

Consultation publique
sur la vision et les orientations gouvernementales
en matière de lutte contre le bruit environnemental au Québec

Mémoire déposé par
l'OBNL Silence Saint Lambert

12 septembre 2019

En réponse à la consultation publique sur le bruit environnemental lancée par le gouvernement, l'OBNL Silence Saint Lambert—créé en 2011 pour lutter, notamment, contre le bruit déraisonnable provenant du Parc Jean-Drapeau (Îles Notre-Dame et Sainte-Hélène) et impactant les habitations de Saint-Lambert—présente ici ses constats et pistes d'amélioration au sujet de la pollution sonore du bruit événementiel.

Le bruit événementiel est souvent considéré par le législateur sous l'angle de la santé publique, notamment lorsqu'il s'agit de protéger les facultés auditives des professionnels du spectacle et des spectateurs. Dans le présent mémoire, nous mettons en évidence des problématiques complémentaires, qui touchent, cette fois-ci, les personnes vivant à proximité des sites des événements. Nos propos portent donc sur la pollution sonore produite par le bruit événementiel. Négligée depuis plusieurs décennies, cette pollution sonore est en forte augmentation au Québec, comme en témoignent les plaintes de Montréalais eux-mêmes à l'encontre de nouveaux festivals au Parc Olympique ou au Vieux-Port. C'est devenu un problème de vivre-ensemble majeur.

Nous décrivons (section 1) la pollution sonore produite par les événements de la Société du Parc Jean Drapeau (SPJD), et (section 2) les conséquences de cette pollution sonore sur les résidents des quartiers voisins. Nous identifions plusieurs sources de dysfonctionnement qui ont conduit à cette situation déplorable (section 3). Enfin, nous listons 6 pistes concrètes pour remédier au problème de la pollution sonore événementielle au Québec (section 4).

1. Loin de se résorber, la pollution sonore événementielle du Parc Jean Drapeau s’amplifie

La SPJD est une organisation paramunicipale dont la mission est principalement d’exploiter, développer et animer le Parc Jean-Drapeau. Au fil du temps, la location des espaces à des promoteurs privés a fait en sorte de décupler le nombre d’évènements qui s’y tiennent. Ce nombre, qui était de 10 en 1998, est passé à 30 en 2011 pour dépasser 80 en 2018, avec notamment plus de 25 Píknicis électroniques, 3 jours d’Osheaga, 2 jours de Heavy Montréal, le festival 77 Montréal, 2 jours d’Île soniq, la Nuit Blanche, 3 jours de Grand Prix de F1, près d’une quinzaine de feux d’artifice, 4 jours de Weekends du monde, et une multitude d’autres événements tout autant sonorisés. La progression se poursuit avec l’ajout de la Fête nationale en 2019 et un nouveau festival country en 2020.

Ces événements se déroulent pendant les fins de semaine estivales, du matin au soir (souvent 23h), parfois sur 3 jours. L’orientation des scènes, la présence de vents dominants, la puissance des systèmes de sonorisation (notamment dans les basses fréquences), mais aussi et surtout la fréquence et la durée des événements créent désormais une pollution sonore intolérable pour les résidents de Saint-Lambert (et aussi plus récemment, de Longueuil).

L’historique de la situation est documenté par de nombreux articles de presse et rapports.¹ Les niveaux sonores découlant des événements ont été mesurés à plusieurs reprises depuis 2010, à la demande de Saint-Lambert mais aussi de Montréal et de la SPJD.² Devant une situation qui s’aggravait, Saint-Lambert a entamé des procédures judiciaires en 2015.³ En dépit de cela, Montréal a annoncé la construction d’un amphithéâtre géant de 65 000 places dirigé vers les quartiers résidentiels de la Rive-Sud, et a usé de tous les recours possibles pour retarder les procédures et procéder à la construction. Depuis, Saint-Lambert a remporté deux jugements intermédiaires, mais les procédures ont été mises en pause fin 2017 au changement des administrations municipales pour chercher une solution amiable.⁴

¹ <https://silencesaintlambert.org/>

² Rapport de la Direction de l’aménagement urbain et des services aux entreprises de Montréal (2010). Rapport Trizart pour Evenko (2014), Rapport Daoust Lestage Cormier (2014), Rapport SNC Lavalin (2014). Rapport Octave Acoustique (2014). Rapport SoftdB (2017). Bilan de l’expérience pilote (2018).

