

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

Subject: Court ruling on Waterloo homeless encampment

Objet : Décision de la cour sur le campement à Waterloo

Submitted at: Community Services
Committee

Présenté au: Comité des services
communautaires

From/Exp.:
Councillor S. Plante

Date: February 28, 2023 /
le 28 février 2023

File/Dossier :
CSC-2023-01

**To/Destinataire : Legal Services (Finance and Corporate Services Department) /
Services juridiques (Direction générale des finances et des services
organisationnels)**

Inquiry:

The Ontario Superior Court of Justice ruling (Court file no CV-22717) in *Regional Municipality of Waterloo v. Persons Unknown and to be Ascertained*, dated January 27, 2023 stated the following:

“I declare pursuant to section 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, that the By-Law violates section 7 of the Charter in that it deprives the homeless residents of the Encampment of life, liberty and security of the person in a manner not in accordance with the principles of fundamental justice and is not saved by section 1 of the Charter.

“I declare that the By-Law is inoperative insofar, and only insofar, as it applies to prevent the residents of the Encampment from living on and erecting temporary shelters without a permit on the Property when the number of homeless persons exceeds the number of available accessible shelter beds in the Region.

“Finally, I order that the Region may apply to terminate my declaration upon it being in a position to satisfy this Court that the By-Law no longer violates the section 7 rights of the Encampment residents.”

Can Legal Services provide an opinion/analysis on the legal implications that this ruling

may have for:

- City by-laws, policies, and enforcement practices surrounding issues of addressing homelessness, shelters and encampments in the city;
- Clearing encampments in light of this decision; and,
- How the City of Ottawa will accommodate this decision.

Demande de renseignement :

La décision de la Cour supérieure de justice de l'Ontario (dossier n° CV-22717) dans l'affaire *Regional Municipality of Waterloo v. Persons Unknown and to be Ascertained* (Municipalité régionale de Waterloo c. personnes inconnues à identifier), datée du 27 janvier 2023, indique ce qui suit :

« En vertu de l'article 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, je déclare que le règlement municipal enfreint l'article 7 de la Charte, car il nuit à la vie, à la liberté et à la sécurité des personnes sans abri du campement d'une manière qui ne convient pas aux principes de justice fondamentale et qui n'est pas justifiée par l'article 1 de la Charte.

« Je déclare que le règlement municipal est inopérant dans la seule mesure où il empêche les résidents du campement de vivre et d'ériger des abris temporaires sur la propriété sans permis, à un moment où le nombre de personnes sans abri dépasse le nombre de lits dans les refuges de la région.

« Enfin, j'ordonne que la Région puisse demander de mettre fin à ma déclaration si elle vient à être en mesure de montrer à la Cour que le règlement municipal n'enfreint plus les droits qu'octroie l'article 7 aux résidents du campement. »

Les Services juridiques peuvent-ils donner leur opinion ou effectuer une analyse des répercussions juridiques que cette décision entraînerait pour ce qui suit?

- Les politiques, pratiques d'application et règlements de la Ville relatifs à l'itinérance, aux refuges et aux campements dans la ville;
- Le démantèlement des campements dans le contexte de la décision;
- La manière dont la Ville d'Ottawa appliquera cette décision.

Response (Date: 2023-Mar-16)

On January 27, 2023, the Ontario Superior Court of Justice released its decision in the matter of *The Regional Municipality of Waterloo v. Persons Unknown and to be*

Ascertained. This court proceeding arose as a result of a request made by the Region of Waterloo (the “Region”) for an injunction under Section 440 of the *Municipal Act, 2001*. The Region had requested the injunction to prohibit/remove tents and shelters erected by homeless persons on a vacant lot in the City of Kitchener (part of the Region). The Region requested the injunction as an enforcement mechanism to address alleged contraventions of its Code of Use By-law which prohibits the unauthorized erection of tents, structures, or temporary shelters on Regional property. The Court denied the Region’s request for an injunction and further declared certain provisions of the Region’s By-law to infringe upon the *Charter of Rights and Freedoms*. As explained below, the Court left it open for the Region to apply further to the Court to terminate the declaration of infringement. On February 23, 2023, the Region announced that it would not be appealing the decision to the Court of Appeal for Ontario.

