

Numéro d'inventaire d'Industrie Canada 54220B

Présenté le 6 décembre 2004

**Les opinions exprimées dans ce rapport ne sont pas
nécessairement celles d'Industrie Canada ou du gouvernement
du Canada.**

**Rapport sur l'examen
de la politique nationale sur les pylônes d'antenne**

L'étude a été réalisée conformément au marché
de services n° 5007559
conclu entre Industrie Canada et l'Université du Nouveau-Brunswick (UNB)

Expert principal :
David A. Townsend
Faculté de droit
UNB

Table des matières

Avant-propos	v i
Remerciements	v ii
Section A - Résumé	viii
Contexte	viii
Six questions liés à l'orientation de la politique	viii
Collecte de données	ix
Principales recommandations	x
Section B - Examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne	1
Introduction	1
Rapport Townsend	2
Réexamen de la question, 1997	3
Rapport Dobell	4
Examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne	5
Six questions liées à l'orientation de la politique	6
Collecte de données	6
Données provenant de sources électroniques	7
Mémoires	8
Données provenant des entrevues en personne et au téléphone	8
Section C - Aperçu des politiques relatives au choix de l'emplacement des antennes	10
Politique du choix de l'emplacement des antennes au Canada	10
Effets nuisibles sur l'environnement	12
Exposition des êtres humains aux champs de radiofréquences	16
Consultation des autorités responsables de l'utilisation du sol	17
(i) Consultations sur les stations radio de type 1	19
(ii) Consultations sur les stations radio de type 2	21
(iii) Consultations pour les fournisseurs de services de téléphone cellulaire/SCP	22
(iv) Consultations pour les entreprises de radiodiffusion	23
Balisage et éclairage des pylônes à des fins aéronautiques	25

Section D - Six questions liées à l'orientation de la politique 28

Question 1 a) 28

a.	Pouvoir de légiférer relativement aux consultations	28
	Recommandation 1	29
b.	Rôle des groupes communautaires et des citoyens concernés	29
	Recommandation 2	30
c.	Cadre d'orientation des consultations	30
	Recommandation 3	31
d.	Classification des stations radio, type 1 et type 2	32
	Recommandation 4	33
e.	Élément déclencheur des consultations obligatoires	33
	Recommandation 5	35
f.	Consultations et mesures d'aménagement	35
	Recommandation 6	36
g.	Critères pour déterminer l'obtention de l'« assentiment » local	37
	Recommandation 7	38
h.	Cadre de règlement des différends	38
	Recommandation 8	40
i.	Document sur les consultations pour les autorités responsables de l'utilisation du sol et le public	41
	Recommandation 9	42
j.	Rôle d'Industrie Canada dans les consultations locales	42
	Recommandation 10	43
k.	Consultations locales et partage des emplacements/pylônes d'antenne	43
	Recommandation 11	44
l.	Information sur le respect des règlements et les sanctions	44
	Recommandation 12	45
m.	Information sur les obligations en matière de réduction des interférences électromagnétiques (EMI)	46
	Recommandation 13	47
n.	Détermination des problèmes de blocage et d'immunité touchant les radiodiffuseurs	47
	Recommandation 14	51
o.	Évaluations environnementales préliminaires	52
	Recommandation 15	55
p.	Pylônes et collisions avec des oiseaux	55
	Recommandation 16	58

Question 1 b)	59
a. Délais actuels	59
b. Opinions au sujet de l'utilité des délais actuels	64
c. Recommandations au sujet des délais appropriés	69
Recommandation 17	70
Recommandation 18	71
Recommandation 19	72
 Question 2	 74
a. Information reliée à la consultation	76
b. Information relative à un impact local potentiel	77
c. Autres renseignements nécessaires	79
i. Nécessité d'une infrastructure particulière pour l'antenne	81
ii. Questions relatives aux interférences électromagnétiques (EMI)	82
iii. Questions liées au <i>Code de sécurité 6</i> (exposition aux RF)	83
Recommandation 20	89
Recommandation 21	90
Recommandation 22	92
Recommandation 23	92
iv. Questions au sujet du balisage et de l'éclairage de protection aéronautique	93
Recommandation 24	94
v. Questions relatives à l'impact sur la valeur des propriétés	95
 Question 3.	 97
a. Aperçu du Code de sécurité 6	98
b. Industrie Canada et la mise en oeuvre du CS 6	99
c. Moyens à la disposition des utilisateurs du domaine de la radio pour assurer la conformité au CS 6	102
d. Moyens à la disposition des responsables de l'utilisation du sol et des citoyens	104
 Question 4.	 108
a. Expérience du Canada en ce qui a trait aux protocoles négociés	108
b. Répercussions des protocoles locaux sur la planification et le choix de l'emplacement des bâtis d'antenne, les lignes directrices régissant l'aspect visuel (impact) et les mécanismes de règlement de différends	114
i. Planification et choix de l'emplacement des bâtis d'antenne	114
ii. Lignes directrices régissant les aspects visuels (impact)	118
iii. Mécanismes de résolution des différends	120

Recommandation 25	121
Recommandation 26	126
Recommandation 27	127
Question 5.	130
a. Partage des bâtis	130
Recommandation 28	132
b. Partage d'emplacements	136
Recommandation 29	138
Recommandation 30	139
Recommandation 31	146
Recommandation 32	152
c. Partage de réseaux	153
Recommandation 33	155
Question 6.	156
a. Opinions et preuves présentées par ceux qui ont participé à l'examen	156
b. Discussion sur les opinions et les preuves	158
c. Pylônes d'antenne et valeur des propriétés	160
d. Preuve de l'incidence des pylônes d'antenne sur les transactions de vente de maison	161
Recommandation 34	163
Section E - Conclusion	166
Section F - Annexes	
Annexe A - Opinions tirées des groupes de discussion en ligne	A-1
Annexe B - Analyse des questions fermées provenant du questionnaire administré à partir du site Web de l'Assemblée publique électronique	B-1
Annexe C -Analyse des questions à réponse ouverte provenant du questionnaire administré à partir du site Web de l'Assemblée publique électronique	C-1
Annexe D - Enquête sur l'emplacement des pylônes à New Maryland	D-1
Annexe E - Protocoles municipaux concernant les pylônes	E-1
Annexe F - Données comparatives sur la réglementation	F-1

Avant-propos

Nous avons réalisé le projet à la demande d'Industrie Canada. M. Rob Cepella était l'agent de projet chargé de l'étude. Dans le présent rapport, nous abordons six questions touchant à l'orientation de la politique -- dont cinq qui ont été élaborées par Industrie Canada, et une, par l'auteur, David A. Townsend. Ces questions nous ont servi de cadre pour mener une étude approfondie et des consultations publiques sur le contexte lié actuellement aux processus d'autorisation relatifs à l'installation d'antennes de radiocommunication et à leurs bâtis au Canada.

Durant la phase de collecte des données nécessaires pour le projet, nous avons eu recours à un certain nombre de sources. Nous avons créé un site Web bilingue de type assemblée électronique visant à faciliter l'accès public, l'interaction et la formulation de commentaires. Nous avons tenu des réunions en personne et des téléconférences avec des citoyens et des groupes de citoyens souhaitant prendre part aux consultations, ainsi qu'avec les principaux intervenants dans le domaine des radiocommunications au Canada, les sociétés liées en périphérie aux pylônes d'antenne, les responsables gouvernementaux à tous les niveaux et des défenseurs de l'environnement. Nous avons reçu de nombreux mémoires des parties intéressées, ainsi que des centaines de courriels et commentaires téléphoniques des quatre coins du pays. Nous avons diffusé bon nombre de ces documents et observations sur le site Web pour permettre aux parties intéressées de faire connaître leurs commentaires. Enfin, nous avons effectué une recherche indépendante approfondie durant la période visée par le contrat.

Nous avons tenu des téléconférences mensuelles avec le Comité consultatif national sur les pylônes d'antenne -- groupe d'experts nommés par Industrie Canada et oeuvrant un peu partout au pays s'étant vu confier comme mandat de « soutenir et de contribuer aux activités de consultation et de recherche menées par l'entrepreneur ». À la fin de juin, nous avons rencontré les membres du comité à l'occasion d'une réunion, à Ottawa, visant à leur permettre de faire connaître leurs commentaires sur la rédaction du rapport final.

Nous tenons à préciser que les conclusions et les recommandations figurant dans le présent rapport sont le fruit du travail de l'auteur et incombent à lui seul. Nous remercions chaleureusement, en terminant, les particuliers et les organismes qui ont bien voulu nous faire part de leur avis dans le cadre de l'examen.

Expert principal :
David A. Townsend
Faculté de droit
Université du Nouveau-Brunswick
Fredericton, Nouveau-Brunswick
Novembre 2004

Remerciements

Je n'aurais pas été en mesure de mener à bien le projet sans les membres de l'équipe de projet de l'Université du Nouveau-Brunswick, dont Keith Culver, Paul Howe et Stephen Grant; et Mark Gallagher, de xwave Solutions Inc., société du groupe Aliant. J'ai aussi pu compter sur l'aide essentielle d'un autre membre de l'équipe, Veronica McGinn, du Centre for Property Studies, à l'UNB, qui s'est chargée de bon nombre des détails administratifs et organisationnels du marché. Le Centre for Property Studies m'a été particulièrement utile durant l'étape d'organisation du projet. [Pour plus d'information sur les membres de l'équipe de l'UNB et leur rôle, voir la Section B.]

Je remercie les membres du Comité consultatif national sur les pylônes d'antenne de m'avoir consacré généreusement leur temps et de m'avoir fait profiter de leur expertise en me donnant des conseils et en me faisant part de leurs commentaires au cours de mes travaux de recherche. Mes remerciements, Rod Dobell, Mary McBride, Frank Leonard, Nick Makale, Roger Poirier, Christine Racine et Bill Rowat. [Pour plus d'information sur les membres du comité, voir la Section B.]

Durant l'exécution du contrat, j'ai communiqué à de nombreuses reprises avec Rob Cepella, d'Industrie Canada. Je le remercie de son aide et de son soutien incessants. Je remercie également Michelle Beaupré des services administratifs et de soutien qu'elle a offerts au comité et de l'aide qu'elle m'a apportée à plusieurs occasions pour régler des détails du projet.

Je remercie profondément Kirsten Drake-McKnight, étudiante en droit à l'UNB, de l'aide inestimable qu'elle m'a apportée durant les travaux de recherche et la rédaction du présent rapport. Je remercie enfin les autres étudiants de l'UNB qui ont bien voulu me faire profiter de leur expertise et m'apporter leur aide pendant le projet. Mes remerciements, Greg Crowell, Hillary Flaherty, Jackie Gallant, Emily Head, Toby Stoddart, Anita Connolly et Shirley Von Sychowski.

Section A - Résumé

Contexte

Le 28 mars 2003, l'honorable Allan Rock, (alors) ministre de l'Industrie, a annoncé le lancement de l'examen national de la politique sur les pylônes d'antenne. Après avoir examiné les propositions de projet, les responsables ont choisi une équipe pour examiner la politique -- un groupe de l'Université du Nouveau-Brunswick. Ils ont confié à l'équipe d'examen le mandat de consulter les citoyens, les collectivités et les entreprises concernées au sujet des améliorations susceptibles d'être apportées à la politique et aux procédures relatives au choix de l'emplacement des pylônes d'antenne. Outre l'équipe d'examen, ils ont mis sur pied un comité composé d'experts canadiens, appelé le Comité consultatif national sur les pylônes d'antenne. Le comité avait comme tâche de conseiller l'équipe d'examen pendant toute la durée de ses activités de consultation et de recherche.

Les responsables ont choisi le professeur David A. Townsend, de la Faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick, pour diriger à la fois l'équipe d'examen et le groupe consultatif national d'experts. L'équipe d'examen de la politique de l'UNB a offert les services de recherche et de soutien nécessaires pour mener à terme l'examen. Faisaient partie de l'équipe : UNB - Keith Culver, Paul Howe, Stephen Grant, Veronica McGinn, Mark Doucette; et Mark Gallagher, de xwave Solutions Inc, société du groupe Aliant. Le Comité consultatif national sur les pylônes d'antenne tenait, pour sa part, une téléconférence mensuelle en vue de donner des conseils d'expert visant à assurer la bonne marche de l'examen de la politique. Il se composait de huit représentants des milieux municipal, de l'industrie, de la santé et universitaire : Rod Dobell, Mary McBride, Frank Leonard, Nick Makale, Roger Poirier, Christine Racine, William (Bill) Rowat et David A. Townsend.

Six questions liées à l'orientation de la politique

Dans le présent rapport, nous fournissons de l'information issue de nos travaux de recherche et des recommandations d'orientation de la politique de nature générale visant à améliorer les processus d'autorisation relatifs à l'installation d'antennes au Canada et, en particulier, des recommandations et des réponses aux six questions d'orientation suivantes :

- 1 a). De quelle façon le processus de consultation local concernant le choix de l'emplacement d'un pylône d'antenne particulier peut-il être amélioré?

- 1 b). Quels sont les délais dont devraient être assortis le processus d'approbation du choix de l'emplacement d'un pylône d'antenne particulier et le processus de règlement des différends connexes?
2. Quels renseignements seraient les plus utiles aux membres du public concernés et quelle est la meilleure façon de leur communiquer ces renseignements?
3. De quels moyens dispose-t-on pour évaluer rapidement si les installations proposées sont susceptibles de créer des champs de radiofréquences excédant les limites d'exposition établies dans les zones d'habitation et d'activité humaines?
4. Les autorités locales responsables de l'utilisation du sol et les promoteurs d'antenne pourraient-ils établir des protocoles portant sur la planification et le choix de l'emplacement des bâtis d'antenne, des lignes directrices régissant les aspects visuels et des mécanismes de règlement des différends?
5. De quelle façon et dans quelle mesure l'utilisation partagée de pylônes peut-elle contribuer à réduire le nombre de pylônes?
6. Existe-t-il des preuves qui démontrent que l'emplacement des pylônes d'antenne a des répercussions sur la valeur des propriétés?

Collecte de données

Au cours de la période d'exécution du contrat, nous avons utilisé de nombreuses méthodes de collecte de données en vue d'optimiser les possibilités de consultation et la contribution de toutes les parties intéressées. Voici ces méthodes : un site Web interactif de type assemblée électronique; un questionnaire de sondage; des entrevues en personne et au téléphone; des communications électroniques; des mémoires; des documents informels; des discussions téléphoniques; des réunions en personne et des téléconférences. Dans l'analyse des données, nous avons tenu compte de l'avis et des recommandations de citoyens, de groupes de citoyens, de représentants de ministères à tous les niveaux, d'utilisateurs radio (stations commerciales, sécurité publique), de radioamateurs, d'associations de radiocommunication, d'entreprises et d'organisations actives en périphérie et de groupes environnementaux. Nous nous sommes employés, en fin de compte, à tirer profit de chaque possibilité s'offrant à nous pour faire de ce processus des consultations publiques nationales indépendantes.

Principales recommandations

Voici les recommandations découlant de l'examen de la politique :

Question 1 a) : De quelle façon le processus de consultation local concernant le choix de l'emplacement d'un pylône particulier peut-il être amélioré?

Recommandation 1 : Que le pouvoir de légiférer pour réglementer l'emplacement des antennes de radiocommunication et leurs bâtis demeure la compétence exclusive du gouvernement du Canada.

Recommandation 2 : Qu'Industrie Canada veille à ce que les promoteurs de bâtis d'antenne importants soient tenus de consulter directement les citoyens qui peuvent être touchés le plus directement par l'établissement ou la modification des bâtis.

Recommandation 3 : Que soit examiné le cadre d'orientation de la politique comprenant la Circulaire des procédures concernant les clients 2-0-03, *Processus environnemental et consultation sur l'utilisation du sol* (CPC-2-0-03) et les autres documents de délivrance de licence et d'orientation dans lesquels sont exposées les différentes exigences en matière de consultation sur l'utilisation du sol pour les types particuliers de stations radio. Il se peut que les exigences en matière de consultation pour les diverses catégories de stations radio soient trop différentes pour être énoncées dans une circulaire de politique unique.

Recommandation 4 : Qu'Industrie Canada examine les répercussions pratiques de la possibilité de se prévaloir de l'autorisation radio applicable à un emplacement en particulier (station radio de « type 1 » ou de « type 2 ») comme moyen de simplifier le processus d'approbation des stations radio selon le modèle de consultation structuré ou souple sur l'utilisation du sol.

Recommandation 5 : Qu'Industrie Canada oriente mieux les utilisateurs radio, les autorités responsables de l'utilisation du sol et le public en ce qui concerne les critères propres à obliger les promoteurs d'antenne à tenir des consultations sur l'utilisation du sol.

Recommandation 6 : Que la politique de radiocommunication relative aux consultations locales précise les questions qui peuvent et qui ne peuvent pas être abordées. Que les autorités responsables de l'utilisation du sol soient informées des cas où elles peuvent légitimement demander aux promoteurs d'antenne d'installer des ouvrages liés au choix de l'emplacement.

Recommandation 7 : Que les documents d'orientation portant sur les consultations sur l'utilisation du sol prévoient un protocole visant à permettre aux autorités responsables de l'utilisation du sol de faire connaître leur assentiment/approbation. Un tel protocole permettrait d'accroître la certitude à la fois pour les autorités responsables de l'utilisation du sol, les promoteurs d'antenne et Industrie Canada. Il devrait stipuler clairement que la délivrance d'un permis de construction local ne signifie pas que les autorités approuvent l'utilisation du sol.

Recommandation 8 : Que les politiques relatives aux consultations sur l'utilisation du sol comportent un cadre portant sur la mise en place d'un processus de règlement des différends. En particulier, les autorités responsables de l'utilisation du sol devraient se voir offrir la possibilité de répondre au mémoire présenté à Industrie Canada par le promoteur d'antenne. Les nouvelles politiques relatives aux consultations devraient permettre à Industrie Canada de jouer un rôle plus officiel et actif lorsque les consultations locales se trouvent dans une impasse.

Recommandation 9 : Qu'Industrie Canada crée un document de contrepartie à la CPC-2-0-03 à l'intention des autorités responsables de l'utilisation du sol et des citoyens. Ce document devrait expliquer les questions liées au choix de l'emplacement des antennes et les processus de consultation d'Industrie Canada du point de vue local.

Recommandation 10 : Que le personnel d'Industrie Canada joue un rôle plus actif dans les consultations locales auxquelles participent les promoteurs d'antenne, les autorités responsables de l'utilisation du sol et le public.

Recommandation 11 : Que les autorités responsables de l'utilisation du sol et les membres du public soient informés comme il convient des obligations ou des attentes relatives au partage des emplacements et des tours établies par Industrie Canada pour les promoteurs d'antenne. Le Ministère devrait considérer les consultations locales comme étant des activités stratégiques visant à lui permettre d'atteindre ses objectifs de principe en matière de co-implantation d'antennes.

Recommandation 12 : Que les autorités responsables de l'utilisation du sol, les membres du public et les promoteurs d'antenne soient informés comme il convient des moyens dont dispose Industrie Canada pour faire respecter et appliquer les politiques, advenant que les promoteurs d'antenne ne se conforment pas aux exigences en matière de consultations locales.

Recommandation 13 : Que les documents portant sur les consultations sur l'utilisation du sol préparés par Industrie Canada renferment des renseignements de base sur le brouillage électromagnétique (BEM), les obligations imposées aux responsables en ce qui concerne la résolution des problèmes de BEM et le rôle joué par Industrie Canada dans les différentes situations.

Recommandation 14 : Qu'Industrie Canada établisse des critères relatifs aux valeurs de champ maximums aux fins de la résolution des plaintes portant sur l'immunité faisant suite aux émissions fondamentales des entreprises de radiodiffusion. Même s'il ne convient peut-être pas d'étendre l'application des critères (valeurs de champ) de l'ACEM-2 aux radiodiffuseurs, il est néanmoins justifié d'adopter une approche similaire.

Recommandation 15 : Qu'Industrie Canada veille à ce que les promoteurs d'antennes ou de bâtis importants soient tenus de procéder à une évaluation environnementale de leurs installations. Cette évaluation devrait être requise même si le réseau radiophonique est exempt de licence.

Recommandation 16 : Que lorsque la CC-2-0-03 sera révisée la prochaine fois on prévoit de demander à ceux qui sont tenus de remplir le formulaire d'attestation de prendre en considération les répercussions nuisibles qu'un pylône d'antenne ou les haubans pourraient avoir sur le parcours des oiseaux migrateurs. Industrie Canada et Environnement Canada devraient effectuer en collaboration un examen de la littérature relative aux collisions d'oiseaux avec les pylônes d'antenne, pour qu'on puisse mieux comprendre l'envergure du problème et les options quant aux mesures correctrices possibles.

Question 1 b) : Quels sont les délais dont devraient être assortis le processus d'approbation du choix de l'emplacement d'un pylône d'antenne particulier et le processus de règlement des différends connexes?

Recommandation 17 : Que soient maintenus les délais actuels de deux périodes consécutives de 60 jours pour les consultations sur l'utilisation du sol portant sur l'installation d'antennes pour les stations radio de type 1. Que soit maintenu aussi le pouvoir discrétionnaire d'Industrie Canada qui l'autorise à prolonger les délais dans les cas où cela permet de régler les différends par la négociation.

Recommandation 18 : Que les processus de consultation sur l'utilisation du sol applicables à l'installation d'antennes de type 1 soient dotés d'un cadre d'orientation plus structuré. Le processus devrait être divisé en étapes distinctes : le stade préalable à la présentation de la demande, le lancement, les consultations et l'impasse.

Recommandation 19 : Qu'Industrie Canada veille à ce que soit mis à la disposition des intéressés un modèle de consultation souple et rapide (utilisation du sol) pour l'établissement et l'exploitation de stations radio (comme des stations de radioamateur) susceptibles de n'avoir que des répercussions modestes et localisées sur les environs. Ce modèle devrait exposer à la fois les droits et les obligations des promoteurs d'antenne souhaitant faire approuver l'implantation d'une antenne par les autorités responsables de l'utilisation du sol.

Question 2 : Quels renseignements seraient les plus utiles aux membres du public concernés et quelle est la meilleure façon de leur communiquer ces renseignements?

Recommandation 20 : Qu'Industrie Canada élabore une stratégie de communication des risques à l'échelle nationale en vue de répondre aux questions et aux préoccupations du public au sujet des effets de l'exposition aux champs de radiofréquences sur la santé humaine.

Recommandation 21 : Que les radiodiffuseurs et les fournisseurs de services de téléphonie cellulaire/SCP du Canada élaborent leurs propres stratégies de communication des risques. Ces stratégies devraient prévoir la formation (communication des risques) des employés qui sont chargés de participer aux activités relatives au choix de l'emplacement des antennes et aux consultations locales.

Recommandation 22 : Qu'Industrie Canada et Santé Canada financent conjointement un examen biennal de l'état d'avancement de la science relativement au *Code de sécurité 6*, qui serait effectué par un groupe indépendant d'experts comme ceux associés au Centre R. Samuel McLaughlin d'évaluation du risque pour la santé des populations ou à la Société royale du Canada.

Recommandation 23 : Que Santé Canada mette en place un mécanisme qui permettra de communiquer les résultats de l'examen indépendant de l'état d'avancement de la science relativement aux lignes directrices sur l'exposition des êtres humains aux champs de radiofréquences aux responsables du processus d'élaboration du *Code de sécurité 6*. Advenant que, par suite de l'examen indépendant, les responsables concluent qu'il n'est pas nécessaire de modifier la norme, ils devraient ajouter une note au préambule du *Code* visant à informer les intéressés (nature de l'examen, groupe d'experts, constatations, date de l'examen).

Recommandation 24 : Que lorsqu'Industrie Canada impose à un promoteur d'antenne l'obligation de publier un avis, comme première étape des consultations sur l'utilisation du sol ou publiques, le promoteur d'antenne soit tenu de fournir dans l'avis des détails de base au sujet de ses plans pour le balisage et l'éclairage du pylône d'antenne ou des autres bâtis.

Question 3 : De quels moyens dispose-t-on pour évaluer rapidement si les installations proposées sont susceptibles de créer des champs de radiofréquences excédant les limites d'exposition établies dans les zones d'habitation et d'activité humaines?

La question 3 concernait l'orientation de la politique. Elle a entraîné plusieurs suggestions quant aux divers moyens permettant d'identifier les champs de radiofréquences d'intensité excessivement élevée, mais aucune recommandation n'a été formulée.

Question 4 : Les autorités locales responsables de l'utilisation du sol et les promoteurs d'antenne pourraient-ils établir des protocoles portant sur la planification et le choix de l'emplacement des bâtis d'antenne, des lignes directrices régissant les aspects visuels et des mécanismes de règlement des différends?

Recommandation 25 : Que dans tous les cas où il est nécessaire de mener des consultations auprès des promoteurs d'antenne et des autorités responsables de l'utilisation du sol, soit mis à la disposition des parties un mécanisme structuré de règlement des différends.

Recommandation 26 : Qu'Industrie Canada avalise les protocoles d'entente sur le choix d'emplacement des antennes conclus entre les fournisseurs de services sans fil et les autorités locales responsables de l'utilisation du sol parce qu'ils complètent de façon importante la politique relative à la réglementation radio.

Recommandation 27 : Que les politiques fédérales relatives au choix de l'emplacement des antennes et à leurs bâtis pour les téléphones sans fil soient assorties, en complément, de principes généraux ou d'un *Code* de déontologie pour l'industrie devant être négociés par un comité composé du nombre voulu de représentants des autorités locales responsables de l'utilisation du sol, de l'industrie des services sans fil et d'Industrie Canada.

Question 5 : De quelle façon et dans quelle mesure l'utilisation partagée de pylônes peut-elle contribuer à réduire le nombre de pylônes?

Recommandation 28 : Qu'Industrie Canada mette en oeuvre des politiques nouvelles et plus explicites visant à favoriser le partage des pylônes d'antenne et des autres bâtis servant à l'installation d'antennes radio.

Recommandation 29 : Qu'Industrie Canada explore les options d'action qui s'offrent à lui pour favoriser la co-implantation d'antennes sur les emplacements terrestres ou surélevés (toits) et augmenter l'incidence de la co-implantation d'antennes avec d'autres ouvrages d'infrastructure (urbains) pouvant être considérés par la société comme étant inesthétiques ou indésirables.

Recommandation 30 : Que les planificateurs de l'utilisation du sol collaborent avec les fournisseurs de services sans fil en vue d'établir des politiques de planification locales visant à cerner et à désigner les zones convenant à l'implantation de multiples installations d'antenne et d'adopter des politiques de planification (comme un processus d'approbation accéléré) prévoyant des mesures ayant pour objet d'encourager les fournisseurs de services à s'installer dans ces zones.

