



MEMO / NOTE DE SERVICE

**INFORMATION PREVIOUSLY DISTRIBUTED / INFORMATION DISTRIBUÉE
AUPARAVANT**

**TO: Emergency Preparedness and Protective Services and Public Works and
Infrastructure Joint Committee**

**DESTINATAIRES : Comité des services de protection et de préparation aux
situations d'urgence et Comité de l'infrastructure et des travaux publics**

**FROM: Ryan Perrault, General
Manager, Emergency and Protective
Services**

**CONTACT:
Valérie Bietlot, Manager, Public
Policy Development Services**

**EXPÉDITEUR : Ryan Perrault,
directeur général, Services de
protection et d'urgence**

**PERSONNE-RESSOURCE :
Valerie Bietlot, gestionnaire, Services
d'élaboration des politiques
publiques**

DATE: May 15, 2025

15 MAI 2025

FILE NUMBER / NUMÉRO DE DOSSIER : ACS2025-EPS-PPD-003

SUBJECT: Feasibility Assessment - Vulnerable Social Infrastructure By-law

**OBJET : Étude de faisabilité – Règlement sur les infrastructures sociales
vulnérables**

RÉSUMÉ

La présente note de service vise à répondre à la motion du Conseil n° 2024 - 45-07, dans laquelle il était demandé au personnel de déterminer s'il est faisable d'instaurer un règlement sur les infrastructures sociales vulnérables (aussi appelé « règlement sur les

zones bulles »), similaire à celui de la Ville de Vaughan, pour prévenir le harcèlement et les discours haineux près des infrastructures vulnérables¹.

L'étude de faisabilité indique que bien qu'il soit possible d'élaborer et d'instaurer un règlement sur les zones bulles, cette approche devrait être orientée par de la recherche et des consultations. Il est donc recommandé de mener un examen complet du projet de règlement avant d'aller de l'avant.

Il existe des lois et des règlements que peut appliquer le Service de police d'Ottawa pour lutter contre le harcèlement et d'autres comportements antisociaux, mais les mesures sont généralement mises en place après l'incident. Les règlements sur l'accès sécuritaire visent à prévenir les comportements qui empêchent les gens d'accéder en toute sécurité à des lieux tels que des établissements religieux et des centres de garde d'enfants. L'examen d'une approche par zones bulles pourrait aussi limiter les comportements de nuisance publique qui, sans être de nature criminelle, nuisent à l'accès à certaines installations. Bien que les lois ou règlements supplémentaires requis pour les activités de maintien de l'ordre relatives aux infractions criminelles pourraient nécessiter l'intervention d'instances supérieures, le Conseil municipal peut envisager des mesures réglementaires, dans son champ de compétence, pour assurer la santé, la sécurité et le bien-être publics et réduire les nuisances publiques.

Risque de contestation judiciaire

Avec l'adoption d'un règlement municipal sur l'accès sécuritaire vient le risque de contestation, car ce règlement limiterait les manifestations dans certains secteurs de la ville. Il pourrait être considéré comme une atteinte déraisonnable à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique garanties par la *Charte canadienne des droits et libertés* (« la Charte »). Conformément à l'article 1, toute mesure gouvernementale, comme une politique ou un règlement municipal, qui vise à restreindre ou limiter une liberté ou un droit fondamental garantis par la Charte, ou à empiéter sur cette liberté ou ce droit, est acceptable seulement dans des limites raisonnables, prescrites par la loi et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Il sera donc crucial d'obtenir des conseils juridiques et d'étudier la jurisprudence pertinente pendant l'élaboration du règlement, afin que les éventuelles restrictions s'appuient sur des motifs importants pour la municipalité, soient proportionnelles et contreviennent le moins possible à la liberté d'expression, et, ainsi,

qu'elles puissent être justifiées conformément à l'article 1 de la Charte. Cet examen juridique serait particulièrement important pour les principaux éléments du règlement municipal potentiel, soit :

1. les types d'activités néfastes qui déclencheraient l'application du règlement;
2. les types d'infrastructures sociales qui nécessitent une zone de protection;
3. la taille ou la délimitation de la zone de protection.

Le personnel précise aussi que les règlements sur l'accès sécuritaire sont relativement nouveaux à l'échelle municipale et n'ont généralement pas été mis à l'épreuve. Aucune accusation n'a encore été portée en vertu du règlement de la Ville de Vaughan, et la Ville de Calgary est en train de répondre à deux contestations juridiques de son règlement sur l'accès sécuritaire et inclusif, le premier de ce type au pays. Dans le premier cas, un examen juridique du règlement en entier est intenté, et dans le deuxième, un appel a été interjeté à l'encontre d'une déclaration de culpabilité en vertu du règlement. Le personnel indique qu'il serait prudent d'évaluer l'issue de ces procédures avant d'adopter un règlement semblable chez nous. En outre, on ne sait pas encore à quel point un règlement sur les zones bulles est efficace pour prévenir ou atténuer le harcèlement autour d'infrastructures vulnérables.