³ Requête introductive d’instance 2 juillet 2015.

⁴ Jugements des 19 janvier et 7 avril 2016.

Après deux années de discussion, force est de constater que les efforts pour lutter contre les nuisances du PJD ont été vains. Le nombre d'activités génératrices de bruit a augmenté et plusieurs des mesures correctrices envisagées se sont avérées insuffisantes (tours à délais, plafonds) ou non-réalisées (mur anti-bruit). Le résultat observable sur le terrain est désastreux pour les citoyens : le nouvel amphithéâtre est entré en fonction pour l'été 2019 avec un volume sonore intensifié, notamment dans les basses fréquences, et la propagation du son s'est élargie pour atteindre maintenant les citoyens du Vieux-Longueuil.

2. Les conséquences de la pollution sonore en provenance du Parc Jean Drapeau sont multiples et sérieuses

La fréquence, la durée et la nature du bruit événementiel du Parc Jean Drapeau ont des conséquences de plus en plus sévères.

Des plaintes en augmentation

Le nombre de personnes touchées augmente d'année en année. Désormais, ce ne sont plus les résidents de Saint-Lambert seuls qui sont touchés mais aussi ceux du Vieux-Longueuil. Plus de 570 plaintes ont été reçues par Silence Saint-Lambert (SSL) du 15 mai au 15 août 2019, en augmentation de 50% par rapport à 2018.⁵ En dépit de cela, on observe une banalisation de la situation par certains élus, la SPJD et les promoteurs.

Une perte de jouissance du milieu de vie

Nombreux sont les résidents qui regrettent ne plus pouvoir profiter de leur espace extérieur l'été sans subir de bruit. Ils se privent d'inviter des amis ou de recevoir de la famille les fins de semaine. Comme le dit Denise : « I don't invite anyone here for BBQ anymore. I am ashamed. My guest can't believe it, they just can't believe it » (Osheaga 2018)⁶. Il devient aussi impossible de se reposer chez soi.

Des surcoûts pour les familles

Pour certains, il faut fuir. Mais comment fuir toutes les fins de semaines? Cela engendre des coûts qui deviennent déraisonnables. Certains évoquent la nécessité de déménager,

⁵ Plaintes adressées à la SPJD dont SSL a reçu copie courriel, n'incluant pas les plaintes exclusivement communiquées à la SPJD.

⁶ Extrait de plainte reçue en copie courriel par SSL. Idem pour les autres citations.

comme Julie : « des journées comme aujourd'hui, je pense tout simplement à déménager! » (Piknic Electronic 2018).

Une santé physiologique et psychologique affectée

Plusieurs témoignent de troubles de sommeil—Carole: « Our grandchildren have difficulty sleeping » (Week-ends du monde 2018)—de la fatigue, voire de la détresse—Benoît : « ces basses fréquences rentrent dans la maison et on ne peut pas les éviter. C'est très fatigant sur le système tant physique que mental » (Piknic Electronic 2018). Pour Andrea: « We can hear the noise and vibrations in the house with the windows closed. Tiresome and annoying and difficult for kids to get to sleep » (Osheaga 2019).

Un manque de confiance grandissant envers les élus, un profond sentiment d'injustice et de manque de respect

Face à l'aggravation du bruit d'année en année, des voix s'élèvent de plus en plus contre les élus. L'exaspération se répand, assortie d'un profond sentiment de manque de respect et d'injustice. Pour Yvon, « le PJD affiche toujours autant de non-respect pour les résidents de la Rive-Sud et poursuit sa politique de pollution sonore comme si de rien n'était » (Heavy Montréal, juillet 2018). Plusieurs dénoncent la priorité donnée aux promoteurs privées au détriment des citoyens.

