogation mineure.

MOTION No. 61/5

[...]

ATTENDU que le promoteur a établi que la taille du refuge proposé est de 801 m² de surface hors œuvre;

ATTENDU que l'ampleur de l'utilisation est un point important à prendre en compte dans l'étude des répercussions de l'utilisation proposée sur l'aménagement du territoire;

IL EST EN CONSÉQUENCE RÉSOLU que le Document 3 – *Détails du zonage recommandé du rapport ACS2017-PIE-PS-0126* sera modifié par le remplacement du nombre « 900 » par le nombre « 801 ».

MOTION ADOPTÉE

MOTION No. 61/6

[...]

ET ATTENDU qu'on souhaite que les questions relatives à des ajouts ou à l'élargissement de l'utilisation à des fins de refuge proposée à cet emplacement, qu'ils soient considérés comme mineurs ou non, soient renvoyées au Comité de l'urbanisme et au Conseil pour examen;

IL EST EN CONSÉQUENCE RÉSOLU que le Comité de l'urbanisme recommandera au Conseil de demander au personnel de créer un règlement municipal, en vertu du paragraphe 45(1.0.3), afin d'établir des critères précis s'appliquant à tout agrandissement ou ajout proposé à l'utilisation en tant que refuge des installations situées au 325, 327 et 333, chemin de Montréal, 334, rue Montfort, et 273, avenue Ste. Anne, afin qu'une telle proposition soit entendue par le Comité de l'urbanisme et le Conseil municipal;

IL EST EN OUTRE RÉSOLU que la modification du règlement de zonage ajoutant le refuge en tant qu'utilisation permise à cet endroit, si elle est approuvée, ne sera adoptée que si le règlement municipal mentionné aux présentes entre en vigueur conformément au paragraphe 45(1.04);

IL EST EN OUTRE RÉSOLU que malgré toute résolution faite par le Conseil à l'égard du paragraphe 45(1.4), le paragraphe 45(1.3) s'appliquera à cette modification propre à l'emplacement, en tant que restriction à la possibilité de demander une dérogation mineure des dispositions du règlement municipal en ce qui concerne le terrain, le bâtiment ou la structure avant le deuxième anniversaire du jour où le règlement municipal a été modifié, dans l'éventualité où la modification serait approuvée par le Conseil.

MOTION ADOPTÉE.

[382] Parmi les documents déposés auprès de la Ville à l'appui de sa demande d'approbation de développement relative à l'établissement proposé, les architectes de l'AS ont préparé un dessin illustrant la distribution des utilisations prévues des installations.

[383] La partie de l'établissement proposé qui abritera le refuge d'urgence a une superficie de 801 m². Conscients du fait que le flou entourant la taille de l'établissement proposé préoccupait de nombreux membres de la collectivité, le Conseil municipal a adopté deux résolutions visant à limiter et à préciser la taille du refuge et à ce que tout projet d'agrandissement futur du refuge soit soumis au Conseil pour approbation plutôt qu'au Comité de dérogation.

[384] La modification du règlement municipal recommandée par le service d'urbanisme aurait permis l'aménagement d'un refuge d'une surface allant jusqu'à 900 m². En ramenant à 801 m² la superficie prévue pour l'utilisation en tant que refuge, le Conseil municipal a limité la taille de la partie abritant le refuge à la taille indiquée sur les dessins des architectes et aux relevés topographiques de l'établissement déposés par l'AS à l'appui de sa demande. Mme O'Connell a affirmé dans son témoignage qu'en général, le personnel de la Ville recommande des normes de rendement moins normatives afin de donner un peu de souplesse lors du parachèvement des plans.