Recommandation d'un examen du règlement

Si le Conseil demande au personnel d'aller de l'avant dans l'élaboration d'un règlement sur l'accès sécuritaire à Ottawa, il est recommandé de mener d'abord un examen complet. Ce processus comprendrait des recherches sur les répercussions juridiques et leur analyse, ainsi que la consultation des parties concernées – directions générales, propriétaires ou exploitants de propriétés vulnérables, organismes communautaires, groupes de défense des droits et membres du public. Il faudrait aussi collaborer avec le Service de police d'Ottawa et les Services des règlements municipaux et les consulter, afin de déterminer les responsabilités entourant l'application et de comprendre les considérations touchant l'instauration d'un règlement, en ce qui concerne entre autres les besoins en ressources et en formation. L'examen prendrait environ neuf mois et nécessiterait probablement un budget pour mener les consultations.

CONTEXTE

Les règlements sur l'accès sécuritaire interdisent certaines activités à l'intérieur d'un périmètre défini autour de lieux ou de services. Dans le cas de Vaughan, la Ville a déterminé qu'il était nécessaire d'agir à la suite de deux manifestations importantes, tenues en 2024 près de synagogues et d'autres infrastructures vulnérables, qui ont été vues comme intimidantes pour les résidents et qui risquaient d'inciter à la haine ou à la violence². Par conséquent, la Ville de Vaughan a adopté en 2024 le *Protecting Vulnerable Social Infrastructure By-Law* (règlement sur la protection des infrastructures sociales vulnérables), qui interdit l'organisation ou la tenue de manifestations nuisibles à moins de 100 mètres des lieux vulnérables tels que les lieux de culte, les centres de garde d'enfants, les écoles et les hôpitaux. Ce règlement définit en outre une « manifestation nuisible » comme une manifestation qui intimiderait une personne raisonnable (qui lui ferait craindre pour sa santé ou sa sécurité) ou l'empêcherait d'accéder à ces établissements.

La Ville de Brampton a adopté le *Protecting Places of Worship from Nuisance Demonstrations By-law* (règlement sur la protection des lieux de culte des manifestations nuisibles) en novembre 2024 en réaction à des manifestations près de lieux de culte qui ont mené à plusieurs arrestations^{3, 4}. Sa définition des manifestations nuisibles est semblable à celle du règlement de Vaughan, mais est axée uniquement sur l'accès aux lieux de culte, sans traiter des autres types d'infrastructures sociales. Ce règlement n'interdit pas les rassemblements ou manifestations pacifiques (y compris les manifestations syndicales et celles contre des gouvernements étrangers).

Plusieurs municipalités ontariennes étudient ou examinent des règlements potentiels sur l'accès sécuritaire aux infrastructures sociales vulnérables. Par exemple, le Conseil municipal de Toronto a demandé au personnel, en mai 2024, d'élaborer un règlement sur les infrastructures sociales vulnérables et d'en faire rapport au début de 2025. Toutefois, dans un rapport publié en décembre 2024 à l'intention de la commission des services policiers de Toronto, on recommandait que soient menées des recherches supplémentaires et des consultations publiques approfondies avant que des recommandations soient formulées⁵. Des consultations publiques ont été lancées en mars 2025 et se poursuivront jusqu'en mai, mais on ne sait pas encore quand paraîtra le rapport du personnel.

En novembre 2024, le Conseil municipal de Mississauga a demandé au personnel de déterminer s'il était possible d'adopter un règlement municipal interdisant les manifestations à moins de 100 mètres ou d'une distance raisonnable des lieux de culte, et de lui revenir avec une recommandation au plus tôt. Cette directive découlait de manifestations autour de lieux de culte qui avaient eu lieu plus tôt à Mississauga et dans les régions de Peel, du Grand Toronto et de Hamilton. Le personnel a par la suite recommandé une recherche approfondie et une consultation publique des groupes concernés. Il devrait recommander d'adopter ou non un règlement municipal en mai⁶.

En décembre 2024, le Conseil municipal d'Oakville a demandé au personnel de mener des recherches et des consultations sur un éventuel règlement régissant certaines formes de manifestation à une distance raisonnable des infrastructures vulnérables telles que les lieux de culte, les écoles, les hôpitaux et les services de garde, et de lui faire part de ses recommandations ensuite⁷.

Approche actuelle pour les manifestations à Ottawa

Le Service de police d'Ottawa est la principale organisation responsable des questions d'application de règlements liées aux manifestations; au besoin, il est épaulé par les Services des règlements municipaux, la Gestion de la circulation, le Service paramédic d'Ottawa et d'autres directions générales de la Ville. En outre, la Table de commandement intégrée pour les événements (TCIE), qu'il dirige, est l'organe de coordination des interventions municipales lors de manifestations pour lesquelles on prévoit des répercussions modérées à importantes sur les résidents. Bien que le *Règlement sur les événements spéciaux* (sur les voies publiques) considère les manifestations comme des « événements spéciaux », l'exigence d'un permis n'est pas mise en application, dans le respect des libertés fondamentales d'expression et de réunion pacifique inscrites à l'article 2 de la Charte. Lorsqu'un rassemblement n'est pas pacifique, le *Code criminel*, d'autres lois comme le *Code de la route*, et les règlements municipaux sur le bruit, la circulation, le stationnement et d'autres questions d'intérêt municipal sont les principaux outils réglementaires de maintien de l'ordre et de réduction des nuisances publiques et des répercussions sur la mobilité. Une nouvelle approche axée sur un processus et un système d'avis volontaire pour les manifestations sera proposée dans le rapport du personnel sur l'examen des règlements sur les événements spéciaux, qui sera étudié à la réunion conjointe du

Comité des services de protection et de préparation aux situations d'urgence et du Comité de l'infrastructure et des travaux publics, en mai 2025.

