

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

Subject: Public Process for Policing Reform

Objet : Consultations publiques sur la réforme du Service de police

Submitted at: City Council

Présenté au : Conseil municipal

From/Exp.:

Date: June 10, 2020

File/Dossier :

Councillors/Conseillers :
R. King and S. Menard

Date : 10 juin 2020

OCC 20-15

To/Destinataire :

City Solicitor, Innovative Client Services Department / Avocat général, Services novateurs pour la clientèle

Inquiry:

We are requesting that staff review and present at least three different options, without a recommendation, for a public engagement process on the subject of reforms to the Ottawa Police Service, which could include input from members of the public, community organizations, Community and Social Services, Public Health, Crime Prevention Ottawa, City Council members including the liaison for anti-racism and ethnocultural relations, and the Police Board, among others. The inquiry would include informal discussion with the members inquiring and a response back to City Council by the end of June 2020.

Demande de renseignements :

Nous demandons au personnel d'étudier et de présenter au moins trois options différentes, sans recommandation, en prévision de consultations publiques sur la réforme du Service de police d'Ottawa, auxquelles pourraient notamment participer des membres du public, des organismes communautaires, la Direction générale des services sociaux et communautaires, les autorités de santé publique, Prévention du crime Ottawa, les membres du Conseil municipal (ex. : agent de liaison du Conseil pour les initiatives de relations ethnoculturelles et de lutte contre le racisme) et la Commission de services policiers d'Ottawa. Les consultations prévoiraient des

discussions informelles avec les membres à l'origine de la demande de renseignements, et la préparation d'une réponse pour le Conseil municipal d'ici la fin de juin 2020.

Response (Date: 2020-Jul-15)

In determining the scope of a possible City Council-led public engagement process on the subject of reforms to the Ottawa Police Service, regard must be had to the fact that a municipal council has limited authority over the delivery of police services in the municipality, by virtue of the *Police Services Act* (the "Act").

Any consideration of reform of the Ottawa Police Service must necessarily take account of the comprehensive statutory framework for the structure and oversight of police services in Ontario created by the *Act*. Provincial responsibility for police services arises out of the constitutional division of powers: more specifically, the responsibility for the administration of justice set out in Subsection 92(14) of the *Constitution Act, 1867*.

As noted at the outset, a municipal council has a limited role in the structure and oversight of police services in the municipality. The primary responsibility in this regard is to provide "adequate and effective police services in accordance with its needs" (s.4). How that is to be accomplished is more particularly described in section 5 of the *Act*, as follows:

Methods of providing municipal police services

5 (1) A municipality's responsibility to provide police services shall be discharged in one of the following ways:

- 1. The council may establish a police force, the members of which shall be appointed by the board under clause 31 (1) (a).*
- 2. The council may enter into an agreement under section 33 with one or more other councils to constitute a joint board and the joint board may appoint the members of a police force under clause 31 (1) (a).*
- 3. The council may enter into an agreement under section 6 with one or more other councils to amalgamate their police forces.*
- 4. The council may enter into an agreement under section 6.1 with the council of another municipality to have its police services provided by the board of the other municipality, on the conditions set out in the agreement, if the municipality that is to receive the police services is contiguous to the municipality that is to provide*

the police services or is contiguous to any other municipality that receives police services from the same municipality.

5. The council may enter into an agreement under section 10, alone or jointly with one or more other councils, to have police services provided by the Ontario Provincial Police.

6. With the Commission's approval, the council may adopt a different method of providing police services.

Having made the determination on the method of providing police services, the role of a municipal council is thereafter limited to ensuring police funding sufficient to provide adequate and effective policing in the municipality. What constitutes adequate and effective policing must be determined by reference to subsection 4(2) of the Act:

Core police services

(2) Adequate and effective police services must include, at a minimum, all of the following police services:

- 1. Crime prevention.*
- 2. Law enforcement.*
- 3. Assistance to victims of crime.*
- 4. Public order maintenance.*
- 5. Emergency response.*

The Province has also further detailed the requirements for adequate and effective policing in Ontario Regulation 3/99, made under the *Police Services Act* and entitled "Adequacy and Effectiveness of Police Services", more commonly referred to as the "Adequacy Standard".

The oversight of the municipal police service is the responsibility of the Police Services Board, which is responsible for the provision of adequate and effective police services in the municipality in accordance with section 31 of the *Act*. In addition to appointing the members of the police service, including the Chief of Police and any Deputy Chiefs of Police, it is the Board that has the statutory responsibility to "generally determine, after consultation with the chief of police, objectives and priorities with respect to police services in the municipality" and also to "establish policies for the effective management of the police force." There is no role ascribed to municipal council in this regard, as the Police Services Board is to fulfill its function independent of City Council.

