

Évaluation des règlements visant à prévenir le harcèlement dans les lieux publics

Résumé

Dans le cadre de la révision des règlements municipaux sur les événements spéciaux, le personnel a examiné des approches réglementaires visant à prévenir le harcèlement et les discours haineux dans les lieux publics, de façon générale et en lien avec les événements spéciaux et les manifestations et contre-manifestations. Cette analyse est indépendante de l'examen des zones d'accès sécuritaire (ou règlements sur les zones bulles ou tampon), comme indiqué dans le rapport Communication de l'évaluation de la faisabilité d'un règlement sur les infrastructures sociales vulnérables (ACS-2025-EPS-PPD-0003).

Les enjeux généraux liés au harcèlement et à l'intimidation ont été pris en compte dans le cadre des règlements sur les événements spéciaux autorisés et les manifestations, et ont été réglés par la recommandation d'établir un code de conduite relatif aux participants aux événements, comme l'indique le rapport et comme le prévoit le *Règlement sur les événements spéciaux* recommandé (document 1).

Le personnel fait aussi remarquer qu'en 2018, le Conseil municipal d'Ottawa a adopté une Politique en matière de conduite publique et Procédure régissant l'interdiction d'entrée sans autorisation, qui a récemment été mise à jour dans le cadre de l'examen de mi-mandat de la structure de gestion publique par le Conseil municipal le 22 janvier 2025, comme décrit plus en détail dans le rapport [ACS2025-OCC-GEN-0001](#). La Politique en matière de conduite publique et Procédure régissant l'interdiction d'entrée sans autorisation continue de régir les interactions publiques dans les lieux publics, qui comprennent les propriétés, les parcs, les installations ou les services de la Ville, et permettent à tous les utilisateurs d'en jouir pleinement.

Toutefois, l'élaboration d'un autre règlement sur le comportement public ou sur le harcèlement de rue, semblable au règlement sur la nuisance publique de London (Ontario) et au règlement sur le comportement public de Calgary (Alberta), a été déterminé comme étant hors de la portée de cet examen et dépassant la capacité du personnel à l'élaborer pour le moment. Selon l'évaluation préliminaire par le personnel de ces approches visant à réglementer le harcèlement en tant que nuisance publique, comme il est indiqué ci-dessous, celles-ci pourraient être bénéfiques, mais

nécessiteraient un examen approfondi. Le personnel recommande de reporter cet examen pour l'inclure dans le cadre de l'élaboration du Plan de travail de l'examen des règlements municipaux pour le prochain mandat.

Contexte

Le problème du harcèlement de rue a été évoqué par l'agente de liaison du Conseil pour la condition féminine, l'équité des genres et les questions touchant la communauté 2SLGBTQ+ en tant qu'enjeu important que le personnel devrait prendre en compte dans le cadre de l'examen du *Règlement municipal sur les événements spéciaux*. Le personnel est également conscient du fait que le harcèlement de rue et l'intimidation ont été observés en tant que situation de plus en plus préoccupante durant l'occupation du centre-ville par le Convoi de la liberté. Comme l'a signalé la Commission populaire d'Ottawa sur l'occupation par le convoi (la Commission populaire) : « De nombreuses personnes qui habitent dans les quartiers Centre-ville et Vanier sont racisées ou sont membres de la communauté 2SLGBTQQIA+ et, bien entendu, plus de la moitié de la population du secteur sont des femmes qui couraient toutes un risque accru d'être victimes de harcèlement et d'abus de la part de certains participants au convoi¹. » Toutefois, le problème du harcèlement et des discours haineux s'étend bien au-delà d'un événement en particulier. Le personnel a aussi examiné plusieurs rapports des médias et déclarations de services policiers, de gouvernements locaux et d'autres sources au sujet de manifestations et de contre-manifestations qui étaient le théâtre de discours haineux, de menaces et de comportements d'intimidation lors d'événements ethnoculturels et de la communauté 2SLGBTQQIA+ à Ottawa et ailleurs au Canada.