Recommandation 31 : Qu'Industrie Canada envisage des options d'action visant à favoriser la co-implantation d'installations d'antenne pour la téléphonie cellulaire et les SCP dans les zones non urbaines du pays.

Recommandation 32 : Qu'Industrie Canada examine les arrangements en matière de mise en réserve et d'acquisition d'emplacements qui sont utilisés dans le secteur des services de la téléphonie cellulaire/SCP en vue de déterminer leurs répercussions sur les activités de co-implantation dans ce secteur et sur les autres catégories de service radio commercial. Advenant qu'il conclut que ces arrangements entravent les activités de co-implantation d'installations d'antenne, Industrie Canada devrait explorer les options d'action qui s'offrent à lui afin de réduire la conclusion de tels arrangements et travailler avec l'industrie des services sans fil en vue de trouver d'autres moyens pour protéger les intérêts légitimes des fournisseurs de services sans fil/SCP dans le domaine de la concurrence.

Recommandation 33 : Qu'Industrie Canada, lorsqu'il examine les conditions ou les règlements portant sur l'itinérance ou la revente, envisage les façons dont ces mesures pourraient contribuer à réduire le nombre total d'antennes de téléphonie cellulaire dans les petites zones urbaines ou rurales.

Question 6 : Existe-t-il des preuves qui démontrent que l'emplacement des pylônes d'antenne a des répercussions sur la valeur des propriétés?

Recommandation 34 : Que les répercussions (positives ou négatives) qu'un projet d'installations d'antenne pourraient avoir sur la valeur foncière de parcelles de terre particulières ne fassent pas l'objet de consultations relatives à l'emplacement d'antennes.

Section B - Examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne

Introduction

Depuis la fin des années 1970, la technologie ne cesse de croître, particulièrement dans le secteur des services sans fil. Cette croissance est alimentée par l'accélération de la demande de communications toujours plus perfectionnées et l'amélioration de l'accès aussi bien au Canada qu'ailleurs dans le monde. Au départ, la majorité des abonnés aux services sans fil étaient des entreprises, mais la situation a changé depuis. Aujourd'hui, environ la moitié des Canadiens sont abonnés à un service sans fil, alors qu'un plus grand nombre encore profitent indirectement de tels services. En fait, les citoyens utilisent de plus en plus les services sans fil, que ce soit pour assurer leur sécurité personnelle, se divertir, s'instruire, travailler ou communiquer avec leur famille et leurs amis. Les consommateurs demandent donc un large éventail de services et l'accès à la nouvelle technologie, à la fois pour les services essentiels et les services non essentiels. Or, cette évolution de la nouvelle technologie sans fil a nécessité l'aménagement physique des terrains. Dans ce contexte, la politique des télécommunications doit évoluer dans le but d'offrir des choix aux consommateurs, tout en favorisant en même temps le respect de l'environnement, de la santé publique, des objectifs communautaires et des plans de développement.

Au cours des quelque 25 dernières années au Canada, la vaste majorité des antennes de radiocommunication et des bâtis d'antenne ont été établis, et les éléments rayonnants ou récepteurs ont été activés, sans que personne ne s'y oppose. De plus, certaines antennes ont été érigées sur l'ordre de représentants des administrations publiques ou locales qui voulaient améliorer l'accès aux services de radiocommunication, qu'il s'agisse de services commerciaux, publics, de sécurité ou de divertissement. Toutefois, les autorités responsables de l'utilisation du sol, les groupes communautaires et les citoyens n'ont pas toujours souscrit à ces projets.

Durant les années 1980, nous avons observé une augmentation régulière des types et du nombre de dispositifs et de services sans fil déployés un peu partout au pays. En particulier, nous avons assisté à l'émergence des premiers marchés de masse, soit les services de transmission par satellite pour terminaux récepteurs télévisuels, et au déploiement de la génération des communications cellulaires analogiques. L'infrastructure externe (antennes, bâtis) nécessaire pour offrir ces nouveaux services est apparue dans le paysage avec une régularité croissante -- et elle était considérée comme étant envahissante sur le plan visuel par certains citoyens et par certains des employés chargés de la planification et des représentants élus des administrations municipales. En outre, des fonctionnaires municipaux et des membres du public ont soulevé

d'autres préoccupations, comme celles liées à aux effets possibles de ces installations sur la santé et la sécurité et aux incidences économiques sur la valeur foncière des terrains. Dans la foulée de ces préoccupations, les représentants d'administrations municipales ont commencé à demander à l'organisme chargé de réglementer les communications de déterminer la mesure dans laquelle les administrations municipales pouvaient légalement gérer ou réglementer les répercussions que ces installations d'antenne pourraient avoir sur la santé, la sécurité, l'économie, l'environnement et l'esthétique.

Rapport Townsend

En décembre 1987, le ministère des Communications (MDC) de l'époque a publié une étude intitulée, *Les municipalités canadiennes et la réglementation des antennes radio et des bâtis d'antenne* (appelée ci-après l'étude sur les antennes). David A. Townsend, de concert avec Mary E. Hatherly, de la Faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick, a effectué les recherches et rédigé le rapport. Dans l'étude sur les antennes, les auteurs ont examiné bon nombre des questions de nature technique, pratique, réglementaire et constitutionnelle qui touchaient au choix de l'emplacement des antennes radio au Canada à la fin des années 1980. Ils se sont concentrés en particulier sur les questions qui étaient soulevées à ce sujet par des administrations municipales et des citoyens.

Premièrement, après avoir examiné à fond le droit constitutionnel canadien, les auteurs ont conclu que les gouvernements provinciaux n'avaient aucune compétence constitutionnelle directe en matière de radiocommunication qu'elles pouvaient déléguer aux municipalités sur leur territoire. Malgré cette constatation, ils ont aussi affirmé que :

... Cependant, un règlement municipal en bonne et due forme traitant du zonage local et n'ayant trait qu'incidemment aux radiocommunications peut coexister avec les lois fédérales à condition qu'il n'interdise ni ne restreigne indûment la prestation de services radio ou le fonctionnement de stations radio détenant une licence fédérale.

Cette conclusion à caractère constitutionnel allait tout à fait dans le sens de l'avis juridique que le ministère de la Justice avait donné (dans ses lettres d'avis juridique) au MDC et aux municipalités, et ce, dès le milieu des années 1970.

Deuxièmement, dans l'étude sur les antennes, les auteurs ont tenté d'établir des principes généraux au sujet de la nature et de la portée du pouvoir « accessoire » conféré par un règlement municipal. Ils ont établi ces principes au terme de leur examen du droit constitutionnel et de la jurisprudence, de la loi sur la radiocommunication de l'époque (*Loi sur la radio*) et de

nombreuses questions historiques, pratiques et techniques. Ils ont exposé ces principes dans la section V du rapport, en les divisant en deux catégories : « absence de compétence » et « compétences effectives ».

Même si les principes énoncés dans l'étude sur les antennes ont été utiles aux municipalités, un certain nombre de responsables provinciaux et municipaux ont néanmoins conclu que la compétence « accessoire » ne leur permettrait pas de répondre comme il convient aux préoccupations au sujet de l'utilisation du sol qui étaient soulevées à l'échelle locale dans le cas de l'établissement d'installations d'antenne importantes. Ils ont donc demandé au MDC de les autoriser à jouer un plus grand rôle dans le processus d'autorisation des antennes radio.

En juin 1990, après avoir pris en considération les diverses options et en se fiant en partie au pouvoir législatif (clarifié) que lui conférait la (nouvelle) *Loi sur la radiocommunication*, promulguée en octobre 1989, le MDC a modifié son processus d'autorisation des antennes dans le cas des installations d'antenne importantes. Il a mis en place un processus de notification et de consultation qui obligeait certains demandeurs d'installations d'antenne à consulter directement les autorités responsables de l'utilisation du sol, pour qu'elles puissent tenter d'influer sur le choix final de l'emplacement et certains autres aspects de l'antenne et de son bâti. Cette politique de consultation, qui a été révisée deux fois (dernière révision publiée en 1995) et complétée par d'autres règlements pris par d'autres ministères, comme Environnement Canada, est en vigueur depuis.

Réexamen de la question, 1997

En janvier 1997, Industrie Canada a fait appel à David Townsend, de la Faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick, pour réexaminer la question du choix de l'emplacement des antennes. Manifestement, la situation avait évolué à plusieurs égards durant les années 1990, et la pertinence de la politique de consultation municipale, créée en 1990, était remise en question à la lumière cette évolution. En particulier, le déploiement de nouvelles générations de services sans fil, comme la téléphonie mobile sous forme de services cellulaires numériques et de services de communications personnelles (SCP), avait entraîné une augmentation spectaculaire du nombre de demandes d'installation d'antennes dans les municipalités des principaux grands centres du Canada. Les municipalités se disaient préoccupées par un certain nombre d'aspects du processus de consultation en ce qui concerne le choix de l'emplacement des antennes des services de téléphonie cellulaire et des SCP, leurs bâtis en particulier et, dans une moindre mesure, par certains autres services radio.

Dans le cadre de ce réexamen, après avoir recueilli des données auprès d'un certain nombre de documents et de contacts, M. Townsend a présenté une série de séances d'information et de rapports verbaux à Industrie Canada portant sur la pertinence et la possibilité de la participation accrue des autorités locales aux processus d'autorisation des antennes.

Rapport Dobell

En 2002, le professeur émérite A.R. (Rod) Dobell, de l'Université de Victoria, s'est vu confier comme mandat d'examiner et de commenter les circonstances entourant l'autorisation de certaines antennes FM et de télédiffusion et de leurs bâtis, situés à Triangle Mountain en Colombie-Britannique. Il a abordé en particulier deux questions :

1. déterminer si les autorisations des pylônes installés sur Triangle Mountain à Colwood, en Colombie-Britannique, ont été accordées ou non conformément aux règlements et aux procédures d'Industrie Canada;
2. formuler des recommandations visant à modifier les procédures d'Industrie Canada pour examen dans le cadre du processus national de consultations sur les antennes (alors) annoncé.

Le professeur Dobell a conclu que les pylônes installés à Triangle Mountain avaient été autorisés conformément aux règlements et aux procédures d'Industrie Canada, mais il a soulevé un certain nombre de questions concernant les politiques et recommandé une série d'actions. Voici quelques-unes de ses conclusions et préoccupations :

1. Les responsabilités d'Industrie Canada en matière de réglementation ne sont pas claires pour ce qui touche les procédures qui s'appliquent avant l'installation d'un pylône d'antenne pour une entreprise de radiodiffusion.
2. Industrie Canada ne joue pas de rôle direct dans l'évaluation des préoccupations des collectivités au sujet du choix de l'emplacement des antennes. Il laisse ce rôle aux autorités locales responsables de l'utilisation du sol et au demandeur d'antenne.
3. Les règlements et les politiques qu'utilisent Industrie Canada pour déterminer si des installations causent ou non un « brouillage préjudiciable », dans les situations visant des entreprises de radiodiffusion sont incomplets.

4. Les politiques actuelles régissant le processus d'autorisation d'antennes sont inadéquates par rapport au processus de notification et de consultation des autorités locales responsables de l'utilisation du sol et des résidents.
5. Les politiques et protocoles qu'utilisent actuellement Industrie Canada pour autoriser l'installation d'antennes de radiodiffusion mettent apparemment trop l'accent sur les aspects techniques, ce qui ne lui permet pas de prendre en considération comme il convient les autres aspects complexes comme ceux qui sont liés aux répercussions locales de l'installation.

Examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne

Le 31 octobre 2002, l'honorable Allan Rock, alors ministre de l'Industrie, a annoncé qu'il entendait confier à une partie indépendante le mandat de mener une étude approfondie et des consultations publiques sur le contexte relatif aux processus d'autorisation, de nature réglementaire, des antennes de radiocommunication et de leurs bâtis. En mars 2003, le ministre Rock a annoncé qu'il avait choisi une équipe de chercheurs de l'Université du Nouveau-Brunswick (UNB), dirigée par le professeur David Townsend, de la Faculté de droit de l'UNB, pour mener à bien l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne. Cette équipe était composée des membres suivants : Keith Culver, directeur du Centre for Social Innovation Research (UNB); Paul Howe, professeur adjoint au Département de sciences politiques; Stephen Grant, professeur à la Faculté d'administration; Veronica McGinn et Mark Doucette, représentant le Centre for Property Studies (UNB); Mark Gallagher, de xwave Solutions Inc., société du groupe Aliant.

Le ministre Rock a aussi annoncé qu'il avait mis sur pied un comité d'experts, appelé le Comité consultatif national sur les pylônes d'antenne, ayant comme mandat de conseiller les responsables de l'examen de la politique pendant toute la durée des activités de consultation et de recherche. Le Comité consultatif national sur les pylônes d'antenne se composait des personnes suivantes : Rod Dobell, professeur émérite de politique publique à l'Université de Victoria; Mary McBride, épidémiologiste à la British Columbia Cancer Agency; Frank Leonard, maire de Saanich, en Colombie-Britannique; Nick Makale, président du Telecommunication Ad Hoc Committee de la ville de Calgary; Roger Poirier, directeur exécutif du Wireless Information Resource Centre et président de RBP Associates; Christine Racine, experte-conseil en planification urbaine à Montréal; William (Bill) Rowat, président de l'Association des chemins de fer du Canada; David A. Townsend, professeur de droit à l'Université du Nouveau-Brunswick, chargé de présider le comité. Le comité consultatif s'est réuni une fois par mois et a donné des conseils sur un large éventail de questions liées aux consultations publiques et à l'industrie de la radiocommunication.

Aux termes de l'accord de recherche, le professeur Townsend soumet le présent rapport à Industrie Canada dans lequel il formule des recommandations visant à améliorer les processus d'autorisation des antennes au Canada. Plus particulièrement, il formule des recommandations touchant aux six questions suivantes :

Six questions liées à l'orientation de la politique

- 1a. De quelle façon le processus de consultation local concernant le choix de l'emplacement d'un pylône d'antenne particulier peut-il être amélioré?
- 1b. Quels sont les délais dont devraient être assortis le processus d'approbation du choix de l'emplacement d'un pylône d'antenne particulier et le processus de règlement des différends connexes?
2. Quels renseignements seraient les plus utiles aux membres du public concernés et quelle est la meilleure façon de leur communiquer ces renseignements?
3. De quels moyens dispose-t-on pour évaluer rapidement si les installations proposées sont susceptibles de créer des champs de radiofréquences excédant les limites d'exposition établies dans les zones d'habitation et d'activité humaines?
4. Les autorités locales responsables de l'utilisation du sol et les promoteurs d'antenne pourraient-ils établir des protocoles portant sur la planification et le choix de l'emplacement des bâtis d'antenne, des lignes directrices régissant les aspects visuels et des mécanismes de règlement des différends?
5. De quelle façon et dans quelle mesure l'utilisation partagée de pylônes peut-elle contribuer à réduire le nombre de pylônes?
6. Existe-t-il des preuves qui démontrent que l'emplacement des pylônes d'antenne a des répercussions sur la valeur des propriétés?

Collecte de données

Le professeur Townsend et l'équipe d'examen de la politique de l'UNB ont recueilli les données nécessaires au moyen de cinq sources principales :

- (i) des consultations publiques en ligne menées à l'aide d'un site Web de type assemblée électronique;
- (ii) des entrevues en personne et en groupes de réflexion avec des dirigeants de collectivités locales qui étaient au coeur de la controverse soulevée par le choix de l'emplacement des antennes;

- (iii) des entrevues en personne et au téléphone avec des représentants choisis d'associations communautaires, de ministères et de l'industrie des communications;
- (iv) des mémoires demandés à des intervenants (dont bon nombre ont été diffusés sur le site Web);
- (v) des travaux de recherche indépendants sur la politique publique pour comparer comment les autres pays réglementent les bâtis d'antenne.

Données provenant de sources électroniques

Le 3 septembre 2003, nous avons lancé publiquement un site Web novateur de type forum de discussion en ligne¹. Le site a fonctionné activement entre le 3 septembre et le 24 octobre 2003 en vue de diffuser et de recueillir des données. Nous l'avons réouvert en novembre 2003 dans le but de diffuser les mémoires reçus jusqu'à maintenant et de faire brièvement le point sur les diverses activités de collecte de données et les autres activités relatives à l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne. Nous avons envoyé à la plupart de ceux qui étaient inscrits² un avis par courriel pour les informer de la réouverture du site pour qu'ils puissent prendre connaissance en ligne de l'état d'avancement de l'examen de la politique.

Lorsqu'il était en activité, le site Web permettait aux membres du public, et aux autres parties intéressées, d'approfondir les questions touchant au choix de l'emplacement des antennes et de faire connaître leurs vues au sujet des améliorations susceptibles d'être apportées aux politiques d'approbation des pylônes d'antenne d'Industrie Canada. Il était conçu de manière à donner l'impression au visiteur qu'il participait à une véritable assemblée publique. Les personnes qui souhaitaient en apprendre davantage au sujet des questions touchant à l'installation des pylônes d'antenne au Canada pouvaient prendre connaissance à la fois des renseignements généraux et des opinions soumises par les autres. Les gens qui voulaient plutôt faire connaître leurs vues sur le sujet électroniquement pouvaient le faire de quatre façons. Ils pouvaient remplir et soumettre le questionnaire du sondage en ligne³, prendre part à un forum de

¹ xwave hébergeait le site Web conformément à un accord conclu avec Industrie Canada, qui a obtenu les URL <www.antenna.ca> <www.antenne.ca> pour une période de deux ans.

² Certains inscrits n'ont pas fourni d'adresse électronique.

³ Vous pouvez prendre connaissance des résultats des analyses quantitative et qualitative des données recueillies à l'aide du sondage en ligne à l'URL <www.antennareview.ca>.

discussion en ligne⁴, présenter un mémoire pour diffusion sur le site ou exprimer leur avis en envoyant un courriel à l'une ou l'autre des adresses suivantes : <antenna@unb.ca> , <antenne@unb.ca>⁵.

Nous avons reçu environ 1 000 communications provenant de sources électroniques, dont 5 p. 100 en français. Trois cent vingt (320) utilisateurs se sont inscrits au site Web pour participer aux forums de discussion ou remplir le questionnaire. Sur ce nombre, 235 ont rempli et soumis le questionnaire, et 165 ont pris part à l'un ou l'autre des forums de discussion, leurs commentaires étant consultés environ 6 800 fois. Le public et les radioamateurs ont participé principalement au moyen du questionnaire et des forums de discussion en ligne. La participation de l'industrie a été faible, et celle du secteur public n'a été que légèrement plus élevée. Nous avons reçu aussi de nombreux courriels aux adresses électroniques créées pour l'examen, soit entre 600 et 700 messages. Les auteurs de la moitié d'entre eux voulaient faire connaître leur avis sous une forme ou une autre, c'est-à-dire faire valoir les questions qui devraient être abordées dans le cadre de l'examen de la politique.

Mémoires

Nous avons reçu soixante-quinze (75) mémoires, dans le cadre de l'examen. La plupart des mémoires ont été transmis au moyen du site Web. La presque totalité des participants ont rempli en ligne le questionnaire. Toutefois, six personnes nous ont demandé de leur faire parvenir le questionnaire par la poste. L'une d'entre elles nous l'a retourné de la même façon.

Données provenant des entrevues en personne et au téléphone

Au cours de l'examen de la politique, nous avons effectué de nombreuses entrevues afin de compléter l'information recueillie par l'entremise du site Web. Même si nous avons surtout rencontré des représentants du gouvernement fédéral et de l'industrie, nous avons néanmoins tenu des réunions avec un large éventail de personnes dans les quatre coins du pays (municipalités, gouvernements provinciaux, citoyens, groupes de citoyens, radioamateurs, associations). Au printemps 2003, nous avons effectué une enquête sur le terrain à New Maryland, au Nouveau-Brunswick, d'une importance particulière pour l'examen de la politique. Nous avons interviewé individuellement des habitants pour obtenir leur avis sur

⁴ Les résultats de l'analyse qualitative des données recueillies au moyen des six forums de discussion en ligne sont joints au présent rapport à titre d'annexe A.

⁵ Environ 1 000 courriels ont été envoyés aux responsables de l'examen de la politique nationale. Près de 25 p. 100 de ces communications renfermaient des opinions au sujet d'une ou de plusieurs des questions à l'étude. Nous avons pris connaissance et tenu compte de ces opinions.

l'installation d'un pylône de téléphonie cellulaire, d'une hauteur de cent mètres, dans leur collectivité un an auparavant. Dans le rapport, intitulé *New Maryland Tower Site Investigation*, nous avons analysé les opinions exprimées durant les interviews et les avis recueillis dans les articles de journaux et les éditoriaux écrits par les médias locaux pendant la controverse⁶.

⁶ Le rapport, *New Maryland Tower Site Investigation*, se trouve dans l'annexe D.

Section C - Aperçu des politiques relatives au choix de l'emplacement des antennes

Dans la section C, nous passons brièvement en revue les politiques relatives au choix de l'emplacement des antennes en vigueur au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Nous abordons les politiques d'autorisation des antennes du Canada en vue de commencer à mettre en contexte les six questions liées à l'orientation de la politique dont nous traitons dans la section D du rapport.

Nous abordons la politique relative au choix de l'emplacement des antennes de quatre autres pays développés, à des fins de comparaison. Nous avons rédigé le rapport en prenant comme prémisse que l'industrie de la radiocommunication et les autres utilisateurs radio au Canada ne devraient pas être assujettis à des exigences réglementaires et à des coûts de transaction (liés à l'établissement de pylônes d'antenne et à d'autres ouvrages d'infrastructure visibles) qui ne concordent pas avec les obligations réglementaires ni avec les coûts assumés par leurs homologues dans des pays similaires. De même, si les organismes de réglementation de pays similaires au nôtre demandent aux membres de leur industrie radio et aux autres utilisateurs radio d'atteindre certains objectifs sociaux considérés par les citoyens canadiens comme étant importants ou utiles, notre organisme de réglementation devrait se servir de ses pouvoirs pour favoriser l'atteinte d'objectifs analogues, à moins que des raisons impérieuses ne dictent le contraire.

Politique du choix de l'emplacement des antennes au Canada

Dans la présente sous-section de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne, nous exposons les grandes lignes de quatre des politiques de choix de l'emplacement/d'autorisation des antennes qui intéressent principalement les citoyens et les autorités responsables de l'utilisation du sol concernés par les pylônes d'antenne. Ces politiques portent sur l'évaluation des effets nuisibles sur l'environnement, l'exposition des êtres humains aux champs de radiofréquences, les consultations sur l'utilisation du sol à l'échelle locale ou régionale ainsi que le balisage et l'éclairage aéronautiques des antennes et de leurs bâtis. Nous examinons chacune des politiques à tour de rôle.

Ces politiques et leur contenu ont pour autorisation légale un éventail de sources, allant de lois (comme la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE), la *Loi sur la radiocommunication*, la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur l'aéronautique*), à des conditions de délivrance de licences radio (comme celles qui sont imposées pour l'obtention de licences de spectre), aux politiques de délivrance de licences particulières d'Industrie Canada (comme les *Règles et procédures sur la radiodiffusion* (RPR)), aux normes techniques (comme la norme

[aéronautique] *Norme 621.19 - Norme relative au balisage et à l'éclairage des obstacles*) et aux circulaires de procédures ministérielles (comme les circulaires des procédures concernant les clients (CPC) d'Industrie Canada).

Nous ne pouvons pas nous attendre à ce que les responsables de l'utilisation du sol et les membres du public qui s'intéressent aux questions touchant au choix de l'emplacement des antennes connaissent à fond l'ensemble de ces instruments de réglementation et d'action afin de comprendre le processus d'autorisation des antennes au Canada. En fait, il existe un document qui a pour objet d'éclairer tout le processus. Il s'agit d'une circulaire des procédures concernant les clients, CPC-2-0-03, intitulée *Processus environnemental, champs de radiofréquences et consultation sur l'utilisation du sol* (CPC-2-0-03)⁷. En plus d'être explicative, cette circulaire vise à établir la politique relative aux procédures applicables aux processus de consultation auxquels participent ceux qui souhaitent installer ou modifier des bâtis d'antenne et les autorités responsables de l'utilisation du sol.

Depuis l'été de 1990, la circulaire des procédures concernant les clients CPC-2-0-03, et le formulaire d'attestation⁸ joint à celle-ci, est le principal document d'orientation sur lequel est basé le processus de choix de l'emplacement/d'autorisation des antennes et de leurs bâtis au Canada. Elle a été publiée pour la première fois en juin 1990 et révisée deux fois depuis. La version actuelle a été publiée le 24 juin 1995. Même si la CPC-2-0-03 n'a pas statut de loi, il n'en demeure pas moins qu'Industrie Canada, comme son prédécesseur, le ministère des Communications, ne cesse de faire appliquer son contenu. Il ressort clairement du ton et du contenu du document que l'organisme de réglementation l'a rédigé pour utilisation par l'industrie de la radiocommunication et les autres utilisateurs radio. Par défaut, c'est le seul document d'orientation ayant pour objet d'informer les autorités responsables de l'utilisation du sol, les groupes de défense de l'intérêt public et les citoyens des critères qui s'appliquent aux rôles qu'ils jouent dans le processus d'autorisation des antennes au Canada⁹.

⁷ CPC-2-0-03, 3^e édition, 24 juin 1995.

⁸ Le formulaire est intitulé *Annexe 1 - Attestation d'information environnementale préliminaire et de consultation avec les autorités municipales ou les responsables de l'utilisation du sol*. Le formulaire d'attestation visant les radiodiffuseurs porte un titre légèrement différent mais le contenu est le même - l'attestation ayant trait à l'évaluation environnementale et aux consultations sur l'utilisation du sol.

⁹ Dans la section D du rapport, en réponse aux questions 1 et 2 de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne, nous abordons la nécessité de rédiger un document d'orientation ou d'apporter des éclaircissements pour les autorités responsables de l'utilisation du sol, les groupes communautaires et les citoyens.

La circulaire des procédures concernant les clients CPC-2-0-03 aborde trois grandes questions d'orientation¹⁰ liées au choix de l'emplacement et à l'autorisation des antennes radio et de leurs bâtis, c'est-à-dire : (1) les effets nuisibles sur l'environnement possibles; (2) la réglementation de l'exposition des êtres humains à certains champs de radiofréquences; (3) l'obligation pour les demandeurs d'antenne de consulter les autorités responsables de l'utilisation du sol dans les circonstances. Ces exigences (évaluation environnementale, exposition aux champs de radiofréquences, consultations sur l'utilisation du sol) peuvent être complétées au besoin par d'autres règles et règlements pertinents. Par exemple, les règles et procédures sur la radiodiffusion (RPR) et les procédures sur la radiodiffusion (PR) qui s'appliquent aux diverses catégories d'entreprises de radiodiffusion (p. ex., AM, FM, télévision) précisent les exigences en matière d'avis auxquelles doit satisfaire le demandeur pour faire approuver des installations d'antenne de radiodiffusion, lorsqu'il consulte les autorités responsables de l'utilisation du sol.