3. La pollution sonore événementielle résulte de plusieurs sources de dysfonctionnement

Comment expliquer qu'après toutes ces années d'interventions, et malgré le dépôt d'une poursuite, la situation n'ait fait que s'aggraver ? Nous identifions cinq sources de dysfonctionnement.

Une ville peut déverser sa pollution sonore sur une autre ville en toute impunité

Présentement, la réglementation du bruit événementiel revient aux villes. Ainsi, Montréal—comme Saint-Lambert—possède un règlement sur le bruit, qu'elle applique sur son territoire. Mais une ville peut aussi décider d'exempter des événements de ce règlement. C'est ce que Montréal fait chaque année, exemptant en bloc plus de 80 événements au PJD. Ces événements créent alors une pollution sonore qui affecte les villes voisines. Bien que cette pollution contrevienne à leurs propres réglementations,

ces villes voisines se retrouvent impuissantes à la faire cesser, puisque, pour Montréal, les événements respectent bien la réglementation... de Montréal. Ainsi, l'autonomie laissée aux municipalités en matière de réglementation du bruit événementiel permet aujourd'hui à une ville de déverser sa pollution sonore sur une autre ville en toute impunité, et ce d'autant plus facilement que les citoyens affectés n'habitent pas son territoire et ne sont pas ses électeurs. Ces situations nécessitent donc l'intervention d'une autorité supérieure neutre.

Une ville peut construire un amphithéâtre géant sans étude d'impact sonore

Alors que les enjeux de bruit étaient documentés depuis des années et qu'une poursuite juridique était engagée, il est étonnant que la SPJD ait pu mener sans entraves son projet de construction d'un amphithéâtre de 65 000 places à proximité de quartiers résidentiels, d'autant plus que des études préexistantes, réalisées à sa demande, en démontraient les effets néfastes et proposaient des alternatives. Un projet d'installation fixe d'une telle envergure (73 m\$ financé notamment par le ministère de la Culture) et ne recevant pas l'acceptabilité sociale de la part des citoyens de la Rive-Sud, aurait dû faire l'objet d'analyses d'impact et d'un encadrement de la part du MELCC. Cela est d'autant plus étonnant que d'autres installations, comme les parcs éoliens, font justement l'objet d'études exigeantes en matière de climat sonore. D'ailleurs, aussitôt que les intentions de construire cet amphithéâtre géant ont été connues, SSL a fait de multiples représentations auprès du MELCC, du ministre titulaire, de son cabinet, de la députée du comté, pour exiger que le projet d'amphithéâtre fasse l'objet d'une demande de certificat d'autorisation, comme prévue à l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement, le bruit étant reconnu comme contaminant. Toutes ces démarches sont demeurées sans suite. Pire, le gouvernement d'alors a déposé un projet de règlement visant à faire exempter les constructions afférentes aux concerts, festivals, courses automobiles de tout certificat d'autorisation en matière de pollution sonore.⁷ Pendant ce temps, la SPJD se hâtait de procéder aux travaux, faisant fi des autorisations et usant de tous les recours possibles pour enliser les procédures judiciaires.

⁷ Projets de règlement de juin 2017, avorté, et du 14 février 2018, mis en attente pour élections.

Les coûts de la pollution sonore événementielle ne sont pas comptabilisés

Les événements de la SPJD sont perçus comme lucratifs et favorables à l'économie de la métropole (chiffre d'affaire des événements, retombées hôtelières, restauration). Mais les bilans économiques affichés ignorent entièrement les coûts des externalités négatives que ces mêmes événements infligent aux populations qui vivent à proximité : surcoût pour s'éloigner les fins de semaines, isolation phonique, dépréciation des propriétés, perte de jouissance, effets sur la santé etc. Le contrôle de la pollution sonore événementielle implique un arbitrage entre les intérêts économiques de certains (promoteurs d'événements) et les coûts négatifs supportés par les autres (résidents).