Bien que les données du Service de police d'Ottawa indiquent une hausse de 412 pour cent des incidents à caractère haineux entre 2019 et 2023², il est fort probable qu'il y a d'autres incidents qui demeurent non signalés à la police, comme l'explique Julian Roberts, chercheur à l'Université d'Ottawa :

« Les statistiques en matière de justice pénale comportent une lacune fondamentale, à savoir que nombre d'incidents ne sont jamais signalés à la police. La proportion de crimes non signalés (le « chiffre noir ») varie selon l'infraction et peut atteindre 95 pour cent pour certains crimes. Nous sommes d'avis que le pourcentage d'infractions non signalées à la police pourrait s'avérer particulièrement élevé dans le cas des crimes motivés par la haine et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les victimes craignent peut-être de subir de nouvelles agressions. Deuxièmement, la personne qui a subi un acte de violence

à cause de sa race peut douter de la capacité du système de justice pénale de prendre sa plainte au sérieux. Troisièmement, les crimes motivés par la haine dirigés contre les gais et les lesbiennes soulèvent des questions particulièrement délicates; la victime peut éviter d'avoir recours aux agents de police par crainte qu'ils ne portent un jugement sur son orientation sexuelle³. »

Au-delà du harcèlement motivé par la haine, le harcèlement sexuel demeure un enjeu préoccupant. Une étude réalisée en 2018 par Statistique Canada sur la violence fondée sur le genre et les comportements sexuels non désirés a démontré qu'une femme sur trois (32 pour cent) et un homme sur huit (13 pour cent) ont subi un comportement sexuel non désiré dans un lieu public. L'étude indique aussi que chez les hommes autant que chez les femmes, le fait d'être plus jeune et d'avoir une orientation sexuelle autre qu'hétérosexuelle était lié à un risque beaucoup plus élevé⁴.

Étant donné que le harcèlement peut se produire pour plusieurs raisons à la fois, les personnes qui réunissent plusieurs facteurs identitaires font face à un risque plus élevé d'être victimes de harcèlement. Par exemple, des données extraites de cette même étude révèlent un taux global plus élevé de Canadiens autochtones ayant subi un comportement sexuel non désiré dans un lieu public, 39,7 pour cent de femmes autochtones et 20,5 pour cent d'hommes autochtones ayant déclaré avoir vécu une telle expérience⁵. Les minorités visibles non autochtones et les personnes atteintes d'un handicap présentent également un taux plus élevé de harcèlement.

Qu'est-ce que le harcèlement?

Le paragraphe 10(1) du *Code des droits de la personne* de l'Ontario définit le harcèlement comme étant « le fait pour une personne de faire des remarques ou des gestes vexatoires [autrement dit, qui ennuiant ou fâchent la personne visée] lorsqu'elle sait ou devrait raisonnablement savoir que ces remarques ou ces gestes sont importuns ». La Commission canadienne des droits de la personne définit le harcèlement comme suit : « Forme de discrimination. Tout comportement physique ou verbal indésirable qui choque ou humilie. En général, le harcèlement est un comportement qui persiste au fil du temps. Les incidents ponctuels graves peuvent parfois aussi être considérés comme du harcèlement⁶ ».

Distinction entre le harcèlement criminel et non criminel

Au moment d'examiner un éventuel règlement municipal sur le harcèlement de rue, il est nécessaire de faire la distinction entre les comportements qui sont déjà visés par le *Code criminel du Canada*, afin de ne pas outrepasser la compétence de la municipalité

et d'éviter les doublons avec les infractions criminelles visées par les règlements municipaux, tout en tenant compte de l'efficacité et des avantages potentiels d'aborder le harcèlement dans les règlements d'application du règlement. Par exemple, le *Code criminel* comprend des dispositions qui visent le « harcèlement criminel », tel que défini à l'article 264 comme étant le fait d'agir à l'égard d'une personne sachant qu'elle se sent harcelée ou sans se soucier de ce qu'elle se sente harcelée si l'acte en question a pour effet de lui faire raisonnablement craindre – compte tenu du contexte – pour sa sécurité ou celle d'une de ses connaissances.