[385] Mme Van Buskirk a affirmé dans son témoignage que la partie de l'établissement proposé qui abritera le refuge sera en fait plus petite que le refuge de l'actuel Centre Booth. Toutefois, contrairement aux déclarations faites sur les pratiques exemplaires relatives à la taille des refuges dans les communications écrites des appelants, Mme Van Buskirk était également d'avis qu'un refuge de petite taille n'était pas toujours ce qu'il y a de mieux et soulignait que l'article invoqué par les appelants au sujet de la taille des refuges ne précise pas pourquoi on privilégie les refuges de petite taille pouvant accueillir de 30 à 70 personnes. Selon Mme Van Buskirk, un refuge doit être assez grand pour permettre un fonctionnement efficace. Elle a également fait remarquer dans son témoignage qu'à Toronto, on construit de nouveaux refuges qui sont bien plus grands que l'établissement proposé.

[386] La motion susmentionnée renforce encore les efforts faits par la Ville pour donner une certitude au sujet de la partie de l'établissement proposé qui abritera le refuge. Le règlement relatif aux critères, comme on l'appelle, garantit que tout agrandissement futur de la partie de l'établissement réservée au refuge, si un tel agrandissement est proposé, nécessitera une nouvelle modification du règlement de zonage et mettra en branle de nouvelles consultations publiques et de nouveaux débats au Conseil, que l'agrandissement soit considéré comme mineur ou non.

[387] Le Conseil tenait à lier la superficie du refuge approuvée aux plans déposés par l'AS à l'appui de sa demande et a adopté les résolutions.

- 3) Motion exigeant que les pratiques exemplaires soient appliquées à la conception et à l'exploitation en réponse à des préoccupations relatives aux répercussions sociales possibles de la présence de l'établissement.

MOTION NO. 61/7

[...]

ATTENDU que l'article 4.8.8 du Plan officiel traite des principes de prévention du crime par l'aménagement du milieu dans son examen des demandes d'aménagement;

PAR CONSÉQUENT IL EST RÉSOLU que le Conseil approuve l'inclusion d'une disposition d'aménagement différé assortie de deux conditions dans le Document 3 – *Détails du zonage recommandé*, comme suit :

1. Que la disposition d'aménagement différé ne soit levée que lorsque la demande visant la réglementation du plan d'implantation pour la proposition est approuvée, ladite demande comportant des conditions associées à la mise en œuvre des mesures de conception proposées dans le rapport fourni par Security Through Safe Design Inc. le 1^{er} mai 2017, à la satisfaction du directeur général du Service de planification, d'infrastructure et de développement économique;

2. Que la disposition d'aménagement différé ne soit levée que lorsque le demandeur a mis en place un Programme des ambassadeurs à la satisfaction du directeur général du Service de planification, d'infrastructure et de développement économique en consultation avec la directrice générale des Services sociaux et communautaires.

IL EST EN OUTRE RÉSOLU, conformément au paragraphe 34(17) de la Loi sur l'aménagement du territoire, qu'aucun nouvel avis ne sera donné.

MOTION ADOPTÉE.

[388] Toutes sortes de préoccupations relatives à la possibilité, réelle ou perçue, d'une recrudescence de la criminalité et des comportements néfastes découlant de l'exploitation de l'établissement proposé sur le chemin de Montréal ont été exprimées dans le cadre des consultations publiques. Certes, ces préoccupations ne sont pas des questions qui peuvent être convenablement étudiées dans le cadre de l'aménagement du territoire, mais c'étaient néanmoins des questions que le Conseil municipal d'Ottawa a examinées et qu'il s'est donné la peine de résoudre par d'autres moyens.

[389] La résolution adoptée par le Conseil exige la mise en œuvre de deux mesures importantes conçues pour que la conception de l'établissement proposé et de ses

futures activités soit faite conformément aux pratiques exemplaires avant que l'autorisation de zonage visant l'établissement proposé entre en vigueur. La première exigence de la résolution susmentionnée est que l'AS soit tenue de mettre en œuvre les mesures de PCAM recommandées par M. Van Ryswyck, l'approbation du plan d'implantation étant assujettie au respect de cette exigence.