The land in question is a vacant lot located at 100 Victoria Street North, Kitchener. The gravel vacant lot is not municipal parkland and is approximately ½ acre in size situated between a VIA Rail/Go Transit station and a commercial plaza, with a rail corridor to the rear of the lot. Across the street are businesses, a church, and a service provider offering meals to persons in need. At some point in the future, the lot is expected to be used for construction staging and/or parking.

A central focus on the injunction request turned on the adequacy of capacity in the regional shelter system to accommodate the residents of the encampment. The Court rejected an argument that it only needs to be satisfied that there is “sufficient capacity in the system.” Rather, the analysis required a factual assessment of the encampment in question, the circumstances of the encampment residents, and the shelter services in the community in order to assess adequacy, including accessibility to shelters. Upon a detailed examination of the underlying facts of the regional shelter services along with the needs of the encampment persons, the Court found that, at the time, there were an inadequate number of accessible shelter beds in the region. As a result, enforcement of the Region’s Code of Use By-law (that prohibits camping on the vacant lot in question) violated Section 7 of the *Charter of Rights and Freedoms*, being the right to life, liberty, and the security of the person.

The Court noted favourably the Region’s past and ongoing efforts to meet the needs of its homeless population and, as such, included a proviso in its decision that the municipality could apply to terminate the declaration that the By-law no longer violates Section 7 of the Charter. Presumably, such application would be based on a further factual foundation showing adequate accessible shelter services sufficient to warrant the use of enforcement mechanisms under the By-law. The Court found that, as the

vacant lot was not a park or other space with the purpose of being enjoyed by the public at large, it did not need to consider whether the impact of the encampment may impair the interests and rights of other residents of the Region.

The decision of the Superior Court is highly persuasive and municipal staff should have regard to this decision should similar situations arise in this municipality. That being said, the decision is not binding on other judges of the Superior Court, as would be the case for decisions from the Court of Appeal for Ontario or the Supreme Court of Canada.

The *Waterloo* case does address a particular municipal by-law in the context of the provisions of Section 440 of the *Municipal Act, 2001*. City staff should therefore have regard to this case and others that address the complex challenges relating to homelessness, including assessing the availability of adequate shelter spaces. Other decisions of recent note include *Black v. Toronto (City)* (2020) and *Poff v. City of Hamilton* (2021). In *Black v. Toronto (City)*, the Superior Court denied a request brought by fourteen persons experiencing homelessness for an injunction to prevent Toronto from enforcing its Parks By-law prohibitions on camping and the erection of tents or other structures in that municipality's parks. Based on the specific facts presented in the Toronto case, the Court stated the following:

“[149] The City has addressed concerns regarding the risk of COVID-19 in the shelter system. Is it perfect? No, but everyone is affected by this pandemic and everyone faces risks of exposure to the virus in different ways. While I appreciate that some people experiencing homelessness continue to distrust, or fear, the shelters during the pandemic, the evidence does not support those concerns. The applicants' fears of shelters due to COVID-19 have been addressed by the City such that there are adequate safe alternatives to sleeping in encampments. One is left with a situation where a limited group of people, such as the three applicants who gave evidence on this motion, may continue to resist using the shelter system despite the City's best efforts. This resistance is not unique to the pandemic, and does not, in my view, give rise to a right to live in encampments in City parks, contrary to a valid by-law, during the course of the COVID-pandemic.”

In *Poff v. Hamilton (City)*, the Superior Court rejected an injunction request similar to that advanced in the Toronto case against the municipality and concluded as follows:

“[249] No reasonable person in Canada would disagree with the proposition that homelessness, wherever and however it occurs, is a tragedy in Canada. However, the narrow issue before me is whether the City's enforcement of the

By-Law should be restrained by court order. It is not a wide-sweeping review of the underlying issue of whether more should be done to help the homeless.