Hausse des activités haineuses

Selon la Commission ontarienne des droits de la personne :

« Depuis quelques années, on assiste en Ontario à une hausse des activités haineuses dirigées contre des personnes et des groupes en raison de leur couleur, ethnicité, race, croyance, sexe ou orientation sexuelle, ou d'un autre motif.

Comme l'a affirmé la Cour suprême du Canada, la haine passe par la diffamation et la détestation de groupes identifiables, en sous-entendant que les membres de ces groupes ne sont pas dignes de respect, mais méritent plutôt notre mépris, notre dédain et nos mauvais traitements. La haine se nourrit d'indifférence, d'intolérance et de la destruction à la fois du groupe ciblé et des valeurs de notre société.

La hausse des activités haineuses est une question critique qui exige l'adoption d'une approche multidimensionnelle faisant intervenir les gouvernements, les organisations des secteurs privé et public, et la société civile⁸. »

Cet énoncé est confirmé par les statistiques annuelles de l'Unité des crimes haineux et préjugés du Service de police d'Ottawa, qui indiquent une augmentation des enquêtes sur les crimes haineux de 13 pour cent en 2022⁹, puis de 19,5 pour cent en 2023, pour un total de 403 signalements d'incidents¹⁰. Cette hausse des crimes haineux a incité le gouvernement de l'Ontario à annoncer un financement de 25,5 millions de dollars en subventions « pour faire face à l'augmentation des incidents haineux contre les groupes religieux et minoritaires »; le communiqué précise qu'« [en] 2021, plus de 1 500 crimes haineux ont été signalés par la police en Ontario¹¹ ».

Discours haineux lors de manifestations

Ottawa a récemment vu une augmentation du nombre de manifestations et d'autres activités similaires : en effet, le Service de police d'Ottawa a signalé 404 manifestations entre le 1^{er} septembre 2023 et le 31 août 2024. L'évaluation préliminaire du personnel

avance que cette tendance est probablement causée par plusieurs facteurs, entre autres les suivants :

- Les affaires et conflits mondiaux qui ont mobilisé les résidents et ont été des catalyseurs de la hausse des activités de manifestation¹²;
- Le fait que la population d'Ottawa comprend des groupes marginalisés menant souvent des activités de manifestation à des fins de sensibilisation¹³;
- L'opposition au progrès sur les questions sociales, comme les droits des personnes transgenres et l'équité en la matière, ainsi qu'aux initiatives de diversité et d'inclusion, que certains groupes peuvent considérer comme contraires à leurs croyances¹⁴;
- Des enjeux comme le coût de la vie (salaires, inflation) et les obligations de retour au bureau, qui ont entraîné une hausse des moyens de pression syndicaux¹⁵.

Les recherches préliminaires indiquent aussi que le harcèlement et les discours haineux lors de manifestations et de contre-manifestations ont touché nombre d'événements et de groupes religieux, ethnoculturels et de la communauté 2SLGBTQQIA+ à Ottawa et ailleurs au pays^{16, 17, 18, 19}. La prévalence croissante de ce problème a amené le gouvernement du Canada à fournir 1,5 million de dollars en fonds d'urgence aux organisateurs d'événements afin d'accroître la sécurité et d'aider à couvrir la hausse des primes d'assurance pour les festivals de la Fierté en 2023-2024. Le gouvernement fédéral s'est aussi engagé à instaurer un nouveau plan d'action pour combattre la haine qui « [comportera] des mesures pour contrer la rhétorique haineuse et créer des communautés plus sûres et plus inclusives²⁰ ».

Libertés fondamentales protégées par la Charte

Aux termes de l'article 2 de la Charte, « [c]hacun a les libertés fondamentales suivantes :

- a) liberté de conscience et de religion;
- b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;
- c) liberté de réunion pacifique;
- d) liberté d'association²¹. »

Le ministère de la Justice Canada l'explique ainsi : « Ces libertés sont énoncées dans la Charte afin de garantir aux Canadiens la liberté de concevoir et d'exprimer des idées, de se réunir avec d'autres pour en discuter et de les diffuser. Ces activités sont en fait les principales formes de libertés individuelles. Elles sont également importantes pour la réussite d'une société démocratique comme celle du Canada. Dans une démocratie, les gens doivent être libres de parler des questions de politique publique, de critiquer leur gouvernement et de proposer des solutions aux problèmes sociaux²². »

Il ne s'agit toutefois pas de droits absolus, et les gouvernements, y compris les municipalités, peuvent raisonnablement les limiter lorsque l'enjeu est important, par exemple pour garantir la santé et la sécurité du public. Conformément à l'article 1, toute mesure gouvernementale, comme une politique ou un règlement municipaux, qui vise à restreindre ou limiter une liberté ou un droit fondamental garantis par la Charte, ou à empiéter sur cette liberté ou ce droit, est acceptable seulement dans des limites raisonnables, prescrites par la loi et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique²³.