[390] Voici ces mesures :

- a) Prévoir un vaste espace entre la voie publique et l'entrée principale de l'établissement afin d'offrir une zone tampon qui servira d'espace ouvert pour les clients, qui n'auront pas à quitter les lieux.
- b) Établir un périmètre d'implantation sûr – ce qui créera un point d'accès formel à partir du chemin de Montréal pour les clients. Cela réduira la possibilité d'accès non autorisé aux lieux et la possibilité pour les clients de quitter les lieux en passant par les petits chemins qui débouchent sur le quartier alentour.
- c) Prévoir plusieurs points d'accès à l'édifice qui permettront une séparation de l'espace, ce qui créera un milieu sûr pour tous. Cela facilitera la prestation des divers services offerts par l'AS et réduira les conflits.
- d) Prévoir à l'arrière de l'édifice un point d'accès des véhicules et des piétons contrôlé pour les nombreux bénévoles (qui comptent de nombreuses personnes âgées) qui soutiennent les initiatives sur le plan du fonctionnement.
- e) Prévoir à l'arrière de l'édifice un point d'accès des véhicules et des piétons contrôlé distinct pour les employés – ce qui réduira la circulation automobile venant du chemin de Montréal.
- f) Prévoir une voie de livraison et une zone de service distinctes de l'entrée principale.

- g) Prévoir des cours extérieures qui aideront les clients à mener leurs activités quotidiennes, y compris fumer une cigarette, et qui seront séparées de la voie publique.
- h) Veiller à ce que le paysagement intègre des lignes de visibilité qui accroissent les moyens de surveillance naturelle et réduisent les possibilités de se cacher.
- i) Intégrer des systèmes de sécurité électronique afin de contrôler l'accès, de surveiller l'activité et d'améliorer les interventions.
- j) Prévoir des options de programmes, notamment l'aménagement d'un café.

[391] Comme nous l'avons souligné précédemment dans notre décision, les services de M. Van Ryswyck, ancien agent de police et actuel directeur général de Security Through Safe Design Inc., ont été retenus pour qu'il soit le principal conseiller à la sécurité de l'AS et pour qu'il collabore avec l'équipe des architectes à la mise en œuvre des recommandations susmentionnées.

[392] M. Van Ryswyck et Mme Van Buskirk, directrice des Services du logement de la Ville, s'accordent tous deux pour dire que les particularités techniques susmentionnées atténuent, voire éliminent les problèmes qui ont eu des répercussions néfastes à l'actuel Centre Booth. Certaines de ces répercussions découlent du fait que les clients du Centre sont obligés de faire la queue sur le trottoir public ou du manque d'espace d'agrément intérieur et extérieur suffisant pour permettre aux clients du Centre de rester sur les lieux en toute aise durant le jour.

[393] La condition imposée pour la levée de la disposition d'aménagement différé vise à faire en sorte que l'établissement proposé intègre dans les limites de l'emplacement visé des mesures importantes conçues pour prévenir la délinquance ou d'autres répercussions sociales néfastes. La deuxième condition vise surtout à résoudre les répercussions dans la mesure où celles-ci peuvent toucher la collectivité dans son ensemble.

[394] Le Conseil a atteint cet objectif en exigeant la mise en œuvre d'un "programme des ambassadeurs" acceptable pour le directeur général du Service de planification, d'infrastructure et de développement économique et pour la directrice générale des Services sociaux et communautaires. En outre, le Conseil a pris des mesures pour que les répercussions soient résolues hors des lieux, loin de l'établissement proposé le long du chemin de Montréal et dans le voisinage.

[395] Le programme des ambassadeurs constituera une partie d'un vaste ensemble d'exigences de fonctionnement qui seront appliquées dans le cadre des ententes de fonctionnement de l'AS conclues avec la Ville.

[396] Mme Van Buskirk a déclaré dans son témoignage que non seulement les Services du logement de la Ville connaissaient bien les mesures de mobilisation du public en cours, comme les ententes de bon voisinage, ils en étaient aussi à actualiser leurs normes de politique afin d'imposer des « ententes de bon voisinage » impératives pour tous les exploitants de refuges d'urgence, y compris l'AS. À son avis, de telles ententes permettent de prévenir, d'atténuer et de résoudre les préoccupations de la population au moyen de la mobilisation et du dialogue.