Harcèlement criminel

264 (1) Il est interdit, sauf autorisation légitime, d'agir à l'égard d'une personne sachant qu'elle se sent harcelée ou sans se soucier de ce qu'elle se sente harcelée si l'acte en question a pour effet de lui faire raisonnablement craindre — compte tenu du contexte — pour sa sécurité ou celle d'une de ses connaissances.

Actes interdits

(2) Constitue un acte interdit aux termes du paragraphe (1), le fait, selon le cas, de :

- **(a)** suivre cette personne ou une de ses connaissances de façon répétée;
- **b)** communiquer de façon répétée, même indirectement, avec cette personne ou une de ses connaissances;
- **c)** cerner ou surveiller sa maison d'habitation ou le lieu où cette personne ou une de ses connaissances réside, travaille, exerce son activité professionnelle ou se trouve;
- **d)** se comporter d'une manière menaçante à l'égard de cette personne ou d'un membre de sa famille.

En vertu de l'article 128 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, une municipalité peut interdire et réglementer quelque chose relativement aux nuisances publiques, y compris les choses qui, de l'avis du conseil, sont des nuisances publiques ou pourraient devenir ou causer de telles nuisances. Le paragraphe 128(2) indique également que l'opinion qu'adopte le conseil en vertu du présent article, s'il y arrive de bonne foi, n'est pas susceptible de révision devant un tribunal. Une telle approche a été examinée et mise en œuvre par la Ville de London grâce à son règlement sur les nuisances publiques, qui

visé à aborder les termes abusifs et insultants en tant qu'invective personnelle aux termes de l'article 4.1 de ce règlement.

Portée jurisprudentielle

Pour l'instant, le personnel a relevé deux exemples de villes au Canada qui ont des règlements particuliers en vue de s'attaquer au harcèlement de rue fondé sur le contenu du discours : London, en Ontario, et Calgary, en Alberta.

Ces deux villes ont adopté des approches divergentes en vue de contrer le harcèlement de rue. Selon la Ville de London, une invective personnelle constitue le fondement du harcèlement, ce qui signifie que le langage offensant doit cibler une personne en particulier et être dirigé vers cette personne. En revanche, la Ville de Calgary a adopté une approche axée sur le langage qui cible les classes protégées en vertu de la *Loi sur les droits de la personne de l'Alberta*.

Ces deux villes ont adopté des approches divergentes en vue de contrer le harcèlement de rue. Selon la Ville de London, une invective personnelle constitue le fondement du harcèlement, ce qui signifie que le langage offensant doit cibler une personne en particulier et être dirigé vers cette personne. En revanche, la Ville de Calgary a adopté une approche axée sur le langage qui cible les classes protégées en vertu de la *Loi sur les droits de la personne de l'Alberta*.

Le personnel n'est au fait d'aucune décision judiciaire se rapportant à la constitutionnalité des approches respectives des deux municipalités.

Ville de London

Selon le règlement sur les nuisances publiques de la Ville de London, « nul ne doit, dans un lieu public, nuire inutilement à l'utilisation et à la jouissance du lieu public par une autre personne en proférant des termes abusifs ou insultants **en tant qu'invective personnelle**⁷ » [accentuation ajoutée], en définissant les lieux publics comme étant « une voie publique, un parc public ou d'autres terrains auxquels le public peut accéder de plein droit ou sur invitation, et cela comprend une propriété privée exposée à la vue du public.⁸ »

Les premières accusations émises aux termes du règlement de London ont été portées contre des soi-disant « prêcheurs de rue ». Les deux personnes se sont vu infliger des amendes de 3 500 \$ et de 3 750 \$, respectivement, pour s'être livrées à du harcèlement fondé sur le genre. Toutefois, bien que les deux personnes aient exprimé le souhait d'interjeter appel de cette condamnation en

application de la Charte, elles ne se sont pas présentées au tribunal. Aucune décision judiciaire n'est donc disponible dans cette affaire qui permettrait de fournir une orientation quant au règlement ou à son application.