Critère établi dans l'arrêt Oakes

La Cour suprême du Canada a établi, dans l'arrêt Oakes, un critère pour déterminer si une atteinte aux libertés fondamentales constitue une limite raisonnable, dans une société libre et démocratique. Dans le cas d'un règlement municipal comme le règlement sur les infrastructures sociales vulnérables, il faut se poser les questions suivantes :

1. L'objectif du règlement est-il réel et urgent (suffisamment important pour justifier que l'on restreigne un droit protégé par la Charte)?
2. Existe-t-il un degré suffisant de proportionnalité entre l'objectif et le moyen utilisé pour l'atteindre?
 - a. La restriction doit avoir un lien rationnel avec l'objectif.
 - b. La restriction ne doit pas porter atteinte au droit ou à la liberté plus qu'il n'est raisonnablement nécessaire de le faire pour atteindre l'objectif.
 - c. Les effets bénéfiques de l'atteinte doivent l'emporter sur ses effets préjudiciables²⁴.

Ces critères doivent tous être remplis pour justifier l'aménagement de zones d'accès sécuritaire autour d'infrastructures sociales vulnérables au titre de l'article 1 de la Charte. Comme il y a peu de zones d'accès sécuritaire en Ontario, il est recommandé de procéder à un examen minutieux de la jurisprudence et de se pencher sur les initiatives et contestations judiciaires d'autres ordres de gouvernement.

Jusqu'à maintenant, la création de telles zones d'accès par les provinces a été jugée raisonnable dans certaines situations visant l'accès aux soins de santé. Au Canada, ces zones ont notamment été utilisées pour prévenir le harcèlement contre le personnel et la clientèle de cliniques offrant des services d'interruption volontaire de grossesse²⁵. En Ontario, les cliniques de soins de santé peuvent demander au ministre du Procureur général ou au ministre de la Santé d'imposer une zone tampon de 50 à 150 mètres autour de leurs entrées. Les fournisseurs de services d'interruption volontaire de grossesse ont aussi automatiquement droit à une zone d'accès sécuritaire de 150 mètres autour de leur résidence²⁶. Les lois ontariennes assurant un accès sécuritaire aux services d'interruption volontaire de grossesse ont pour effet de restreindre la liberté d'expression, en interdisant notamment :

- tout acte de désapprobation, par n'importe quel moyen, à propos de questions liées aux services d'interruption volontaire de grossesse;
- l'observation de façon continue ou répétée de la clinique ou de l'établissement ou des personnes qui y entrent ou en sortent, dans le but de dissuader une personne d'offrir ou d'obtenir des services d'avortement;
- les interventions physiques ou l'intimidation visant à dissuader une personne d'offrir ou d'obtenir des services d'interruption volontaire de grossesse²⁷.

Des orientations en la matière ressortent de l'arrêt de la Cour suprême de l'Ontario *Ontario (Attorney-General) c. Dieleman*, qui traite de réglementation en matière d'accès sécuritaire. Même si la cause portait sur des services d'interruption volontaire de grossesse, l'arrêt propose un cadre intéressant pour d'autres politiques similaires. La Cour a jugé que le piquetage pacifique visant à communiquer une information est légal²⁸. En outre, bien que le piquetage massif serve de moyen d'expression, et qu'il soit protégé en vertu de l'alinéa 2b) de la Charte, il peut être considéré comme une utilisation abusive de biens publics s'il s'avère intimidant et perturbateur, ce qui justifie sa réglementation²⁹. Dans *Dieleman*, le juge a aussi estimé que si l'expression dans les espaces publics, comme les rues ou les parcs, est fondamentalement importante, elle

comporte certaines limites. La forme d'expression doit être compatible avec la fonction ou la raison d'être du lieu. Le juge s'est appuyé sur une décision de la Cour suprême du Canada, qui affirmait entre autres ce qui suit :

« Celui ou celle se trouvant en un endroit public dans le but de s'y exprimer doit respecter les fonctions de l'endroit et ne peut d'aucune façon brandir l'étendard de la liberté d'expression afin d'entraver celles-ci³⁰. »

Il est donc possible d'adopter un règlement municipal visant à créer des zones d'accès sécuritaire dans certaines situations. Par exemple, des restrictions peuvent être imposées pour une manifestation à proximité d'une école servant aux fins prévues et où se trouvent des élèves, afin de protéger la capacité d'apprendre de ces derniers. Par contre, ces restrictions pourraient être levées si l'établissement est utilisé à d'autres fins, par exemple pour une réunion du conseil scolaire ou une activité communautaire.

