

## Évaluation de l'application du Règlement sur le bruit lors de manifestations

### Résumé

Lors de la réunion du Comité des services de protection et de préparation aux situations d'urgence du 16 mai 2024, il a été demandé au personnel de fournir un résumé de la façon dont le pouvoir discrétionnaire en matière d'application est utilisé dans l'application du Règlement sur le bruit (Règlement 2017-255, dans sa version modifiée).

Dans le cadre des examens des règlements actuels sur les événements spéciaux, le personnel a examiné les règlements sur le bruit et les systèmes d'amplification du son qui figurent dans le Règlement sur le bruit, et la façon dont ils sont appliqués dans le contexte de manifestations. Le personnel évalue que les interdictions actuelles qui visent l'utilisation d'appareils d'amplification du son lors de manifestations sont nécessaires en vue de préserver et de promouvoir la santé, la sécurité, le bien-être, la paix et la quiétude des habitants de la Ville, et que ces règlements et leur application lors de manifestations ne portent pas indûment atteinte à la liberté d'expression en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte).

Le personnel observe que le Règlement sur le bruit est neutre sur le plan du contenu, c'est-à-dire qu'il ne réglemente pas le type d'expression ou de contenu véhiculé au moyen d'appareils d'amplification du son. Au contraire, il réglemente les horaires, les emplacements et les niveaux sonores autorisés lors de l'utilisation d'appareils d'amplification du son dans une optique de santé et de sécurité publiques, et de prévention des nuisances publiques pour veiller au bien-être de la communauté. Il est important de noter que, lorsqu'une mesure d'application du règlement est nécessaire en réponse à une infraction présumée au Règlement sur le bruit, tout pouvoir discrétionnaire appliqué par les Services des règlements municipaux vise à offrir une tolérance accrue pour une activité interdite, plutôt qu'une tolérance réduite pour une activité autorisée.

Le personnel estime également que la création d'une exemption pour les manifestations dans le Règlement sur le bruit en vue de déréglementer l'utilisation d'appareils d'amplification du son aurait vraisemblablement d'importantes répercussions nuisibles sur les résidents du centre-ville et ceux du secteur urbain, comme indiqué ci-dessous, et ne devrait pas être envisagée avant d'avoir réalisé un examen approfondi, y compris d'autres consultations, mobilisations et recherches.

## Contexte

Le Règlement sur le bruit vise à limiter le bruit environnemental pour protéger la santé et la sécurité du public, et à réduire les nuisances publiques pour le bien-être de la communauté.

L'imposition de limites raisonnables relatives au bruit environnemental est considérée comme étant essentielle à la santé publique, surtout dans les milieux urbains : « le bruit environnemental est l'un des plus grands risques environnementaux pour la santé physique et mentale<sup>1</sup> », selon l'Organisation mondiale de la Santé. La Faculté de médecine de Harvard explique également : « la pollution contribue non seulement à la perte auditive, à l'acouphène et à l'hypersensibilité au son, il peut également causer ou exacerber les maladies cardiovasculaires, le diabète de type 2, les troubles du sommeil, le stress, les problèmes de santé mentale et les troubles cognitifs, y compris les troubles de mémoire et les déficits d'attention, les retards sur le plan de l'apprentissage chez les enfants et un faible poids des nourrissons à la naissance. Les scientifiques étudient d'autres liens possibles, y compris la démence<sup>2</sup>. » Selon les orientations du ministère de l'Environnement : « Les municipalités peuvent interdire le bruit susceptible de troubler la paix publique et la jouissance paisible du lieu de résidence des habitants. Les municipalités ont le pouvoir de créer et de faire appliquer des règlements qui contrôlent ou préviennent les nuisances sonores<sup>3</sup>. »

En plus de réglementer le bruit au profit de la santé, de la sécurité et du bien-être de la population en vertu du paragraphe 10(2) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le fait de limiter le bruit protège également les résidents des nuisances. Le personnel a examiné de nombreuses demandes de services adressées aux Services des règlements municipaux pour lesquelles des mégaphones et des appareils d'amplification du son ont été utilisés en ignorant délibérément les règlements, d'une manière qui cause des nuisances et de la détresse pour les résidents, comme il est indiqué plus en détail dans la section Conséquences imprévues ci-dessous.