Les décideurs politiques ignorent sciemment les rapports d'experts

Alors que plusieurs rapports réalisés par des experts⁸ documentaient la pollution sonore événementielle du PJD depuis des années et prédisaient avec précision l'augmentation de cette pollution avec la construction de l'amphithéâtre géant (dirigé vers les habitations), la ville de Montréal comme la SPJD et les promoteurs ont délibérément ignoré les conclusions de ces rapports et ont procédé comme si de rien n'était. La même chose s'est produite à nouveau au sujet des tours à délai : alors qu'un rapport (SoftdB 2017) indiquait qu'elles n'auraient qu'un impact minime sur le bruit, la SPJD a procédé, et les plaintes de l'été 2019 n'ont pas diminué, au contraire.

Les décideurs profitent de la confusion existante sur les normes de bruit

Les mesures sur le bruit sont techniques, avec différentes pondérations qui mettent l'accent sur les fréquences audibles ou les basses fréquences (dBA, dBC), différentes périodes d'échantillonnage (p.ex. bruit instantané ou moyen 15 minutes). De plus, l'unité de mesure est logarithmique (ajouter 20 dB revient à multiplier la puissance sonore par 100). À cela se rajoute le fait qu'un bruit peut être gravement perturbateur sans être fort : il suffit qu'il soit impulsionnel (p.ex. porteur d'information ou rythmé comme la goutte d'eau ou la percussion), ou encore émis dans les basses fréquences. Cela explique la futilité du plafond de 75 dBA instauré par Montréal en 2019 au PJD : il s'agit en réalité de mesures moyennes sur 15 minutes et prises à 800 m des scènes. L'aspect informationnel du bruit n'est aucunement pris en compte (il faudrait pour cela mesurer le bruit instantané et s'intéresser aux pics et à leur fréquence), ni l'aspect

⁸ Voir note 2.

dérangeant des basses fréquences (il faudrait des mesures en dBC). Un battement de tambour à 90 dBC chaque seconde sur un fond musical à 60 dBA donne une mesure moyenne d'environ 63 dBA ! Le plafond est respecté, pourtant ce sont bien 90 dBC qui affectent les résidents.

4. Pour remédier à la situation, des solutions de bon sens s'imposent

SSL appuie la volonté gouvernementale de lutter contre le bruit environnemental, et tout particulièrement le bruit événementiel. Bien entendu, il ne s'agit pas d'interdire totalement le bruit : on peut vouloir se divertir. Mais cela doit rester de l'ordre du raisonnable. Le problème surgit lorsque le bruit devient déraisonnable du fait de :

- Sa fréquence – plus de 80 événements répartis sur presque toutes les fins de semaine de la saison estivale, c'est déraisonnable.
- Sa durée – souvent plus de 8 heures par jour, jusque tard en soirée, et sur trois jours consécutifs, c'est déraisonnable.
- Sa nature (intensité, information) – plus le bruit est fort et impulsif, notamment dans les basses fréquences, plus il perturbe.

Les pistes de solutions que nous proposons s'inspirent souvent de ce qui se fait ailleurs en matière de gestion de bruit événementiel. Beaucoup de ces solutions sont des solutions de bon sens.

Piste 1 – Réglementer la pollution sonore événementielle au niveau provincial

En raison de la multiplicité des événements, des conflits d'intérêts flagrants entre villes, promoteurs et résidents, l'établissement et le respect de normes environnementales ne peut se faire qu'à un palier de gouvernance dépassant celui des villes, donc au palier provincial.