Éviter tout conflit avec les lois existantes

Avant d'adopter un règlement assurant un accès sécuritaire aux sites vulnérables, il faut d'abord s'assurer qu'il ne va pas à l'encontre de lois fédérales ou provinciales existantes. Au Canada, certains règlements municipaux visant à encadrer ou interdire certaines activités (p. ex., interdire les bagarres publiques ou régir les heures d'ouverture de certaines catégories d'entreprises) ont été contestés parce qu'on alléguait qu'ils empiétaient sur la compétence constitutionnelle du Parlement fédéral en matière de droit criminel. Or, on a généralement déterminé que ce n'était pas le cas si les règlements pouvaient être liés à une rubrique de compétence provinciale en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (ou un équivalent) ou de toute autre loi.

Le pouvoir réglementaire des municipalités est établi par des lois provinciales, et vise essentiellement les questions administratives, civiles et liées à la propriété. En Ontario, il est établi par la *Loi de 2001 sur les municipalités* (entre autres). On y énonce, au point 6 du paragraphe 10(2), qu'une municipalité peut adopter des règlements pour assurer « la santé, la sécurité et le bien-être des personnes³¹ », mais ce pouvoir est limité par les pouvoirs délégués constitutionnellement au gouvernement provincial et par les lois adoptées par l'Assemblée législative, comme le *Code des droits de la personne* de l'Ontario.

Par ailleurs, en vertu de la *Loi de 2019 sur la sécurité communautaire et les services policiers* et de l'article 8 du Règlement de l'Ontario 392/23 – *Services policiers convenables et efficaces (dispositions générales)*, chaque chef de police est chargé d'établir les procédures à l'égard des interventions policières menées dans le cadre de protestations, de manifestations et d'occupations de lieux, tout en portant une attention particulière aux libertés civiles et aux valeurs communautaires, comme indiqué précédemment. Ces procédures doivent être prises en compte dans l'élaboration de tout nouveau règlement.

Règlement sur la protection des infrastructures sociales vulnérables de Vaughan

Le 25 juin 2024, la Ville de Vaughan adoptait le Règlement n° 143-2024, qui interdit les manifestations nuisibles dans un rayon de 100 mètres d'une infrastructure sociale vulnérable. On y définit notamment les termes suivants :

manifestation nuisible – Une ou plusieurs *personnes* qui, publiquement et en personne, protestent contre une question ou expriment leur opinion sur un enjeu, de quelque façon que ce soit qui, objectivement et de façon délibérée ou non, est susceptible d'intimider une *personne* raisonnable, c'est-à-dire qui lui ferait craindre pour sa sécurité ou l'empêcherait d'accéder à une *infrastructure sociale vulnérable*. Il est entendu que l'intimidation peut être causée notamment par des gestes ou des paroles incitant à la haine, à la violence, à l'intolérance ou à la discrimination. (*Nuisance Demonstration*)

infrastructure sociale vulnérable – *Centre de services de garde d'enfants, établissement de soins collectif, hôpital, école ou lieu de culte. (Vulnerable Social Infrastructure)*³²

Selon le règlement, quiconque organise une manifestation nuisible ou y participe commet une nuisance publique au titre de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Si un agent des règlements ou un agent de police détermine qu'une manifestation correspond à la définition de *manifestation nuisible*, il peut émettre une ordonnance d'arrêt de l'activité. Toute infraction au règlement peut entraîner une sanction administrative pécuniaire pour non-respect d'une ordonnance de 750 \$ ou 1 500 \$ par jour. Des amendes sont aussi prévues au titre de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Règlement sur l'accès sécuritaire et inclusif de Calgary

Le 14 mars 2023, la Ville de Calgary a adopté le **Règlement n° 17M2023 sur l'accès sécuritaire et inclusif (*Safe and Inclusive Access Bylaw*)** pour « assurer un accès inclusif et sécuritaire aux installations récréatives et aux bibliothèques³³ ».

On y définit notamment les termes suivants :

propriété accessible au public – S'entend de l'entièreté ou d'une partie d'un immeuble, d'une structure ou d'une parcelle à laquelle le public a accès de droit ou sur invitation, expresse ou implicite. (*publicly accessible property*)

manifestation ciblée – Expression d'une objection ou d'une désapprobation, par quelque moyen que ce soit, à l'égard d'une idée ou d'un geste en lien avec la race, les croyances religieuses, la couleur, le genre, l'identité ou l'expression de genre, les handicaps physiques ou mentaux, l'âge, l'ascendance, le lieu d'origine, l'état matrimonial, la source de revenus, la situation familiale ou l'orientation sexuelle, y compris de façon graphique, verbale ou écrite, à l'exception des messages diffusés lors d'un événement organisé par une installation récréative. (*specified protest*)

Les manifestations ciblées sont interdites dans les installations récréatives ainsi que sur les propriétés accessibles dans un rayon de 100 mètres de l'entrée d'une installation récréative ou d'une bibliothèque, à partir d'une heure avant l'ouverture jusqu'à une heure après la fermeture. L'interdiction ne s'applique pas aux messages diffusés lors d'une activité organisée par une installation récréative.