[397] M. Parsons a déclaré dans son témoignage que lorsque des mesures comme les "ententes de bon voisinage" ou un "programme des ambassadeurs" sont mises en œuvre, les répercussions possibles sur l'économie locale des environs immédiats de l'établissement proposé sont gérées et atténuées convenablement et efficacement. Son opinion était fondée sur des études de cas qu'il a faites sur quatre autres établissements semblables situés dans différentes villes.

[398] M. Parsons a également déclaré que l'établissement proposé et l'établissement New Hope Leslieville de l'AS, à Toronto, seraient les seuls établissements parmi ceux visés par les cinq études de cas à mettre en œuvre les cinq pratiques exemplaires qu'il a définies grâce au travail qu'il a fait dans ces études de cas.

[399] Après l'adoption par le Conseil de la motion no. 61/7, l'AS a mis en œuvre en

tant que projet pilote le “Programme des ambassadeurs du Marché” pour l’actuel Centre Booth afin d’aider à l’élaboration d’un programme semblable pour l’établissement proposé.

[400] Ce programme vise à :

- a. accroître la mobilisation des membres de la collectivité, des partenaires et des entreprises et les communications avec eux au moyen de visites des lieux régulières et de la participation aux assemblées publiques locales;
- b. atténuer les préoccupations liées à la sûreté et à la sécurité grâce à une résolution rapide des problèmes qui surgissent;
- c. atténuer les répercussions sur la collectivité de l’attirail nuisible de consommation de drogues grâce à une étroite collaboration avec les responsables du programme de ramassage des aiguilles;
- d. faciliter le signalement et l’information afin de soutenir les agents de la police locale grâce à des contacts réguliers avec eux et avec les agents de la patrouille générale qui sillonnent le secteur du Marché.

[401] M. Provost a déclaré dans son témoignage que le projet pilote avait été fort réussi, que celui-ci avait mobilisé des personnes formées pour établir des relations avec les clients de l’AS aussi bien qu’avec les intervenants locaux et pour intervenir et offrir de l’assistance en cas de conflits.

[402] Les administrateurs du programme des ambassadeurs du Marché ont établi des relations avec de nombreux intervenants locaux, dont des propriétaires de logements locatifs et des associations condominiales, des entreprises du quartier, des représentants de la zone d’amélioration commerciale locale, des experts en matière de sécurité de Logement communautaire d’Ottawa et des employés des services de police.

[403] Le programme a également une ligne téléphonique directe exploitée par ses ambassadeurs pour accroître la mobilisation des membres de la collectivité et les communications avec eux et pour favoriser le signalement.

[404] M. Provost a ajouté que les leçons apprises grâce au projet pilote seraient appliquées à l'élaboration du programme des ambassadeurs de l'établissement proposé, et il a confirmé que l'AS était déterminée à collaborer avec les principaux intervenants dans l'élaboration et la mise en œuvre de ce programme :

- 4) Motion visant à créer un Comité consultatif sur l'examen du plan d'implantation et les programmes.

[405] En adoptant la résolution qui suit, le Conseil a reconnu qu'un dialogue productif et satisfaisant avec les intervenants locaux était nécessaire pour faire avancer la conception de l'établissement proposé dans le cadre de la procédure d'approbation du plan d'implantation et de la planification des programmes de l'établissement :

[TRADUCTION]

MOTION No. 61/11

[...]

ATTENDU que, bien que l'étude par le Conseil de la demande de modification du zonage et du Plan officiel doive être fondée sur les principes de l'aménagement du territoire, le Conseil reconnaît qu'il importe d'étudier les services qui seront offerts à l'établissement dans le cadre du voisinage et de la stratégie « Logement d'abord » de la Ville;

[...]

