



Industrie
Canada

Industry
Canada

1^{re} édition
Janvier 2008

Gestion du spectre et télécommunications

Guide destiné aux autorités responsables du sol pour la rédaction des protocoles visant les emplacements d'antennes

Also available in English

Canada

Table des matières

1.	Introduction	1
2.	Process	2
2.1	Installation d'un système d'antennes	2
2.2	Utilisation d'infrastructures en place (partage)	3
2.3	Consultation préliminaire	3
2.4	Participation des personnes habitant à proximité	4
2.5	Réponses à la consultation	4
2.6	Clôture de la consultation	4
2.7	Négociations en cas d'impasse - Processus de règlement des différends	5
2.8	Délais à respecter	5
3.	Orientations pour la rédaction des protocoles locaux	5
3.1	Principes de rédaction des protocoles	5
3.2	Modèle général de protocole	6
4.	Conclusion	8

1. Introduction

Le présent guide vise à aider les autorités responsables de l'utilisation du sol (ARUS) à assurer une participation locale efficace aux décisions touchant les projets d'antennes et de bâtis associés sur leurs territoires. Aux fins du guide, « ARUS » désigne toute autorité locale régissant les questions d'utilisation du sol. Il peut donc s'agir d'une municipalité, d'un conseil municipal, d'une commission régionale, d'une autorité en matière d'aménagement, d'un conseil de canton, d'un conseil de bande ou de tout organisme analogue. Ce guide est un complément de la Circulaire des procédures concernant les clients 2-0-03, 4^e édition, intitulée *Systèmes d'antennes de radiocommunications et de radiodiffusion* (CPC-2-0-03). Les ARUS sont encouragées à consulter ce document pour mieux comprendre leurs rôles et responsabilités ainsi que ceux de tout individu projetant d'installer ou de modifier un système d'antennes de radiocommunications ou de radiodiffusion (ci-après nommé « promoteur »).

Le présent guide traite en particulier des deux points suivants :

- Le **processus de participation** : rôle et influence efficaces des ARUS dans les décisions touchant les projets de systèmes d'antennes, conformément aux procédures d'Industrie Canada applicables à l'emplacement des antennes. Industrie Canada estime que des protocoles d'emplacement d'antennes élaborés conjointement par les promoteurs et les ARUS peuvent compléter les procédures pertinentes du Ministère tout en assurant un plus haut niveau d'acceptation et de conformité.
- L'**élaboration des protocoles locaux** : définition des éléments que les ARUS pourraient vouloir inclure dans des protocoles de consultation avec les promoteurs des systèmes d'antennes.

En vertu de la *Loi sur la radiocommunication*, le ministre fédéral de l'Industrie a le pouvoir de délivrer des autorisations radio et d'approuver chaque emplacement de « systèmes » ou d'« installations d'antennes », ainsi que la construction de pylônes, tours et autres structures porteuses d'antennes. Industrie Canada a notamment pour rôle d'assurer le développement ordonné et l'exploitation efficace des radiocommunications au Canada. À cet égard, le Ministère estime que les questions, commentaires et préoccupations des ARUS et des populations locales sont d'intérêt pour un promoteur désireux d'installer un système d'antennes ou d'y apporter des modifications majeures.

La demande constante de la population canadienne visant les services de communications sans fil de pointe, résidentiels ou d'affaires, a encouragé le développement et le perfectionnement des technologies sans fil. Les systèmes d'antennes représentent une composante essentielle de l'infrastructure des services sans fil. Ils doivent être installés sur des pylônes, des immeubles ou d'autres structures porteuses. Les antennes et leurs bâtis font partie intégrante des réseaux sans fil et assurent la couverture radio nécessaire aux services publics et de sécurité. Avec l'évolution des radiocommunications et la demande croissante de services d'accès sans fil à grande vitesse, les localités canadiennes voient déjà, ou verront bientôt, s'implanter ces nouveaux systèmes sur leurs territoires.

Conscientes des enjeux locaux, les ARUS sont très bien placées pour expliquer aux promoteurs les commodités, soucis, priorités de planification et autres conditions particulières à leur localité. En collaborant ensemble, les ARUS et les promoteurs peuvent trouver des solutions aux préoccupations raisonnables et pertinentes, ou s'entendre sur de nouveaux choix d'emplacements pour les antennes. Par conséquent, Industrie Canada encourage les ARUS à rédiger des protocoles locaux afin de gérer le

processus de définition de leurs préoccupations et de celles de la population qu'ils représentent, en ce qui concerne les installations d'antennes. Ces protocoles pourront aider les promoteurs à planifier leurs modifications ou installations d'antennes et des bâtis associés, en tenant dûment compte des plans locaux d'utilisation du sol, et des questions d'intérêt névralgique pour les populations locales, notamment en matière d'environnement.