Les règlements sur les appareils d'amplification du son n'empêchent pas les gens d'exprimer leurs opinions. Ces règlements visent la gestion des niveaux de bruit, et non le contenu du discours. Les gens peuvent toujours exprimer leur point de vue par divers moyens légaux et dans des lieux appropriés. Toutefois, les restrictions relatives à l'utilisation d'appareils d'amplification du son assurent la sécurité des manifestants, des passants et des premiers intervenants. Les Services des règlements municipaux ont signalé des incidents où des manifestants ont utilisé des mégaphones afin de désobéir aux ordres, aux orientations ou aux conseils des forces de l'ordre ou du personnel

d'urgence. Cette situation a entraîné un risque accru et un besoin accru en personnel pour gérer les foules et la circulation.

Les Services des règlements municipaux ont également relevé des incidents où des manifestants ont intentionnellement utilisé des mégaphones près des oreilles des membres du personnel d'urgence. La [Loi sur la santé et la sécurité au travail](#) et le [Règlement sur le bruit \(Règl. de l'Ont. 381/15\)](#) limitent l'exposition au bruit d'une intensité de 120 décibels à 9 secondes par jour, et le bruit d'une intensité de 150 décibels peut être tout aussi néfaste avec une exposition de moins d'une seconde. Le personnel souligne que des mégaphones capables de produire ces niveaux de bruit, d'une portée allant jusqu'à 3 000 mètres, sont déjà offerts en ligne.

### ***Règlements actuels sur le bruit***

Les règlements actuels dans le Règlement sur le bruit ont été mis en œuvre dans le rapport sur l'harmonisation du Règlement sur le bruit de 2004 (ACS2004-EPS-BYL-0011), bien que ce rapport soit un amalgame des 13 règlements sur le bruit des anciennes municipalités. Le rapport précise en outre que l'intention générale des règlements sur le bruit est de protéger les résidents des bruits inhabituels et inutiles<sup>4</sup>.

Les restrictions générales en matière de bruit figurent à l'article 2 du Règlement sur le bruit, qui interdit à quiconque de causer ou de permettre des « bruits inhabituels ou susceptibles de déranger les habitants de la Ville ». Cela signifie que **tous** les sons amplifiés sont interdits s'il est déterminé qu'ils dérangent les résidents.

L'article 4 du Règlement sur le bruit établit essentiellement le moment et la façon d'utiliser des appareils d'amplification du son, y compris les restrictions sur le volume des sons, les horaires et les lieux, et interdit l'utilisation d'appareils d'amplification du son :

- de manière à déranger la quiétude et le confort des résidents et des exploitants d'entreprises – alinéas 4(1)a) et b);
- en soutien à ce règlement, sur une voie publique ou dans un autre lieu public – paragraphe 4(5).

### **Analyse**

L'application du Règlement sur le bruit est conforme à l'objet du Règlement sur le bruit, même durant les manifestations, en considérant « qu'il est dans l'intérêt public de réduire le niveau de bruit dans la ville d'Ottawa afin de préserver, de protéger et de promouvoir la santé, la sécurité, le bien-être, la tranquillité et la quiétude des habitants

de la Ville<sup>5</sup> », comme il a été établi par le Conseil municipal lors de l'adoption du règlement.

***Le « droit » d'utilisation des appareils d'amplification du son***

Le personnel fait observer que l'utilisation de mégaphones et d'appareils d'amplification du son n'est pas un droit garanti en vertu de l'article 2 de la Charte. L'imposition de limites sur leur utilisation, comme c'est le cas du Règlement sur le bruit en ce qui a trait aux manifestations, pourrait être perçue comme une limite raisonnable pouvant être justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte, en cas de contestation. L'article 1 stipule que « La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique<sup>6</sup>. »

La restriction du bruit provenant des appareils d'amplification du son est une pratique couramment adoptée par les municipalités canadiennes. Un examen des règlements sur le bruit dans les capitales canadiennes a démontré que celles-ci réglementent tous les bruits provenant des appareils d'amplification du son, y compris durant les manifestations. Bien que certaines d'entre elles permettent le bruit durant les manifestations aux termes d'un permis, aucune de ces villes n'exempte catégoriquement le bruit durant les manifestations.