ATTENDU que la prochaine étape de l'aménagement et des approbations visant cet établissement est censée commencer à la nouvelle année et se dérouler sur les prochaines années et qu'on a le temps d'avoir un dialogue productif visant à donner forme à l'examen du plan d'implantation, d'établir les conditions et les programmes de l'établissement qui aideront celui-ci à promouvoir les objectifs de la Ville en matière de logement et d'itinérance et à alléger les répercussions sur la collectivité;

PAR CONSÉQUENT, IL EST RÉSOLU que le Conseil demandera au personnel de collaborer avec le conseiller du quartier, le président du Comité de l'urbanisme, le président du Comité des services communautaires et de protection, le maire et l'AS dans la mise sur pied d'un Comité consultatif sur

l'examen du plan d'implantation et les programmes qui sera composé des membres du Conseil susmentionnés, d'employés de la Ville compétents en la matière et d'intervenants locaux et qui sera chargé de formuler des observations à la prochaine étape de l'aménagement de la relocalisation de l'AS;

IL EST EN OUTRE RÉSOLU que, lorsque le directeur général du Service de planification, d'infrastructure et de développement économique le jugera bon, en concertation avec les services juridiques, des recommandations précises formulées par le Comité consultatif sur l'examen du plan d'implantation et les programmes seront intégrées aux conditions du plan d'implantation.

[406] Cette résolution garantira la participation des intervenants compétents à la procédure d'approbation du plan d'implantation et à la conception, à la mise en œuvre et à la prestation des programmes à l'établissement proposé. La preuve a montré, et le Tribunal souligne, que plus de dix-sept personnes ont assisté à la première assemblée du Comité consultatif le 17 avril 2018. Parmi celles-ci, on comptait des conseillers municipaux, des représentants du maire, des employés de la Ville (dont le président du Comité de l'urbanisme, la directrice des services d'urbanisme, le gestionnaire de l'Examen des projets d'aménagement, la directrice des Services du logement, la gestionnaire des Services sociaux et communautaires), des intervenants locaux (dont des membres de l'Association communautaire Vanier, des représentants de la zone d'amélioration commerciale de Vanier et un des appelants) et un représentant de l'AS.

[407] Cette première assemblée a porté surtout sur des questions relatives à la conception et au plan d'implantation. Il a été reconnu que le Comité consultatif ne serait pas en mesure de discuter des questions relatives aux programmes et au fonctionnement avant qu'on soit plus avancé dans la conception.

[408] Mme O'Connell a déclaré dans son témoignage que des invitations à la prochaine assemblée du Comité consultatif seront envoyées aux membres des populations autochtones pour que leurs observations puissent être étudiées lorsque le Comité consultatif commencera à examiner les programmes qui seront offerts à l'établissement proposé.

[409] La mise sur pied du Comité consultatif est une autre mesure prise par le Conseil municipal pour assurer le bon fonctionnement de l'établissement proposé et

l'application des pratiques exemplaires aux activités, en concertation avec les intervenants.

[410] Le fait présenté par M. Parsons était que la mise sur pied du Comité consultatif va dans le droit-fil des pratiques réussies appliquées par d'autres établissements semblables ailleurs.

5) Motion relative à la mise en œuvre d'initiatives visant à revitaliser le chemin de Montréal et le quartier Vanier et à favoriser leur viabilité économique.

[411] En ce qui touche les préoccupations relatives au dynamisme économique de Vanier, le Conseil a pris des mesures pour cadrer son approbation des modifications du Plan officiel et du règlement de zonage de manière à autoriser l'aménagement de l'établissement proposé dans le contexte général des investissements de la Ville en faveur d'initiatives et de projets d'infrastructures visant à améliorer la qualité de vie dans Vanier et sur le chemin de Montréal et à donner un élan au développement économique du secteur en adoptant la résolution suivante :

[TRADUCTION]

MOTION No. 61/12

ATTENDU que, durant l'assemblée du Comité de planification, de nombreux habitants de Vanier ont dit craindre que la croissance constructive qui a commencé à se voir dans leur quartier et le long du chemin de Montréal soit freinée ou régresse à cause de la construction du centre de l'Armée du Salut;