Aux fins du présent document, Industrie Canada désigne sous le nom de « protocole » tout instrument local, ligne directrice, politique ou processus décrivant sous forme écrite les enjeux relatifs à l'implantation d'antennes. La collaboration entre les ARUS et les promoteurs dans le cadre de protocoles clairs et raisonnables pourra faciliter la mise en place de services sans fil nouveaux et perfectionnés en harmonie avec les populations locales.

Industrie Canada¹ est disposé à aider les ARUS dans la définition de ces protocoles.

2. Processus de participation

Le choix d'un emplacement d'antennes par un promoteur comporte habituellement un certain nombre d'étapes, l'une d'elles étant la consultation des ARUS, à moins que cette consultation soit explicitement exclue en vertu du processus d'Industrie Canada. La population et les entreprises locales comptent sur les connaissances, l'expérience et le leadership des ARUS en ce qui concerne les enjeux locaux. Le processus de participation permet aux ARUS de communiquer efficacement au promoteur les questions, commentaires et préoccupations de la population locale afin qu'il en tienne compte dans le choix d'un emplacement pour son système d'antennes.

Les sous-sections suivantes présentent divers aspects d'intérêt pour les ARUS dans la définition de leurs protocoles visant l'implantation des systèmes d'antennes. Ces protocoles offrent aux ARUS un moyen efficace de faire connaître aux promoteurs de systèmes d'antennes leurs préférences et celles des populations locales qu'ils représentent.

2.1 Installation d'un système d'antennes

Avant de consulter une ARUS, un promoteur a le plus souvent envisagé divers emplacements possibles pour l'implantation de ses antennes, y compris l'utilisation de structures en place, p. ex. toits d'immeubles et châteaux d'eau, afin de réduire au minimum l'incidence du projet sur le milieu local. Les antennes de radiocommunications doivent être localisées de manière stratégique conformément à des critères techniques et des besoins d'exploitation bien précis. Par conséquent, les choix d'emplacements sont limités et les promoteurs sont jusqu'à un certain point liés par les contraintes suivantes :

- nécessité d'assurer la couverture de radiocommunications requise, souvent en réponse à la demande du public;

¹ La Circulaire d'information sur les radiocommunications 66 (CIR-66) présente une liste des adresses et numéros de téléphone des bureaux régionaux et de district d'Industrie Canada. La CIR-66 est accessible sur Internet à : <http://ic.gc.ca/epic/site/smt-gst.nsf/fr/sf01742f.html>.

- disponibilité et limites physiques des structures (pylônes, toits, châteaux d'eau, etc.) susceptibles d'accueillir de nouvelles antennes;
- conclusion d'ententes de location pour l'accès à une structure en place.

Par conséquent, les préférences des ARUS ou du public pour l'emplacement d'une installation d'antennes ne pourront pas toujours être respectées.

Les ARUS sont encouragées à définir des protocoles clairs, dans les limites de leurs compétences, sans toutefois alourdir les restrictions des processus et responsabilités établis dans la CPC-2-0-03. Ces protocoles pourront, par exemple, promouvoir l'installation des antennes dans des emplacements optimaux du point de vue de l'utilisation du sol, ou exclure certains terrains ou constructions des exigences du protocole. Ils permettront aux ARUS de faire valoir les connaissances et compétences locales touchant les particularités des emplacements, notamment en ce qui concerne les aspects environnementaux et culturels à l'échelle locale, ainsi que la compatibilité avec l'utilisation du sol. Ces protocoles pourront faire état des commodités et priorités de planification locales tout en accélérant le processus de planification et d'approbation visant l'installation de systèmes d'antennes de radiocommunications et de radiodiffusion.

2.2 Utilisation d'infrastructures en place (partage)

L'installation d'un nouveau bâti d'antenne peut parfois soulever des inquiétudes dans une localité. Industrie Canada exige donc des promoteurs qu'ils tirent parti des pylônes ou infrastructures en place (toits, châteaux d'eau, poteaux de services publics, etc.). Cette exigence vise à limiter la prolifération des systèmes d'antennes. Toutefois, il importe de noter que des contraintes techniques (couverture radio à assurer, ré-utilisation des fréquences, isolement des équipements, etc.) peuvent empêcher un promoteur d'utiliser une installation en place.