Comme les consultations sur l'utilisation du sol nécessaires à l'approbation des systèmes d'antenne des entreprises de radiodiffusion et des stations de téléphonie cellulaire/SCP font l'objet d'un traitement particulier, nous les examinons séparément dans la présente sous-section du rapport.

Effets nuisibles sur l'environnement

Dès 1990, les demandeurs de licence pour l'exploitation de la plupart des stations terrestres, côtières, de radiodiffusion, etc. au Canada devaient effectuer une évaluation environnementale portant sur leurs propositions de bâti d'antenne. La disposition législative en vertu de laquelle est imposée cette obligation d'examen figure dans la section 3 du (de l'ancien) *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. Cette mesure législative secondaire créait un processus d'examen environnemental qui était administré par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE). Le ministère des Communications (MDC) d'alors a créé la première version de la circulaire des procédures concernant les clients CPC-2-0-03, en 1990, en vue de guider les évaluations environnementales. À l'époque, les répercussions de la construction ou du choix de l'emplacement d'un système d'antenne sur l'environnement, l'exposition des êtres humains aux champs de radiofréquences et les incidences de la proposition

¹⁰ La CPC-2-0-03 porte aussi sur les exigences auxquelles doivent satisfaire les promoteurs d'antenne pour le partage de leurs bâtis d'antenne (p. ex., pylônes de partage) avec d'autres fournisseurs de services radio. Dans la section D du rapport, en réponse à la question 5 de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne, nous abordons le partage des pylônes comme étant un objectif en matière de choix de l'emplacement des antennes.

sur l'utilisation du sol à l'échelle locale étaient toutes considérées comme étant des questions environnementales. La circulaire avait en fait pour titre *Processus d'évaluation environnementale relative aux activités de gestion du spectre*.

Les demandeurs, dans ces vastes catégories de licence radio, devaient remplir et soumettre un formulaire d'attestation, appelé « Annexe D - Supplément à la demande de licence radio - Information environnementale préliminaire¹¹, et leur demande de licence radio ((générale) Formulaire 16-16). L'annexe D renfermait trois brèves questions portant sur les répercussions que pourraient avoir sur l'environnement la station de radio proposée ou sa construction. Ces questions avaient trait, entre autres, aux incidences sur les zones d'habitat de la faune, les parcs nationaux ou provinciaux, les aires écologiquement fragiles, les aires culturellement sensibles et les parcours migratoires d'animaux comme les oiseaux et les caribous. Le demandeur de licence répondait à ces questions par « oui » ou « non ». Advenant une réponse positive, le ministère assurait le suivi, en s'employant à déterminer s'il était possible d'atténuer les répercussions en adaptant la proposition. La première étape de ce processus s'appelait le « l'évaluation environnementale préliminaire ».

En janvier 1995, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE)¹² a été promulguée. Elle établissait une nouvelle méthode pour déterminer quand il sera nécessaire d'effectuer une évaluation environnementale. Selon l'alinéa 5(1)(d) de la LCEE :

« une autorité fédérale, aux termes d'une disposition prévue par règlement pris en vertu de l'alinéa 59 f), délivre un permis ou une licence, donne toute autorisation ou prend toute mesure en vue de permettre la mise en oeuvre du projet en tout ou en partie. »

Il convient de noter que la loi ne vise pas la totalité des autorisations accordées par des autorités fédérales. Le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*¹³ fait en effet état des « pouvoirs ou fonctions » législatifs fédéraux qui sont assujettis à un examen environnemental. Dans l'article 13, il stipule que l'alinéa 5(1) f) de la *Loi sur la*

¹¹ Il s'agissait, évidemment, de l'annexe D de la circulaire CPC. Voir « Processus d'évaluation environnementale relative aux activités de gestion du spectre », CPC-2-0-03 (provisoire), 2^e édition, 1^{er} février 1992, à la p. 15 .

¹² L.C. 1992, chap. 37. Un certain nombre de modifications ont été apportées récemment à la loi. Voir le projet de loi C-9, *Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, promulgué le 30 octobre 2003. Ces modifications n'ont pas trait au processus d'évaluation initiale applicable aux antennes radio.

¹³ *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées - Annexe 1, Partie 1*, DORS./94-636, 7 octobre 1994.

radiocommunication, qui confère à l'autorité fédérale le pouvoir d'approuver les projets, sera assujéti à une évaluation environnementale aux termes de la LCEE. L'alinéa 5(1) f) de la *Loi sur la radiocommunication* précise le pouvoir conféré au ministre de l'Industrie par le Parlement, soit :

approuver l'emplacement d'appareils radio, y compris de systèmes d'antennes, ainsi que la construction de pylônes, tours et autres structures porteuses d'antennes;

Par conséquent, l'obligation d'effectuer une évaluation environnementale pour les systèmes d'antenne radio, en vertu de la LCEE, est désormais liée directement au pouvoir d'Industrie Canada (issu de la réglementation) d'approuver l'emplacement de stations radio ou d'antennes, ou la construction de pylônes ou d'autres structures porteuses.

Lorsque la LCEE a été promulguée en 1995, Industrie Canada avait déjà commencé à cesser d'approuver l'emplacement des antennes et des systèmes d'antenne du SRG [bande publique], de la plupart des antennes paraboliques de réception et des installations de radioamateur. Lorsqu'il a mis à jour la circulaire CPC-2-0-03, cette année-là, il a créé la désignation « type 1 » pour toutes les stations radio qui exigeaient une autorisation, que ce soit pour l'emplacement ou l'antenne, et la désignation « type 2 » pour celles qui n'en exigeaient pas. Les stations radio de type 2 étaient, et continuent d'être, exemptées des exigences de la LCEE.

La version de 1995 de la CPC-2-0-03 a établi un processus d'examen environnemental à deux étapes pour toutes les stations radio de type 1, toujours en vigueur aujourd'hui. Le demandeur d'une licence d'exploitation de station radio de ce type doit présenter un formulaire à Industrie Canada dans lequel il répond à sept questions ayant trait aux effets nuisibles sur l'environnement possibles. Ces questions sont exposées dans la sous-partie « B » de l'« annexe 1 » de la CPC, appelée « Partie B - Attestation relative à l'information environnementale préliminaire ». Dans ce formulaire d'attestation (auto-administré), le promoteur d'antenne doit préciser si des plans d'eau ou du sol humides se trouvent à proximité (rayon de 30 mètres) des installations prévues et si l'antenne proposée sera située dans un parc national ou dans une aire ou du sol protégées auxquels s'applique le *Règlement sur l'utilisation du sol territoriales*¹⁴. Advenant une réponse positive à l'une ou l'autre des questions, il se peut que le demandeur soit tenu de réaliser une évaluation environnementale plus complète aux termes de la LCEE, ce qui constituerait la deuxième étape.

¹⁴ Cet examen environnemental a une nature assez rudimentaire. Par exemple, aucune question n'est posée au sujet des répercussions environnementales possibles sur les panoramas du paysage, les aires patrimoniales, les espèces en voie de disparition (ou leur habitat) ou les parcours des oiseaux migratoires.

Même si les exemples suivants d'effets nuisibles sur l'environnement ne sont pas mentionnés dans le formulaire d'attestation que doivent présenter à Industrie Canada les promoteurs de station radio de type 1, ils figurent néanmoins dans la circulaire :¹⁵

- effets nuisibles sur les plans d'eau, les eaux souterraines ou le sol;
- effets négatifs sur les secteurs protégés par la loi comme les parcs nationaux, les canaux historiques ou les autres secteurs protégés;
- modification, perturbation ou destruction des habitats terrestres ou aquatiques de la faune et de la pêche;
- changements touchant l'utilisation courante du sol et/ou la qualité des terrains et des ressources naturelles que les Autochtones utilisent à des fins traditionnelles;
- modification des ressources historiques, archéologiques, paléontologiques ou patrimoniales résultant d'un changement du milieu.

À ce jour, Industrie Canada ne possède presque pas d'expérience en matière d'évaluation environnementale approfondie consécutive à une proposition d'installations d'antenne. Cette situation s'explique par le fait que très peu de propositions ont satisfait aux critères (effets sur l'environnement) exposés dans le formulaire d'attestation d'Industrie Canada et que les promoteurs d'antenne ont jugé bon de modifier leurs plans de construction lorsque ceux-ci étaient susceptibles de déclencher une analyse secondaire de l'évaluation environnementale.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les antennes et les bâtis des stations radio de type 2 ne sont pas assujettis aux exigences d'un examen environnemental parce que les demandeurs n'ont pas besoin d'obtenir une autorisation ministérielle particulière, en vertu de l'alinéa 5(1) f) de la *Loi sur la radiocommunication*, avant de faire construire ou modifier des installations. Dernièrement, on a observé une croissance spectaculaire du nombre et de la variété de stations de type 2. Cette croissance est attribuable à deux raisons principales.

Premièrement, Industrie Canada fait l'expérience d'options de délivrance de licence qui permettent d'alléger le fardeau de la réglementation supporté par ses clients et par lui, en délaissant les transactions individualisées. Parmi ces options à caractère non réglementaire figurent la « délivrance de licence de système » et la « délivrance de licence de spectre »¹⁶, qui

¹⁵ CPC-2-0-03, à la p. 5.

¹⁶ Industrie Canada a instauré la délivrance de licence de spectre (comme solution de rechange à la délivrance de licence d'exploitation de station) en 1997 en vue de délivrer les licences nécessaires pour l'exploitation des systèmes locaux de communication multipoints (SLCM). En vertu de l'alinéa 5(1)(i.1) de la *Loi sur la radiocommunication*, le ministre peut délivrer une « licence de spectre » « à l'égard de l'utilisation de fréquences de radiocommunication définies dans une zone géographique déterminée ».

peut englober plusieurs stations de base sous une ou quelques licences. Actuellement, les fournisseurs de services sans fil/SCP détiennent tous une autorisation obtenue dans le cadre d'une licence de spectre, ce qui fait que leurs installations d'antenne sont exemptes d'un examen environnemental¹⁷.

Deuxièmement, au cours des quelque cinq dernières années, l'industrie de l'électronique a mis au point bon nombre d'appareils numériques sans fil, de type grand public ou commercial, qui fonctionnent dans des bandes de fréquence exemptes de licence, comme les bandes de 2,4 GHz, 5,8 GHz et de 24 GHz. Il convient de souligner, toutefois, que le fait que ces appareils soient exemptés de licence ne signifie pas qu'ils ne sont pas réglementés. Les organismes de réglementation ont établi des règles, des normes et des spécifications applicables à ces appareils en vue de contrôler le brouillage qu'ils peuvent causer¹⁸. Cela signifie, par contre, que leurs installations d'antenne ne sont pas assujetties à une évaluation environnementale parce que leurs exploitants n'ont pas besoin d'obtenir l'autorisation d'Industrie Canada avant de les établir ou de les modifier.

Les pylônes de transmission et les autres installations des radiodiffuseurs continuent d'être assujettis à une évaluation environnementale, pourvu que l'établissement de l'entreprise soit réglementé aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Exposition des êtres humains aux champs de radiofréquences

Le *Code de sécurité 6*¹⁹ (CS 6 ou *Code*) est la norme nationale établie au Canada relativement à l'exposition humaine aux champs de radiofréquences (RF) électromagnétiques²⁰. C'est un document approfondi dans lequel sont exposées les exigences en matière de sécurité pour l'installation et l'utilisation des dispositifs à RF ou à micro-ondes qui fonctionnent dans la bande de fréquences allant de 3 kHz à 300 GHz.²¹ Le *Code* établit deux ensembles de limites

¹⁷ Dans la section D du rapport, nous abordons l'évolution du mode de délivrance de licences pour tous les fournisseurs de services de téléphonie cellulaire/SCP. Veuillez consulter le texte rédigé pour accompagner la recommandation 15 visant à améliorer le processus de consultation local.

¹⁸ La série de normes 802.11 renferme ces types de caractéristiques techniques.

¹⁹ *Limites d'exposition humaine aux champs de radiofréquences électromagnétiques dans la gamme de fréquences de 3 kHz à 300 GHz - Code de sécurité 6*, 1999. Vous pouvez consulter une copie du *Code* sur Internet, à l'URL : <<http://www.hc-sc.gc.ca/hecs-sesc/ccrpb/pdf/99ehd237.pdf>>.

²⁰ Dans la section D du rapport, en réponse à la question 3 de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne, nous abordons plus en détail l'historique, le contenu et l'application du *Code de sécurité 6*.

²¹ Extrait du *Code de sécurité 6*, 1999, à la page 3, par. 2.

d'exposition aux RF, qui sont basées sur la situation des personnes qui peuvent être exposées : (1) les travailleurs qui peuvent être exposés aux RF ou aux micro-ondes au cours de leur travail quotidien; et les autres personnes dont les (2) membres du grand public qui peuvent être exposés en tout temps ou n'importe où. Manifestement, les limites d'exposition applicables au grand public sont les spécifications les plus pertinentes pour ce qui est du choix de l'emplacement et des autres aspects des antennes radio et de leurs pylônes.

La Division des dangers des rayonnements pour les consommateurs et le personnel clinique, de Santé Canada, produit le *Code* à titre de guide. C'est Industrie Canada qui a exigé que le *Code* soit respecté en l'intégrant aux dispositions de la réglementation portant sur les appareils radio à main (comme les téléphones cellulaires) et les installations d'antenne. Essentiellement, les appareils et les stations radio doivent tous être conformes au *Code*. C'est la nature et la portée de l'analyse qui doit être effectuée pour établir la conformité qui diffère selon l'autorisation radio ou la catégorie d'appareils radio. Ces spécifications particulières sont publiées dans les diverses règles, procédures, normes, etc. utilisées par Industrie Canada. Par exemple, les entreprises de radiodiffusion de type 1 doivent fournir une analyse de l'exposition aux radiofréquences avec chaque demande de certificat de radiodiffusion. Les divers types d'analyses qui doivent être effectuées sont précisés selon la catégorie de service de radiodiffusion et exposés dans les règles et procédures sur la radiodiffusion (RPR).

Selon la CPC-2-0-03, les stations radio de type 1 et de type 2 doivent être « installées et exploitées conformément aux prescriptions du *Code de sécurité 6*. »²² Comme le respect des limites d'exposition établies dans le *Code de sécurité 6* est habituellement imposé par une condition de délivrance de licence particulière, et que la façon acceptable de vérifier la conformité au *Code* est précisée dans les documents d'orientation applicables aux différentes catégories de licence, les renvois au *Code* dans la CPC-2-0-03 servent davantage comme rappels de la politique que comme source du contenu.

Consultation des autorités responsables de l'utilisation du sol

Dans le paragraphe d'introduction portant sur les consultations sur l'utilisation du sol, dans la CPC-2-0-03, Industrie Canada affirme ce qui suit au sujet de l'importance des préoccupations des collectivités concernant l'établissement d'antennes radio et leurs bâtis :

²² Circulaire des procédures concernant les clients, CPC-2-0-03, à la p. 6.

Cependant, nous estimons que les préoccupations locales relatives à l'utilisation du sol revêtent de l'importance pour les collectivités, et que les municipalités et les autres responsables de l'utilisation du sol devraient avoir la possibilité de faire connaître leur point de vue sur l'installation de pylônes d'antenne de radiocommunication dans les limites de leur territoire. Nous avons donc établi des procédures pour nous assurer que les municipalités et les autres responsables de l'utilisation du sol seront informés avant la construction de bâtis d'antenne importants.²³

La CPC-2-0-03 établit le cadre général qui s'applique aux consultations sur l'utilisation du sol menées par certains promoteurs d'antenne auprès des autorités responsables au Canada lorsque sont installés ou modifiés des antennes ou des bâtis d'antenne importants (y compris des pylônes).

La CPC-2-0-03 n'impose toutefois pas d'obligations de consultation pour les diverses catégories de stations radio au Canada.

Essentiellement, les exigences en matière de consultations locales applicables aux diverses catégories de stations radio sont imposées par Industrie Canada comme conditions de délivrance de licence. Il convient de souligner que ces conditions sont exposées de différentes façons et dans divers textes. Par exemple, les autorités responsables de l'utilisation du sol et les utilisateurs du spectre ne peuvent pas se fier uniquement au texte de la CPC-2-0-03. Habituellement, il faut respecter, en totalité ou en partie, le contenu de la CPC-2-0-03, mais les conditions de délivrance de licence particulières et les documents d'orientation portant sur les diverses catégories de stations radio (qui comportent des systèmes d'antenne fixes) peuvent modifier certains éléments ou stades des processus de consultation établis dans cette circulaire générale. Cela est particulièrement vrai dans le cas des stations radio dont l'établissement est autorisé par des licences de spectre ou des certificats de radiodiffusion particuliers.

La CPC-2-0-03 renferme deux modèles de consultation portant sur l'utilisation du sol -- l'un des deux est beaucoup plus structuré, et le modèle structuré comporte des étapes bien définies et prévoit une plus grande surveillance et participation d'Industrie Canada. Le modèle de consultation structuré s'applique aux « stations radio de type 1 ». Il s'agit des stations radio dont il faut faire approuver l'emplacement avant que l'antenne puisse être érigée ou mise en activité. Comme nous l'avons expliqué dans la sous-section précédente du rapport (effets nuisibles sur l'environnement), Industrie Canada a créé cette typologie en 1995 par suite des

²³ CPC, à la p. 6.

obligations en matière d'évaluation environnementale imposées par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. La presque totalité des entreprises de radiodiffusion et les exploitants de certaines stations terrestres ou côtières ne servant pas à la radiodiffusion sont tenus d'obtenir un certificat ou une licence visant à officialiser l'emplacement des installations.

Aux termes de la CPC-2-0-03, le modèle de consultation souple sur l'utilisation du sol s'applique aux stations radio de type 2. Il s'agit des stations ou appareils radio qui : (1) exigent une autorisation (habituellement, une licence) qui ne s'appliquent pas à un emplacement en particulier; ou qui (2) sont exempts de licence mais qui doivent se conformer à des exigences particulières (puissance, fréquence, etc.) ou à d'autres limites techniques. La CPC-2-0-03 ne renferme presque pas de détails, toutefois, sur la façon dont doivent être menées les consultations sur l'utilisation du sol dans le cas des stations radio de type 2.

Il est logique de créer des exigences en matière de consultation à la fois structurées et souples pour les propositions d'antenne, et d'imposer l'utilisation de l'un ou l'autre modèle (structuré ou souple) en se basant sur les hypothèses selon lesquelles le choix de l'emplacement d'un type particulier de station radio peut avoir des répercussions importantes ou faibles sur la collectivité voisine. D'autres pays développés, comme le Royaume-Uni, font des distinctions similaires dans leurs politiques.

(i) Consultations sur les stations radio de type 1

Au départ, tous ceux qui demandent un certificat de radiodiffusion lié à un système d'antenne sont tenus de consulter les autorités compétentes responsables de l'utilisation du sol - c'est une condition préalable à la délivrance du certificat par Industrie Canada. Les autorités responsables de l'utilisation du sol doivent être avisées de l'intention du demandeur de construire de nouvelles installations ou de modifier des installations existantes, et l'avis doit renfermer des détails de base au sujet du système ou du changement proposé. L'avis doit être envoyé aux autorités responsables de l'utilisation du sol avant ou en même temps que la demande de certificat est présentée à Industrie Canada²⁴. De même, tous ceux qui demandent un certificat de radiodiffusion doivent remplir et soumettre à Industrie Canada le formulaire d'attestation sur l'examen environnemental et l'utilisation du sol, qui est joint au document,

²⁴ L'obligation d'amorcer les consultations sur l'utilisation du sol avant ou au moment de présenter la demande de certificat de radiodiffusion à Industrie Canada est exposée dans les règles et procédures sur la radiodiffusion applicables à la plupart des divers types d'entreprises de radiodiffusion.

*Règles et procédures sur la radiodiffusion, Partie 1*²⁵. Comme nous allons l'expliquer dans la prochaine sous-section du rapport, sauf certaines modifications de procédure, les consultations sur l'utilisation du sol portant sur les installations d'antenne des radiodiffuseurs tendent à se conformer aux exigences et à suivre les étapes exposées dans la CPC-2-0-03 pour les stations radio de type 1.

Lorsqu'il érige ou modifie une antenne et un bâti d'une station radio de type 1 autre qu'un centre de radiodiffusion, le promoteur peut ne pas avoir à tenir des consultations sur l'utilisation du sol, aux termes de la CPC-2-0-03. Il lui incombe en effet de déterminer si le bâti ou la modification sera de nature « importante ».

Si le promoteur conclut que le bâti d'antenne, une fois érigé ou modifié, ne sera pas important, il peut ne pas cocher cette option particulière dans la Partie C du formulaire d'« attestation d'information environnementale préliminaire et de consultation avec les autorités municipales ou les responsables de l'utilisation du sol »²⁶ et le soumettre à Industrie Canada. Dans la CPC-2-0-03, Industrie Canada prévient le promoteur d'antenne qu'il fait ce choix en « acceptant les conséquences de cette décision »²⁷. Le promoteur peut ensuite passer à l'étape de la construction pendant que le Ministère continue de traiter la demande.

Si le promoteur d'une station radio de type 1 non destinée à la radiodiffusion conclut que le bâti ou la modification a une nature « importante », il doit mener des consultations sur l'utilisation du sol, selon la CPC-2-0-03. Un tel promoteur doit alors communiquer ses plans aux autorités responsables de l'utilisation du sol en temps opportun parce que « les consultations seront complètes dans la mesure où les communications seront établies sans tarder. » Il incombe au promoteur et aux autorités responsables de l'utilisation du sol de conclure une « entente mutuellement acceptable », de « considérer leurs exigences mutuelles et s'efforcer de trouver des solutions réduisant le plus possible les répercussions du projet sur le milieu, y compris les sites déjà existants, sans toutefois empêcher indûment la mise en oeuvre de l'installation radio »²⁸.

²⁵ Le formulaire d'attestation pour les radiodiffuseurs est joint au document, *Règles et procédures sur la radiodiffusion, Partie 1* (RPR-1), 3^e édition, juillet 2004, à titre d'annexe 3.

²⁶ Le formulaire d'attestation joint à la CPC-2-0-03 (annexe 1) est très similaire au formulaire que doivent remplir les radiodiffuseurs. Les parties B (examen environnemental préliminaire) et C (consultations sur l'utilisation du sol) sont identiques aux parties correspondantes de l'attestation jointe aux RPR-1.

²⁷ CPC, à la p. 12. La CPC ne donne pas de détails sur les conséquences.

²⁸ La plupart des extraits figurant dans ce paragraphe sont tirés de la page 7 de la CPC.

Selon la CPC-2-0-03, pour les consultations sur les stations radio de type 1, « Industrie Canada ne joue pas un rôle direct dans cette consultation ». Il veille plutôt à ce que le promoteur communique ses plans aux autorités responsables de l'utilisation du sol et à ce que le processus de consultation soit mené en « temps opportun ». De plus, il fournit l'information nécessaire au promoteur et aux autorités responsables de l'utilisation du sol, et il peut faire part de ses « observations sur la validité des règlements concernant l'utilisation du sol, du point de vue de leur application aux installations radio ». Il peut aussi retarder la délivrance de l'autorisation d'antenne s'il apprend que les autorités responsables de l'utilisation du sol s'opposent à l'antenne ou à la modification proposée. Dans un tel cas, il fait en sorte que le promoteur et les autorités responsables de l'utilisation du sol aient suffisamment de temps pour négocier un règlement satisfaisant du différend. Advenant que les parties ne parviennent pas à régler le différend de manière satisfaisante, il peut recevoir la requête que présente le promoteur pour faire délivrer l'autorisation d'antenne.

Dans le cas des stations radio de type 1, Industrie Canada estime que les autorités responsables de l'utilisation du sol devraient faire connaître leur point de vue au promoteur dans les 60 jours suivant le premier contact, reconnaissant que les « circonstances peuvent varier ». Il existe trois réponses possibles : (i) approbation; (ii) aucune réponse; (iii) rejet. En cas d'approbation, Industrie Canada continue de traiter la demande. En l'absence de réponse, il peut prolonger la période de consultation. En cas de rejet, il peut prolonger les activités de consultation jusqu'à concurrence de 120 jours. Dans un tel cas, il incombe au demandeur de présenter un document écrit à Industrie Canada dans lequel « il explique en détail les mesures qu'il a prises pour répondre aux préoccupations des autorités responsables de l'utilisation du sol ». Le promoteur devrait présenter, à tout le moins, « un résumé chronologique de toutes les démarches (lettres, réunions, consultations, etc.); les exigences relatives à l'installation du site en question; les raisons pour lesquelles l'emplacement a été proposé; enfin, une énumération des autres emplacements proposés et les raisons pour lesquelles ils ont été refusés, y compris une estimation des coûts ainsi que l'analyse technique »²⁹. Cette analyse peut inclure « les cartes de la zone de couverture, l'analyse du *Code de sécurité* 6 ou toute autre étude d'ingénierie jugée pertinente ».

(ii) Consultations sur les stations radio de type 2

Dans le cas des stations radio de type 2, le promoteur n'a pas besoin d'obtenir l'approbation d'Industrie Canada avant d'établir ou de modifier des systèmes d'antenne ni de lui présenter un formulaire d'attestation. Dans la CPC-2-0-03, Industrie Canada exhorte plutôt le

²⁹ CPC-2-0-03, à la p. 10.

promoteur/propriétaire de l'antenne à tenir compte des préoccupations de la collectivité, avant d'ériger ou de modifier le système d'antenne. Le promoteur/propriétaire est tenu de mener des consultations s'il « estime que la collectivité pourrait soulever des préoccupations... » au sujet de la proposition. S'il conclut que l'érection ou la modification de l'antenne est « peu importante », il peut aller de l'avant avec la proposition mais il doit « accepter les conséquences de cette décision »³⁰. Comme nous le mentionnons ci-dessous, Industrie Canada peut examiner la pertinence des installations d'antenne de type 2, une fois terminée l'érection ou la modification.