Le règlement municipal de Calgary fait l'objet d'une contestation constitutionnelle; un contrôle judiciaire par la Cour du Banc du Roi de l'Alberta a commencé en février 2025, mais aucune décision n'a encore été rendue. Dans cette contestation, la Canadian Constitution Foundation soutient que le règlement empiète sur la liberté d'expression, et demande à la Cour de déterminer si la Ville de Calgary a l'autorité d'adopter un tel règlement³⁴. Cette contestation est aussi le fondement d'un appel distinct d'une déclaration de culpabilité rendue au titre de ce règlement.

ANALYSE

Au terme d'un examen préliminaire, le personnel reconnaît que la haine et le harcèlement posent un problème de plus en plus important. Ces enjeux sont en partie encadrés par le [Code criminel](#) et le [Code des droits de la personne de l'Ontario](#), mais les municipalités peuvent tout de même jouer un rôle pour réglementer le harcèlement et les nuisances de nature non criminelle qui limitent l'accès à certains établissements dans l'espace public et faire appliquer des règles en la matière. Par contre, il est recommandé de faire preuve de prudence pour éviter de contrevenir aux droits et libertés garantis par la Charte ou d'aller à l'encontre de lois et autres formes d'autorité existantes.

Si la Ville veut élaborer un règlement sur l'accès sécuritaire, elle doit démontrer, preuves à l'appui, que de telles restrictions sont nécessaires pour le public. Pour ce faire, elle devra procéder à une collecte de données et à des analyses, et prévoir des consultations publiques et des activités de mobilisation. Il est crucial de comprendre les implications en matière d'équité et de droits de la personne, tant en faveur qu'à l'encontre du règlement. Comme les règlements de Vaughan et de Calgary n'ont pas encore été mis à l'épreuve des tribunaux, il y a un risque important qu'un règlement similaire à Ottawa soit contesté sur le plan constitutionnel. C'est pourquoi les orientations issues de la jurisprudence en la matière seront essentielles.

Approche de la Ville de Vaughan

La portée du règlement de Vaughan se limite aux manifestations nuisibles. Il n'empêche pas les manifestations pacifiques, seulement celles qui entraînent de l'intimidation ou qui bloquent l'accès aux établissements désignés. Cette distinction est un premier point important à considérer au titre de l'article 1 de la Charte et du critère établi dans l'arrêt Oakes. Si la Ville d'Ottawa envisage un règlement similaire, elle devra définir les types d'activités qui seront limitées. L'approche de la Ville de Vaughan diffère de celle de Calgary, qui limite les manifestations en fonction des motifs de discrimination illicites définis dans le *Code des droits de la personne* de l'Alberta. Bien que ces deux approches semblent raisonnables, aucune n'a passé l'épreuve des tribunaux, et on ignore laquelle répondrait le mieux aux besoins de la population d'Ottawa. La distance appropriée pour préserver l'accès aux établissements et assurer la sécurité et le bien-être de ses occupants peut varier, selon la situation.

Enfin, dans le cas du règlement de Vaughan, tant les agents des règlements que les agents de police peuvent intervenir en cas de contravention. Le personnel devrait consulter l'ensemble des partenaires chargés de l'application pour déterminer la stratégie de mise en œuvre et d'application la mieux adaptée pour Ottawa.

Autres études et analyses

Le personnel a formulé les recommandations suivantes pour évaluer les possibilités relatives à un règlement sur les « zones bulles » :

1. Colliger d'autres études et données sur le harcèlement, les discours haineux et d'autres incidents qui surviennent autour d'infrastructures sociales vulnérables d'Ottawa.
2. Procéder à un examen des règlements d'autres municipalités et consulter celles qui se sont dotées de règlements en la matière pour déterminer les approches, les avantages et les difficultés possibles. Les approches adoptées par d'autres capitales du monde donneraient aussi un éclairage intéressant.
3. Obtenir un avis juridique est recommandé pour évaluer les règlements proposés à la lumière de la Charte, et relever toute possibilité d'empiétement sur la compétence provinciale ou fédérale.
4. Tenir des consultations publiques et organiser des activités de mobilisation pour déterminer la portée du harcèlement visant les personnes qui utilisent les installations publiques, notamment par une analyse comparative entre les sexes plus et en matière d'équité, de diversité et d'inclusion.
5. Concevoir une stratégie d'application, notamment en déterminant les ressources requises par les Services de protection et d'urgence (Services des règlements municipaux) et d'autres directions générales de la Ville, et par le Service de police d'Ottawa. Cette démarche devrait aussi comprendre un examen du calendrier et de la liste des ressources nécessaires pour la formation et la sensibilisation.

Calendrier et ressources requises pour l'examen des règlements municipaux

Le personnel estime qu'un examen de ce type prendra environ neuf mois. Il comprendrait des activités de mobilisation et de consultation, y compris des sondages d'opinion possibles.