Ville de Calgary

La Ville de Calgary a modifié son règlement sur le comportement du public en juin 2022 pour s'attaquer au harcèlement de rue. Dans ce règlement, « harceler » est défini comme suit : « Communiquer avec une personne d'une manière qui pourrait raisonnablement causer une offense ou une humiliation, y compris une conduite, un commentaire ou des actions qui font référence à la race, aux croyances religieuses, à la couleur, à l'invalidité, à l'âge, à l'ascendance, au lieu d'origine, à l'état matrimonial, à la source de revenus, à la situation familiale, au genre, à l'identité de genre, à l'expression de genre et à l'orientation sexuelle d'une personne, ou comprend une sollicitation ou une avance sexuelle »⁹. Les éléments particuliers désignés dans cette définition se trouvent dans la *Loi sur les droits de la personne de l'Alberta*¹⁰.

L'élaboration du règlement de Calgary est survenue à la suite d'une motion visant à régler le problème de la violence fondée sur le genre, et a nécessité l'application de l'analyse comparative entre les sexes plus afin d'aborder les différentes incidences des politiques, des programmes et des services sur les femmes et sur les résidents de la communauté 2SLGBTQ+¹¹. Une étude de l'opinion publique et une analyse des lacunes réalisées par la suite par le personnel ont révélé que le harcèlement de rue constituait un problème important à l'échelle de la Ville, et que l'adoption de nouveaux règlements, jumelée à de l'information et à de la sensibilisation, était nécessaire afin de réduire les incidents de harcèlement.¹²

La Ville de Calgary n'a pas encore publié de données ou d'analyse concernant la mise en œuvre et l'application de son règlement. Le personnel devra consulter la Ville de Calgary pour déterminer quels autres renseignements pourraient être fournis, si des règlements sur le harcèlement de rue devaient être élaborés ici.

Le personnel est également au courant du règlement sur le code d'utilisation adopté par la région de Waterloo. Ce règlement aborde le comportement sur une propriété de la Ville, *à l'exception d'une voie publique*, et est, à bien des égards, semblable à la Politique d'Ottawa en matière de conduite publique et régissant l'interdiction d'entrée sans autorisation sur les terrains d'Ottawa. Le règlement de Waterloo fait également

l'objet d'une contestation judiciaire déposée par la Canadian Constitutional Foundation (CCF). La CCF soutient que ce règlement ne relève pas des pouvoirs de la province ou de la municipalité, et est donc invalide. La question est contestée devant les tribunaux, mais rien n'a encore été décidé.¹³

Analyse

Bien que des données spécifiques sur le harcèlement de rue à Ottawa ne soient pas disponibles pour le moment, des rapports médiatiques, des recherches préliminaires et la rétroaction reçue dans le cadre de consultations sur les événements spéciaux laissent entendre que le harcèlement de rue est un problème important qui touche de manière disproportionnée les femmes, les personnes racisées et les membres de la communauté 2SLGBTQIA+. Bien que ces problèmes soient traités en partie dans le [Code criminel](#) et le [Code des droits de la personne de l'Ontario](#), l'adoption d'un règlement municipal pourrait aider à réglementer davantage le harcèlement non criminel dans les lieux publics et à sévir contre celui-ci. À l'heure actuelle, le Conseil municipal d'Ottawa et d'autres municipalités, conformément à la recommandation de l'Ombudsman de l'Ontario, ont adopté une Politique en matière de conduite publique et Procédure régissant l'interdiction d'entrée sans autorisation pour régir les interactions dans les lieux publics qui comprennent les propriétés, les parcs, les installations ou les services de la Ville, et permettent à tous les utilisateurs d'en jouir pleinement.¹⁴ Bien qu'une telle politique ne s'applique pas aux voies publiques municipales, la politique prévoit que les installations de la Ville comprennent « les immeubles et toutes les propriétés municipales adjacentes qui y sont rattachées, notamment les terrains de jeu, les parcs de stationnement et tous les parcs et terrains que la Ville occupe ou dont elle est propriétaire ». Le personnel souligne en outre qu'en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le Conseil est autorisé à réglementer la santé, la sécurité et le bien-être du public, et peut également interdire les nuisances publiques, y compris les choses qui sont des nuisances publiques ou pourraient devenir ou causer de telles nuisances.¹⁵