Si le promoteur décide d'amorcer des consultations (type 2), le promoteur et les autorités responsables de l'utilisation du sol doivent déterminer la nature, le caractère suffisant et la durée des consultations et la mesure dans laquelle on répondra aux préoccupations susceptibles d'être formulées par la collectivité. La CPC-2-0-03 stipule qu'il n'est pas prévu de « procédure particulière pour ces consultations ». Même si Industrie Canada ne guide guère de telles consultations, le Ministère a néanmoins exposé ses attentes à l'égard des promoteurs de station de type 2 et les autorités responsables de l'utilisation du sol. La CPC-2-0-03 prévoit en effet que « on s'attend à ce que les différentes parties proposent et étudient des solutions tout en considérant leurs exigences mutuelles »³¹. De plus, elle stipule que : « Le ministère prévoit que les propriétaires de stations radio de type 2 tiendront compte des préoccupations de la collectivité de manière responsable et qu'ils examineront sérieusement toutes les demandes faites par les responsables de l'utilisation du sol. »

Vu que les propriétaires/promoteurs de stations radio de type 2 ne sont pas obligés d'obtenir l'autorisation d'Industrie Canada avant d'installer ou de modifier un système d'antenne, rien ne les empêche d'ériger ou de modifier leurs installations quand bon leur semble. Comme mécanisme d'application, Industrie Canada se réserve le droit d'examiner les bâtis d'antenne de type 2 après leur érection, s'il estime que l'installation « ne convient pas pour les environs, il peut exiger un mémoire écrit qui expliquerait les raisons pour lesquelles l'installation ne devrait pas être modifiée ou démantelée ». En vertu de la *Loi sur la radiocommunication*, le ministre peut en effet ordonner que soient modifiées ou démantelées des installations d'antenne.

(iii) Consultations pour les fournisseurs de services de téléphone cellulaire/SCP

Le 1^{er} avril 2004, Industrie Canada a converti les licences d'exploitation de services de téléphonie cellulaire analogue, délivrées au cours des années 1980, et les licences d'exploitation

³⁰ Les extraits qui figurent dans les trois prochains paragraphes du rapport sont tirés des pages 10 et 11 de la CPC-2-0-03.

³¹ CPC, à la p. 8.

de SCP (téléphonie cellulaire numérique), délivrées durant les années 1990, en un même type de licence de spectre, qui a été octroyée aux soumissionnaires retenus au terme des enchères de spectre (SCP) tenues en 2001³². Grâce à cette mesure réglementaire, Industrie Canada a fait en sorte que l'ensemble des exploitants de services de téléphonie cellulaire au Canada détiennent désormais une « licence de spectre pour services de téléphonie cellulaire/SCP ».

Selon les conditions dont sont assorties les licences de cette nouvelle catégorie d'autorisations radio, les titulaires doivent mener des « consultations sérieuses » avec « la totalité des municipalités ou des autorités locales responsables de l'utilisation du sol » concernant l'installation de chaque station radio, « en vue de dégager un consensus ». Advenant que les consultations menées auprès des autorités municipales compétentes ou des autorités responsables de l'utilisation du sol se trouvent dans une impasse, il est prévu ce qui suit dans les conditions de délivrance de la licence :

« Dans les cas où les négociations de la consultation sur l'utilisation du sol demeurent dans une impasse, et après avoir envisagé des solutions de rechange raisonnables et les options de consultation, l'installation de tout bâti d'antenne doit être reportée pour une période de temps suffisante afin de permettre au Ministère d'examiner la situation. »

En d'autres mots, même si ces stations radio seraient considérées comme étant des stations de type 2 aux termes de la CPC-2-0-03, ces conditions de délivrance de licence ont créé un nouveau modèle de consultation sur l'utilisation du sol auquel ne semble pas s'appliquer la CPC. L'obligation de consulter pour chaque station radio semble s'appliquer à l'installation de bâtis d'antenne, et non aux modifications subséquentes.

(iv) Consultations pour les entreprises de radiodiffusion

Les radiodiffuseurs doivent présenter une demande de certificat de radiodiffusion à Industrie Canada et une demande de licence de radiodiffusion au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Industrie Canada doit approuver les aspects techniques du certificat (fréquence, puissance, lieu, hauteur, etc. de l'antenne) avant que le CRTC examine la demande de licence de radiodiffusion³³. Les radiodiffuseurs ne sont pas tenus de consulter le public. Toutefois, certains consultent le public dans la région où seront situés les

³² *Politique de gestion du spectre et des télécommunications, politique de délivrance de licence de spectre applicable aux titulaires de licence de systèmes cellulaires et du service de communications personnelles (SCP) en place*, décembre 2003.

³³ Communication téléphonique avec le CRTC (14 mai 2004).

émetteurs. En général, Industrie Canada n'intervient pas dans les consultations sur l'utilisation du sol, à moins que les parties ne se trouvent dans une impasse.

Selon les exigences en matière de consultation exposées dans la CPC-2-0-03, les entreprises de radiodiffusion de type 1 sont tenues de mener des consultations. Le promoteur d'antenne doit « communiquer ses plans aux responsables de l'utilisation du sol », remplir et soumettre le formulaire d'attestation d'information environnementale préliminaire et de consultation avec les autorités municipales ou les responsables de l'utilisation du sol à Industrie Canada, accompagné de sa demande, et consulter « concernant l'emplacement » de tous les pylônes d'antenne proposés.

Les règles et procédures sur la radiodiffusion (RPR) exposent les obligations en matière de consultation applicables aux différents types d'entreprises. Les municipalités locales doivent être avisés des demandes pour exploiter une nouvelle station AM/FM/TV ou pour apporter des modifications à une station existante « pour permettre aux autorités municipales d'étudier les répercussions éventuelles de la structure et de l'emplacement de l'antenne projetée »³⁴. L'avis doit comprendre un croquis du bâtiment, de l'antenne et du pylône, et il doit être assez détaillé pour donner une représentation visuelle de l'ensemble de la structure. Il doit être envoyé aux autorités municipales suffisamment à l'avance pour leur permettre d'étudier les répercussions de la proposition. Les autorités municipales et le demandeur doivent ensuite résoudre les problèmes, le cas échéant. « En cas d'impasse, le ministère étudiera tous les facteurs relatifs à la demande ainsi que les représentations des autorités municipales, et il rendra une décision finale. » Dans le C-5.5.2, les RPR III prévoient la notification et la consultation des autorités municipales et des responsables de l'utilisation du sol concernant les stations FM proposées³⁵. Les procédures de consultation sont aussi les mêmes pour les stations FM de faible puissance³⁶ et les stations FM de très faible puissance dans les petites localités éloignées³⁷. Dans le C-5.5.2, les RPR-IV exposent les procédures de notification et de consultation pour les stations de radiodiffusion de

³⁴ Règles et procédures sur la radiodiffusion, Partie II - Règles et procédures de demande relatives aux entreprises de radiodiffusion AM- RPR, Partie II, décembre 1991- RPR-II, C-10.4.2.

³⁵ Le délai d'envoi de l'avis, y compris le croquis et les méthodes de règlement des différends, est le même que celui qui est prévu dans les RPR-II, C-10.4.2.

³⁶ Règles et procédures de radiodiffusion, Partie III - Règles et procédures de demande relatives aux entreprises de radiodiffusion FM - RPR, Partie 3, 3^e édition, provisoire, août 2002 - RPR-III, D-1.3

³⁷ RPR-III, F-1.3.

télévision. Elles sont presque identiques à celles qui s'appliquent aux stations AM³⁸. Les procédures applicables aux stations de télévision à faible puissance³⁹, aux stations de télévision à faible puissance dans les petites collectivités éloignées⁴⁰ et aux stations de radiodiffusion télévisuelle à distribution multipoint⁴¹ sont presque les mêmes que celles qui s'appliquent aux stations FM.

Pour les antennes et les bâtis des exploitants de stations de câblodiffusion, la PR 23 (s. 6.11)⁴² exige que le demandeur du certificat de radiodiffusion informe à l'avance la municipalité locale ou les autres autorités compétentes qu'il prévoit ériger un bâti d'antenne dans la région. L'avis doit indiquer l'emplacement et les caractéristiques physiques du bâti d'antenne et de toutes constructions associées. De plus, il doit aussi indiquer si le pylône (ou le bâti) d'antenne sera doté de feux à éclats de haute intensité.

Les règles de radiodiffusion d'Industrie Canada prévoient d'ailleurs que les radiodiffuseurs doivent respecter les règlements municipaux qui exigent la prise de dispositions spéciales relativement au choix de l'emplacement, à la peinture ou à l'écran de l'antenne ou du bâti d'antenne⁴³. Industrie Canada ne s'oppose pas aux restrictions municipales dans la mesure où les coûts demeurent raisonnables et où elles n'entravent pas l'exploitation normale de l'antenne.

Balisage et éclairage des pylônes à des fins aéronautiques

En vertu de la *Loi sur l'aéronautique* et du *Règlement de l'aviation canadien* (RAC), il incombe au ministre des Transports d'évaluer les bâtiments et les bâtis en vue de déterminer s'ils constituent un danger pour la navigation aérienne. Au terme d'une telle évaluation, le ministre peut exiger le balisage ou l'éclairage, ou les deux, du bâtiment ou du bâti conformément aux normes officielles. Actuellement, la principale norme officielle est la *Norme 621.19 - Balisage et éclairage des obstacles*. En termes simples, la norme a pour objet de faire en sorte que, dans tous

³⁸ Règles et procédures de radiodiffusion, Partie IV - Règles et procédures de demande relatives aux entreprises de radiodiffusion de télévision - RPR, Partie IV, avril 1997 - RPR-IV, C-5.5.2.

³⁹ RPR-IV, D-1.3.

⁴⁰ RPR-IV, F-1.3.

⁴¹ RPR-IV, H-2.2.

⁴² Procédure de radiodiffusion, PR-23, 4^e édition, rév. 1, mai 1995.

⁴³ PR-23, 6.11.5. La politique stipule que : « Le ministère ne s'oppose pas aux restrictions dans la mesure où elles n'entravent pas l'exploitation normale de l'antenne et qu'elles n'entraînent pas de coûts excessifs. »

les cas et en tout temps, tout obstacle à la navigation aérienne demeure visible à la circulation aérienne à une distance suffisante pour permettre au pilote de faire une manoeuvre d'évitement. Selon l'exigence actuelle en matière de visibilité, l'obstacle doit être visible à une distance suffisante pour permettre au pilote de le voir et de l'éviter par au moins 300 mètres à la verticale dans un rayon horizontal de 600 mètres.

Selon la *norme 621.19*, la principale façon de respecter cette exigence de visibilité de base, c'est d'éclairer ou de peindre l'obstacle. Pour prendre la décision dans l'un ou l'autre cas, il faut tenir compte des caractéristiques de l'obstacle et de toutes les circonstances à l'emplacement actuel ou proposé⁴⁴. Les feux, ou phares, sont caractérisés, dans la norme, par couleur (rouge ou blanc), intensité (faible, moyenne, élevée), type de signal (clignotant, permanent), rythme de clignotement (de 20 à 60 clignotements par minute (cpm)) et séquence de clignotement (pour assurer la visibilité nécessaire au bâti). Le nombre et l'emplacement (sections supérieure, médiane ou inférieure du bâti) des phares doivent être déterminés pour chaque obstacle. Pour les feux qui doivent produire un faisceau lumineux, sont établis dans la norme la largeur et l'angle vertical du faisceau (pour qu'il pointe vers la circulation aérienne prévue).

La *norme 621.19* établit les exigences à respecter en matière de peinture selon l'intensité et la teinte de deux couleurs (orange et blanc pour l'aviation) et le mode d'application de ces couleurs (en bandes alternées ou en damier). Les pylônes d'antenne sont peints en bandes alternées d'orange et de blanc.

Le ministère des Transports fédéral exploite six bureaux régionaux auxquels peuvent s'adresser ceux qui veulent signaler un obstacle possible : ils doivent remplir et soumettre le « formulaire d'autorisation d'obstacle aérien ». Dans ce formulaire, ils doivent fournir des renseignements de base au sujet de la structure, dont sa hauteur, ses dimensions, son type et son emplacement (longitude, latitude).

À une certaine époque, Industrie Canada n'accordait pas la plupart des types d'autorisation d'antenne tant que la direction générale de la sûreté de l'espace aérien du ministère des Transports n'avait pas « approuvé » la structure proposée. Aujourd'hui, la délivrance de l'autorisation radio n'est plus conditionnelle à l'obtention préalable de l'autorisation relative à la navigation aérienne. Industrie Canada exhorte plutôt les promoteurs

⁴⁴ Comme on peut l'imaginer, ne sont pas prises en considération uniquement les circonstances pertinentes liées à la hauteur et aux dimensions de la structure. On tient compte aussi de la proximité d'un aéroport, du fait que la structure peut se trouver dans une trajectoire de vol, de la topographie environnante, etc.

d'antenne à déterminer comme il convient la nature de l'obstacle et à respecter l'ensemble des exigences du ministère des Transports en matière d'obstacles aéronautiques. La seule exception à cette règle vise les demandes de certificat de radiodiffusion. Ces demandes doivent être approuvées par Transports Canada avant qu'Industrie Canada n'effectue l'évaluation technique⁴⁵.

**COMPARAISON DE LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE AU CHOIX DE
L'EMPLACEMENT DES ANTENNES EN AUSTRALIE, EN NOUVELLE-ZÉLANDE,
AU ROYAUME-UNI ET AUX ÉTATS-UNIS**

[veuillez consulter l'annexe F].

⁴⁵ L'exception relative aux demandes de certificat de radiodiffusion est expliquée dans la circulaire des procédures concernant les clients d'Industrie Canada, « Autorisation des bâtis d'antenne », CPC-2-0-02, 2^e édition, 1^{er} septembre 1990, à la p. 3.

Section D - Six questions liées à l'orientation de la politique

La section D est le coeur du Rapport sur l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne. Dans cette section, nous abordons chacune des questions liées à l'orientation de la politique soumises pour étude par Industrie Canada, et nous formulons des recommandations d'action. Nous avons obtenu la presque totalité de l'information contenue dans cette section durant la phase de collecte de données de l'examen de la politique. Nous avons aussi tenu compte, pendant la rédaction de cette section, des opinions et des recommandations formulées au cours du processus d'examen. Nous vous prions de noter que les références et extraits pertinents figurent dans le corps du texte ou dans les notes de bas de page. Nous tenons à préciser que les recommandations sont le fruit du jugement de l'auteur, David Townsend.

Question 1 a). De quelle façon le processus de consultation local concernant le choix de l'emplacement d'un pylône d'antenne particulier peut-il être amélioré?

Si nous interprétons la question 1 a) au sens large, nous pourrions y donner une réponse qui engloberait l'ensemble du rapport. Pour empiéter le moins possible sur le propos et les recommandations touchant aux cinq autres questions liées à l'orientation de la politique, nous répondrons à la question 1 a) surtout en proposant des façons d'améliorer les deux processus de consultation sur l'utilisation du sol, qui sont exposés dans le document d'orientation d'Industrie Canada, soit la CPC-2-0-03, *Processus environnemental, champs de radiofréquences et consultation sur l'utilisation du sol*, 3^e édition, 24 juin 1995. Comme nous l'expliquons dans la section C du rapport, les processus de consultation qui sont décrits dans la circulaire sont liés aux conditions de délivrance de licence particulières des diverses catégories de stations radio et à d'autres documents d'orientation, comme les *Règles et procédures sur la radiodiffusion*. Il convient de noter que, lorsque le contenu de la CPC-2-0-03 est incompatible avec une condition de licence ou une directive énoncée dans un document d'orientation s'appliquant à une catégorie de station radio particulière, les autorités l'adaptent en conséquence.

a. Pouvoir de légiférer relativement aux consultations

Dans la première recommandation relative à l'amélioration des consultations locales, nous tenons à préciser que nous n'avons pas conclu au terme de l'examen que le pouvoir de légiférer pour régler le choix de l'emplacement des antennes de radiocommunication et de leurs bâtis devrait être délégué aux gouvernements provinciaux ou territoriaux ou aux administrations municipales au Canada. Voici notre recommandation, formulée en termes positifs :

**Recommandation 1 : Que le pouvoir de légiférer pour réglementer
l'emplacement des antennes de radiocommunication et leurs bâtis demeure
la compétence exclusive du gouvernement du Canada.**

b. Rôle des groupes communautaires et des citoyens concernés

À l'heure actuelle, les politiques ou règlements régissant les radiocommunications n'exigent pas que les groupes communautaires ou les citoyens soient consultés directement lorsque sont érigés dans leurs collectivités des pylônes d'antenne ou des bâtis d'antenne importants. Pourtant, le Canada possède de l'expérience en matière de consultations locales sur le choix de l'emplacement des antennes, et, essentiellement, ces consultations ont été fructueuses, de l'avis de tous les participants. Il convient de souligner que et les radiodiffuseurs et les fournisseurs de services de téléphonie cellulaire/SCP au Canada ont souvent jugé bon de tenir des assemblées publiques au sujet de leurs propositions d'érection d'antenne, et ce, sans qu'ils en soient obligés par règlement⁴⁶. Il est temps de tirer profit de cette expérience positive.

La CPC-2-0-03 traite des préoccupations communautaires et locales mais elle ne prévoit pas de rôle pour les citoyens ou les groupes qui sont touchés par le choix de l'emplacement d'installations d'antenne importantes⁴⁷. On semble supposer implicitement que les « autorités municipales/autorités responsables de l'utilisation du sol » sauront représenter comme il convient les citoyens, ou que les autorités responsables de l'utilisation du sol consulteront directement les citoyens si elles jugent que cela est souhaitable. Il se peut bien pourtant que les deux suppositions soient sujettes à caution. Premièrement, comme nous allons l'expliquer ci-dessous, le processus de consultation actuel pose des problèmes importants. Deuxièmement, une administration municipale, en tant que corps décideur collectif, doit faire valoir un large éventail d'intérêts, et il lui est souvent difficile de représenter adéquatement les intérêts d'un petit segment de la population. Par exemple, il est possible qu'une grande partie de la municipalité

⁴⁶ Certains radiodiffuseurs et fournisseurs de services de téléphonie cellulaire ont tenu des assemblées publiques dans le cadre de leurs consultations sur l'utilisation du sol menées à l'échelle locale. De plus, en réponse à la question 4 de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne, nous abordons l'expérience du Canada pour ce qui touche les protocoles de consultation négociés récemment entre des fournisseurs de services de téléphonie cellulaire et des municipalités. Bon nombre de ces protocoles prévoient que soient menées des consultations directes auprès des membres de la collectivité touchés par la proposition d'érection d'une antenne.

⁴⁷ Selon la ville de Leduc : « On peut améliorer le processus de consultation en tenant compte des commentaires de la municipalité et de ses habitants. » La ville est d'avis que les commentaires des autorités locales devraient influencer sur le processus de choix de l'emplacement de l'antenne, plutôt que d'être uniquement informatifs. Extrait tiré du mémoire présenté par la ville de Leduc, 20 octobre 2003. La municipalité d'East Hants estime pour sa part que : « Le processus de choix et d'aménagement de l'emplacement de l'antenne doit être davantage qu'une manière superficielle de favoriser la participation du public, qui est une source de frustration pour les résidents. » Extrait du mémoire présenté par la municipalité d'East Hants, 26 juin 2003.

soit favorable à l'installation d'un pylône de radiodiffusion, d'une antenne de téléphonie cellulaire ou d'un centre de transmission à large bande sans fil fixe parce qu'elle veut bénéficier du service. Les avis de ces gens peuvent différer grandement de ceux qui vont vivre à proximité du bâti d'antenne. Dans ce contexte, il importe que les citoyens ou les groupes qui sont le plus touchés par l'érection d'un bâti d'antenne participent directement aux consultations parce que leur participation pourrait contribuer à cerner des mesures ou des changements particuliers qui pourraient être apportés en vue de réduire les incidences négatives⁴⁸.

Recommandation 2 : Qu'Industrie Canada veuille à ce que les promoteurs de bâtis d'antenne importants soient tenus de consulter directement les citoyens qui peuvent être touchés le plus directement par l'établissement ou la modification des bâtis.

c. Cadre d'orientation des consultations

Au terme de l'examen de la politique, nous concluons que des consultations sérieuses auxquelles participeraient les promoteurs d'antenne, les autorités responsables de l'utilisation du sol et les citoyens devraient être menées lorsque sont établis ou modifiés des antennes radio ou des bâtis d'antenne importants dans les collectivités canadiennes. Nous concluons aussi que de telles consultations devraient être menées dans le contexte d'un (vaste) cadre d'orientation de la réglementation de l'industrie de la radiocommunication.

Actuellement, la CPC-2-0-03 expose un cadre général d'orientation des consultations sur l'utilisation du sol. Révisée pour la dernière fois en 1995, elle n'est maintenant plus à jour. En fait, les utilisateurs radio, les autorités responsables de l'utilisation du sol ou les citoyens qui souhaiteraient se fier au contenu de la circulaire pourraient être mal informés au sujet des consultations qu'il faut mener relativement au choix de l'emplacement d'une antenne particulière.

Pour la plupart des catégories de stations radio au Canada, les exigences pertinentes en matière de consultation sont imposées comme conditions de délivrance de licence. Même s'il est

⁴⁸ Hardy Stevenson and Associates estime que le public devrait se voir offrir, dans la mesure du possible, des options quant au choix de l'emplacement des antennes. De l'avis de cette entreprise de service-conseil, « le processus de consultation public devrait avoir comme résultat la sélection de l'emplacement que préfèrent le public, la municipalité et la société de radiocommunication. Le processus de consultation public devrait avoir pour objet de permettre au public d'apprendre, de débattre et de choisir. Même si la prise de la décision finale concernant le choix de l'emplacement incomberait toujours à la société de radiocommunication, il serait néanmoins dans son intérêt de prendre minutieusement en considération les commentaires du public. Extrait du mémoire présenté par Hardy Stevenson and Associates, 25 septembre 2003.

très courant qu'Industrie Canada impose comme condition de délivrance de licence le respect de la CPC-2-0-03, en totalité ou en partie, il arrive aussi souvent qu'il fasse référence à la circulaire mais qu'il impose des exigences importantes ou de nature procédurale qui diffèrent du processus de consultation prévu dans la CPC-2-0-03. Cela est particulièrement vrai pour les stations radio qui ont été autorisées à l'aide d'une « licence de spectre ». Par exemple, dans le cas du régime de délivrance de licences de spectre instauré pour toutes les catégories de fournisseurs de services de téléphonie cellulaire⁴⁹, Industrie Canada a imposé, à titre de conditions de délivrance de licence, des exigences en matière de consultation qui ne cadrent pas avec les deux modèles de consultation (stations de type 1 ou de type 2) qui sont prévus dans la CPC-2-0-03⁵⁰. Manifestement, Industrie Canada doit revoir le cadre d'orientation qu'il a créé en 1990, en vue de déterminer s'il doit l'abolir ou l'adapter à la lumière des différentes exigences en matière de consultation qui sont imposées aux diverses catégories de stations radio.

Recommandation 3 : Que soit examiné le cadre d'orientation de la politique comprenant la Circulaire des procédures concernant les clients 2-0-03, *Processus environnemental, champs de radiofréquences et consultation sur l'utilisation du sol (CPC-2-0-03)* et les autres documents de délivrance de licence et d'orientation dans lesquels sont exposées les différentes exigences en matière de consultation sur l'utilisation du sol pour les types particuliers de stations radio. Il se peut que les exigences en matière de consultation pour les diverses catégories de stations radio soient trop différentes pour être énoncées dans une circulaire de politique unique.

⁴⁹ L'expression « toutes les catégories de fournisseurs de services de téléphonie cellulaire » est utilisée ici pour représenter en gros les premiers fournisseurs de services de téléphonie cellulaire des années 1980, les fournisseurs de services de téléphonie cellulaire numérique (SCP) du milieu des années 1990, qui ont été les premiers à être autorisés, et les fournisseurs de SCP qui se sont vu délivrer une licence de spectre radio au terme des enchères de spectre SCP tenues en 2001. Le nouveau régime de délivrance de licences qui s'applique à tous les fournisseurs de services de téléphonie cellulaire est exposé dans la *Politique de délivrance de licence de spectre applicable aux titulaires de licence de systèmes cellulaires et du service de communications personnelles (SCP) en place*, Politique de gestion du spectre et des télécommunications, décembre 2003. Les exigences en matière de consultation sont énoncées aux pages 7-8.

⁵⁰ Les exigences en matière de consultation qui sont exposées dans les nouvelles conditions de délivrance de licence de spectre applicables à tous les types de fournisseurs de services de téléphonie cellulaire ne concordent pas avec la classification de type 1/type 2 établie dans la CPC-2-0-03. Par exemple, les exploitants de station radio n'ont pas besoin d'obtenir une licence pour un emplacement en particulier (type 2), mais ils sont tenus de mener d'abord des consultations sur l'utilisation du sol, ainsi que de remplir et de soumettre le formulaire d'attestation joint à la CPC. De plus, ils ne peuvent pas installer ou modifier le système d'antenne sans avoir obtenu au préalable l'approbation à l'échelle locale ou l'autorisation d'Industrie Canada.

d. Classification des stations radio, type 1 et type 2

Il est logique de créer des exigences en matière de consultation à la fois structurées et souples pour les propositions d'antenne, et d'imposer l'utilisation de l'un ou l'autre modèle (structuré ou souple) en se basant sur les hypothèses selon lesquelles le choix de l'emplacement d'un type particulier de station radio peut avoir des répercussions importantes ou faibles sur la collectivité voisine. D'autres pays développés font des distinctions similaires dans leurs politiques.

Comme nous l'avons expliqué dans la section C, la CPC-2-0-03 renferme deux modèles de consultation portant sur l'utilisation du sol -- l'un des deux est beaucoup plus structuré, et le modèle structuré comporte des étapes bien définies et prévoit une plus grande surveillance et participation d'Industrie Canada⁵¹. Le modèle de consultation structuré s'applique aux « stations radio de type 1 ». Il s'agit des stations radio dont il faut faire approuver l'emplacement avant que l'antenne puisse être érigée ou mise en activité. La totalité des entreprises de radiodiffusion et les exploitants de certaines stations terrestres ou côtières ne servant pas à la radiodiffusion sont tenus d'obtenir un certificat ou une licence visant à officialiser l'emplacement des installations.

Aux termes de la CPC-2-0-03, le modèle de consultation souple sur l'utilisation du sol s'applique aux stations radio de type 2. Il s'agit des stations ou appareils radio qui : (1) exigent une autorisation (habituellement, une licence) qui ne s'appliquent pas à un emplacement en particulier; ou qui (2) sont exempts de licence mais qui doivent se conformer à des exigences particulières (puissance, fréquence, etc.) ou à d'autres limites techniques. Même si la plupart des documents d'orientation créés récemment traitent rarement des stations de type 1 ou de type 2, ils précisent néanmoins si la licence est une autorisation radio applicable à un emplacement en particulier.

Lorsque les désignations type 1/type 2 ont été créées dans la CPC-2-0-03 au milieu des années 1990, l'ensemble du régime de délivrance de licences radio au Canada tendait à reposer sur l'hypothèse que les répercussions possibles des systèmes d'antenne des stations radio de type 2 sur l'utilisation du sol étaient beaucoup moins importantes et plus localisées que celles des stations de type 1. C'est pourquoi les autorités ont conclu qu'il convenait d'établir un modèle de consultation souple⁵². Les stations de radioamateur et le service radio général (bande

⁵¹ Il existe un certain nombre d'autres différences entre les deux modèles de consultation.