Il n'y a pas suffisamment de personnel pour réaliser le travail durant l'actuel mandat du Conseil. Si le Conseil demande les travaux, un autre examen déjà prévu dans le Plan de travail de l'examen des règlements municipaux approuvé par le Conseil devra en être retiré. Sinon, l'élaboration d'un règlement sur les « zones bulles » pourrait être considérée et priorisée pour le plan de travail du prochain mandat du Conseil, sous réserve de son approbation. Les Services d'élaboration des politiques publiques, s'ils sont mandatés, dirigeront l'examen avec le soutien des Services juridiques, du Service de sécurité publique, des Services des règlements municipaux, des Travaux publics, d'Information du public et Relations avec les médias et du Service de l'équité des genres et des races, de l'inclusion, des relations avec les Autochtones et du développement social. Il est recommandé de prévoir de vastes consultations auprès du Service de police d'Ottawa et d'autres partenaires des forces de l'ordre et de la sécurité.

CONCLUSION

Comme ni le règlement sur l'accès sécuritaire aux infrastructures sociales de Vaughan ni celui de Calgary n'ont passé l'épreuve des tribunaux, la constitutionnalité de chacune des approches n'est pas établie. Bien que des lois sur l'accès sécuritaire concernant les services d'interruption volontaire de grossesse aient jeté les bases de toute éventuelle réglementation en la matière, les tribunaux ont des exigences très élevées pour justifier l'imposition de telles limites et déterminer leur portée. Bien qu'il soit important et urgent de protéger les droits, la sécurité et le bien-être de la population, et de préserver l'accès à l'infrastructure sociale, le personnel recommande qu'une démarche exhaustive d'examen et de consultation soit entreprise pour assurer la proportionnalité avant d'envisager quelque règlement limitant le droit de manifester.

Ryan Perrault
Directeur général
Services de protection et d'urgence

c. c. Équipe de la haute direction

RÉFÉRENCES

- ¹ Ville d'Ottawa. **Procès-verbal n° 45 du Conseil municipal, motion n° 2024 - 45-07** (<https://pub-ottawa.escribemeetings.com/Meeting.aspx?Id=3efcc478-d9c4-4d92-a0f7-b92814759074&Agenda=PostMinutes&lang=French&Item=56&Tab=attachments>), consulté le 13 novembre 2024.
- ² Ville de Vaughan. **Rapport By-law to Protect Vaughan's Vulnerable Social Infrastructure** (<https://pub-vaughan.escribemeetings.com/filestream.ashx?DocumentId=177104>), consulté le 1^{er} septembre 2024.
- ³ Ville de Brampton. **Office Consolidation – Protecting Places of Worship from Nuisance Demonstrations By-Law 173-2024** (<https://www.brampton.ca/EN/City-Hall/Bylaws/All%20Bylaws/Protecting%20Places%20of%20Worship%20from%20Public%20Nuisance%20Demonstrations%20By-law%20173-2024.pdf>), consulté le 1^{er} mars 2025.
- ⁴ CTV News. « **Brampton city council passes legislation to restrict protests nearby places of worship** » (<https://www.ctvnews.ca/toronto/article/brampton-city-council-passes-legislation-to-restrict-protests-nearby-places-of-worship/>), consulté le 1^{er} mars 2025.
- ⁵ Ville de Toronto. **Décision du Conseil « CC24.2 - Policy Framework - City Response to Demonstrations »** (<https://secure.toronto.ca/council/agenda-item.do?item=2024.CC24.2>), consulté le 1^{er} mars 2025.
- ⁶ Ville de Mississauga. **Rapport municipal « Feasibility of Implementing a By-law to Prohibit Certain Forms of Protest Near Places of Worship » daté du 28 novembre 2024** (<https://pub-mississauga.escribemeetings.com/filestream.ashx?DocumentId=65428>), consulté le 1^{er} mars 2025.
- ⁷ Ville d'Oakville. **Rapport « Roles and Responsibilities in Managing Protests » daté du 10 décembre 2024** (<https://pub-oakville.escribemeetings.com/filestream.ashx?DocumentId=79532>), consulté le 1^{er} mars 2025.
- ⁸ Commission ontarienne des droits de la personne. « **Agir pour sensibiliser la population et combattre la haine en Ontario** » (<https://www.ohrc.on.ca/fr/agir-pour-sensibiliser-la-population-et-combattre-la-haine-en-ontario>), consulté le 5 juin 2023.
- ⁹ Service de police d'Ottawa. « **Les données annuelles des crimes haineux indiquent une hausse de 13 % du signalement à la police** » (<https://www.ottawapolice.ca/fr/news/annual-hate-crimes-data-show-a-13-increase-in-reporting-to-police.aspx>), consulté le 6 juin 2023.
- ¹⁰ Service de police d'Ottawa. « **Données annuelles des crimes haineux indiquent une hausse de 19 % du signalement à la police en 2023** » (<https://www.ottawapolice.ca/fr/news/annual-hate-crimes-data-show-a-19-increase-in-reporting-to-police-in-2023.aspx>), consulté le 5 novembre 2024.
- ¹¹ Gouvernement de l'Ontario. « **L'Ontario renforce le soutien à la lutte contre la haine et à la création de communautés plus sûres** » (<https://news.ontario.ca/fr/release/1003017/ontario-renforce-le-soutien-a-la-lutte-contre-la-haine-et-a-la-creation-de-communautes-plus-sures>), consulté le 20 juin 2023.
- ¹² Global News. « **Canada's police chiefs warn 'unprecedented' protests are straining forces** » (<https://globalnews.ca/news/10697255/canada-police-protests-demand/>), consulté le 15 janvier 2025.
- ¹³ Association canadienne des libertés civiles. « **La liberté d'expression, le droit de manifester et la liberté d'enseignement en cette période de crise** » (<https://ccla.org/fr/libertes-fondamentales/liberte-dexpression-droit-de-manifester-et-liberte-academique-en-temps-de-crise/>), consulté le 15 janvier 2025.