[250] This case involves important, complex, and challenging social, economic and policy questions affecting homeless and marginalized members of the community. There are no easy solutions. These issues ought to be left to elected officials, health care and other professionals, social agencies and experts who are best equipped to address the welfare and needs of the homeless.”

The results in the three cases noted above (*Waterloo, Toronto, and Hamilton*) reflected the unique factual circumstances in each municipality, including consideration of the adequacy of accessible shelter services generally in the respective communities, the nature of the land in question, the provisions of the applicable by-law, and whether there was a need to balance the interests of encampment residents with those of the public at large (e.g. in the case of parkland). These same types of factual considerations are therefore likely to influence a future court asked to issue an injunction in similar circumstances.

The *Waterloo* case also reinforces that injunctive relief remains an extraordinary mechanism. The *Waterloo* decision supports the position that the municipality should first use all reasonable outreach and support efforts to connect with encampment residents and “address their individual needs on a case-by-case basis by providing access to services, supports and shelter.” It further reinforces that a statutory injunction under Section 440 of the *Municipal Act, 2001*, is a remedy that is in the discretion of the Court, and not one to which a municipality is entitled as of right. In this case, the Court found that the manner in which the Region was seeking to enforce its By-law was in contrast to the reasonable outreach and support efforts specifically contemplated by the Region’s policy documents. As such, the Court found this to constitute exceptional circumstances to decline the Region’s request for injunctive relief. This is in addition to the Court’s finding as discussed above, that the By-law provisions violate the *Charter of Rights and Freedoms*.

City staff should continue to carefully consider and be guided by decisions such as the *Waterloo, Toronto, and Hamilton* cases cited above. The jurisprudence, along with consideration of relevant legislation and by-laws and applicable policies can serve to guide staff tasked with addressing the complex issues of homelessness, particularly in the context of enforcement of municipal by-laws regulating the use of City property, appreciating always the differing considerations that might apply in the context of property under the jurisdiction of the Federal Government or National Capital

Commission.

Réponse (Date: le 16 mars 2023)

Le 27 janvier 2023, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a rendu publique sa décision dans l'affaire *Regional Municipality of Waterloo v. Persons Unknown and to be Ascertained* (Municipalité régionale de Waterloo c. personnes inconnues à identifier). La procédure de la présente cour a découlé d'une demande effectuée par la Région de Waterloo (la « Région ») d'une injonction en vertu de l'article 440 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. La Région a demandé l'injonction d'interdire/de supprimer les tentes et les abris construits par des personnes sans-abri sur un terrain vacant dans la Ville de Kitchener (une partie de la Région). La Région a demandé l'injonction à titre de mécanisme contraignant pour régler les infractions alléguées à son Règlement sur le Code d'usage, lequel interdit l'installation non autorisée de tentes, de structures ou d'abris temporaires sur des propriétés de la région. La Cour a rejeté la demande d'injonction de la Région et a de plus déclaré que certaines dispositions du Règlement de la Région empiètent sur la *Charte canadienne des droits et libertés*. Comme cela est expliqué ci-dessous, la Cour a laissé la possibilité ouverte pour la Région de demander de nouveau à la Cour de mettre fin à la déclaration d'empiètement. Le 23 février 2023, la Région a annoncé qu'elle ne ferait pas appel de la décision devant la Cour d'appel de l'Ontario.

Le lot en question est un terrain vacant situé au 100, rue Victoria Nord, à Kitchener. Le lot vacant de gravier, d'une ½ acre environ, n'est pas un terrain municipal à vocation de parc et est situé entre une station de transport en commun VIA Rail/Go et une place commerciale, avec un couloir ferroviaire à l'arrière. De l'autre côté de la rue, des entreprises, une église et un fournisseur de services offrant des repas aux personnes dans le besoin sont présents. À un moment donné plus tard, le lot devrait être utilisé pour des travaux de construction en préparation ou un terrain de stationnement.