ATTENDU que la Ville continue d'investir dans des initiatives et des projets d'infrastructures qui visent à améliorer la qualité de vie des habitants et des commerces de Vanier, ce qui comprend le réaménagement du chemin de Montréal et l'établissement d'un Plan d'améliorations communautaires du chemin de Montréal dont le but est d'encourager le développement économique;

ATTENDU que l'initiative Construire de meilleurs quartiers revitalisés est une disposition de priorité stratégique du Conseil qui applique une démarche novatrice et collaborative définie par la collectivité à la prestation de programmes nouveaux et existants et aux projets d'infrastructures visant à améliorer l'équilibre, le dynamisme et l'habitabilité des quartiers prioritaires d'Ottawa;

[...]

PAR CONSÉQUENT, IL EST RÉSOLU que le Conseil demandera aux employés

qui travaillent sur les programmes et les projets d'infrastructures, notamment le projet de réaménagement du chemin de Montréal à venir et le Plan d'améliorations communautaires à venir, de collaborer avec le groupe de parrains de l'initiative Construire de meilleurs quartiers revitalisés dans la recherche de moyens d'intégrer les outils de collaboration communautaire de cette initiative aux projets susmentionnés;

[...]

MOTION ADOPTÉE.

[412] Les initiatives et investissements que la Ville entreprend dans Vanier sont maintenant appelés collectivement "Vision Vanier". Parmi ses caractéristiques principales, mentionnons :

- le Plan d'améliorations communautaires pour Vanier;
- le projet de revitalisation du chemin de Montréal.

[413] L'initiative Construire de meilleurs quartiers revitalisés est une méthode de collaboration communautaire qui a fait ses preuves et qui vise à mobiliser plusieurs services de la Ville afin d'améliorer l'équilibre, le dynamisme et l'habitabilité des quartiers prioritaires d'Ottawa.

[414] Le Conseil municipal a demandé aux services qui travaillent sur les programmes et les projets d'infrastructures, dont le projet de revitalisation du chemin de Montréal et le Plan d'améliorations communautaires, de collaborer avec le groupe de parrain de l'initiative Construire de meilleurs quartiers revitalisés dans la recherche de moyens d'intégrer les outils de collaboration communautaire de cette initiative aux projets susmentionnés.

[415] En mai 2019, la Ville a adopté le Plan d'améliorations communautaires pour Vanier, qui a pour but d'attirer de nouveaux investissements commerciaux dans Vanier et d'encourager la réhabilitation, le réaménagement et la revitalisation du milieu bâti tout en privilégiant le caractère artistique et culturel du district. C'est pourquoi la Ville, en partenariat avec la Zone d'amélioration commerciale du quartier Vanier, a créé de

nombreux programmes de subvention et incitatifs visant à donner un élan à la revitalisation d'une partie du chemin de Montréal. Cela représente un investissement allant jusqu'à 5 millions de dollars en faveur du développement économique de Vanier.

[416] Erin O'Connell a déclaré dans son témoignage que les programmes de subvention avaient suscité beaucoup d'intérêt : à la date de l'audience, 77 demandes de renseignements avaient été présentées.

[417] De plus, la preuve montre que le projet de revitalisation du chemin de Montréal est un projet de 49 millions de dollars visant la création d'une artère principale dynamique et accueillante dotée d'un réseau de transports bien équilibré qui permettra aux habitants et aux commerces de prospérer. Les travaux de construction dans le cadre de ce projet ont commencé en 2019 et on prévoit qu'ils seront terminés en 2022. Le projet de revitalisation du chemin de Montréal comprend le Plan d'art public de Vanier et du chemin de Montréal, qui a bénéficié d'un financement destiné à la revitalisation artistique du portail du chemin de Montréal, à l'aménagement du chemin de Montréal en artère principale, aux lieux de rassemblement et aux partenariats.