⁵² Les premières versions de la CPC-2-0-03 ne traitaient pas des désignations de type 1 ou 2. Elles traitaient plutôt des stations radio qui nécessitaient une licence radio et de celles qui étaient exemptes de licence, comme la plupart des terminaux récepteurs télévisuels (satellite), les stations de service radio général [bande publique] et

publique) sont de bons exemples représentatifs des stations de type 2 qui ont bénéficié dans le passé du modèle de consultation souple sur l'utilisation du sol.

Le régime d'autorisation des stations radio au Canada a évolué considérablement au cours des dix dernières années : les hypothèses initiales au sujet des répercussions relatives des stations de type 1 ou 2 sur l'utilisation du sol ne sont désormais plus valides. Industrie Canada a en effet réduit énormément le nombre de transactions individualisées (licences) à l'aide de la délivrance de « licences de système » et de « licences de spectre ». De plus, les nouveaux appareils radio qui sont exempts de licence peuvent être déployés dans des installations de transmission sans fil fixes qui peuvent nécessiter d'importants pylônes d'antenne ou d'autres bâtis. Comme les exploitants n'ont pas besoin d'autorisation pour déployer de tels appareils radio, la station radio serait considérée comme entrant dans la catégorie des stations radio de type 2.

Recommandation 4 : Qu'Industrie Canada examine les répercussions pratiques de la possibilité de se prévaloir de l'autorisation radio applicable à un emplacement en particulier (station radio de « type 1 » ou de « type 2 ») comme moyen de simplifier le processus d'approbation des stations radio selon le modèle de consultation structuré ou souple sur l'utilisation du sol.

e. Éléments déclencheur des consultations obligatoires

À l'heure actuelle, au Canada, sont tenus de mener des consultations les exploitants de stations de radiodiffusion (toutes les catégories) et les fournisseurs de services de téléphonie cellulaire (toutes les catégories). Ces obligations sont imposées comme conditions de délivrance de la licence pertinente ou sont exposées dans les documents d'orientation visant le type de station ou d'appareil. Dans le cas de toutes les autres catégories de stations radio et de certains appareils radio exempts de licence⁵³, le promoteur des installations d'antenne à l'étude doit

les stations réceptrices privées. On encourageait les exploitants des stations exemptes de licence à mener des consultations locales (mais ils n'étaient pas tenus de le faire). Cette situation a changé en 1995, lorsque les autorités ont décidé que les exploitants de stations non assorties d'une autorisation propre à un emplacement en particulier étaient tenus de mener des consultations si on estimait que « la collectivité pouvait soulever des préoccupations... »

⁵³ Par exemple, en 2003, Industrie Canada a décidé que le spectre radio dans la bande 24.05-24.25 GHz était exempt de licence pour les liaisons de transmission point à point fixes. Les exigences en matière de consultation sur l'utilisation du sol applicables aux stations radio de type 2 ont été intégrées par référence dans le Cahier des charges sur les normes radioélectriques (CNR) 210, *Dispositifs de radiocommunication de faible puissance, exempts de licence (pour toutes les bandes de fréquence)*. Voir l'avis DGTP-005-03 - *Politique de désignation du spectre pour l'exploitation de liaisons de transmission point à point fixes exemples de licences dans la bande*

interpréter et appliquer un des deux critères établis dans la CPC-2-0-03 en vue de déterminer s'il faut ou non mener des consultations sur l'utilisation du sol compte tenu des circonstances particulières. Avant d'établir ou de modifier une station radio de type 1 (autorisation propre à un emplacement en particulier), le promoteur doit déterminer si les installations en résultant seront un « bâti d'antenne important ». Dans l'affirmative, il est tenu de mener (préalablement) des consultations. Selon la CPC-2-0-03, ceux qui souhaitent installer ou modifier le système d'antenne d'une station radio de type 2 (non assortie d'une autorisation propre à un emplacement en particulier) doivent consulter les autorités responsables de l'utilisation du sol, s'ils estiment que « la collectivité pourrait soulever des préoccupations... » Les exploitants des autres catégories de stations radio de type 2, comme celles qui sont autorisées au moyen d'une licence de spectre, sont tenus de consulter les autorités responsables de l'utilisation du sol, si leur proposition prévoit l'approbation d'un bâti d'antenne « important ».

Ni la CPC-2-0-03 ni l'une ou l'autre des nouvelles licences de spectre, dans les conditions de délivrance de licence, ne guide le promoteur quant à la façon dont il doit déterminer l'« importance » du bâti prévu. Par importance, entend-on la taille par rapport aux autres bâtis d'antenne? S'agit-il plutôt de l'importance comparativement aux modes d'utilisation du sol dans les environs? Ou s'agit-il de l'importance de la proposition pour les autorités responsables de l'utilisation du sol ou les habitants de la localité? Industrie Canada se doit de guider les promoteurs au sujet de la signification de ce terme, pour que le processus de consultation soit assorti de plus de certitude, et ce, pour toutes les parties. Bon nombre de ceux qui ont participé aux consultations publiques nationales sur le sujet sont d'ailleurs de cet avis⁵⁴.

24.05-24.25 GHz., *Gazette du Canada*, 15 avril 2003.

⁵⁴ La ville de Leduc a fait valoir cet argument : « Pour assurer la cohérence du processus de consultation à l'échelle nationale, Industrie Canada devrait expliquer clairement ce qu'il entend par modification ou installation d'un pylône d'antenne « important ». Il ne devrait pas incomber au promoteur de déterminer si le pylône est « important » ou non. » Extrait du mémoire présenté par la ville de Leduc, 20 octobre 2003. Pour sa part, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) pose la question suivante : « Le promoteur d'un produit de base rare, comme une radiofréquence, devrait-il être libre de déterminer quand s'appliquent les politiques du gouvernement du Canada? » La FCM recommande qu'Industrie Canada établisse une « définition claire et applicable de bâti ou changement important » qui comprenne des aspects visuels des bâtis proposés. Extrait du mémoire présenté par la FCM, août 2003. Rogers Communications est favorable elle aussi à l'établissement d'une définition de « important », pour que tous les intéressés puissent en venir à interpréter de la même façon ce qu'est un bâti important. Rogers souhaite également qu'Industrie Canada définisse ce qu'il entend par des bâtis considérés comme étant « négligeables ». Rogers est d'avis que la plupart des bâtis de remplacement et des antennes érigés dans les installations existantes ne sont pas importants. Extrait du mémoire présenté par Rogers Communications. L'Association canadienne des télécommunications sans fil (CWTA) souscrit, elle aussi, à l'établissement d'une « définition claire de négligeable en ce qui a trait aux répercussions sur l'utilisation du sol. ... Il importe de bien définir « négligeable » en vue d'éviter les retards non nécessaires et injustifiés dans les situations où n'y a guère de répercussions ou aucune répercussion sur l'utilisation du sol. » Extrait du mémoire présenté par la CWTA, 9 octobre 2003. Les Radio Amateurs du Canada (RAC) recommandent qu'Industrie

Comme nous l'avons expliqué précédemment, dans la CPC-2-0-03, l'élément qui déclenche des consultations obligatoires sur l'utilisation du sol, c'est la conclusion à laquelle parvient le promoteur d'antenne au sujet de sa proposition -- à savoir si elle soulèvera ou non des préoccupations dans la collectivité. Même si ce critère constitue bel et bien un contexte bien défini sur lequel peut se baser le promoteur pour prendre sa décision, il n'offre pas néanmoins le degré de certitude nécessaire. Le promoteur d'antenne prend en effet, seul, cette décision. Industrie Canada ne peut intervenir tant que l'antenne n'est pas érigée ou modifiée⁵⁵. En fait, il doit déterminer, en fin de compte, si le bâti d'antenne, une fois terminé ou modifié, « convient aux environs ». Nous estimons qu'il faut aussi clarifier ce critère, pour accroître la certitude. Manifestement, il est beaucoup plus difficile pour les autorités responsables de l'utilisation du sol de faire valoir qu'elles auraient dû être consultées, une fois que le bâti est érigé ou modifié⁵⁶.

Recommandation 5 : Qu'Industrie Canada oriente mieux les utilisateurs radio, les autorités responsables de l'utilisation du sol et le public en ce qui concerne les critères propres à obliger les promoteurs d'antenne à tenir des consultations sur l'utilisation du sol.

f. Consultations et mesures d'aménagement

La CPC-2-0-03 stipule que les consultations entre les autorités responsables de l'utilisation du sol et le promoteur d'antenne doivent permettre « d'offrir l'occasion de répondre aux préoccupations relatives à l'utilisation du sol » et que les deux parties « proposeront et examineront alors des solutions visant à tenir compte de leurs exigences mutuelles ». Elle stipule aussi que « ...les parties devraient considérer leurs exigences mutuelles et s'efforcer de trouver des solutions qui permettent de réduire le plus possible les répercussions du projet sur le milieu...» Les conditions de délivrance de licence sont libellées de façon similaire, en ce qui

Canada « clarifie ce qu'il entend par modification « importante » à un pylône existant et qu'il exempte de la politique révisée les changements électriques ou mécaniques mineurs. » Extrait du mémoire présenté par les RAC, 10 octobre 2003.

⁵⁵ Dans le communiqué de presse qu'il a publié pour annoncer l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne, Industrie Canada a affirmé que l'examen avait notamment comme objectif de réduire la surprise que connaissent les municipalités et les citoyens lorsque des installations d'antenne sont établies dans leurs collectivités. Il se peut que cette surprise soit attribuable en bonne partie au manque de certitude entourant l'interprétation et l'application des critères sur lesquels on se base pour conclure que sont obligatoires des consultations sur l'utilisation du sol pour les stations de radio de type 1 ou 2.

⁵⁶ Hardy Stevenson and Associates est d'avis que le public devrait être informé avant la présentation de la demande, lorsqu'une entreprise de communication sans fil entend établir d'importantes installations. Extrait du mémoire présenté par Hardy Stevenson and Associates, 25 septembre 2003.

concerne des catégories particulières de stations radio⁵⁷. Même avec de tels libellés, ces divers documents ne fournissent guère d'information au sujet des types de question qui peuvent faire l'objet de discussion et de la nature des mesures d'aménagement que les autorités responsables de l'utilisation du sol peuvent légitimement demander au promoteur⁵⁸.

La CPC-2-0-03 stipule, en outre, que les consultations permettront de « prendre en considération les préoccupations relatives à l'utilisation du sol tout en respectant la compétence fédérale en matière d'installation et d'utilisation de systèmes de radiocommunication ». Cela signifie-t-il que les seules demandes légitimes de mesures d'aménagement doivent avoir trait aux questions relevant de la compétence des provinces (et qui ont été déléguées aux administrations locales)? Dans l'affirmative, les seules mesures d'aménagement que peuvent négocier les autorités responsables de l'utilisation du sol sont des choses comme le type de clôture de sécurité devant entourer le bâti d'antenne et la plantation de végétation près de l'emplacement pour servir d'écran devant les installations du matériel radio. Une des questions primordiales à être discutée lors des consultations locales avec les municipalités et les membres du public est la question des répercussions visuelles engendrées par la structure, les risques pour la santé des humains de l'exposition à l'énergie des radiofréquences et les risques de brouillage. Souvent, les gouvernements municipaux et les citoyens se sont fait dire que la gestion du brouillage et l'exposition des humains à l'énergie des radiofréquences ne peuvent pas faire partie de l'agenda aux fins de consultation.

Recommandation 6 : Que la politique de radiocommunication relative aux consultations locales précise les questions qui peuvent et qui ne peuvent pas être abordées. Que les autorités responsables de l'utilisation du sol soient informées des cas où elles peuvent légitimement demander aux promoteurs d'antenne d'installer des ouvrages liés au choix de l'emplacement.

⁵⁷ Le nouveau régime de délivrance de licences applicable à tous les fournisseurs de services de téléphonie cellulaire/SCP exige que les consultations sur l'utilisation du sol soient « sérieuses » et qu'elles visent à « dégager un consensus ». Ces conditions de délivrance de licence sont exposées dans la *Politique de délivrance de licence de spectre applicable aux titulaires de licence de systèmes cellulaires et du service de communications personnelles (SCP) en place*, politique de gestion du spectre et des télécommunications, décembre 2003, à la p. 7.

⁵⁸ Le manque de clarté en ce qui concerne l'orientation des consultations locales entraîne ce qui suit : l'incohérence des diverses approches; la reddition minimum de comptes aux collectivités; le rôle minimal joué par le public; les préoccupations au sujet des risques pour la santé dominant le processus de consultation. Extrait du mémoire présenté par Hardy Stevenson and Associates, 25 septembre 2003. Telus Mobilité propose qu'Industrie Canada s'efforce de bien expliquer la portée des consultations. Extrait du mémoire présenté par Telus Mobilité, 10 octobre 2003. Voir aussi le mémoire soumis au nom de la CWTA, 9 octobre 2003, à la p. 8.

g. Critères pour déterminer l'obtention de l'« assentiment » local

Selon les dispositions des politiques de radiocommunication actuelles portant sur les consultations locales, le promoteur d'un système d'antenne, qu'il s'agisse d'une station radio de type 1 ou 2, peut installer ou modifier son bâti, s'il obtient l'« assentiment » des autorités compétentes responsables de l'utilisation du sol. Or, l'obtention de l'assentiment local soulève un certain nombre de questions liées à l'orientation des politiques. Par exemple, lorsque le promoteur d'antenne soumet son plan aux autorités municipales responsables de l'utilisation du sol, il arrive souvent qu'il le dépose au bureau de l'agent de développement. Il est alors fréquent que le promoteur se voit délivrer un permis de construction par l'agent chargé de faire appliquer le règlement, après une rapide vérification des règlements locaux. Certains promoteurs d'antenne au Canada considèrent la délivrance d'un permis de construction comme étant la preuve de l'obtention de l'assentiment local. Le problème sous-jacent, dans un tel cas, c'est que les règlements locaux sont souvent dépassés en ce qui concerne les questions touchant aux antennes radio. Depuis longtemps déjà, les antennes radio sont en effet traitées comme étant des poteaux de ligne de transmission et sont désignées comme étant des structures « autorisées dans toutes les zones ». Même si les autorités responsables de l'utilisation du sol tentaient de créer un règlement portant explicitement sur les questions touchant au choix de l'emplacement des antennes, vraisemblablement, bon nombre d'éléments du règlement seraient considérés comme enfreignant le pouvoir constitutionnel fédéral et comme étant *ultra vires*. De plus, le droit canadien sur la planification de l'utilisation du sol stipule qu'il faut évaluer la proposition de développement en se basant sur les règlements municipaux en vigueur au moment du dépôt de la proposition pour approbation. Dans ce contexte, l'agent chargé de faire appliquer le règlement et les autres fonctionnaires municipaux compétents peuvent conclure, après examen des règlements, qu'ils n'ont d'autre choix que de délivrer le permis de construction autorisant le promoteur à ériger ou à modifier l'antenne et le bâti.

Selon le droit constitutionnel canadien, les questions relatives à la réglementation des radiocommunications relèvent exclusivement de la compétence du gouvernement fédéral. Par conséquent, les règlements locaux ne peuvent traiter des questions touchant aux antennes radio que de manière accessoire, non liée aux aspects portant sur leur exploitation. Sur le plan officiel, il s'ensuit notamment que la délivrance d'un permis de construction local ne devrait pas être considérée par le promoteur d'antenne comme étant l'autorisation de construire⁵⁹. En d'autres

⁵⁹ Il est intéressant de noter que la Housing Development and Buildings Branch, du ministère des Affaires municipales et du logement de l'Ontario, a publié un avis selon lequel le *Code du bâtiment de l'Ontario* ne s'applique pas aux entreprises de radiodiffusion et de télécommunication sous réglementation fédérale. Voici l'URL pour consulter cet avis :

<http://www.obc.mah.gov.on.ca/userfiles/HTML/nts_4_9079_1.html> Dans cet avis, on cite des extraits d'un

mots, s'il se voit délivrer un permis de construction pour l'érection d'une antenne, le promoteur devrait considérer le document comme étant uniquement la reconnaissance de la réception des documents fournis pour amorcer les consultations sur l'utilisation du sol.

Voici un autre exemple de problème posé par l'obtention de l'assentiment local : il n'existe pas de protocole qui stipule qui peut parler à un promoteur d'antenne au nom de la municipalité. Dernièrement, un maire, qui avait décidé de ne pas se porter candidat aux élections municipales à venir, avait affirmé à un promoteur d'antenne qu'il pouvait commencer la construction d'une station de radiodiffusion, mais il n'avait pas consulté au préalable le conseil municipal à ce sujet.

L'absence de protocole portant sur l'obtention de l'assentiment local irrite aussi les promoteurs d'antenne. Durant les consultations menées pour préparer le rapport, certains membres de l'industrie de la radiocommunication se sont plaints du fait qu'après avoir négocié la prise de mesures d'aménagement d'un emplacement (et l'obtention de l'approbation) avec un fonctionnaire, un politicien ou un corps municipal, ils se sont fait dire par un autre que la décision n'était désormais plus valide ou allait être annulée.

Recommandation 7 : Que les documents d'orientation portant sur les consultations sur l'utilisation du sol prévoient un protocole visant à permettre aux autorités responsables de l'utilisation du sol de faire connaître leur assentiment/approbation. Un tel protocole permettrait d'accroître la certitude à la fois pour les autorités responsables de l'utilisation du sol, les promoteurs d'antenne et Industrie Canada. Il devrait stipuler clairement que la délivrance d'un permis de construction local ne signifie pas que les autorités approuvent l'utilisation du sol.

h. Cadre de règlement des différends

Il arrive fréquemment que les consultations entre les promoteurs d'antenne et les autorités responsables de l'utilisation du sol se terminent dans une impasse. Par exemple, le promoteur peut vouloir ériger son antenne dans un emplacement que les autorités de planification considèrent comme étant inacceptable, ou les parties peuvent ne pas s'entendre sur la nature, la portée, le coût ou le partage des coûts des mesures d'aménagement jugées nécessaires par les autorités responsables de l'utilisation du sol. Actuellement, les politiques d'Industrie Canada ne traitent guère du mode de règlement des différends, en cas d'impasse au

certain nombre de mémoires présentés par des représentants de l'industrie de la radiocommunication.

terme des consultations sur l'utilisation du sol. En fait, pour la plupart des stations radio de type 2, elles ne prévoient pas de processus de règlement des différends.

Pour ce qui est des stations radio de type 1 (exigeant une autorisation propre à un emplacement en particulier), le processus de règlement des différends exposé dans la CPC-2-0-03 ne semble pas avoir été complété à l'aide de conditions de délivrance de licence ou d'autres politiques de radiocommunication. C'est malheureux, car le processus pose un certain nombre de problèmes. Premièrement, en cas d'impasse, ne participent au règlement des différends que le promoteur d'antenne et les représentants d'Industrie Canada. Selon le libellé de la circulaire, il semble que le point de vue des autorités locales soit fourni par le promoteur au moyen des documents et des avis qu'il présente à Industrie Canada. Manifestement, les documents soumis par le promoteur à Industrie Canada devraient être partagés avec les autorités responsables de l'utilisation du sol. Industrie Canada devrait prendre en considération les documents en question et la réponse des autorités locales, avant de décider s'il convient ou non de délivrer la licence.

Deuxièmement, Industrie Canada devrait fournir beaucoup plus de détails sur le mode de fonctionnement du processus visant à dénouer l'impasse (p. ex., les rôles respectifs de toutes les parties, le mode d'application des divers critères, l'utilisation de délais aux diverses étapes)⁶⁰. Troisièmement, bon nombre de ceux qui ont participé aux consultations publiques menées durant l'examen de la politique ont fait valoir qu'il conviendrait qu'Industrie Canada joue un rôle plus actif en général au cours de l'étape des consultations. Ils sont d'avis, en particulier, qu'Industrie Canada devrait participer plus activement aux consultations, en cas d'impasse.

La CPC-2-0-03 ne prévoit pas de processus de règlement des différends, pour les stations radio de type 2. En général, Industrie Canada ne participe pas aux consultations entre les promoteurs d'antenne et les autorités responsables de l'utilisation du sol pour les stations radio de type 2. En cas d'opposition locale, il va examiner la pertinence du système d'antenne, une fois qu'il a été établi. Vu que les installations d'antenne dont l'érection peut être maintenant autorisée

⁶⁰ La Corporation of the Township of Muskoka Lakes et la Municipality of East Hants sont toutes deux favorables à la création d'un mécanisme de règlement des différends plus officiel pour le processus de consultation. Voir le mémoire du Township of Muskoka Lakes, 17 juin 2003, et le document soumis au nom d'East Hants, 26 juin 2003. La Fédération canadienne des municipalités (FCM) souscrit, quant à elle, à la mise sur pied d'un mécanisme de règlement des différends volontaire et échelonnable. Elle affirme que « tout mécanisme de règlement des différends faisant autorité devrait prévoir que devraient être épuisés d'abord les recours non officiels ». Elle estime que, « dans la mesure du possible, il est préférable de régler les différends au début, ce qui évite aux parties d'engager des dépenses juridiques et de connaître d'autres problèmes. » Extrait du mémoire de la FCM, août 2003.

en vertu des politiques d'approbation des stations de type 2 peuvent aller des structures commerciales de grande taille aux antennes radioamateur en passant par les antennes paraboliques ne nécessitant pas de licence, il se peut que le manque d'encadrement et de surveillance par Industrie Canada mène à des résultats incohérents⁶¹. Il convient de noter que les stations radio de type 2 ne souffrent pas toutes de l'absence totale de structure pour encadrer les consultations et le règlement des différends en cas d'impasse. Par exemple, les exploitants de quelques catégories de stations radio dont la construction est autorisée au moyen d'une licence de spectre sont tenus de se conformer à des politiques particulières en matière de consultation et de règlement des différends⁶². Ces politiques aussi, par contre, ne traitent pas en détail de ces processus.

Recommandation 8 : Que les politiques relatives aux consultations sur l'utilisation du sol comportent un cadre portant sur la mise en place d'un processus de règlement des différends. En particulier, les autorités responsables de l'utilisation du sol devraient se voir offrir la possibilité de répondre au mémoire présenté à Industrie Canada par le promoteur

⁶¹ Les Radio Amateurs du Canada (RAC) sont d'avis qu'il convient de bien définir et de simplifier le processus de consultation pour les installations de type 2, sans obliger pour autant les promoteurs de pylône à supporter un fardeau indu. Ils estiment que le processus de consultation pour les installations de type 2 mis sur pied par la ville de Calgary est un modèle de consultation efficace. Ils croient, toutefois, que la hauteur maximum prévue pour les pylônes est trop basse. En outre, ils estiment que les installations de type 2 devraient être toutes traitées également et être assujetties au même processus d'approbation, qui devrait exiger que soient menées les consultations nécessaires auprès des autorités responsables de l'utilisation du sol. Industrie Canada a admis que les exigences actuelles en matière de consultation pour l'érection des pylônes de SRG de type 2 et des pylônes de télévision et FM pour utilisation personnelle ne sont pas appliquées en général. Extrait du mémoire présenté par les RAC, 10 octobre 2003. Voir aussi le rapport de la ville de Calgary, *Planning and Building Department Report to the SPC on Operations and Environment: Policy Guidelines for the Development of Amateur Radio Antenna Structures in Residential Areas* (OE98-61: pièce jointe 1), 9 septembre 1998. Le Conseil consultatif canadien de la radio (CCCR) « souhaite pour sa part que les ARUT [autorités responsables de l'utilisation du sol] traitent tous les promoteurs de manière cohérente dans la catégorie de type 1 ou de type 2. ...Le CCCR estime que les bâtis d'antenne de radiocommunication devraient tous être assujettis à un processus de notification, suivant en cela le mandat d'Industrie Canada qui vise à « faire en sorte que tous les Canadiens soient traités de manière égale, cohérente et juste aux termes de la *Loi sur la radiocommunication*. » Extrait du mémoire présenté par le CCCR, 17 octobre 2003.

⁶² La nouvelle licence de spectre applicable à tous les fournisseurs de services de téléphonie cellulaire est assortie de conditions qui exigent que les titulaires de licence consultent « la totalité des municipalités et des autorités locales responsables de l'utilisation du sol en vue de dégager un consensus » Le processus à suivre en cas d'impasse est expliqué très brièvement dans la condition de délivrance de licence suivante : « Dans les cas où la consultation sur l'utilisation du sol demeurent dans une impasse, et après avoir envisagé des solutions de rechange raisonnables et les options de consultation, l'installation de tout bâti d'antenne doit être reportée pendant une période suffisante afin de permettre au Ministère d'examiner la situation. » Extrait de la *Politique de délivrance de licence de spectre applicable aux titulaires de licence de systèmes cellulaires et du service de communications personnelles (SCP) en place*, Politique de gestion du spectre et des télécommunications, décembre 2003, à la p. 11.

d'antenne. Les nouvelles politiques relatives aux consultations devraient permettre à Industrie Canada de jouer un rôle plus officiel et actif lorsque les consultations locales se trouvent dans une impasse.

i. Document sur les consultations pour les autorités responsables de l'utilisation du sol et le public

Généralement, la CPC-2-0-03 et les documents relatifs à la délivrance de licences, dans les parties portant sur les consultations locales, révèlent que l'accent est mis sur les relations entre les promoteurs d'antenne et Industrie Canada⁶³. Ils envoient ainsi un message négatif aux autorités responsables de l'utilisation du sol et aux citoyens concernant l'utilité de leur participation aux consultations locales⁶⁴. Les fonctionnaires municipaux ou les membres du public ne peuvent que constater que, dans la CPC-2-0-03, le promoteur d'antenne est considéré comme étant le « client » d'Industrie Canada. Même si le document est une « circulaire des procédures concernant les clients », il n'en demeure pas moins qu'il s'agit du principal document mis à la disposition des municipalités et des citoyens pour leur expliquer la façon dont seront menées les consultations. Dans quelle mesure les autorités responsables de l'utilisation du sol ou les citoyens peuvent-ils s'attendre à ce qu'un différend portant sur l'érection ou la modification d'une antenne soit réglé de manière équitable lorsque le document exposant le processus à suivre décrit le promoteur comme étant le client de celui qui prend la décision finale?

La meilleure façon pour Industrie Canada d'offrir aux autorités responsables de l'utilisation du sol et aux membres du public un document équilibré sur les questions touchant aux consultations sur les antennes est de créer un document de contrepartie à la CPC-2-0-03 qui vise à expliquer les questions liées au choix de l'emplacement des antennes et les processus de consultations du point de vue local⁶⁵.

⁶³ M. Rod Dobell a abordé l'accent mis sur l'industrie dans les documents du ministère et cette culture institutionnelle, dans son rapport (2002) portant sur l'érection de pylônes de radiodiffusion à Triangle Mountain, en Colombie-Britannique.