On the issue of police funding, the *Act* requires City Council to establish an overall budget for the police services board and further provides that Council shall establish the budget upon reviewing operating and capital budget estimates provided by the Police Services Board. The Board's estimates are required to show the amounts required "to maintain the police force and provide it with equipment and facilities," and "to pay the expenses of the board's operation other than the remuneration of board members." In establishing an overall budget for the board, Council is not required to adopt the estimates submitted by the Board, though the *Act* prohibits it from approving or disapproving specific items within the estimates.

If the police services board is not satisfied that the budget established for it by Council is sufficient to maintain an adequate number of police officers or other employees of the police force, or to provide the police force with adequate equipment or facilities, the Board may request that the Ontario Civilian Police Commission determine the question on a hearing.

It should also be noted that the Ontario Civilian Police Commission retains the ultimate authority to approve of the abolition or reduction in the size of the police service, if doing so would require termination of the employment of any member of the police service. This is by virtue of subsection 40(1) of the *Act*, which states as follows:

40 (1) A board may terminate the employment of a member of the police force for the purpose of abolishing the police force or reducing its size if the Commission consents and if the abolition or reduction does not contravene this Act.

In making a determination under this subsection, the Commission has historically founded its decision on an analysis of whether the board - and, by extension, the municipality - was able to fulfill its responsibility to provide adequate and effective policing, notwithstanding the abolition or reduction.

Based on the above review, it is apparent that there is little authority reserved to a municipal council in Ontario regarding the operation and oversight of police services in the municipality and, where such authority exists, it may be subject to review by the Ontario Civilian Police Commission. Consequently, issues of the reform of the Ottawa Police Service are, for all intents and purposes, *ultra vires* the municipality.

While City Council could initiate a public engagement process for purposes of determining whether the existing municipal police service should be abolished and replaced by a contract with the Ontario Provincial Police, broader City-led efforts for the reform of policing should be directed to the Provincial Government. Such an approach

would ensure that the City's efforts are focused on that level of government with the constitutional authority to make any proposed reforms, while also insulating City Council from any suggestion of interference in the independent civilian oversight of the Ottawa Police Service.

Alternatively, Council may choose to refer the matter to the Ottawa Police Services Board, as the body responsible for civilian oversight of the Ottawa Police Service and establishing the objectives and priorities for police services in the municipality, as well as policies for the effective management of the police service. It must be acknowledged, however, that the discussion or implementation of any broader reforms would need to be referred to the Ontario Government.

Réponse (Date : 15 juillet 2020)

Pour déterminer la portée d'un éventuel processus de consultations publiques dirigé par le Conseil municipal sur la réforme du Service de police d'Ottawa, il faut tenir compte du fait que le Conseil a peu de pouvoirs sur la prestation des services policiers municipaux en vertu de la *Loi sur les services policiers* (la *Loi*).

Toute réflexion sur une telle réforme doit nécessairement prendre en compte le cadre législatif complet de la structure et de la surveillance des services policiers en Ontario, cadre établi par la *Loi*. La responsabilité provinciale à l'égard des services policiers découle de la distribution constitutionnelle des pouvoirs, plus particulièrement du devoir d'administration de la justice décrit au paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Comme on l'a souligné au début, le Conseil joue un rôle limité dans la structure et la surveillance des services de police municipaux. Sa principale responsabilité à cet égard est d'offrir « des services policiers convenables et efficaces qui sont adaptés à ses besoins » (art. 4), selon ce que prévoit l'article 5 de la *Loi* :

Modes de prestation des services policiers municipaux

5 (1) La municipalité s'acquitte de l'obligation qu'elle a d'offrir des services policiers selon un des modes suivants :

1. Le conseil peut constituer un corps de police dont les membres sont nommés par la commission de police aux termes de l'alinéa 31 (1) a).

2. Le conseil peut conclure une entente en vertu de l'article 33 avec un ou plusieurs autres conseils afin de constituer une commission de police mixte et celle-ci peut nommer les membres d'un corps de police en vertu de

l'alinéa 31 (1) a).

3. Le conseil peut conclure une entente en vertu de l'article 6 avec un ou plusieurs autres conseils en vue de fusionner leurs corps de police.

4. Le conseil peut, en vertu de l'article 6.1, conclure avec le conseil d'une autre municipalité une entente en vue de la prestation de ses services policiers par la commission de police de l'autre municipalité, aux conditions énoncées dans l'entente, si la municipalité qui doit bénéficier des services policiers est contiguë à celle qui doit les offrir ou à toute autre municipalité à laquelle la même municipalité offre des services policiers.

5. Le conseil peut conclure une entente en vertu de l'article 10, seul ou conjointement avec un ou plusieurs autres conseils, en vue de la prestation de services policiers par la Police provinciale de l'Ontario.