[418] Selon le témoignage de Mme O'Connell, cette initiative va beaucoup améliorer l'accès des piétons, des cyclistes et des véhicules automobiles et on s'attend à ce qu'il en résulte un accroissement de la densité générale.

[419] Selon l'interprétation de M. Parsons, ces initiatives sont un engagement haut et clair de la Ville à investir en faveur du chemin de Montréal. Il est d'avis que les aspects artistiques du projet de revitalisation de cette voie attireront de jeunes entrepreneurs et la circulation pédestre et que les investisseurs seront attirés par l'ensemble de ces efforts. Il est également d'avis qu'en raison de la proximité de Vanier du centre-ville d'Ottawa, ces efforts pourraient attirer de gros employeurs, ce qui se produit déjà puisque le Centre canadien pour la cybersécurité a récemment relocalisé plus de 750 de ses employés dans un édifice à bureaux sis au 1625, avenue Vanier.

[420] Le Tribunal a la conviction que, bien que ni la DPP ni le Plan officiel ne fassent

obligation à l'AS ou à la Ville de dépasser l'exigence de consultation publique établie dans la *Loi sur l'aménagement du territoire*, la preuve montre qu'elles l'ont néanmoins dépassée.

La Déclaration de principes provinciale de 2020

[421] Le Tribunal a examiné la Déclaration de principes provinciale de 2020, qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2020 et qui s'applique à toute décision d'une autorité appropriaire rendue publique le 1^{er} mai 2020 ou après cette date. Dans la mesure où, dans le cadre de ce jugement, le Tribunal a étudié les divers volets et politiques de la DPP de 2014 et formulé des conclusions relatives à cette Déclaration, il a étudié la Déclaration de principes provinciale de 2020 et a la conviction que les modifications faites par la Déclaration de principes provinciale de 2020 n'altèrent à aucun égard son analyse et les conclusions présentées dans la présente décision. En conséquence, le Tribunal a la conviction que les demandes qui lui ont été présentées sont conformes aux politiques établies dans la Déclaration de principes provinciale de 2020.

CONCLUSION

[422] Le Tribunal conclut, en se fondant sur la preuve qui lui a été présentée, que les appelants n'ont pas présenté assez d'éléments probants pour soutenir la charge que leur imposaient les appels et pour établir que les instruments d'urbanisme qui ont été présentés ne représentaient pas un bon aménagement du territoire.

[423] En conséquence, le Tribunal est convaincu, en se fondant sur la preuve dont il dispose et sur les motifs évoqués précédemment :

- a) d'une part, que les modifications no. 199 et 200 du Plan officiel représentent un aménagement du territoire convenable et devraient être approuvées;
- b) d'autre part, que le règlement de zonage no. 2018-301 représente un aménagement du territoire convenable, sous réserve des modifications

recommandées par la Ville, et devrait aussi être approuvé.

ORDONNANCE

[424] En conséquence, les appels des modifications no. 199 et 200 du Plan officiel sont rejetés et ces modifications sont par les présentes approuvées.

[425] Les appels du règlement de zonage no. 2018-301 sont accueillis partiellement pour que le Tribunal modifie le règlement comme suit :

- a) La colonne V (Dispositions) sera révisée de manière à autoriser le stationnement dans la cour avant, pourvu que cela soit à une distance minimum de 13 mètres de la limite du lot.
- b) Les autres appels du règlement de zonage no. 2018-301 sont rejetés.

“R.G.M. Makuch”

R.G.M. MAKUCH
VICE-PRÉSIDENT

Si le présent document mentionne une pièce jointe, prière de se rendre à l'adresse suivante : www.elto.gov.on.ca pour consulter la pièce jointe en format PDF.

Tribunal d'appel de l'aménagement local

Un des Tribunaux décisionnels Ontario – Division de l'environnement et de l'aménagement du territoire

Site Web : www.elto.gov.on.ca – Téléphone : 416-212-6349 – Ligne sans frais : 1-866-448-2248