Il est également noté que le droit à la liberté d'expression ne comprend pas le droit de forcer les autres à écouter. Les tribunaux ont déterminé que :

Par ailleurs, la liberté d'expression présume que la personne qui écoute a la capacité de ne pas écouter, mais de quitter les lieux si elle le souhaite. La Charte ne garantit pas un auditoire; le droit constitutionnel d'écouter doit donc intégrer le droit de ne pas écouter<sup>7</sup>.

L'aversion constitutionnelle à un auditoire captif se fonde sur le principe selon lequel l'écoute forcée « détruit et nie, de manière pratique et symbolique, l'interaction et la concurrence sans entrave des idées, qui constituent le fondement supposé des libertés de communication<sup>8</sup> ».

Les tribunaux ont également déterminé qu'une personne qui exerce sa liberté d'expression dans un lieu public doit respecter les fonctions de cet endroit et ne peut y faire entrave, soulignant le principe général selon lequel les droits d'une personne sont toujours restreints par les droits des autres<sup>9</sup>.

## DOCUMENT 8

Si l'on considère les restrictions des droits énoncés dans la Charte, comme ceux imposés par les exigences du Règlement sur le bruit, la norme juridique de vraisemblance et de proportionnalité doit être appliquée en fonction d'un critère établi par la Cour suprême du Canada (le critère énoncé dans l'arrêt Oakes). Ce critère exige ce qui suit :

1. L'objectif de la loi de cette restriction, ou de ce règlement, dans le cas suivant, est réel et urgent (autrement dit, il est suffisamment important pour justifier que l'on restreigne un droit protégé par la Charte),
2. Il existe un degré de proportionnalité suffisant entre l'objectif du règlement 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. Il doit y avoir une proportionnalité entre les effets préjudiciables de la loi et ses effets bénéfiques<sup>10</sup>.

À l'heure actuelle, les règlements qui interdisent l'utilisation du mégaphone sont appliqués après que le personnel ait observé des conséquences négatives qui risquent vraisemblablement de se poursuivre ou de s'aggraver, sans intervention. Cela permet de réduire au minimum l'atteinte à la liberté d'expression en donnant au personnel chargé de l'application des règlements municipaux le pouvoir décisionnel de prendre en compte l'emplacement et l'environnement avoisinant, l'utilisation normale du lieu public et la façon dont ce lieu est touché par l'activité, ainsi que l'incidence du bruit sur les résidents et les entreprises du secteur.

Un modèle d'application progressive permet de veiller à ce que les personnes qui utilisent des mégaphones soient d'abord renseignées au sujet des exigences du Règlement sur le bruit, puis averties qu'elles pourraient faire face à des conséquences si l'infraction au règlement se poursuit. Des sanctions, comme des amendes, sont réservées aux personnes qui enfreignent le règlement, en connaissance de cause et de façon répétée, après avoir été mises au courant et averties. Cette approche assure l'équité et offre aux personnes l'occasion de corriger leur comportement avant de faire face à des mesures punitives.

En 2024, les Services des règlements municipaux ont reçu 54 demandes de services liées à du bruit causé par des manifestations, et ont déposé 17 accusations. Ces chiffres illustrent le degré de tolérance générale face aux infractions liées au bruit par

des manifestants, à la condition que l'activité ne dérange pas la quiétude et le confort des résidents et des entreprises. Ce type de discrétion est approprié afin de minimiser l'atteinte possible à la liberté d'expression. Le Règlement sur le bruit ne permet pas la prise de décision fondée sur le contenu exprimé ou sur les croyances personnelles de l'agent d'application des règlements, et toute accusation portée fait l'objet d'une analyse plus minutieuse de la part des tribunaux. Cette approche fournit des mesures de sécurité adéquates qui protègent contre l'application biaisée des règlements.