Comme mentionné ci-dessus, London et Calgary ont des approches uniques pour établir les limites raisonnables de la liberté d'expression dans leurs règlements sur le harcèlement de rue :

- Le règlement de London met l'accent sur les commentaires harcelants adressés à des personnes en particulier.

- Le règlement de Calgary interdit les commentaires qui visent de façon spécifique les classes protégées en vertu des lois sur les droits de la personne de la province.

Application de règlements

À Calgary comme à London, l'application des règlements sur le comportement public est assurée par leur service de police municipal et leurs agents d'application des règlements municipaux. Avant d'envisager l'adoption de règlements semblables à Ottawa, il faudra d'abord en comprendre les répercussions sur ces services. Il faudra également prendre en considération la façon d'aborder l'application dans la Cité parlementaire.

Bien que la plupart des résidents, y compris les groupes en quête d'équité, pourraient bénéficier de l'adoption d'un règlement sur le comportement, il faut aussi prendre en considération la façon dont le règlement sera appliqué aux personnes vivant dans la rue et aux personnes en situation de détresse mentale ou émotionnelle. Il faudrait accorder une attention particulière aux personnes et aux groupes qui sont marginalisés, de manière à s'assurer qu'ils ne sont pas touchés de manière disproportionnée par la mise en œuvre d'un règlement sur le comportement public. Il faudrait également prendre en compte cet aspect afin de veiller à ce qu'aucun éventuel règlement ne soit utilisé pour étouffer la voix des groupes marginalisés.

Exigences en matière d'étude et d'analyse approfondies

Le personnel estime qu'il faudrait réaliser un examen complet du règlement en vue d'élaborer un règlement sur le harcèlement de rue à Ottawa, et que les mesures suivantes devraient être prises :

- Évaluer la prévalence du harcèlement de rue à Ottawa, idéalement dans chaque quartier où les résidents se réunissent, y compris en réalisant une analyse de l'équité qui intègre une optique d'équité des genres.
- Évaluer l'activité relative à l'application des règlements, les ressources humaines et les incidences budgétaires.
- Réaliser une analyse des répercussions vraisemblables de l'application des règlements sur les Autochtones et sur l'équité.

- Mener une analyse juridique qui porte sur l'incidence que pourraient avoir les règlements sur les libertés et les droits individuels fondamentaux protégés par la Charte canadienne des droits et libertés.
- Repérer les obstacles à la déclaration d'incidents de harcèlement ainsi que les occasions ou moyens d'atténuer ces obstacles.
- Effectuer des consultations publiques, y compris avec les centres de santé communautaires, les organismes de défense des intérêts et les groupes communautaires de tous les types.

Conclusion

Cette analyse montre que, sous réserve des orientations du Conseil, le harcèlement public en tant que « nuisance publique » pourrait être réglementé par la municipalité, à la condition de satisfaire aux exigences de l'article 128 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* en ce qui concerne les règlements sur les nuisances, qui prévoit que de tels règlements, selon l'avis du Conseil municipal, arrivent de bonne foi. Une attention particulière doit également être accordée à toute contrainte établie en vertu de la Constitution et des lois fédérales et provinciales.