¹⁴ British Columbia's Office of the Human Rights Commissioner. *From Hate to Hope: Report of the Inquiry into hate in the COVID-19 pandemic*, page 156 (https://bchumanrights.ca/wp-content/uploads/BCOHR_C_Hate-in-the-pandemic.pdf), consulté le 15 janvier 2025.

¹⁵ Centre canadien de politiques alternatives. « **Public sector workers are leading a big uptick in strikes in Canada** » (<https://www.policyalternatives.ca/news-research/public-sector-workers-are-leading-a-big-uptick-in-strikes-in-canada/>), consulté le 15 janvier 2025.

¹⁶ CBC News. « **Protesters, counter-protesters shut down Ottawa streets over LGBTQ rights in schools** » (<https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/protesters-counter-protesters-shut-down-ottawa-streets-over-lgbtq-rights-in-schools-1.6972439>), consulté le 15 janvier 2024.

¹⁷ CBC News. « **3 men charged after violent protests outside GTA Hindu temple, Sikh gurdwara** » (<https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/temple-brampton-alleged-violent-altercation-protest-peel-police-1.7372541>), consulté le 15 janvier 2025.

¹⁸ Tristan Hopper. « **FIRST READING: How Montreal descended into two, near-simultaneous violent riots** », *National Post* (<https://nationalpost.com/opinion/first-reading-how-montreal-descended-into-two-near-simultaneous-violent-riots>), consulté le 15 janvier 2024.

¹⁹ Brendan Kergin. « **Woman injured, youth arrested after violence, potential hate crime at Vancouver protest** », *Vancouver Is Awesome* (<https://www.vancouverisawesome.com/local-news/woman-injured-youth-arrested-violence-at-vancouver-protest-hate-crime-9597545>), consulté le 15 janvier 2025.

²⁰ Gouvernement du Canada. « **La ministre Marci len annonce un fonds d'urgence pour la sécurité pour appuyer les organismes de la Fierté qui sont confrontés à une augmentation des gestes haineux** » (<https://www.canada.ca/fr/femmes-egalite-genres/nouvelles/2023/06/la-ministre-marci-len-annonce-un-fonds-durgence-pour-la-securite-pour-appuyer-les-organismes-de-la-fierté-qui-sont-confrontes-a-une-augmentation-de.html>), consulté le 6 juin 2023.

²¹ *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, soit l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, chap. 11, par. 91(24), art. 2.

²² Gouvernement du Canada. *Chartepédia : Alinéa 2a) – Liberté de religion* (<https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/dlc-rfc/ccdl-ccrf/check/art2a.html>), consulté le 7 novembre 2024.

²³ Gouvernement du Canada. *Loi constitutionnelle de 1982*, soit l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, chap. 11, article 1.

²⁴ Gouvernement du Canada. *Chartepédia : Article 1 – Limites raisonnables* (<https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/dlc-rfc/ccdl-ccrf/check/art1.html>), consulté le 5 juin 2023.

²⁵ *R. c. Spratt*, 2008 BCCA 340 (<https://www.canlii.org/en/bc/bcca/doc/2008/2008bccca340/2008bccca340.html?autocompleteStr=r%20v%20spratt%20bccca&autocompletePos=2>), consulté le 4 mars 2025.

²⁶ Gouvernement de l'Ontario, *Zones d'accès* (<https://www.ontario.ca/fr/page/zones-daccés>), consulté le 12 juin 2023.

²⁷ Gouvernement de l'Ontario. *Zones d'accès* (<https://www.ontario.ca/fr/page/zones-daccés#section-1>), consulté le 12 juin 2023.

²⁸ *Ontario (Attorney-General) c. Dieleman*, 1994 CanLII 7509 (ON SC), (<https://www.canlii.org/en/on/onsc/doc/1994/1994canlii7509/1994canlii7509.html>), par. 507.

²⁹ *Dieleman*, par. 605.

³⁰ *Dieleman*, par. 642.

³¹ Gouvernement de l'Ontario. *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chap. 25, dans sa version modifiée, par. 10(2).

³² Ville de Vaughan. *Protecting Vulnerable Social Infrastructure By-law* (143-2024), art. 2.

³³ Ville de Calgary. *Safe and Inclusive Access Bylaw* (<https://www.calgary.ca/bylaws/safe-and-inclusive-access-bylaw.html>), consulté le 1^{er} décembre 2024.

³⁴ Jade Markus, CBC News. « **Calgary bylaw aimed at protecting LGBTQ events faces legal challenge** » (<https://www.cbc.ca/news/canada/calgary/calgary-by-law-lgbt-events-1.6975678>), consulté le 16 janvier 2025.