6. Avec l'approbation de la Commission, le conseil peut adopter un mode différent de prestation des services policiers.

Une fois la méthode de prestation des services policiers déterminée, le rôle du Conseil municipal ne consiste qu'à assurer un financement suffisant pour offrir des services convenables et efficaces dans la municipalité. Pour déterminer ce qui constitue de tels services, il faut se référer au paragraphe 4(2) de la *Loi* :

Services policiers de base

(2) Des services policiers convenables et efficaces doivent comprendre, au minimum, l'ensemble des services suivants :

- 1. La lutte contre la criminalité.*
- 2. L'exécution de la loi.*
- 3. L'aide aux victimes d'actes criminels.*
- 4. Le maintien de l'ordre public.*
- 5. L'intervention dans les situations d'urgence.*

La province a aussi détaillé les exigences pour des services policiers convenables et efficaces dans le Règlement de l'Ontario 3/99 (Caractère convenable et efficacité des services policiers) pris en application de la *Loi sur les services policiers* et communément appelé « normes de qualité et d'efficacité des services policiers ».

C'est la Commission de services policiers qui surveille la prestation convenable et

efficace des services policiers à Ottawa, conformément à l'article 31 de la *Loi*. En plus de nommer les membres d'un service de police – y compris le chef de police et les chefs de police adjoints –, la Commission a la responsabilité légale de « déterminer généralement, après consultation du chef de police, les objectifs et priorités de la municipalité en matière de services policiers » et d'« établir des politiques en vue de la gestion efficace du corps de police ». Le Conseil municipal n'a aucun rôle à cet égard, comme la Commission exerce ses fonctions indépendamment de lui.

Quant à la question du financement des services policiers, la *Loi* exige du Conseil municipal qu'il élabore un budget global pour la Commission et que ce budget soit établi après examen du budget prévisionnel de fonctionnement et d'immobilisations fourni par celle-ci. Ce budget prévisionnel est nécessaire pour montrer les sommes requises « pour assurer le fonctionnement du corps de police et fournir à ce dernier du matériel et des installations » et « pour payer les dépenses de fonctionnement de la commission de police, à l'exclusion de la rémunération de ses membres ». Au moment de préparer le budget global de la Commission, le Conseil n'est pas tenu d'adopter les prévisions de celle-ci; cela dit, la *Loi* l'empêche d'approuver ou de rejeter des postes précis y figurant.

Si la Commission juge que le budget du Conseil est insuffisant pour maintenir un nombre acceptable d'agents ou d'autres employés du corps de police, ou pour fournir à ce dernier du matériel et des installations convenables, elle peut demander à la Commission civile de l'Ontario sur la police de trancher la question en audience.

Il convient également de mentionner que la Commission civile de l'Ontario sur la police détient le plein pouvoir d'approuver l'abolition d'un corps de police ou la diminution de ses effectifs si cette opération nécessite le congédiement d'un membre du personnel, et ce, en vertu du paragraphe 40(1) de la *Loi* :

40 (1) Une commission de police peut licencier un membre du corps de police aux fins d'abolition du corps de police ou de diminution de ses effectifs si la Commission y consent et que l'abolition ou la diminution ne contrevient pas à la présente loi.

Par le passé, au moment de prendre une décision en application de ce paragraphe, la Commission a basé sa décision sur une analyse de la capacité du Conseil – et, par extension, de la municipalité – à honorer son obligation de fournir des services de police convenables et efficaces, nonobstant l'abolition du corps de police ou la diminution de ses effectifs.

Selon ce qui précède, il est clair que les conseils municipaux de l'Ontario ont peu de

pouvoirs quant à la prestation et à la surveillance des services policiers dans leur municipalité, et que lorsqu'ils en ont, leurs actions peuvent faire l'objet d'un examen de la Commission civile de l'Ontario sur la police. Par conséquent, la question de la réforme du Service de police d'Ottawa va, tout compte fait, au-delà des pouvoirs de la municipalité.

Le Conseil municipal pourrait amorcer un processus de consultations publiques pour déterminer si le service de police municipal en place devrait être aboli et remplacé par un contrat avec la Police provinciale de l'Ontario, mais les démarches de portée générale entreprises par la Ville pour la réforme des services policiers devraient être dirigées par le gouvernement provincial. Une telle approche ferait en sorte que les efforts de la Ville convergent vers l'ordre de gouvernement ayant le pouvoir de mettre en œuvre la réforme suggérée tout en prévenant le Conseil municipal de toute influence ou interférence dans la surveillance civile indépendante du Service de police d'Ottawa.

Le Conseil a également la possibilité de s'en remettre à la Commission de services policiers d'Ottawa comme entité responsable de la surveillance civile du Service de police d'Ottawa, de l'établissement d'objectifs et de priorités pour les services policiers municipaux, et de la mise en place de politiques pour une gestion efficace de ceux-ci. Il faut toutefois savoir que les échanges sur une réforme à grande échelle et sa mise en œuvre doivent être connus du gouvernement de l'Ontario.

Council Inquiries

Demande de renseignements du Conseil

Response to be listed on the City Council Agenda of July 15, 2020.

La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Conseil municipal prévue le 15 juillet 2020.