Bien que les approches adoptées à London et à Calgary puissent être louables, elles demeurent non testées. D'autres recherches et consultations seraient nécessaires afin de déterminer quelles options sont viables et s'il existe une option privilégiée à recommander au Conseil municipal. Le personnel recommande également que tout nouveau projet d'adoption d'un règlement sur le harcèlement de rue comprenne un examen judiciaire et un examen des cas exclus du champ d'application de règlements semblables à London et à Calgary.

Notes de fin

¹ Commission populaire d'Ottawa, **Partie I : Ce que nous avons entendu**, (<https://www.opc-cpo.ca/wp-content/uploads/2023/02/Rapport-CPO-Partie-I-Ce-que-nous-avons-entendu.pdf>) p. 63, consulté le 3 janv. 2024

² Service de police d'Ottawa, « **Les données annuelles des crimes haineux indiquent une hausse de 13 % du signalement à la police** » (https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/crime/dt95_11-wd95_11/dt95_11.pdf), 7 juil. 2023, consulté le 3 janv. 2024

³ Roberts, Julian, **Les crimes motivés par la haine au Canada : Un préjudice disproportionné : Une analyse des statistiques récentes**, gouvernement du Canada, p. vii, consulté le 3 janv. 2024

⁴ Adam Cotter et Laura Savage, Statistique Canada, « **La violence fondée sur le sexe et les comportements sexuels non désirés au Canada, 2018 : Premiers résultats découlant de l'Enquête sur la sécurité dans les espaces publics et privés** », (<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2019001/article/00017-fra.htm>), consulté le 19 novembre 2024

⁵ Statistique Canada, **Enquête sur la sécurité dans les espaces publics et privés, Tableau 3 : Comportements non désirés survenus dans les espaces publics et en ligne au cours des 12 mois précédant l'enquête, selon le genre et certaines caractéristiques de la victime, provinces, 2018**, (<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2019001/article/00017/tbl/tbl03-fra.htm>), consulté le 19 nov. 2024

⁶ Commission canadienne des droits de la personne, « **Qu'est-ce que le harcèlement** » (<https://www.ccdp-chrc.gc.ca/>), consulté le 12 juin 2023

⁷ Ville de London, **Public Behaviour By-law (PH-18)**, paragraphe 4.1(1)

⁸ Ville de London, **Public Behaviour By-law (PH-18)**, paragraphe 4.1(2)

⁹ Ville de Calgary, **Public Behaviour By-law (54M2006)**, article 2 (1), paragraphe c.1)

¹⁰ Commission albertaine des droits de la personne, **Protected areas and grounds under the Alberta Human Rights Act**, (https://albertahumanrights.ab.ca/publications/bulletins_sheets_booklets/sheets/history_and_info/Pages/protected_areas_grounds.aspx), consulté le 12 juin 2023

¹¹ La Ville d'Ottawa emploie le terme « 2SLGBTQIA+ » pour désigner ce groupe. Le terme « 2SLGBTQ+ » est utilisé ici tel qu'il figure dans la motion de la Ville de Calgary.

¹² Ville de Calgary, **Addressing street harassment in Calgary** (CD2022-0213), 9 fév. 2022

¹³ Canadian Constitution Foundation, « **Waterloo Region's unconstitutional 'harassment' bylaw** » (<https://theccf.ca/?case=waterloo-regions-unconstitutional-harassment-bylaw>), consulté le 27 fév. 2025

¹⁴ Ville d'Ottawa, Examen de mi-mandat de la structure de gestion publique pour 2022-2026 (ACS2025-OCC-GEN-0001), 22 janvier 2025, p. 115 (<https://pub-ottawa.escribemeetings.com/filestream.ashx?DocumentId=220165>), consulté le 27 février 2025

¹⁵ *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chap. 25, dans sa version modifiée.