### ***Autres considérations en matière d'application des règlements***

Lors de toutes les manifestations, le Service de police d'Ottawa a le pouvoir de commandement, et dirige toute mesure d'application des règlements. Le Service de police d'Ottawa a le pouvoir discrétionnaire et la responsabilité d'évaluer les circonstances propres à chaque événement. Les décisions doivent maintenir l'équilibre entre la nécessité de faire respecter les règlements et la sécurité publique générale et la santé et la sécurité des agents et du personnel municipal. Si l'application immédiate des règlements risque de faire dégénérer la situation, et menace l'ordre public et la sécurité des résidents, il est souvent plus prudent d'avoir recours à d'autres stratégies.

### ***Conséquences de l'application du Règlement sur le bruit***

Si une personne omet de se conformer aux premiers avertissements donnés par le personnel chargé de l'application des règlements, un avis d'infraction à la partie I de la *Loi sur les infractions provinciales* (LIP), communément appelé « contravention », pourrait être délivré en vertu de la LIP. La contravention établie pour ces infractions est actuellement de 400 \$ (490 \$ avec les taxes et la suramende compensatoire imposée par le gouvernement provincial). Bien que le Règlement sur le bruit prévoit des amendes allant jusqu'à 10 000 \$ en vertu de la Partie III de la *Loi sur les infractions provinciales*, dans ces cas, le montant de l'amende est déterminé par les tribunaux et non par le personnel municipal. Le personnel n'a pas connaissance de cas concernant des manifestations lors desquelles une sommation à comparaître en vertu de la Partie III a donné lieu à des amendes de cette ampleur.

### ***Conséquences imprévues de l'exemption du discours politique***

Selon un sondage sur les manifestations, réalisé sur la plateforme Participons Ottawa, le bruit s'est révélé être le troisième grand motif d'inquiétude, après la violence et les dommages matériels. Les réponses ont démontré que 60 % des répondants ont déclaré avoir été touchés de façon négative par une manifestation dans une rue de la ville au cours des 24 derniers mois. De ces répondants, 50 % ont signalé le bruit comme étant un effet néfaste, alors que 80 % ont répondu « harcèlement ou discrimination », 74 % ont répondu « violence ou menaces de violence » et 74 % ont répondu « points de vue

offensants ». De plus, 60 % des répondants ont déclaré que des manifestations avaient eu des répercussions sur leur bien-être mental<sup>11</sup>. Ces constatations mettent en lumière les importantes répercussions négatives des manifestations sur les résidents, surtout en ce qui concerne le harcèlement, le bien-être mental et les perturbations par le bruit.

En plus d'atténuer ces répercussions, le Règlement sur le bruit permet de limiter les répercussions négatives des autres formes d'expression. Comme mentionné précédemment, le Règlement sur le bruit est neutre sur le plan du contenu et ne fait pas de distinction entre les types d'expression diffusés au moyen d'appareils d'amplification du son. Le personnel craint que la création d'une exemption pour les manifestations ne supprime des mesures de protection contre le bruit qui datent depuis longtemps, et que cela puisse avoir des répercussions néfastes sur les résidents d'Ottawa. Parmi les exemples précédents à Ottawa cernés dans une analyse des données des demandes de service, on compte les suivants :

- « Prêcheurs de rue » qui expriment leurs convictions religieuses qui ciblent les femmes et la communauté 2ELGBTQQIA+, y compris des incidents où des haut-parleurs ont été dirigés vers des immeubles d'habitation, un fournisseur de services de planification familiale, des restaurants bondés et des institutions religieuses durant le service religieux.
- Haut-parleurs dirigés vers des ambassades pour harceler les diplomates et le personnel, comme indiqué par le Service de police d'Ottawa.
- Mégaphones utilisés à plein volume près des oreilles des membres du personnel des forces de l'ordre et des services d'urgence.
- Musiciens de rue sans permis qui présentent des spectacles dans des lieux non autorisés.

La création d'une exemption pour les manifestations risquerait également d'ouvrir la porte à l'utilisation non limitée de systèmes d'amplification du son pour d'autres formes d'expression protégée, y compris les prestations musicales et artistiques et d'autres formes de discours conflictuel et controversé. Ce type d'exemption qui vise les systèmes d'amplification du son mettrait en péril les mesures de protection des résidents établies depuis longtemps, et qui sont énoncées aux articles 2, 3 et 4 du Règlement sur le bruit qui réglementent les bruits de basse fréquence, les bruits inhabituels ou susceptibles de déranger, ainsi que les sonneries, les klaxons, les cris et les appareils de reproduction ou d'amplification du son.