⁶⁴ La ville de Colwood estime qu'Industrie Canada devrait mettre fin à la prééminence de l'industrie et changer sa culture en vue de favoriser les intérêts des citoyens. Extrait du mémoire présenté par la ville de Colwood, 21 août 2003.

⁶⁵ Bon nombre de municipalités et de groupes communautaires sont favorables à la création d'un ensemble minimum d'exigences ou de lignes directrices devant être respectées par les promoteurs de pylône, à l'instar de la Fédération canadienne des municipalités (FCM). La FCM recommande que soit établi un code de déontologie, tout comme au Royaume-Uni. Extrait du mémoire présenté par la FCM, août 2003. Voir aussi le mémoire soumis par le Service canadien de la faune (SCF), dans lequel le SCF plaide en faveur de la création d'un protocole national, et le mémoire présenté par Hardy Stevenson and Associates, 25 septembre 2003, dans lequel la firme fait valoir qu'il conviendrait qu'Industrie Canada élabore des lignes directrices visant à régir les

Recommandation 9 : Qu'Industrie Canada crée un document de contrepartie à la CPC-2-0-03 à l'intention des autorités responsables de l'utilisation du sol et des citoyens. Ce document devrait expliquer les questions liées au choix de l'emplacement des antennes et les processus de consultation d'Industrie Canada du point de vue local.

j. *Rôle d'Industrie Canada dans les consultations locales*

Selon la CPC-2-0-03, « Industrie Canada ne joue pas un rôle direct dans les consultations ». En général, pour les stations radio de type 2, il ne joue aucun rôle. Nous sommes d'avis que ces politiques doivent être repensées. Les données que nous avons recueillies au cours de l'examen de la politique révèlent clairement que l'industrie de la radiocommunication, les autorités responsables de l'utilisation du sol et les citoyens estiment qu'Industrie Canada se tient trop loin du processus de consultation⁶⁶. Au terme de son examen des consultations qui ont eu lieu à Triangle Mountain, en Colombie-Britannique, le professeur Rod Dobell a reproché à Industrie Canada de ne pas avoir joué un rôle direct dans le processus de consultation. Certains sont d'avis que la participation directe des représentants d'Industrie Canada est une condition préalable à la tenue de consultations « sérieuses » à l'échelle locale⁶⁷.

consultations publiques. Le Regional District of East Kootenay soutient, pour sa part, qu'il y aurait lieu de définir clairement les rôles et responsabilités de chacune des parties. Extrait du mémoire présenté par le Regional District of East Kootenay, 3 octobre 2003. Timothy S. Ellam, partenaire chez McCarthy Tétrault LLP et membre des Radio Amateurs du Canada, est d'avis que la confusion que suscitent les bâts d'antenne amateur est attribuable à l'absence de politique nationale (Industrie Canada). Extrait du mémoire soumis par Timothy S. Ellam, 16 octobre 2003.

⁶⁶ La municipalité du County of Kings a fait part de ses observations sur l'imprécision et l'insuffisance des communications avec Industrie Canada au cours de l'étape des consultations. Dans son mémoire, daté du 24 octobre 2003, elle affirme ce qui suit : « Aucun représentant du gouvernement fédéral n'a participé à la réunion, et ce, en dépit des invitations faites à la fois par la municipalité et le promoteur. Il semble, essentiellement, qu'Industrie Canada estimait qu'il s'agissait d'une question devant être réglée par la municipalité et le promoteur, même s'il incombe en fin de compte à Industrie Canada d'accorder l'approbation finale. » Dans son mémoire, la ville de Red Deer recommande que les municipalités se voient assigner une personne-ressource d'Industrie Canada, avec laquelle elles pourraient communiquer au besoin pour avoir un avis d'expert indépendant. De plus, Rogers Communication « estime qu'il serait possible d'améliorer grandement la situation si Industrie Canada agissait de manière plus proactive à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de ces discussions à titre d'expert tiers fiable et crédible ». En particulier, Rogers espère qu'Industrie Canada jugera bon de jouer un rôle éducatif. Extrait du mémoire présenté par Rogers Communications. Telus Mobilité espère aussi qu'Industrie Canada s'emploiera à communiquer plus efficacement les processus et les normes applicables aux municipalités et au public. Extrait du mémoire soumis par Telus Mobilité, 10 octobre 2003.

⁶⁷ La municipalité du County of Kings est aussi d'avis que « les organismes de réglementation fédéraux ne devraient pas rester à l'écart du processus public, vu qu'ils sont les mieux en mesure de répondre à bon nombre des préoccupations et des questions soulevées au sujet, par exemple, de la sécurité ». Extrait du mémoire présenté par la municipalité du County of Kings, 24 octobre 2003. Industrie Canada est aussi le mieux en

Recommandation 10 : Que le personnel d'Industrie Canada joue un rôle plus actif dans les consultations locales auxquelles participent les promoteurs d'antenne, les autorités responsables de l'utilisation du sol et le public.

k. Consultations locales et partage des emplacements/pylônes d'antenne

La question 5 de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne visait à déterminer dans quelle mesure l'utilisation partagée des pylônes et des emplacements d'antenne pourrait contribuer à réduire le nombre total de pylônes. Dans notre réponse à la question 5, nous explorons à fond ces objectifs de la politique. Nous ne répéterons donc pas ici ce que nous abordons plus loin, mais nous soulignons néanmoins que l'atteinte des objectifs de partage des pylônes et des emplacements d'antenne a un lien direct avec les consultations locales sur l'utilisation du sol. Nous estimons que si les autorités responsables de l'utilisation du sol et les citoyens sont suffisamment au fait des exigences et des attentes d'Industrie Canada en matière de partage des emplacements et des pylônes d'antenne, ils peuvent jouer un rôle actif durant les consultations en faisant valoir leur point de vue auprès du promoteur dans le but de favoriser davantage l'utilisation partagée des emplacements et des pylônes d'antenne⁶⁸. De plus, à notre avis, des municipalités bien informées seront mieux préparées pour travailler avec les

mesure d'informer les citoyens au sujet des distinctions entre les pylônes commerciaux et amateur. Les utilisateurs de la radioamateur recommandent pour leur part qu'Industrie Canada, de concert avec les organisations de radioamateur et les autorités responsables de l'utilisation du sol, créent et diffusent un document d'information portant sur le service radioamateur. Extrait du mémoire présenté par Lloyd W. Hofmann, 3 juillet 2003. La ville d'Oshawa, dans son mémoire daté du 6 août 2003, recommande qu'Industrie Canada mette à la disposition du public un document d'information dans lequel « sont résumés ses pouvoirs en matière de réglementation des radiocommunications, ses politiques et ses procédures relatives à l'érection de nouveaux pylônes et sont exposées l'information (Santé Canada) concernant la santé publique et les raisons pour lesquelles les pylônes sont nécessaires pour l'économie ». La ville de Colwood estime qu'Industrie Canada devrait aider les municipalités et les autorités responsables de l'utilisation du sol à comprendre leurs responsabilités, leurs droits et l'ensemble du processus. Extrait du mémoire présenté par la ville de Colwood, 21 août 2003.

⁶⁸ Bon nombre des municipalités et des groupes communautaires qui nous ont présenté des mémoires ont proposé que les promoteurs d'antenne soient assujettis à des exigences explicites en matière de choix des emplacements d'antenne, y compris l'atteinte d'objectifs liés à la co-implantation, et que ces politiques soient rendues publiques. Les recommandations suivantes sont de bons exemples des suggestions reçues. Gary Lunn, député représentant la circonscription de Saanich - Gulf Islands, exhorte Industrie Canada à créer « un engagement visant à favoriser l'utilisation partagée (que le ministère pourrait faire appliquer) ». Extrait du mémoire présenté par Gary Lunn, 18 août 2003. La Fédération canadienne des municipalités (FCM) a proposé que, à tout le moins, le gouvernement devrait exiger que « que le promoteur démontre que la co-érection d'une antenne dans un bâti existant est impossible. Le promoteur devrait justifier ses conclusions en fournissant des preuves techniques et les résultats d'une analyse des solutions de rechange, et non en faisant valoir qu'il est peu disposé à payer des frais de partage raisonnables ou à coopérer avec ses concurrents ». Extrait du mémoire soumis par la FCM, août 2003.

promoteurs d'antenne, et ce, afin de déterminer les terres ou les endroits où peuvent être aménagés des emplacements propices à l'érection de multiples antennes.

La CPC-2-0-03 n'aborde qu'à deux reprises le partage des emplacements. Elle traite de la question dans une partie du document qui s'adresse aux « clients ». Elle l'aborde ensuite dans la partie ayant trait aux objectifs des consultations sur l'utilisation du sol : «...les parties devraient considérer leurs exigences mutuelles et s'efforcer de trouver des solutions réduisant le plus possible les répercussions du projet sur le milieu, y compris les sites déjà existants, sans toutefois empêcher indûment la mise en oeuvre de l'installation radio. » Il se peut que l'expression « sites existants » n'ait guère de signification pour les autorités responsables de l'utilisation du sol. En fait, les intéressés n'ont pas su tirer profit des possibilités qu'offrent ces deux parties de la circulaire pour jeter les bases nécessaires pour favoriser l'intensification du partage des emplacements et des pylônes d'antenne au Canada. Pour ce qui est des radiodiffuseurs, le principal document d'orientation s'adressant à eux, *Règles et procédures sur la radiodiffusion, Partie 1, Règles générales*⁶⁹, renferme aussi une attente générale dans laquelle on exhorte les radiodiffuseurs à travailler en coopération en vue de partager les bâtis d'antenne.

Recommandation 11 : Que les autorités responsables de l'utilisation du sol et les membres du public soient informés comme il convient des obligations ou des attentes relatives au partage des emplacements et des pylônes établis par Industrie Canada pour les promoteurs d'antenne. Le Ministère devrait considérer les consultations locales comme étant des activités stratégiques visant à lui permettre d'atteindre ses objectifs de principe en matière de co-implantation d'antennes.

l. Information sur le respect des règlements et les sanctions

La CPC-2-0-03, et le formulaire d'attestation (annexe 1), traite au moins à cinq reprises du fait que les promoteurs de stations de type 1 ou de type 2 doivent « accepter les conséquences » d'aller de l'avant sans consulter les autorités locales ou sans attendre d'avoir obtenu la réponse des autorités responsables de l'utilisation du sol ou d'avoir faussement attesté/soutenu que leurs installations, ou les modifications, seraient peu importantes. Nous sommes d'avis que ces références à l'obligation de respecter les règlements sont trop vagues pour être crédibles⁷⁰. Pour

⁶⁹ RPR, Partie I, 3^e édition, juillet 2004. Il est question du partage des pylônes à la p. 5.

⁷⁰ La ville de Colwood estime qu'il convient de s'assurer que sont respectés les règlements. Elle est favorable à l'imposition de sanctions graves à ceux qui ne respectent pas la réglementation, parce que « sans sanctions graves rien ne les incite à suivre les règles ». Elle reconnaît cependant que des situations peuvent parfois faire en sorte qu'on ne peut respecter les règles. Elle propose que, dans une telle situation, le non-respect soit justifié et

jeter les bases nécessaires pour mener leurs négociations et présenter leurs demandes de prise de mesures d'aménagement des emplacements, les autorités responsables de l'utilisation du sol doivent être au fait des conséquences qui attendent les promoteurs d'antenne s'ils refusent de consulter les intéressés ou s'ils négocient sans s'engager vraiment dans le processus⁷¹.

Durant la phase des consultations publiques menées dans le cadre de l'examen de la politique, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et certains citoyens se sont plaints que des installations d'antenne importantes ont été établies sans qu'ait été envoyé au préalable un avis de consultation aux autorités compétentes responsables de l'utilisation du sol. De plus, des membres du personnel régional d'Industrie Canada se sont dits préoccupés par le fait que le contenu de la CPC-2-0-03 et des autres documents d'orientation ne constituait pas de solides assises juridiques pour faire appliquer l'obligation de consulter – malgré le fait que les consultations préalables soient une condition pour obtenir une autorisation radio dans certains cas. L'affaire *Thompson*⁷² récente, sur l'île de Vancouver, où un opérateur de station de radioamateur a refusé de donner suite aux demandes présentées par les autorités responsables de l'utilisation du sol et de se conformer aux instructions données par Industrie Canada, porte à croire qu'il faut s'occuper des questions liées au respect des règlements en ce qui concerne les consultations locales.

Recommandation 12 - Que les autorités responsables de l'utilisation du sol, les membres du public et les promoteurs d'antenne soient informés comme il convient des moyens dont dispose Industrie Canada pour faire respecter et appliquer les politiques, advenant que les promoteurs d'antenne ne se conforment pas aux exigences en matière de consultations locales.

approuvé à un haut niveau. Extrait du mémoire présenté par la ville de Colwood, 21 août 2003. La Fédération canadienne des municipalités (FCM) remet en question, pour sa part, plusieurs aspects des obligations exposées dans la circulaire en matière de respect des règlements. La FCM se demande si les conséquences sont assez graves pour avoir l'effet dissuasif voulu, et si le libellé du texte est approprié : « peuvent », « devraient » plutôt que « doivent ». Elle recommande que soit prévue l'imposition de sanctions que peuvent faire appliquer les autorités compétentes. Extrait du mémoire présenté par la FCM, août 2003.

⁷¹ Il est intéressant de noter que le libellé de l'édition de 1992 de la CPC-2-0-03 était beaucoup plus strict que celui de la version actuelle (1995).

⁷² *Ministre de l'Industrie v. James W. Thompson*, (2004), n° de greffe : T-569-3; 2004, CF 265 (C.F. 1^{ère} inst.). En fin de compte, la Cour fédérale du Canada a rendu une ordonnance visant à obliger M. Thompson à se conformer aux instructions données par le Bureau de district d'Industrie Canada.

m. Information sur les obligations en matière de réduction des interférences électromagnétiques (EMI)

La CPC-2-0-03 n'aborde pas les questions touchant au brouillage électromagnétique qui peuvent être soulevées en cas d'établissement de bon nombre de catégories de stations radio, ni les obligations relatives à la résolution des problèmes de brouillage. Pourtant, ces questions et obligations intéressent beaucoup les autorités responsables de l'utilisation du sol et les citoyens, durant les consultations locales.

Les paramètres techniques et les limites applicables à toutes les catégories de stations radio et aux appareils radio exempts de licence sont établis par Industrie Canada. Ils visent à faire en sorte que chaque station ou dispositif radio ne soit ni soumis à un niveau de brouillage ni cause un niveau de brouillage qui est considéré comme étant inacceptable. Il est à noter qu'aucune station radio, aucun appareil radio ou aucun matériel non radio (qui peut être sensible à l'énergie radio) ne fonctionne sans brouillage. En fait, les appareils radio et le matériel non radio qui émettent de l'énergie radio⁷³ doivent fonctionner en respectant strictement les paramètres techniques et les limites applicables à chaque catégorie. On s'attend à ce que le « matériel radiosensible »⁷⁴ ait un certain degré de rejet de radiofréquence ou certaines caractéristiques d'immunité, pour qu'il puisse fonctionner comme prévu, malgré la présence d'émissions de radiocommunication.

Pour contrôler le brouillage, certains exploitants de stations/appareils radio sont tenus de rajuster les paramètres (comme la fréquence, la puissance ou l'emplacement) de leur équipement de transmission/réception. Les radiodiffuseurs⁷⁵, les exploitants de stations radioamateur⁷⁶ et les

⁷³ Dans la *Loi sur la radiocommunication*, un tel équipement est appelé du « matériel brouilleur ».

⁷⁴ « Matériel radiosensible » est défini dans l'article 2 de la *Loi sur la radiocommunication*, comme suit : «...Dispositif, appareillage ou matériel -- autre qu'un appareil radio -- dont l'utilisation ou le fonctionnement est contrarié par des émissions de radiocommunication ou peut l'être. »

⁷⁵ Voir, par exemple, les obligations des demandeurs de certificats de radiodiffusion AM, à savoir « remédier aux plaintes *valides* de brouillage causé par la station aux dispositifs radioélectriques à l'intérieur du contour de 250 m/Vm... » et de « fournir aux plaignants dont les dispositifs sont situés entre le contour de 250 m/Vm et les contours de la zone de service de la station des conseils techniques sur les mesures appropriées pour remédier au brouillage attribué à la station... » Extrait tiré des *Règles et procédures sur la radiodiffusion, Partie II - Règles et procédures de demande relatives aux entreprises de radiodiffusion AM* (RPR, Partie II), décembre 1991, règle C-10.4, Responsabilités du radiodiffuseur.

⁷⁶ Les règles techniques et opérationnelles applicables aux amateurs les autorisent à utiliser un large éventail de fréquences, d'options de puissance et de systèmes d'antenne, à condition qu'ils effectuent les ajustements nécessaires s'ils causent du brouillage à d'autres appareils ou systèmes radio exploités sous licence ou à des appareils non radio, dans les circonstances où Industrie Canada conclut que la plainte est valide.

utilisateurs de dispositifs sans fil exempts de licence⁷⁷ sont de bons exemples d'utilisateurs du spectre qui ont comme obligations d'ajuster leurs appareils dans certaines circonstances.

Lorsque le promoteur d'antenne propose d'installer ou de modifier un transmetteur radio dans une collectivité, il arrive souvent que les gens qui y vivent et travaillent se disent préoccupés par les problèmes de brouillage possibles et le mode de résolution de ceux-ci. En fait, les autorités responsables de l'utilisation du sol et les citoyens soulèvent (presque) inévitablement des questions touchant au brouillage, lorsqu'ils s'opposent à l'approbation d'une proposition d'antenne. Nous sommes d'avis qu'il importe que les documents de consultation préparés par Industrie Canada renferment des renseignements de base au sujet du brouillage et des diverses obligations en matière de résolution des problèmes connexes.

Nous ne proposons pas que les autorités responsables de l'utilisation du sol ou les citoyens se voient offrir la possibilité de contester les critères et les obligations en matière de protection contre le brouillage établis par Industrie Canada. Nous recommandons plutôt qu'ils soient informés que les utilisateurs du spectre peuvent être tenus de réduire le brouillage, en cas de problème, et qu'Industrie Canada surveillera la prise des mesures correctrices nécessaires. Dans certains cas de brouillage, Industrie Canada s'attend à ce que les citoyens joignent leurs efforts à ceux des utilisateurs du spectre en vue de régler, le cas échéant, les problèmes de brouillage.

Recommandation 13 - Que les documents portant sur les consultations sur l'utilisation du sol préparés par Industrie Canada renferment des renseignements de base sur le brouillage électromagnétique (BEM), les obligations imposées aux responsables en ce qui concerne la résolution des problèmes de BEM et le rôle joué par Industrie Canada dans les différentes situations.

n. Détermination des problèmes de blocage et d'immunité touchant les radiodiffuseurs

Les ingénieurs en radiocommunication reconnaissent qu'il existe une différence de base entre les problèmes de « blocage » et d'« immunité » en cas de brouillage. Dans une situation où

⁷⁷ Aux termes du *Cahier des charges sur les normes radioélectriques - Dispositifs de radiocommunication de faible puissance exempts de licence (pour toutes les bandes de fréquences)*, (CNR-210, 5^e édition), novembre 2001, les utilisateurs d'appareils ou de systèmes radio exempts de licence ne peuvent réclamer de protection contre le brouillage causé par les autres systèmes radio et ils ne peuvent causer de brouillage aux services radio exploités sous licence. Selon la cause du brouillage, les utilisateurs de tels appareils exempts de licence peuvent être tenus d'apporter les ajustements nécessaires à leur matériel, si le brouillage perturbe le fonctionnement d'équipement exploité sous licence, exempt de licence ou non radio.

on conclut qu'il s'agit d'un problème de blocage, l'émetteur de l'énergie radio est réputé être responsable du brouillage parce qu'il crée une densité de puissance à un endroit en particulier qui (1) dépasse les critères d'émission établis mesurés par la distance de l'émetteur ou qui (2) dépasse le niveau de densité de puissance raisonnable, compte tenu des caractéristiques de l'appareil radio ou du matériel non radio, que l'on observe habituellement à un tel endroit. Lorsqu'il s'agit d'un problème d'« immunité », le matériel brouilleur ou l'appareil radio est réputé être responsable parce qu'il est trop sensible à l'énergie de la RF à laquelle on peut raisonnablement s'attendre dans un endroit en particulier.

Généralement, lorsqu'on mesure la densité de puissance de la radiofréquence dans un endroit en particulier, on établit la force de son champ électrique en volts par mètre (V/m). De même, on mesure en V/m le degré d'immunité (ou le rejet électromagnétique) de certains dispositifs. Par exemple, lorsqu'on achète du matériel électronique pour utilisation par les forces canadiennes, on précise que l'équipement doit supporter la présence de certains niveaux de puissance du champ électrique (en V/m) et continuer de fonctionner comme prévu⁷⁸. Actuellement, la plupart des appareils médicaux qui sont achetés pour installation dans les hôpitaux canadiens doivent être dotés d'une capacité d'immunité pouvant atteindre 3 V/m dans le cas des dispositifs utilisés dans une unité de soins et 10 V/m pour ce qui est de l'équipement utilisé dans une salle d'urgence ou à la maison⁷⁹. On s'attend aussi à ce que les appareils électroniques (p. ex., les orgues électriques) et les appareils radio (télévisions, radios, etc.) que l'on trouve dans la plupart des maisons soient dotés d'une certaine capacité d'immunité. À la fin des années 1980, le gouvernement américain a envisagé d'exiger que tous les appareils de divertissement au foyer puissent fonctionner, sans diminution importante de la performance, malgré la présence d'un champ électrique d'une densité de 1 V/m. Ce règlement n'a jamais été promulgué aux États-Unis, ni au Canada.

Historiquement et actuellement, la majorité des plaintes pour brouillage reçues par Industrie Canada et la Federal Communications Commission (FCC) ont trait à la perturbation du fonctionnement du matériel électronique que l'on trouve dans une maison typique. En cas de problème de brouillage, il est difficile pour les autorités de déterminer quel est le matériel qui en est la cause, lorsqu'il n'existe pas de normes en matière d'immunité pour un tel équipement. Comme solution, Industrie Canada a adopté une politique visant à faire la distinction entre les

⁷⁸ Par exemple, les forces militaires américaines ont établi une série de spécifications relatives à l'immunité pour bon nombre de types d'appareils, dans la série de normes MIL-STD-462.

⁷⁹ La norme internationale qui traite des caractéristiques de l'immunité de la plupart des appareils médicaux est la norme IEC 601-1-2, 2nd Edition Part 2 *Electromagnetic Compatibility - Requirements and Tests*.

problèmes de blocage et d'immunité touchant aux appareils de divertissement électroniques, en utilisant des valeurs de puissance du champ électrique qui correspondent en gros aux niveaux d'immunité théoriques de trois catégories d'appareils de ce genre.

En vertu du paragraphe 5(1) l) de la *Loi sur la radiocommunication*, le ministre de l'Industrie peut décider de l'existence et déterminer la cause de « brouillage préjudiciable » et « ordonner aux personnes qui possèdent ou contrôlent tout appareil radio, matériel brouilleur ou matériel radiosensible qu'il juge responsable du brouillage de cesser ou de modifier l'exploitation de cet appareil ou de ce matériel jusqu'à ce qu'il puisse fonctionner sans causer de brouillage préjudiciable ou sans en être contrarié. »

Afin d'aider les inspecteurs du ministère à déterminer si un appareil cause ou non du brouillage préjudiciable, Industrie Canada a élaboré deux documents portant sur le sujet. Le premier, intitulé *Avis sur la compatibilité électromagnétique - Critères applicables à la résolution de plaintes reliées à l'immunité des appareils et mettant en jeu les émissions fondamentales d'émetteurs de radiocommunications*, ACEM-2, 1^{re} édition, juin 1994. L'ACEM-2 renferme un tableau des valeurs de champ (en V/m, mesurées sur les lieux où se trouve le matériel touché) qui sont utilisées par le ministère pour faire la distinction entre les problèmes de blocage et d'immunité en cas de brouillage préjudiciable, aux termes du paragraphe 5(1) l) de la *Loi sur la radiocommunication*. Le deuxième document s'intitule *Gestion du spectre, Circulaire des procédures concernant les clients - Déterminations du brouillage préjudiciable à l'égard du matériel radiosensible*, CPC-3-14-01, 1^{re} édition, 1^{er} avril 1997. La CPC-3-14-01 expose les grandes lignes des procédures et des processus qui sous-tendent la détermination du brouillage préjudiciable à l'aide du tableau de valeurs de champ établies dans l'ACEM-2, ainsi que les frais connexes.

Le tableau 1, dans l'ACEM-2, fournit les valeurs de champ applicables aux « récepteurs de radiodiffusion »⁸⁰ et au « matériel connexe »⁸¹, qui s'établissent toutes deux à 1,83 V/m, ainsi

⁸⁰ Par « récepteur de radiodiffusion », on entend les « appareils de réception des signaux de radiodiffusion sonore et visuelle », p. ex., les récepteurs stéréo, les appareils réveille-matin, les téléviseurs, etc. Cette définition et les deux autres définitions exposées ci-dessous ne s'appliquent qu'aux trois catégories de matériel de divertissement électronique visés par le tableau 1 de l'ACEM-2.

⁸¹ Par « matériel connexe », on entend les « dispositifs liés aux récepteurs de radiodiffusion, p. ex., les magnétophones et les magnétoscopes ».

qu'au « matériel radiosensible »⁸², qui s'établit, elle, à 3,16 volts par mètre. Dans l'ACEM-2, on explique comment seront utilisées ces trois catégories de matériel et valeurs ⁸³ :

« Si l'intensité du signal excède, sur les lieux où se trouve le matériel touché, la valeur de champ applicable, la transmission sera considérée comme la cause du problème. Si l'intensité est inférieure à la valeur de champ applicable, le manque d'immunité du matériel touché sera considéré comme la cause. »

Il est bien connu que les entreprises de radiodiffusion et les installations radioamateur peuvent, dans certaines situations, créer des densités de champ électrique atteignant 9 V/m, et même plus, dans les maisons situées le plus près des systèmes d'antenne en cause⁸⁴. Une telle densité dépasse de loin la capacité d'immunité que l'on peut raisonnablement s'attendre de trouver dans les biens de consommation grand public, comme les appareils de divertissement électroniques -- et peut vraisemblablement causer de sérieux problèmes de brouillage.

Nous sommes d'avis que le mode de règlement des plaintes prévu dans l'ACEM-2 est une manière efficace de traiter les problèmes d'immunité et de blocage, comme ceux abordés ci-dessus, c'est-à-dire de façon rapide et peu dispendieuse. En effet, advenant que l'utilisateur radio et le citoyen ne parviennent pas malgré leurs efforts conjoints à résoudre un problème de brouillage, Industrie Canada peut effectuer des tests dans la résidence du citoyen. S'il constate que les valeurs de champ sont supérieures à celles précisées dans le tableau 1, il peut exiger que l'utilisateur radio apporte les modifications nécessaires ou cesse de transmettre.