2.3 Consultation préliminaire

Les ARUS pourront désirer inclure dans leurs protocoles un mécanisme de consultation préliminaire qui permettrait au promoteur, avant tout choix d'un emplacement, d'informer l'ARUS de ses projets. Ce contact initial permet aussi au promoteur de déterminer si un ARUS a défini un protocole établissant ses préférences pour l'installation d'antennes. Conformément au processus établi par Industrie Canada, une communication écrite officielle entre le promoteur et l'ARUS marque le début du processus de consultation officiel, d'une durée de 120 jours, entre les deux parties.

Lorsqu'un protocole est en place, ce contact initial offre à l'ARUS une excellente occasion de rapidement :

- informer le promoteur des exigences et procédures de consultation locales établies et documentées;
- conseiller le promoteur en ce qui concerne les préoccupations d'ordre historique et environnemental associées à l'utilisation du sol;
- orienter le promoteur et lui indiquer les préférences locales relativement aux divers emplacements d'installation possibles;
- indiquer ses préférences;
- fournir des renseignements sur les préférences d'ordre esthétique ou environnemental (aménagement paysager).

2.4 Participation des personnes habitant à proximité

Une consultation publique locale permet aux personnes habitant dans le voisinage de l'emplacement projeté de poser des questions et de soulever des préoccupations au sujet du projet d'antenne. La population locale et l'ARUS peuvent ainsi sensibiliser le promoteur en ce qui concerne les enjeux locaux et, ce faisant, influencer sur la sélection de l'emplacement.

Le processus établi par Industrie Canada prévoit deux scénarios de consultation possibles :

1. L'ARUS peut déterminer la forme de la consultation publique dans son protocole et ainsi indiquer les cas exigeant une consultation publique et les cas expressément exclus.
2. Si le protocole d'une ARUS n'aborde pas la question de la consultation publique, ou en l'absence d'un protocole, le promoteur est tenu de respecter le processus de consultation publique par défaut d'Industrie Canada.

Il importe toutefois de noter qu'une ARUS est dans une position idéale pour définir un processus de consultation publique, étant donné son expérience et ses connaissances des enjeux locaux. Le Ministère encourage donc les ARUS à prévoir un processus de consultation publique. En tant que représentante d'une localité, l'ARUS peut aider et guider les promoteurs dans la conduite d'une consultation fructueuse en établissant sans tarder des protocoles raisonnables assurant la prise en compte des préoccupations locales en matière d'utilisation du sol.

2.5 Réponses à la consultation

Même en l'absence d'un protocole local, une ARUS devrait se prévaloir des dispositions établies par Industrie Canada pour examiner attentivement les détails du projet du promoteur. À l'occasion de cet examen, une ARUS peut demander au promoteur de plus amples renseignements afin de déterminer si le projet soulève des préoccupations d'ordre public ou touchant l'utilisation du sol. Dans le cadre des discussions, l'ARUS peut suggérer au promoteur des solutions de rechange raisonnables et/ou des correctifs en réponse aux questions, commentaires ou préoccupations de la localité.

Afin de tirer pleinement avantage du processus de consultation, les deux parties doivent tenir compte de leurs exigences et contraintes respectives en vue d'une collaboration fructueuse. Elles pourront ainsi définir des solutions qui réduiront au minimum l'incidence des nouvelles installations sur l'environnement local, tout en respectant les intérêts de tous.

2.6 Clôture de la consultation

Industrie Canada est d'avis que le protocole d'une ARUS devrait prévoir un mécanisme de rédaction d'une déclaration officielle marquant la clôture de la consultation avec le promoteur. Il pourrait s'agir d'une décision officielle d'un fonctionnaire désigné, d'un comité compétent ou d'une autre déclaration officielle, par exemple une note dans un compte rendu du conseil municipal. Si une ARUS décide d'approuver les projets par la délivrance de permis de construction, le protocole devrait l'indiquer.

Lorsque le promoteur aura répondu aux exigences de consultation publique conformément au processus de l'ARUS ou d'Industrie Canada, et que l'ARUS ou le public n'aura exprimé officiellement aucune objection au projet, Industrie Canada considérera que ni l'ARUS ni le public ne s'oppose au projet.