Les répercussions du bruit sur les résidents du centre-ville durant le Convoi de la liberté ont été documentées par le rapport de la Commission sur l'état d'urgence, le rapport de la Commission populaire d'Ottawa sur l'occupation par le convoi et par la vérificatrice générale de la Ville, qui a déclaré : « Des résidents ont fait état de nombreuses conséquences négatives pour leur santé et leur bien-être. Les klaxons bruyants et constants ont causé de l'épuisement extrême en raison des insomnies chroniques, de maux de tête et migraines et de l'incapacité de se concentrer en travaillant à la maison, de même qu'à cause du comportement anxieux des animaux de compagnie<sup>12</sup>. » La suppression des restrictions relatives à l'utilisation de systèmes d'amplification du son durant les manifestations risque d'avoir des répercussions semblables.

### Conclusion

En raison d'incidents pertinents actuellement portés devant les tribunaux, le personnel recommande de ne pas étudier davantage cette question jusqu'à ce que les tribunaux aient eu l'occasion d'examiner la situation et de fournir des conseils supplémentaires. Le personnel estime que les pratiques d'application et les règlements actuels liés à l'utilisation d'appareils d'amplification du son lors de manifestations sont raisonnables et justifiables aux termes de l'article 1 de la Charte. Le personnel recommande de ne pas créer d'exemption pour l'utilisation d'appareils d'amplification du son durant les manifestations et les protestations en raison des conséquences négatives anticipées pour les résidents et les entreprises du centre-ville, et des conséquences non voulues de l'exposition des résidents à d'autres formes d'expression protégée sans les limites raisonnables établies à l'heure actuelle dans le Règlement sur le bruit.

### Notes de fin

---

<sup>1</sup> Organisation mondiale de la Santé, « **How much does environmental noise affect our health? WHO updates methods to assess health risks** », (<https://www.who.int/europe/news-room/04-08-2024-how-much-does-environmental-noise-affect-our-health--who-updates-methods-to-assess-health-risks>), consulté le 23 janv. 2025.

<sup>2</sup> Harvard School of Medicine, Harvard Medicine, printemps 2022, « **Noise and Health** », (<https://magazine.hms.harvard.edu/articles/noise-and-health>), consulté le 27 janv. 2025, p. 1.

<sup>3</sup> Gouvernement de l'Ontario, ministère de l'Environnement « **Le bruit dans l'environnement** » (<https://www.ontario.ca/fr/page/le-bruit-dans-l'environnement>), Section 5, consulté le 27 janv. 2025.

<sup>4</sup> Ville d'Ottawa, **Rapport sur l'harmonisation du Règlement sur le bruit** (ACS2004-EPS-BYL-0011), p. 6.

<sup>5</sup> Ville d'Ottawa, **Règlement sur le bruit (n° 2017-255), dans sa version modifiée**, (<https://ottawa.ca/en/living-ottawa/laws-licences-and-permits/laws/laws-z/noise-law-no-2017-255#>), consulté le 27 janv. 2025.

---

<sup>6</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, article 7, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, soit l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

<sup>7</sup> Cour de justice de l'Ontario, **Ontario (procureur général) c. Dieleman, 1994 CanLII 7509 (ON SC )**, (<https://www.canlii.org/en/on/onsc/doc/1994/1994canlii7509/1994canlii7509.html>) paragraphe 640

<sup>8</sup> Idem, par. 641.

<sup>9</sup> Idem, par. 642.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Ville d'Ottawa, **Examen des règlements des événements spéciaux, Le dernier sondage: Les résultats**, ([https://participons.ottawa.ca/examen-des-reglements-des-evenements-speciaux/news\\_feed/le-dernier-sondage-les-resultats-2](https://participons.ottawa.ca/examen-des-reglements-des-evenements-speciaux/news_feed/le-dernier-sondage-les-resultats-2))

<sup>12</sup> Bureau de la vérificatrice générale de la Ville d'Ottawa, **Audit de la réponse de la Ville d'Ottawa à la manifestation du convoi de camionneurs**, février 2023, p. 7.