Le mode et processus de règlement des plaintes prévu dans l'ACEM-2 et la CPC-3-14-01 pose un problème, cependant : les exploitants d'émetteurs AM, FM et de télédiffusion en sont

⁸² Par « matériel radiosensible », on entend « tous les autres appareils électroniques autres que radio », p. ex., les téléphones, les ordinateurs, etc.

⁸³ ACEM-2, à la p. 5.

⁸⁴ Les mesures du champ électrique prises durant l'été de 2002 dans les résidences situées à Triangle Mountain à Colwood, en Colombie-Britannique, ont atteint dans certains cas cette plage de mesures supérieures. Voir : *Indoor Safety Code 6 Measurements in Colwood Triangle Mountain, FM Broadcast Site Victoria (Colwood) BC*, by Angela Choi, Industrie Canada, région du Pacifique, 21 juin 2002. Des mesures de cette nature ont aussi été obtenues près de la résidence et dans la résidence de Timothy Houghtby, de Kanata (Ontario) par les inspecteurs en radiocommunication du ministère des Communications (d'alors), au cours de l'automne de 1984. Les inspecteurs ont conclu que la source principale de ces émissions était la station de radioamateur d'un de ses voisins immédiats, John (Jack) Ravenscroft. Au printemps de 1985, M. Houghtby a amorcé une action en justice à la Cour suprême de l'Ontario, dont on a saisi en fin de compte la Cour d'appel de l'Ontario.

exemptés⁸⁵. Cette situation est problématique parce que les critères de protection contre le brouillage établis dans les *Règles et procédures sur la radiodiffusion* d'Industrie Canada ne permettent pas de protéger autant les résidences privées⁸⁶. Nous estimons qu'il importe que les critères de blocage et d'immunité établis pour les entreprises de radiodiffusion établissent l'équilibre voulu entre les objectifs de service du radiodiffuseur et les intérêts de ceux qui vivent près de l'émetteur. Au terme de son étude de cas des installations de transmission à Triangle Mountain, en Colombie-Britannique, le professeur Dobell est parvenu à la même conclusion⁸⁷. Nous sommes d'avis que si les autorités assuraient aux autorités responsables de l'utilisation du sol et aux citoyens qu'ils vont bénéficier d'une protection de base contre le brouillage advenant l'installation d'un émetteur de radiodiffusion près de résidences privées, cette assurance faciliterait grandement les consultations locales durant le processus de délivrance de licence.

Recommandation 14 - Qu'Industrie Canada établisse des critères relatifs aux valeurs de champ maximums aux fins de la résolution des plaintes portant sur l'immunité faisant suite aux émissions fondamentales des entreprises de radiodiffusion. Même s'il ne convient peut-être pas d'étendre l'application des critères (valeurs de champ) de l'ACEM-2 aux radiodiffuseurs, il est néanmoins justifié d'adopter une approche similaire.

⁸⁵ ACEM-2, à la p. 5.

⁸⁶ Selon l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR), même s'ils ne sont pas tenus de le faire selon les exigences établies par Industrie Canada, la plupart des « radiodiffuseurs vont prendre les mesures supplémentaires nécessaires pour aider les résidents qui connaissent des problèmes avec des appareils électronique grand public (autres que radio), et ils vont même modifier ou remplacer l'équipement qui n'est pas visé par une plainte « valide » aux termes des règles d'Industrie Canada. » Extrait du mémoire présenté par l'ACR, 17 octobre 2003.

⁸⁷ Souscrivent fermement aux conclusions du professeur Dobell la ville de Colwood, en Colombie-Britannique, comme en témoigne son mémoire, et le Triangle Mountain Transmission Towers Citizens Committee, comme le révèlent ses propos à la réunion en personne tenue à Colwood, le 21 août 2003. La Ville de Colwood a proposé qu'Industrie Canada crée un système visant à « enregistrer les plaintes de brouillage préjudiciable, à les communiquer au radiodiffuseur pour prise des mesures correctrices nécessaires, à assurer le suivi et à faire en sorte que soient réglés les problèmes ». Elle est d'avis qu'Industrie Canada devrait ordonner que l'exploitant cesse d'utiliser l'émetteur, si cela est nécessaire pour régler le problème de brouillage. Extrait du mémoire présenté par la ville de Colwood, 21 août 2003.

o. Évaluations environnementales préliminaires

Comme nous l'expliquons dans la section C du rapport, aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE)⁸⁸ et du *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*⁸⁹, promulgué en vertu de la LCEE, ne sera exigée une évaluation environnementale relative à l'érection ou à la modification d'une antenne radio ou d'un bâti d'antenne que si Industrie Canada exige que l'exploitant obtienne une licence propre à un emplacement ou à une antenne en particulier en application de l'alinéa 5(1) f) de la *Loi sur la radiocommunication*.

En fait, depuis le milieu des années 1990, Industrie Canada délaisse la délivrance de licences propres à des emplacements en particulier, comme forme d'autorisation radio. Afin de réduire considérablement le nombre de transactions portant sur la délivrance de licences, il fait en effet l'expérience des licences de système et des licences de spectre. Par exemple, le titulaire d'une licence de spectre se voit attribuer des droits d'utilisation du spectre visant des fréquences précises dans une zone géographique bien définie. Il n'est pas tenu de faire approuver l'installation des stations de base.

Dernièrement, la délivrance de licences de spectre est devenue la politique de choix d'Industrie Canada. Voici quelques exemples récents de systèmes de radiocommunication dont l'installation a été autorisée à l'aide d'une licence de spectre : les systèmes fixes d'accès sans fil pour régions rurales qui fonctionnent dans la bande de fréquences de 3400-3550 MHz⁹⁰; les systèmes sans fil point à point ou point à multipoint qui fonctionnent dans les bandes de 38 GHz et 39 GHz⁹¹; les stations d'accès fixe sans fil qui fonctionnent dans les bandes de 2300 MHz; et

⁸⁸ L.C. 1992, chap. 37. Un certain nombre de modifications ont été apportées récemment à la loi. Voir le projet de loi C-9, *Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, promulgué le 30 octobre 2003. Ces modifications n'ont pas trait au processus d'évaluation initiale applicable aux antennes radio.

⁸⁹ *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées - Annexe 1, Partie 1*, DORS./94-636, 7 octobre 1994.

⁹⁰ *Politique de gestion du spectre et des télécommunications*, circulaire des procédures concernant les clients, *Procédure de délivrance des licences pour les systèmes fixes d'accès sans fil dans les régions rurales dans la gamme de fréquences de 3400 à 3500 MHz*, CPC-2-1-19, 1^{re} édition, 1^{er} décembre 1999.

⁹¹ *Politique de gestion du spectre et des télécommunications*, circulaire des procédures concernant les clients, *Procédure de délivrance de licences et procédure de demande pour la bande de 38 GHz*, CPC-2-1-17, 3^e édition, 1^{er} février 2001.

les stations de services de communication sans fil qui fonctionnent dans les bandes de 3500 MHz, dont les licences ont été mises aux enchères par Industrie Canada en février 2004⁹².

Aussi, et peut-être plus important encore, le 1^{er} avril 2004, Industrie Canada a converti les licences d'exploitation de services de téléphonie cellulaire analogue, délivrées au cours des années 1980, et les licences d'exploitation de SCP (téléphonie cellulaire numérique), délivrées durant les années 1990, en un même type de licence de spectre, qui a été octroyée aux soumissionnaires retenus au terme des enchères de spectre (SCP) tenues en 2001⁹³. Grâce à cette mesure réglementaire, Industrie Canada a fait en sorte que l'ensemble des exploitants de services de téléphonie cellulaire au Canada détiennent désormais une « licence de spectre pour services de téléphonie cellulaire/SCP (convergée). Il s'ensuit que les nouvelles installations d'antenne ou les modifications aux systèmes d'antenne existants de téléphonie cellulaire/SCP ne seront pas assujetties à un examen environnemental, à moins qu'ils ne soient co-implantés ou co-modifiés avec un autre type d'appareil radio dont l'exploitation exige une licence propre à un emplacement en particulier, comme les installations hyperfréquences terrestres⁹⁴. Si Industrie Canada compte sur la co-implantation d'appareils radio dont l'exploitation exige une licence propre à un emplacement en particulier pour surveiller les répercussions environnementales des installations d'antenne de téléphonie cellulaire/SCP, nous ne pouvons que constater qu'il assume ses responsabilités en matière d'environnement de manière plutôt désordonnée.

D'autres forces contribuent à l'accroissement du nombre de systèmes d'antenne fixes qui échappent à un examen environnemental. Par exemple, au cours des quelque cinq dernières années, l'industrie de l'électronique a mis au point bon nombre de types d'appareils sans fil

⁹² *Politique de gestion du spectre et des télécommunications, politique et procédures pour la délivrance de licences de spectre par enchère dans les bandes de fréquences de 2300 et de 3500 GHz*, publiée en septembre 2003 et révisée en juillet 2004, à la p. 25.

⁹³ *Politique de gestion du spectre et des télécommunications, politique de délivrance de licence de spectre applicable aux titulaires de licence de systèmes cellulaires et du service de communications personnelles (SCP) en place*, décembre 2003.

⁹⁴ Ces systèmes sans fil fonctionnent dans le spectre ISM. Les bandes ISM sont les parties du spectre des radiofréquences qui sont attribuées au fonctionnement du matériel industriel, scientifique et médical (ISM) qui émet de l'énergie RF lorsqu'il est en marche. Au départ, elles devaient servir comme « bandes de pollution », pour que l'équipement autre que radio puisse émettre de l'énergie radio d'une façon qui ne nuise pas aux activités de radiocommunication.

grand public et commerciaux qui fonctionnent dans des bandes de fréquence exemptes de licence, comme les bandes de 2,4 GHz, 5,8 GHz et 24 GHz⁹⁵.

Le fait qu'un appareil soit exempt de licence ne signifie pas qu'il n'est pas réglementé. Les organismes de réglementation de la radiocommunication ont, en fait, établi des règles, des normes et des caractéristiques techniques applicables à l'appareil en vue de contrôler le brouillage pouvant être causé par un tel dispositif et entre ces dispositifs sans fil.⁹⁶ Ils ont adapté les règles techniques et opérationnelles en fonction d'un tel équipement afin de stimuler le développement de nouveaux réseaux et services sans fil. Le gouvernement du Canada a créé, pour sa part, un programme de « connectivité » qui repose en partie sur le déploiement d'un tel appareil comme moyen relativement peu dispendieux et rapide de faire en sorte que davantage de nos concitoyens aient accès à Internet. Ces politiques ont favorisé encore plus la mise en place de réseaux exempts de licence.

Certains des réseaux sans fil et des liens fixes de transmission que l'on est en train de créer à l'aide d'appareils radio exempts de licence nécessitent l'installation de pylônes d'antenne et d'autres bâtis de très grande taille. Dans de telles situations, il est possible que les lieux environnants subissent des répercussions négatives. Aux termes de la réglementation de la radiocommunication et des politiques environnementales actuelles, les exploitants de ces installations ne seront pas tenus d'effectuer un examen environnemental préliminaire. Nous sommes d'avis qu'il faut adopter une autre politique à cet égard.

En vertu de la *Loi sur la radiocommunication*, le ministre de l'Industrie a en mains de vastes pouvoirs pour « délivrer et assortir de conditions » les licences radio, y compris les licences de spectre. Le paragraphe 5(1) stipule en effet que le ministre peut délivrer des licences « compte tenu des questions qu'il juge pertinentes afin d'assurer la constitution ou les modifications ordonnées de stations de radiocommunication... » Ces pouvoirs peuvent permettre au ministre d'exiger que les demandeurs de licence de spectre effectuent des évaluations environnementales préliminaires et secondaires, comme conditions de délivrance de leurs licences respectives. Le ministère n'aurait plus alors à compter seulement sur les dispositions législatives applicables de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

⁹⁵ Ces systèmes sans fil fonctionnent dans le spectre ISM. Les bandes ISM sont les parties du spectre des radiofréquences qui sont attribuées au fonctionnement du matériel industriel, scientifique et médical (ISM) qui émet de l'énergie RF lorsqu'il est en marche. Au départ, elles devaient servir comme « bandes de pollution », pour que l'équipement autre que radio puisse émettre de l'énergie radio d'une façon qui ne nuise pas aux activités de radiocommunication.

⁹⁶ La série de normes 802.11 renferme ces types de caractéristiques techniques.

De même, le gouverneur en conseil peut, aux termes des vastes pouvoirs que lui confère l'alinéa 6(1) m) de la *Loi sur la radiocommunication*, exempter des appareils radio des exigences en matière de délivrance de licence et définir les qualités requises pour obtenir une telle exemption. Il se peut que ce pouvoir permette de prendre des règlements visant à exiger que soit effectuée une évaluation environnementale pour l'exploitation de matériel exempt de licence, lorsque les autorités jugent que, dans les circonstances, cela peut avoir des répercussions négatives sur l'environnement.

Recommandation 15 - Qu'Industrie Canada veuille à ce que les promoteurs d'antennes ou de bâtis importants soient tenus de procéder à une évaluation environnementale de leurs installations. Cette évaluation devrait être requise même si le réseau radiophonique est exempt de licence.

p. Pylônes et collisions avec des oiseaux

Les oiseaux sont un lien vital dans l'écosystème.⁹⁷ Plus de 50 millions d'oiseaux un peu partout dans le monde migrent vers une destination ou une autre, et on craint de plus en plus que les pylônes de radiodiffusion et de télécommunication présentent un danger pour les mouvements migratoires⁹⁸ ou quotidiens des oiseaux⁹⁹. Le nombre d'oiseaux « tués par collision avec un pylône » semble être inconnu, mais il fait l'objet de beaucoup d'hypothèses¹⁰⁰. Même si l'on ne dispose pas de données concrètes, il n'en demeure pas moins que le nombre de morts à grande échelle et les effets cumulatifs provoqués par des collisions régulières suscitent d'importantes préoccupations¹⁰¹. Sur les quelque 80 mémoires que nous avons reçus dans le

⁹⁷ Wendy K. Weisensel, *Battered by Airwaves? Wisconsin Natural Resources Magazine* (février 2000); en ligne : <<http://www.wnrmag.com/stories/2000/feb00/birdtower.htm>>.

⁹⁸ Paul K. Anderson, *Wireless Telecommunications and Night Flying Birds: We May be Sacrificing Millions of Migrants for Convenience, Entertainment and Profit*, *Biodiversity* 4:1 (2003) 10, à la p. 10.

⁹⁹ Mémoire du Service canadien de la faune.

¹⁰⁰ Par exemple, dans son mémoire daté du 24 octobre 2003, la Fédération canadienne de la nature estime que « entre 4 et 50 millions d'oiseaux sont tués chaque année aux États-Unis ». Selon la Federal Communications Commission des États-Unis : « À notre connaissance, à ce jour, il n'y a pas eu un nombre suffisant d'études pour soutenir l'établissement d'une estimation fiable du nombre d'oiseaux migratoires qui peuvent être morts par suite de collisions... » Extrait du mémoire présenté par la Federal Communications Commission (FCC), *FCC Opens Inquiry to Study the Impact Communications Towers May Have on Migratory Birds*, (20 août 2003); en ligne : <http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-238058A1.doc>.

¹⁰¹ Mémoire d'Études d'Oiseaux Canada, 24 octobre 2004.

cadre de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne, quatre portaient sur les effets des pylônes sur les oiseaux¹⁰².

Le Canada est tenu, aux termes d'une obligation internationale visée par la *Convention concernant les oiseaux migrateurs*¹⁰³ de protéger les oiseaux migratoires et leurs nids. Même si la convention n'aborde pas explicitement les pylônes de radiodiffusion et de télécommunication, il n'en demeure pas moins que, dans l'article deux du protocole conclu entre le Canada et les États-Unis, les pays ont convenu de gérer les oiseaux migratoires, de protéger l'habitat nécessaire pour la conservation des oiseaux migratoires et d'enrichir, de mettre en commun et d'utiliser l'information scientifique pertinente. Cet article pourrait obliger le Canada à mener des études sur les effets des pylônes de communication (sur son territoire) sur les populations d'oiseaux migrateurs, ainsi qu'à mettre en oeuvre des mesures visant à réduire le nombre de morts d'oiseaux.

On sait peu de choses sur le degré de succès des mesures prises pour éviter les collisions d'oiseaux avec les pylônes. On suppose que l'apport de modifications à la couleur ou au type d'éclairage du pylône ou à sa conception ou à sa structure contribuera à prévenir les collisions¹⁰⁴. Nous sommes d'avis qu'il faut effectuer davantage de travaux de recherche sur les relations entre les collisions d'oiseaux, l'éclairage, la hauteur du pylône et le terrain, ainsi que sur les distractions environnementales comme l'éclairage des villes et des autoroutes¹⁰⁵.

Jusqu'à ce qu'on dispose de travaux de recherche plus conclusifs, les groupes qui s'intéressent aux populations d'oiseaux migratoires proposent plusieurs mesures que pourraient prendre les promoteurs d'antenne en vue de protéger ces populations. Ils recommandent que, durant les consultations sur le choix de l'emplacement des antennes, on demande l'avis des groupes voués à la protection de la faune et de la nature au sujet des mouvements migratoires locaux¹⁰⁶. Ils proposent aussi que les emplacements et les pylônes d'antenne soient partagés par

¹⁰² Voir le mémoire du Service canadien de la faune, le mémoire de la Fédération canadienne de la nature, 24 octobre 2003, le mémoire d'Études d'Oiseaux Canada, 24 octobre 2004 et le mémoire de la Niagara Peninsula Hawkwatch, 16 janvier 2004.

¹⁰³ *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, ch. 22; en ligne : ministère de la Justice du Canada : <<http://lois.justice.gc.ca/fr/M-7.01/index.html>>.

¹⁰⁴ Weisensel, *Battered by Airwaves?*

¹⁰⁵ Anderson, à la p. 16.

¹⁰⁶ Mémoire du Service canadien de la faune.

plusieurs utilisateurs en vue de réduire le nombre total de pylônes. Ils exhortent les utilisateurs à ne pas installer des pylônes dans les zones humides ou près des zones humides, dans les zones où on observe une incidence élevée de brouillard et une couverture de nuages à faible hauteur ou dans des habitats où vivent des espèces menacées ou en voie de disparition. Ils recommandent que le nombre de haubans soit réduit au minimum et qu'ils soient dotés de balises pour accroître leur visibilité¹⁰⁷. Ils recommandent, de plus, que les pylônes soient inspectés par des parties indépendantes dans le but de surveiller les morts d'oiseaux causés par des pylônes ainsi que de cerner et de régler les autres problèmes¹⁰⁸. Enfin, ils plaident en faveur de l'adoption d'un protocole national portant sur le choix de l'emplacement des antennes, ayant pour objet de diminuer les menaces que les pylônes posent aux oiseaux¹⁰⁹.

Les groupes qui s'intéressent aux populations d'oiseaux migratoires se sont aussi dits préoccupés par le fait que *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* exclut bon nombre de pylônes de l'obligation de faire l'objet d'une évaluation environnementale. Nous estimons que les autorités pourraient peut-être utiliser la loi pour soutenir l'obligation d'examiner la situation des morts d'oiseaux en cas d'évaluation environnementale

Selon l'article 2 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* :

« évaluation environnementale » Évaluation des effets environnementaux d'un projet effectuée conformément à la présente loi et aux règlements.

« effets environnementaux » les changements que la réalisation d'un projet risque de causer à l'environnement -- notamment à une espèce sauvage inscrite, à son habitat essentiel ou à la résidence des individus de cette espèce, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les espèces en péril* --

« environnement » Ensemble des conditions et des éléments naturels de la Terre, notamment : ...les êtres vivants;

Il est important de noter que la définition de « effets environnementaux » signifie ... « les changements que la réalisation d'un projet risque de causer à l'environnement...» (soulignement ajouté).

¹⁰⁷ Procès-verbal de la téléconférence du Bird Collision Group tenue dans le cadre de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne (23 mars 2004).

¹⁰⁸ Mémoire de la Niagara Peninsula Hawkwatch, 16 janvier 2004, à la p. 2-3.

¹⁰⁹ Mémoire du Service canadien de la faune; mémoire de la Fédération canadienne de la nature, 24 octobre 2003.

Il est raisonnable de conclure, à partir de ces définitions, que les « effets environnementaux » visés par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* englobent la mortalité aviaire attribuable à une collision avec les pylônes d'antenne radio, ou avec leurs haubans, qui sont érigés dans des endroits se trouvant sur le parcours des mouvements migratoires des oiseaux. Si cette conclusion s'avère être vraie, lorsque le promoteur d'une station radio de type 1 effectue une évaluation environnementale préliminaire, il devrait prendre en considération cette préoccupation quand il remplit la partie B du formulaire d'attestation, qui est joint en annexe à la CPC-2-0-03. À cet égard, il est intéressant de noter que la version de 1992 du formulaire d'attestation faisait référence explicitement aux oiseaux migrateurs. En réponse à la question 4 de ce formulaire, le promoteur d'antenne devait préciser si la station allait entraver ou non les mouvements migratoires, p. ex., des oiseaux, des caribous, etc.¹¹⁰.

Advenant qu'Industrie Canada accepte et mette en oeuvre la recommandation 15, le promoteur d'antenne, quel qu'il soit (type 1 ou type 2), souhaitant faire approuver un bâti d'antenne important devrait être tenu de prendre en considération les répercussions sur les oiseaux migratoires.

Recommandation 16 - Que lorsque la CPC-2-0-03 sera révisée la prochaine fois on prévoit de demander à ceux qui sont tenus de remplir le formulaire d'attestation de prendre en considération les répercussions nuisibles qu'un pylône d'antenne ou les haubans pourraient avoir sur le parcours des oiseaux migrateurs. Industrie Canada et Environnement Canada devraient effectuer en collaboration un examen de la littérature relative aux collisions d'oiseaux avec les pylônes d'antenne, pour qu'on puisse mieux comprendre l'envergure du problème et les options quant aux mesures correctrices possibles.

¹¹⁰ Extrait tiré de *Processus d'évaluation environnementale relative aux activités de gestion du spectre*, CPC-2-0-03 (provisoire), 2^e édition, 1^{er} février, 1992, à la p. 15.

Question 1 b). Quels sont les délais dont devraient être assortis le processus d’approbation du choix de l’emplacement d’un pylône d’antenne particulier et le processus de règlement des différends connexes?

Du point de vue de toutes les parties concernées par ces processus liés à l’emplacement des pylônes et au règlement des différends, les questions de la fixation et de l’application des délais sont très importantes. La politique-cadre applicable aux consultations et aux négociations nécessaires doit trouver un juste équilibre entre la structure, la certitude et la souplesse. Un processus non structuré ou incertain peut donner lieu à des débats prolongés au sujet des antennes proposées, frustrant et qui consommera beaucoup de ressources pour les promoteurs, les autorités responsables de l’utilisation du sol, les membres concernés du public et Industrie Canada. De plus, de nombreux promoteurs d’antenne commerciaux subissent d’importantes pressions concurrentielles et financières qui les poussent à établir, développer et améliorer leurs réseaux le plus rapidement possible¹¹¹. Évidemment, un processus de consultation trop structuré assorti de délais trop rigoureusement appliqués ne pourra être adapté au degré de sensibilité, faible ou élevé, dont ferait l’objet un emplacement donné.

a. Délais actuels

Comme le décrit la section C du présent rapport, les éléments de la politique qui encadrent le processus de consultation au sujet de l’utilisation du sol applicables à une catégorie donnée de station radio pourrait se retrouver dans différentes sources. Ces sources sont notamment les conditions de l’octroi de la licence pour cette catégorie de station radio, les documents spécifiques de la politique applicables à la station et le document qui énonce la politique et la procédure générale intitulé *Processus environnemental, champs de radiofréquences et consultation sur l’utilisation du sol*, (CPC-2-0-03)¹¹². Il faut aussi noter qu’une partie de l’équipement radio exempté de licence est assujettie à des conditions et spécifications incluant l’obligation de suivre.

¹¹¹ Par exemple, dans sa présentation au sujet du présent examen de la politique, l’Association canadienne des télécommunications sans fil (ARC) a signalé que les changements apportés par Industrie Canada au régime des licences des entreprises de service cellulaire et de SCP signifiera que ces entreprises paieront des droits de licence radio en fonction de la zone géographique de service, qu’elles exploitent ou non une infrastructure réseau dans cette zone. Voir : présentation officielle écrite de l’ARC, 9 octobre 2003, p. 10. De plus, Bell Wireless Alliance insistait sur les forces concurrentielles s’exerçant sur les nouveaux fournisseurs de SCP dans la gamme de fréquence de 2 GHz en notant qu’ils doivent montrer à Industrie Canada qu’ils se sont servis du spectre dans les cinq ans qui suivent l’octroi de la licence. D’après la présentation officielle écrite de Bell Wireless Alliance, 10 mars 2004, p. 5.

¹¹² Circulaire des procédures concernant les clients, CPC-2-0-03, numéro 3, 24 juin 1995.

Le document CPC-2-0-03 décrit deux modèles fondamentaux de consultation au sujet de l'utilisation du sol. Chacun peut être modifié au moyen des conditions des licences et d'autres politiques. Le premier modèle est un processus de consultation structuré qui comporte des étapes, des délais, un formulaire d'attestation qui doit être présenté à Industrie Canada et un protocole de règlement des différends. Ce modèle structuré s'applique à toutes les stations radio qui doivent faire approuver un site particulier par Industrie Canada avant que la construction d'un système d'antenne ne puisse commencer. Comme on l'a déjà expliqué, les stations radio qui requièrent une licence spécifique d'un site sont appelées stations de « type 1 » dans la circulaire. Il s'agit notamment de toutes les entreprises de radiodiffusion qui ont besoin d'une licence en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* et de toutes les autres catégories de stations qui exigent une licence radio traditionnelle (ce type de licence a toujours été spécifiques du site). Toutes les entreprises de radiodiffusion doivent consulter les autorités pertinentes chargées de l'utilisation du sol dans tous les cas. Les autres stations de type 1 ne doivent consulter que si la proposition relative à leur antenne est considérée comme un « bâti d'antenne important ». Le processus de consultation employé pour chacune des diverses catégories d'entreprises de radiodiffusion a été complété par des exigences plus particulières relatives aux avis et à la divulgation (des détails de la demande de licence). Ces modifications ont été ajoutées sous forme de conditions de licence aux certificats de radiodiffusion respectifs.