2.7 Négociations en cas d'impasse - Processus de règlement des différends

Dans la définition de leurs protocoles, les ARUS devraient prévoir un moyen de règlement des différends, en s'assurant que ce moyen convient à la population locale. Tous les intéressés pourront ainsi comprendre leurs rôles et responsabilités ainsi que le processus de règlement des différends. Industrie Canada favorise en général un processus suivant lequel le promoteur, la population locale et l'ARUS recherchent ensemble une solution tenant compte de leurs intérêts respectifs. Lorsqu'une ARUS ou un promoteur le juge utile, l'un ou l'autre peut faire appel à Industrie Canada pour faire avancer les discussions. Conformément aux procédures d'Industrie Canada, lorsque l'une des parties (l'ARUS ou le promoteur) estime que les discussions sont dans l'impasse, elle peut demander officiellement au Ministère d'intervenir dans les cas raisonnables et pertinents. Ces situations d'impasse devraient par ailleurs être très rares.

Les ARUS pourront aussi prévoir d'autres moyens de règlement des différends dans leurs protocoles, fondés sur les intérêts respectifs des parties, plutôt que sur la réglementation, ce qui facilitera un règlement mutuellement avantageux.

2.8 Délais à respecter

Pour éviter des retards inutiles, le processus d'Industrie Canada prévoit un délai normal de 120 jours pour la conduite du processus de consultation, à compter de la réception d'une demande de consultation officielle. Les ARUS devraient donc respecter ce délai dans la définition de leurs protocoles.

3. Orientations pour la rédaction des protocoles locaux

3.1 Principes de rédaction des protocoles

Les considérations et principes suivants pourront guider les ARUS dans la rédaction de protocoles tenant dûment compte des intérêts associés à l'utilisation du sol local ainsi que de la prestation de services de télécommunications sans fil perfectionnés à la population locale. Les protocoles devraient contenir les éléments suivants :

- Information à l'intention des promoteurs précisant :
 - ▶ les secteurs d'intérêt historique ou environnemental pour la localité, et l'importance de limiter le plus possible l'incidence du projet dans ces secteurs;
 - ▶ les préférences locales relatives à l'emplacement des antennes.
- Incitatifs encourageant l'aménagement esthétique des installations afin d'en réduire au minimum l'impact visuel sur l'environnement local.
- Exclusions pouvant s'ajouter à celles établies par Industrie Canada (CPC-2-0-03, section 6), mais sans toutefois les limiter.

- Exigences de consultation publique qui, selon Industrie Canada, devraient être fonction du projet et de son incidence sur l'environnement local. Les ARUS pourront envisager un processus à deux volets, soit :
 - ▶ un processus d'approbation rationalisé dans le cas des projets présentant peu d'intérêt pour la localité, p. ex., nouveaux emplacements dans des secteurs industriels; et
 - ▶ un processus comprenant une large consultation publique dans le cas de structures non exclues qui susciteront probablement l'intérêt de la population locale, p. ex. construction de nouveaux pylônes.
- Le protocole devrait établir un délai raisonnable pour le traitement des propositions soumises à l'approbation de l'ARUS, en respectant les délais fixés dans la CPC-2-0-03.

3.2 Modèle général de protocole

Les éléments suivants sont présentés afin d'aider les ARUS à rédiger leurs protocoles visant les installations de systèmes d'antennes :

Objectifs :

Aperçu des objectifs généraux du protocole local.

Compétences :

Description des responsabilités et obligations de l'ARUS à l'égard des préoccupations légitimes relatives à l'utilisation du sol local; description du rôle et des responsabilités d'Industrie Canada, et du pouvoir d'approuver l'emplacement des installations de radiocommunications conformément à la *Loi sur la radiocommunication*.

Consultation avec l'ARUS :

Peut comprendre :

- les critères établis pour exclure de la consultation les systèmes d'antennes autres que ceux énumérés dans la CPC;
- la liste de tous les documents et dessins à présenter par le promoteur;
- les frais de traitement et d'administration;
- les moyens qu'utilisera l'ARUS pour donner son approbation;
- les délais de traitement, respectant ceux qui sont établis dans la CPC-2-0-03.