Une préoccupation principale dans le cadre de la demande d'injonction s'est amorcée quant à la suffisance de capacité du réseau de refuges de la région à répondre aux besoins des résidents du campement. La Cour a rejeté un argument voulant qu'il était seulement nécessaire de vérifier qu'il y a « une capacité suffisante dans le réseau ». L'analyse a plutôt demandé une évaluation factuelle du campement en question, de la situation des résidents du campement et des services de refuges dans la communauté de manière à évaluer la convenance, y compris l'accessibilité aux refuges. Lors d'un examen détaillé des faits sous-jacents des services de refuges de la région et des besoins des personnes résidant dans le campement, la Cour a été d'avis qu'à ce

moment-là, le nombre de lits accessibles en refuge dans la région était inadéquat. Par conséquent, l'application du Règlement du Code d'utilisation de la Région (lequel interdit le camping sur le terrain vacant en question) violait l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, soit le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne.

La Cour a noté favorablement les efforts passés et constants de la Région en vue de répondre aux besoins de sa population de sans-abris, et à ce titre, a inclus dans sa décision une disposition restrictive que la municipalité pourrait appliquer pour mettre fin à la déclaration voulant que le Règlement ne viole plus l'article 7 de la Charte. Vraisemblablement, une telle demande serait basée sur d'autres fondements factuels montrant des services de refuges accessibles adéquats suffisants pour justifier l'utilisation de mécanismes contraignants en vertu du Règlement. La Cour a estimé qu'étant donné que le lot vacant n'était ni un parc ni un autre espace conçu pour le bon plaisir du public en général, il n'était pas nécessaire d'examiner si les répercussions du campement pouvaient entraver les intérêts et les droits d'autres résidents de la Région.

La décision de la Cour supérieure est éminemment persuasive et le personnel municipal devra tenir compte de cette décision s'il advenait que des situations similaires se produisent dans cette municipalité. Cela dit, la décision ne lie pas les autres juges de la Cour supérieure, comme cela pourrait être le cas pour des décisions de la Cour d'appel de l'Ontario ou de la Cour suprême du Canada.

L'affaire *Waterloo* porte sur un règlement municipal en particulier dans le contexte des dispositions de l'article 440 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Le personnel municipal doit par conséquent tenir compte de cette affaire et d'autres qui portent sur des enjeux complexes relatifs à l'itinérance, notamment à la disponibilité d'espaces suffisants dans les refuges. D'autres décisions récentes comprennent *Black v. Toronto (City)* (2020) et *Poff v. City of Hamilton* (2021). Dans *Black v. Toronto (City)*, la Cour supérieure a rejeté une demande présentée par quatorze personnes en situation d'itinérance pour une injonction visant à empêcher Toronto d'exécuter les interdictions de son Règlement sur les parcs au sujet du camping et de l'installation de tentes et d'autres structures dans les parcs de cette municipalité. Compte tenu des faits particuliers présentés dans l'affaire de Toronto, la Cour a déclaré ce qui suit :

« [149] La Ville a réglé des préoccupations quant au risque de COVID-19 dans le réseau des refuges. Est-ce parfait? Non, mais tout le monde est touché par cette pandémie et tout le monde fait face aux risques d'exposition au virus de différentes manières. Bien que je reconnaisse que certaines personnes en

situation d'itinérance continuent de se méfier ou d'avoir peur des refuges durant la pandémie, les faits rassemblés ne corroborent pas ces préoccupations. Les craintes des demandeurs envers les refuges en raison de la COVID-19 ont été traitées par la Ville en offrant d'autres solutions sécuritaires adéquates au lieu de dormir en campements. Il reste une situation où un groupe limité de personnes, comme les trois demandeurs qui ont présenté des faits sur cette motion, peuvent continuer de résister à utiliser le réseau des refuges malgré les efforts sincères de la Ville. Cette résistance n'est pas unique durant la pandémie, et ne doit pas, à mon avis, constituer un droit de vivre dans des campements dans les parcs municipaux, à l'encontre d'un règlement valide, pendant le déroulement de la pandémie de COVID-19. »