Les normes concernant la pollution événementielle doivent être précisées et revues pour davantage prendre en compte l'impact sur les résidents et leur vécu. En particulier, les normes devraient être établies non seulement en dBA mais aussi et surtout en dBC, mesurés de manière instantanée, afin d'intégrer l'effet des bruits impulsifs et les basses fréquences. Les normes devraient aussi prendre en compte la fréquence, la durée et la nature du bruit événementiel. Elles devraient ainsi fixer :

- Un nombre maximal d'heures de pollution sonore par an,

- Un nombre maximal d'heures par jour,
- Un nombre maximal de jours consécutifs,
- Un nombre maximal de fins de semaine consécutives.

Piste 2 – Exiger des études d'impact du climat sonore pour les installations afférentes aux événements

Des études d'impact du climat sonore doivent être réalisés par une entité neutre sous la supervision du MELCC avant qu'une autorisation ne soit octroyée pour des installations afférentes aux événements. Cette analyse doit inclure une consultation publique auprès des populations touchées et prendre en compte l'ensemble des externalités (comme cela se fait pour l'éolien, par exemple).

Piste 3 – Mettre en œuvre un système de crédits bruits pour les zones touchées

De nombreux pays pour lesquels les festivals et les activités événementielles sont importants ont développé des approches qui permettent la tenue de grands événements tout en garantissant en même temps la quiétude des résidents à proximité, comme en Australie ou en Angleterre⁹. Une de ces approches raisonnables fonctionne sur le principe d'un quota de « crédits bruit » annuel pour chaque zone résidentielle:

- 10 crédits bruit par an (1 crédit bruit = 4 h de pollution sonore jusqu'à 5dB au dessus du bruit résiduel) dont l'utilisation est planifiée à l'avance
- Achat possible de crédits bruits supplémentaires (à un prix compensant les externalités négatives des résidents)
- Aucun bruit en dehors des périodes d'utilisation de ces crédits
- Surveillance avec un système temps-réel de mesure de son
- Avertissement des horaires de nuisances sonores auprès de la population
- Système de gestion et suivi des plaintes

Ces crédits bruits permettraient tout à fait que se tiennent de grands événements populaires. En même temps, ils garantissent un plafond maximal de nuisances.

⁹ Outdoor concert noise. Environment protection policy.

Piste 4 – Répartir les événements sur le territoire

Une manière simple de rendre la pollution sonore événementielle raisonnable pour les résidents est de répartir les événements sur le territoire. Plus de résidents seront certes touchés, mais ils le seront de manière ponctuelle. Vivre du bruit une ou deux fois de semaine par an, c'est tolérable. En subir toutes les fois de semaines de l'été, c'est inhumain. Assurer une telle répartition territoriale résultera en une meilleure répartition des externalités associées aux événements—y compris les externalités positives—tout en permettant qu'ils aient lieu.

Piste 5 – Chiffrer le coût des externalités négatives de la pollution événementielle

Actuellement, les externalités négatives (subies par les résidents) ne sont pas prises en compte dans l'évaluation des retombées des événements. Les chiffrer permettrait de leur donner une réalité économique contrebalançant les bénéfices des promoteurs.

Piste 6 – Imposer des sanctions sévères en cas de non-respect des normes

À titre d'exemple, les pénalités en cas de non-respect du règlement sur le bruit de Montréal sont ridiculement basses (1500 à 3000\$) surtout en regard des bénéfices engrangés par les promoteurs (de l'ordre de la dizaine de millions de \$ pour les gros événements). Toute infraction devrait donner lieu à des pénalités financières véritablement dissuasives (de l'ordre de la centaine de milliers de dollars), mais aussi progressives reflétant l'impact logarithmique des décibels et la fréquence des dépassements. En cas de récidive, les sanctions devraient aller jusqu'à une interdiction ferme.

Conclusion

SSL et les citoyens qu'il représente fondent beaucoup d'espoir dans la volonté gouvernementale de fournir aux citoyens un environnement sonore sain. Nous espérons que le fruit de notre expérience enrichisse cette réflexion et qu'il conduise vers le renforcement de l'encadrement actuel et une application plus rigoureuse de la part des ministères et organismes responsables.