Bâtis d'antennes exclus (des exigences de consultation) :

Industrie Canada estime que tous les systèmes d'antennes n'ont pas à faire l'objet d'une vaste consultation auprès des ARUS et du public. L'application d'une telle exigence à toutes les propositions de systèmes d'antennes constituerait un fardeau lourd et inutile pour les promoteurs, les ARUS et la population locale. Conformément au processus d'Industrie Canada, certaines propositions sont jugées de faible incidence sur l'environnement local, et sont de ce fait exclues des exigences de consultation des ARUS et du public. Industrie Canada estime que les exigences de consultation devraient être fonction de l'incidence du projet sur la population locale. Dans la définition d'un protocole local, les ARUS

devraient tenir compte des types de projets qui ont une faible répercussion, et qui de ce fait pourraient être exemptés des exigences de consultation. Rappelons que tout critère d'exemption établi par une ARUS ne peut que s'ajouter à ceux qui sont déjà inclus dans la liste d'exclusion d'Industrie Canada (CPC-2-0-03, section 6).

Bâtis d'antennes non exclus (de l'exigence d'une vaste consultation) :

Les ARUS pourront envisager de préciser les éléments suivants dans leurs protocoles de consultation :

- critères préférés pour l'emplacement de nouveaux bâtis dépassant une hauteur spécifiée;
- encouragement/découragement de l'installation de nouveaux pylônes dans des secteurs commerciaux, industriels/agricoles ou dans les limites de servitudes de route ou de services publics;
- effets sur d'importants sites naturels ou culturels;
- aménagement paysager, contrôle d'accès, clôtures et accès routier;
- invitation des promoteurs à présenter diverses options pour examen.

Consultation publique :

La consultation du public est un volet important du processus général de consultation. Industrie Canada estime que les personnes habitant près de l'emplacement proposé devraient être consultées en ce qui concerne les propositions de systèmes d'antennes non exclus. Cette consultation permet à la population locale de participer aux discussions et d'influencer le choix de l'emplacement final. Ces discussions favoriseront un consensus entre tous les intéressés. Bien que les ARUS soient libres de concevoir leur processus de consultation publique en fonction de leurs besoins, signalons que le processus d'Industrie Canada comporte deux volets distincts :

- Publication d'un avis public - processus par lequel le promoteur informe le public de son projet d'installer ou de modifier un système d'antennes, et incluant toute l'information nécessaire à la compréhension du projet dans son ensemble.
- Intéressement du public - processus par lequel le promoteur intéresse le public au projet et répond à toutes les questions et observations, en accordant l'attention voulue à toutes les préoccupations raisonnables et pertinentes. Ce processus peut prendre diverses formes, p. ex. réponses à des lettres, tenue d'une réunion publique, brèves visites, selon le niveau d'intérêt de la population locale.

Établissement de délais appropriés :

Il est important que le protocole établisse les délais à respecter pour la durée du processus de consultation afin d'assurer qu'il sera donné réponse à toutes les questions et préoccupations en temps voulu et d'éviter de retarder inutilement les travaux du promoteur et de l'ARUS. Industrie Canada s'attend à ce que les délais fixés dans le protocole de l'ARUS respectent ceux établis dans la CPC-2-0-03.

Critères qu'il n'est pas nécessaire d'inclure dans les protocoles locaux :

Conformément aux procédures d'Industrie Canada (CPC-2-0-03, section 7), les promoteurs sont assujettis à certaines obligations précises au palier fédéral. Les protocoles ne devraient pas leur imposer de nouvelles obligations dans ces domaines. Toutefois, une ARUS peut poser des questions ou demander des précisions aux promoteurs en ce qui concerne le déroulement de leurs projets et les solutions de rechange susceptibles de répondre à ces exigences et à toutes les autres exigences d'autorisation radio. Les promoteurs sont tenus de respecter :

- Lignes directrices de Santé Canada sur l'exposition du public aux radiofréquences - Code de sécurité 6
- Brouillage radiofréquence et immunité des installations - ACEM-2
- *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* - LCEE
- Sécurité aéronautique - Exigences de Transports Canada et de NAV CANADA en matière de sécurité aéronautique

4. Conclusion

En raison de leurs connaissances, de leurs compétences et de leur leadership à l'échelle locale, les ARUS ont un rôle important à jouer dans le processus de consultation en ce qui concerne l'emplacement des bâtis d'antennes. Des protocoles clairs et raisonnables assureront une collaboration fructueuse entre les ARUS et les promoteurs. Ces protocoles pourront permettre de circonscrire les intérêts de la population locale et des autres intervenants locaux et de définir des principes visant l'utilisation du sol. En outre, les protocoles favorisent l'introduction locale de services sans fils nouveaux et perfectionnés dans les meilleurs délais. Ils peuvent aider les promoteurs qui projettent d'installer des bâtis d'antennes, en tenant dûment compte des enjeux relatifs à l'utilisation du sol.