Dans *Poff v. Hamilton (City)*, la Cour supérieure a rejeté une demande d'injonction similaire à celle présentée dans l'affaire de Toronto contre la municipalité et a conclu comme suit :

« [249] Aucune personne raisonnable au Canada ne serait contre l'énonciation selon laquelle l'itinérance, peu importe où et comment elle a lieu, est une tragédie au Canada. Cependant, le problème limité qui m'est présenté consiste à établir si l'exécution du Règlement de la Ville doit être restreinte par ordonnance du tribunal. Il ne s'agit pas d'un très vaste examen du problème sous-jacent de savoir si l'on devrait faire plus pour aider les sans-abris. »

[250] Cette affaire comporte des questions sociales, économiques et politiques importantes, complexes et difficiles touchant les sans-abris et les membres marginalisés de la communauté. Il n'y a pas de solution facile. Ces problèmes devraient être laissés aux représentants élus, aux professionnels de la santé et autres professionnels, aux organismes sociaux et aux experts qui sont les mieux équipés pour s'occuper du bien-être et des besoins des sans-abris. »

Les résultats dans les trois dossiers notés ci-dessus (*Waterloo*, *Toronto* et *Hamilton*) témoignaient des circonstances factuelles uniques de chaque municipalité, y compris la prise en compte de la suffisance de services de refuges accessibles généralement dans les communautés respectives, la nature du terrain en question, les dispositions du règlement applicable, et s'il y avait ou non un besoin d'équilibre entre les intérêts des résidents du campement et ceux du public en général (p. ex. dans le cas d'un parc). Ces mêmes types de considérations factuelles sont par conséquent susceptibles d'influencer une future demande d'injonction présentée à une cour dans des circonstances similaires.

Le dossier *Waterloo* renforce aussi le fait que la mesure injonctive demeure un extraordinaire mécanisme. La décision de *Waterloo* appuie la position que la municipalité devrait utiliser tout d'abord tous les efforts de sensibilisation et de soutien raisonnables pour converser avec les résidents du campement et « traiter leurs besoins individuels au cas par cas en procurant un accès aux services, aux modes de soutien et à un refuge ». Il renforce en outre qu'une injonction statutaire en vertu de l'article 440 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* est un recours offert à la discrétion du tribunal, et n'en est pas un qu'une municipalité est en droit d'exiger. Dans cette affaire, la Cour a estimé que la manière dont la Région avait cherché à faire respecter son Règlement allait à l'encontre d'efforts raisonnables de sensibilisation et de soutien expressément prévus par les documents de politique de la Région. À cet égard, la Cour a jugé que ceci constituait des conditions exceptionnelles permettant de rejeter la demande de la Région d'une mesure injonctive. Ceci s'ajoute aux conclusions de la Cour telles qu'elles sont mentionnées ci-dessus, indiquant que les dispositions du Règlement violent la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Le personnel municipal doit continuer de minutieusement prendre en compte et suivre les décisions telles que celles des affaires *Waterloo*, *Toronto* et *Hamilton* mentionnées ci-dessus. La jurisprudence, parallèlement à l'attention portée aux lois et règlements pertinents ainsi qu'aux politiques applicables, peut servir à guider le personnel qui a pour tâche de traiter des problèmes complexes d'itinérance, tout particulièrement dans le contexte de l'application de règlements municipaux régissant l'utilisation de propriétés de la Ville, en gardant toujours en vue des considérations différentes qui peuvent s'appliquer dans le contexte d'une propriété relevant de la compétence du gouvernement fédéral ou de la Commission de la capitale nationale.

Response to be listed on the Community Services Committee Agenda of March 28, 2023.

La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Comité des services communautaires prévue le 28 mars 2023.