Le deuxième modèle de consultation au sujet de l'utilisation du sol décrit dans CPC-2-0-03 est très souple. La circulaire ne décrit pas d'étapes à suivre, de délai à respecter ou de protocole de règlement des différends pour ce modèle et aucun formulaire n'est présenté au Ministère¹¹³. Il s'agit de stations radio de « type 2 » qui sont ou bien exemptées de licence ou bien qui exigent un type de licence non spécifique du site. Le modèle flexible peut être et il est souvent modifié par les conditions des licences et d'autres politiques. Par exemple, toutes les catégories de station radio maintenant couvertes par les « licences du spectre » correspondent à la désignation de type 2, mais Industrie Canada a complété le processus fondamental de consultation sur l'utilisation du sol applicable à des catégories données de licence du spectre. Ces modifications ont été intégrées aux modalités des licences. On trouvera ci-après des

¹¹³ Notons l'exception des systèmes d'accès fixe sans fil (AFSF) des régions rurales, exploités dans la gamme de fréquence 3400-3550 MHz. Il s'agit de stations de type 2 autorisées par les licences de spectre. L'une des conditions de cette licence de spectre exige que tous les demandeurs présentent à Industrie Canada une attestation montrant qu'ils ont respecté les procédures d'autorisation applicables à des stations radio non spécifiques d'un site, comme l'indique le document CPC-2-0-03. Cela signifierait que le demandeur doit remplir et présenter la partie C du formulaire d'attestation jointe à la circulaire politique sous la forme de l'« annexe 1 ». La partie C fait très brièvement le point des consultations relatives à l'utilisation du sol. Voir : *Gestion du spectre et politique de télécommunication*, Circulaire des procédures concernant les clients, « Procédure de délivrance de licences pour les systèmes fixes d'accès sans fil dans les régions rurales dans la gamme de fréquences de 3 400 à 3 550 MHz », CPC-2-1-19, numéro 1, 1^{er} décembre 1999.

modifications apportées dans le cas de certaines stations radio de type 2 couvertes par les licences du spectre.

La présente sous-section du rapport sur les antennes réclame que la politique recommande les délais convenant à l'approbation de l'emplacement des antennes et le règlement des différends dans le cas d'un pylône d'antenne donné. Il est intéressant de noter que parmi les documents d'Industrie Canada sur les licences et les politiques relatives à la consultation sur l'utilisation du sol, seule la circulaire CPC-2-0-03 prévoit des délais pour les consultations et pour le règlement des différends et qui ne s'appliquent qu'aux stations de type 1. Pour les stations radio de type 1, Industrie Canada prévoit deux périodes consécutives de 60 jours pour les consultations, les négociations et les activités nécessaires au règlement des différends. La circulaire CPC-2-0-03 indique ce qui suit :

Les circonstances peuvent varier mais le Ministère croit qu'à partir du moment où le responsable de l'utilisation du sol a été avisé, celui-ci doit faire connaître au requérant sa décision dans les 60 jours suite à la réception de la demande. Tout le processus de consultation devrait être terminé dans un délai de 120 jours.¹¹⁴

Il semblerait que la première période de 60 jours vise à permettre à l'autorité responsable de l'utilisation du sol de procéder à des examens, à des consultations et à obtenir des éclaircissements au sujet de la propositions relatives aux antennes, et que la deuxième période de 60 jours (un maximum de 120 jours en tout) doit servir à la négociation et au règlement des différends. Au cas où l'autorité responsable de l'utilisation du sol et où le promoteur d'une antenne de type 1 a besoin de plus de temps pour négocier un règlement satisfaisant, ou encore si les négociations sont suspendues mais si Industrie Canada espère qu'en consacrant plus de temps on parviendra à un règlement, la CPC prévoit des prolongations spéciales, comme suit :

« Si un responsable de l'utilisation du sol s'oppose à une demande, le Ministère s'assurera que les deux parties ont eu des possibilités suffisantes de négocier avant qu'une requête ne soit faite pour délivrer l'autorisation. »

¹¹⁴ CPC-2-0-03, p. 4.

Dans la CPC, Industrie Canada a reconnu ne pas avoir de pouvoir sur les responsables de la réglementation provinciale ou locale applicable à l'utilisation du sol¹¹⁵. Ces processus de consultation sont tout simplement accessibles pour leur permettre d'influer sur le choix de l'emplacement et l'impact visuel des pylônes d'antennes. Si le promoteur de l'antenne est un radiodiffuseur, ou si le promoteur souhaite établir ou modifier un bâti d'antenne important d'une autre station de type 1 station, il doit obtenir une approbation finale de la part d'Industrie Canada qui doit lui délivrer une licence de station particulière.

Si le promoteur de l'antenne d'une station autre qu'une station de radiodiffusion de type 1 informe Industrie Canada de sa décision que les consultations relatives à l'utilisation du sol ne sont pas nécessaires parce que le bâti proposé n'est pas important, le Ministère continuera à traiter la demande jusqu'à ce qu'il reçoive les objections de l'autorité pertinente chargée de l'utilisation du sol. Si l'autorité ne profite pas de l'occasion de consulter, néglige de faire connaître son point de vue au promoteur de l'antenne ou fait des demandes déraisonnables (ou inconstitutionnelles) d'accommodements en rapport avec l'installation proposée, Industrie Canada peut, évidemment, délivrer le certificat ou la licence.

Si Industrie Canada conclut que les consultations entre l'autorité chargée de l'utilisation du sol et le promoteur de l'antenne sont dans une impasse, et si un règlement mutuellement acceptable n'est pas possible, le promoteur de l'antenne a alors le droit de présenter par écrit au Ministère une demande (requête) pour que la licence soit octroyée. La requête doit décrire tous les efforts déployés par le promoteur pour prendre en compte les préoccupations soulevées par le responsable de l'utilisation du sol et comporter ce qui suit : « un résumé chronologique de toutes les démarches (lettres, réunions, consultation, etc.); es exigences relatives à l'installation du site en question; les raisons pour lesquelles l'emplacement a été proposé; enfin, une énumération des autres sites proposés et les raisons pour lesquelles ils ont été refusés, y compris une estimation des coûts ainsi que l'analyse technique ¹¹⁶. Industrie Canada peut alors tenter de résoudre le litige, refuser d'accorder une licence, délivrer la licence dans les conditions énoncées dans la demande originale ou accorder la licence modifiée de manière à offrir une solution équilibrée aux parties. La circulaire CPC-2-0-03 ne prévoit pas de délais dans le cas d'une telle impasse (règlement des différends).

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 5.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 7.

Comme le décrit la circulaire politique, on s'attend à ce que le promoteur des bâtis d'antenne « importants » de type 2 consulte le responsable de l'utilisation du sol et tienne compte consciencieusement des préoccupations exprimées par la collectivité¹¹⁷. Comme on l'a vu, ces consultations ne sont assorties d'aucun processus ou délai particulier mais, en fin de compte, si Industrie Canada croit que l'installation du bâti d'antenne ne convient pas pour les environs, il peut exiger un mémoire écrit qui expliquerait les raisons pour lesquelles l'installation ne devrait pas être modifiée ou démantelée¹¹⁸.

Depuis huit ans, Industrie Canada expérimente une option appelée « licences de spectre ». Par définition, conformément à l'article 2 de la *Loi sur la radiocommunication*, une licence de spectre ne donne pas une autorisation spécifique d'un site. Ainsi, dans la mesure où les stations radio fixes (avec systèmes d'antennes) sont déployées conformément à une catégorie donnée de licence du spectre, il s'agit de stations radio de type 2 qui sont visées par le modèle souple de consultation au sujet de l'utilisation du sol.

Dans le cas de certaines des catégories de licence de spectre, ce modèle de consultation de base a été modifié en rapport avec la question 1 b) de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antennes. Par exemple, en date du 1^{er} avril 2004, un régime (convergent) de licence de spectre a été appliqué à tous les fournisseurs de service cellulaire/SCP au Canada. Suivant les conditions des licences de cette catégorie d'autorisation radio, les titulaires de licence doivent amorcer « une consultation significative » avec « toutes les municipalités ou responsables locaux de l'utilisation du sol », au sujet de l'établissement de chaque station radio « dans le but de parvenir à des solutions consensuelles ». Ces mentions ne figurent pas dans la circulaire CPC-2-0-03 en rapport avec les modèles fondamentaux d'utilisation du sol pour les stations radio de type 2 ou de type 1. La condition suivante de la licence concerne plus particulièrement la nécessité d'imposer un délai pour faire approuver l'emplacement des antennes et résoudre des différends au sujet d'un emplacement donné :

« L'installation d'un bâti d'antenne doit être retardée pour donner suffisamment de temps au Ministère pour procéder à un examen si, après avoir envisagé des options raisonnables

¹¹⁷ *Ibid.* CPC, p. 8-9.

¹¹⁸ Dans une cause très récente entendue par la Cour fédérale du Canada, une injonction a été délivrée par le tribunal, qui a fait respecter une ordonnance émise par Industrie Canada à un radio-amateur, pour réduire la hauteur de son pylône d'antenne à 40 pieds du sol. Le radioamateur n'avait pas procédé à des consultations pour des bâtis d'antenne de type 2. Voir : *Ministre de l'Industrie c. James W. Thompson*, (2004) Dossier : T-569-3; 2004 CF 265 (Section de première instance).

en ce qui concerne les solutions de rechange et les consultations, les négociations de consultation restent infructueuses. »

Cette condition de licence semble prévoir un processus de règlement des différends très souple, où Industrie Canada joue le rôle de décideur. Même si cette modification apportée au modèle de consultation de base applicable aux stations radio de type 2 est bien accueillie, elle ne prévoit pas de délai pour résoudre des impasses, ce qui s'est déjà révélé problématique dans le cas du choix de l'emplacement de quelques antennes. Suivant cette condition, en cas d'impasse, l'installation d'un système d'antennes doit être retardée de manière à donner suffisamment de temps au Ministère pour procéder à un examen. Dans certains cas, les promoteurs d'antennes ont insisté sur le fait qu'il s'était déjà écoulé suffisamment de temps pour que le Ministère mène à bien son examen (et prenne une décision). Par conséquent, le promoteur a demandé à pouvoir commencer immédiatement la construction. Les promoteurs sont d'avis que le mot *suffisamment* devrait être jugé de manière objective, en tenant compte des pressions importantes qui s'exercent pour que les fournisseurs de service cellulaire/SCP développent leurs réseaux. Il faut rappeler qu'il n'existe pas d'autorisation spécifique de l'emplacement à refuser dans de telles circonstances et que le peu de consultations au sujet des détails de la politique sur l'utilisation du sol dans le cas des stations radio de type 2, contenue dans la circulaire CPC-2-0-03, n'aiderait pas du tout le Ministère.

La condition susmentionnée a aussi été ajoutée aux licences de spectre qui s'appliquent aux stations d'accès fixes sans fil (AFSF) des bandes de fréquence de 2300 MHz et des stations des services de communication sans fil fonctionnant dans les bandes de fréquences de 3500 MHz qui ont été vendues aux enchères par Industrie Canada en février 2004¹¹⁹. Le seul changement de la politique qui se répercute sur cette condition visant ces deux nouvelles licences du spectre veut qu'il ne s'applique qu'aux bâtis d'antenne « importants » (ce terme n'a pas non plus été défini).

b. *Opinions au sujet de l'utilité des délais actuels*

Avant de formuler des recommandations relatives à l'utilité des délais actuels prévus dans la CPC-2-0-03, il faut être attentif aux opinions de ceux qui sont le plus concernés par le

¹¹⁹ Voir : *Gestion du spectre et politique de télécommunication* : « Politique et procédures pour la délivrance de licences de spectre par enchère dans les bandes de fréquences de 2 300 et de 3 500 MHz », document publié en septembre 2003 et révisé en juillet 2004, p. 25.

processus. La présente sous-section du rapport final portera sur un grand nombre des points de vue soumis dans le cadre de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne¹²⁰.

La plupart des grands utilisateurs commerciaux du spectre (c.-à-d. les radiodiffuseurs et les fournisseurs de service cellulaire et de SCP) appuyaient les délais de 60 + 60 jours figurant dans la CPC à condition qu'on fasse davantage respecter ces délais dans l'avenir¹²¹. Dans sa présentation, l'Association canadienne des télécommunications sans fil (ACTSF)¹²² a indiqué qu'au Royaume-Uni, les dispositions du *Town and Country Planning (General Permitted Development) (Amendment) (England) Order 2001*¹²³ permettent de procéder automatiquement à l'établissement de l'antenne proposée si l'autorité locale chargée de la planification n'a pas répondu à la demande dans les 56 jours suivant sa réception¹²⁴. D'autres membres de l'industrie canadienne de la radiocommunication étaient aussi d'avis que le processus de consultation locale devrait prendre fin à la fin de la première période de 60 jours si l'autorité responsable de l'utilisation du sol n'a pas réagi. Telus Communications a proposé que, dans l'avenir, les objections soulevées au cours des consultations locales, qui ne correspondent pas au processus prévu dans la CPC, ne soient pas utilisées pour déterminer si la concurrence a été réalisée¹²⁵.

¹²⁰ Les résultats obtenus avec le questionnaire en ligne sur le site Web de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne a révélé que d'après plus de 40 % des répondants, les délais sont « à peu près » justes, même si des membres du public ont moins tendance à être de cet avis que les radioamateurs, les membres de l'industrie ou les représentants du gouvernement local.

¹²¹ Voir, par exemple, la présentation officielle écrite du Conseil consultatif canadien de la radio datée du 17 octobre 2003; la présentation officielle écrite de la Société Radio-Canada datée du 23 octobre 2003; la présentation officielle écrite de l'Association canadienne des télécommunications sans fil datée du 9 octobre 2003; la présentation officielle écrite de Telus Communications Inc. datée du 10 octobre 2003; la présentation officielle écrite de Rogers Communications Inc. d'octobre 2003. La présentation de la Bell Wireless Alliance datée du 10 mars 2004. Le Conseil consultatif canadien de la radio affirmait que même si les autorités fédérales chargées de la réglementation ne pouvaient obliger les responsables de l'utilisation du sol à participer ou à respecter les délais, elles pouvaient refuser d'accepter des objections qui n'ont pas été présentées à temps (p. 5). Même s'il ne s'agit pas d'une organisation de l'industrie, le ministère canadien de la Défense nationale, dans sa présentation officielle écrite datée du 26 septembre 2003 offrait la suggestion suivante : la CPC pourrait être renforcée dans les cas où les délais - du processus de consultation - ne sont pas respectés par le responsable de l'utilisation du sol. Industrie Canada devrait être en mesure d'évaluer si un responsable de l'utilisation du sol a fait tous les efforts possibles pour respecter ces délais.

¹²² Présentation officielle écrite de l'ACTSF, 9 octobre 2003, p. 9.

¹²³ *Town and Country Planning (General Permitted Development) (Amendment) (England) Order 2001*, No. 2781 en ligne : Her Majesty's Stationary Office <<http://www.hmso.gov.uk/si/si2001/20012718.htm>>.

¹²⁴ *Ibid.*, A.3(7).

¹²⁵ Présentation officielle écrite de Telus Communications Inc., datée du 10 octobre 2003.

Dans la plupart des présentations faites au nom des entreprises de service cellulaire et de SCP, on acceptait qu'Industrie Canada devrait pouvoir accorder des prolongations spéciales en cas de motifs impérieux¹²⁶, tout en soulignant que « les retards imposent des coûts et des risques injustes aux radiodiffuseurs et aux entreprises, tout en privant les clients et les utilisateurs résidentiels et commerciaux d'un choix de services et des fournisseurs qu'ils demandent et méritent »¹²⁷. Au cours d'une réunion qui a eu lieu à Ottawa, une entreprise de service cellulaire/SCP s'est plainte d'avoir attendu plus de 500 jours qu'Industrie Canada mette fin à des consultations locales qui n'avançaient pas.

Dans sa présentation officielle reliée au présent examen de la politique, l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) a exprimé de la frustration à l'égard du fait que les *Règles et procédures sur la radiodiffusion* (RPR) exigent que les radiodiffuseurs terminent toutes les consultations locales avant qu'Industrie Canada n'entreprenne l'évaluation technique des propositions relatives aux antennes¹²⁸. Cette séquence est d'autant plus importante que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) n'examinera pas une demande de licence de radiodiffusion en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, tant que le ministre de l'Industrie n'aura pas émis de certificat de radiodiffusion en vertu de la *Loi sur la radiocommunication*. L'ACR a demandé instamment que les radiodiffuseurs soit exemptés des exigences et que la consultation locale soit la dernière exigence à respecter. Ainsi, d'après l'ARC, on réduirait le fardeau de la réglementation imposée aux radiodiffuseurs, aux responsables de l'utilisation du sol et à Industrie Canada; on éliminerait les préoccupations relatives à la confidentialité (les demandeurs ne souhaitent pas que les détails de leurs propositions d'affaires parviennent aux oreilles de leurs concurrents) et on réduirait certaines pressions liées au respect rigoureux des délais applicables aux consultations locales. Autrement, si la séquence des approbations des radiodiffuseurs restait inchangée, alors l'ARC demande qu'on fasse respecter plus rigoureusement les délais applicables aux consultations relatives à l'utilisation du sol¹²⁹. L'ARC l'a bien montré en affirmant ce qui suit :

¹²⁶ Présentation officielle écrite de l'Association canadienne des télécommunications sans fil, datée du 9 octobre 2003, p. 8-9.

¹²⁷ Présentation officielle écrite de Rogers Communications Inc., p. 13.

¹²⁸ Les radiodiffuseurs ont l'instruction de divulguer les grandes lignes de leurs propositions relatives à une antenne au responsable de l'utilisation du sol au plus tard le jour où le radiodiffuseur présente sa demande à Industrie Canada.

¹²⁹ Dans un grand nombre des présentations officielles écrites faites au nom de l'industrie de la radiocommunication, on déplorait qu'Industrie Canada ait tant hésité à mettre fin aux consultations relatives à l'utilisation du sol ayant dépassé le délai prévu dans la circulaire CPC-2-0-03 et on avait peu d'espoir d'en venir

Il est illogique d'exiger que tous les autres participants du processus de délivrance des licences de radiodiffusion respectent les délais de présentation et de ne pas exiger la même chose des responsables locaux de l'utilisation du sol¹³⁰.

D'après les nombreux radioamateurs qui ont fait des présentations dans le cadre du présent examen de la politique, les délais prévus dans l'actuelle CPC (pour les stations de type 1) pourraient convenir dans le cas de l'approbation des bâtis d'antennes radio commerciaux, mais ils ne conviennent pas dans le cas des systèmes d'antenne des radioamateurs. Les radioamateurs ont notamment proposé qu'on les exempte de toutes les exigences relatives à des consultations locales¹³¹ ou qu'on maintienne le modèle de consultation souple (type 2) à condition d'ajouter des délais correspondant au type de système d'antenne considéré¹³². Dans leur présentation officielle écrite, les Radio Amateurs du Canada (RAC) ont clairement fait la distinction entre le traitement approprié des bâtis commerciaux et des bâtis amateurs, et ils ont formulé plusieurs suggestions :

Les RAC considèrent que ces délais [figurant dans la CPC] ont bien fonctionné dans le cas des consultations sur les pylônes de radioamateur, mais qu'ils conviennent véritablement mieux aux consultations relatives à des installations de type 1. Les installations de type 2 ne sont pas spécifiques du site et comme il ne revient pas à Industrie Canada d'approuver l'emplacement de l'installation au sein de l'environnement radio existant, on considère qu'il devrait être possible de raccourcir le temps prévu pour les consultations au sujet des installations de type 2.

...

Les RAC recommandent qu'on établisse des procédures générales applicables aux consultations portant sur les bâtis des antennes de station de type 2 et que des lignes directrices et des délais soient fixés de manière à ce que des mesures puissent être prises si le processus de consultation au sujet des pylônes échouait. Les RAC recommandent que le délai applicable aux installations de type 2 soit porté à 45 jours. Les RAC sont d'accord avec le Conseil consultatif de la radio du Canada sur le fait que tous les délais publiés dans la circulaire CPC-2-0-03

à un règlement négocié.

¹³⁰ Les suggestions de l'Association canadienne des radiodiffuseurs se trouvent aux pages 11-12 de sa présentation officielle écrite datée du 17 octobre 2003.

¹³¹ Présentation officielle écrite de Nora Hague datée du 17 octobre 2003.

¹³² Par exemple, Lloyd W. Hofmann, dans sa présentation officielle écrite datée du 3 juillet 2003, a proposé un processus de consultation de 14 jours pour les installations de moins de 25 m, avec 30 à 90 jours dans le cadre des installations spéciales ou améliorées.

doivent être respectés par les responsables de l'utilisation du sol et par les promoteurs des pylônes, dans tous les cas. Si les parties ne peuvent prendre de décision dans les délais prescrits, alors la décision finale au sujet de l'emplacement des pylônes et de leurs caractéristiques **doit** (en relief dans le texte original) revenir à Industrie Canada et le Ministère, à son tour, doit prendre des décisions, en temps utile¹³³.

Un autre amateur a laissé entendre qu'un cadre de consultation plus structuré faciliterait le processus d'approbation dans tous les cas et que les utilisateurs de la radioamateur ne s'opposeraient pas à une structure plus développée du moment qu'elle leur permette d'ériger un bâti d'antenne convenable¹³⁴.

Les municipalités et les groupes communautaires du Canada ne partageaient pas la même opinion sur les délais qui figurent actuellement dans la circulaire CPC-2-0-03. Certains étaient d'avis que les délais existants sont appropriés et suffisants¹³⁵ alors que d'autres réclamaient instamment leur modification. On a notamment proposé de ne faire commencer la période de 60 jours qu'après que le responsable de l'utilisation du sol a reçu toute l'information nécessaire en vue d'une réunion publique (si une réunion est nécessaire)¹³⁶; de faire varier les délais suivant les commentaires et le niveau d'opposition noté lors de la rencontre publique¹³⁷; de faire commencer la consultation au moins 6 mois avant la date de l'installation du bâti d'antenne¹³⁸; et d'exiger des promoteurs qu'ils présentent une étude d'impact détaillée qui pourrait être considérée par toutes les parties, par étape¹³⁹. La Fédération canadienne des municipalités (FCM)

¹³³ Présentation officielle écrite des Radio Amateurs du Canada, datée du 10 octobre 2003, p. 13-14.

¹³⁴ Présentation officielle écrite de Timothy S. Ellam datée du 16 octobre 2003, p. 2.

¹³⁵ Présentation officielle écrite de la Ville de Leduc datée du 20 octobre 2003; présentation officielle écrite de la Ville d'Ottawa, datée du 29 octobre 2003.

¹³⁶ Présentation officielle écrite de la Ville d'Oshawa datée du 6 août 2003, p. 2.

¹³⁷ Présentation officielle écrite de la ville d'East Gwillimbury datée du 8 août 2003.

¹³⁸ Présentation officielle écrite de l'association communautaire d'Hidden Valley datée du 22 octobre 2003.

¹³⁹ Présentation officielle écrite de Ciel noir et environnement visuel Laurentides (CNEL), datée du 14 septembre 2003.

a insisté pour que toutes les réformes du processus respectent la sphère de compétence des gouvernements municipaux¹⁴⁰.

En ce qui concerne la sélection des délais appropriés pour les consultations avec les responsables de l'utilisation du sol, un dernier point pourrait être particulièrement utile. Pendant la collecte des données pour ce projet, les municipalités et les entreprises de service cellulaire/SCP ont été invitées à envoyer des copies des protocoles de consultation locale négociés entre elles. Environ 18 échantillons ont été transmis. Il est instructif de noter que la plupart des protocoles se sont servis des mêmes délais que ceux qui étaient spécifiés dans la circulaire CPC-2-0-03 pour les stations radio de type 1 (60 jours + 60 jours) à l'étape de la consultation et à l'étape du règlement des différends¹⁴¹.

c. *Recommandations au sujet des délais appropriés*

Les consultations publiques tenues dans le cadre de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne ont permis de recueillir des faits, des opinions et des suggestions au sujet de la politique à partir de nombreuses sources et de diverses manières. En ce qui concerne les délais les plus appropriés pour les débats liés à l'approbation du choix de l'emplacement des bâtis d'antenne de type 1 et au règlement des différends, la grande majorité des participants étaient d'accord avec les délais spécifiés actuellement dans la CPC-2-0-03¹⁴².

Deux autres points concernent la question des délais. Les deux périodes consécutives de 60 jours semblent concorder avec les délais prévus dans les autres pays développés et, lorsqu'on leur donne l'occasion de négocier un modèle de consultation, la plupart des municipalités canadiennes et des entreprises de service cellulaire/SCP choisissent ce cadre général.

¹⁴⁰ La FCM demandait notamment la protection de la compétence des gouvernements municipaux en ce qui concerne l'obligation de tenir des consultations, de faire respecter les règlements de zonage, de délivrer des permis de construction et d'exiger que les pylônes d'antenne se conforment aux projets prévus pour le site. Pour en savoir davantage, voir la présentation officielle écrite de la Fédération canadienne des municipalités datée d'août 2003, p. 9-12.

¹⁴¹ Voir, par exemple les présentations officielles écrites de la Ville de Caledon datée du 26 juin 2003, protocole p. 9; du canton de King, daté du 11 juillet 2003, protocole p. 5; de la municipalité régionale de York datée du 3 septembre 2003, protocole p. 5.

¹⁴² C'est le cas des données tirées des présentations officielles écrites, du forum de discussion en ligne, du sondage en ligne, de l'étude du cas de New Maryland et des opinions recueillies au cours de consultations en personne et au téléphone pour ce projet.

Recommandation 17 : Que soient maintenus les délais actuels de deux périodes consécutives de 60 jours pour les consultations sur l'utilisation du sol portant sur l'installation d'antennes pour les stations radio de type 1. Que soit maintenu aussi le pouvoir discrétionnaire d'Industrie Canada qui l'autorise à prolonger les délais dans les cas où cela permet de régler les différends par la négociation.

On prévoit que l'utilité de ces délais ne pourra être évalué qu'après qu'un certain nombre d'autres éclaircissements et modifications auront été apportés au contenu de la CPC-2-0-03 et une fois qu'on aura acquis suffisamment d'expérience avec la politique améliorée en rapport avec les consultations locales.

La question 1 a) de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne demandait comment le processus de consultation locale pourrait être amélioré. Le présent rapport contient seize recommandations relatives à la réforme de la politique. Presque toutes ces recommandations pourraient influencer sur la réponse à la question 1 b) au sujet des délais convenant à l'approbation de bâtis d'antenne donnés et de règlement des différends. Ainsi, la recommandation 2, au sujet de l'inclusion de membres concernés du public au processus de consultation, aura l'impact le plus marqué sur les délais. Certaines des autres recommandations pourraient faire gagner du temps. Par exemple, la recommandation 9 demande à Industrie Canada de jouer un rôle plus actif dans le processus de consultation locale. Le cas échéant, des représentants ministériels seraient bien placés pour ouvrir la porte et accélérer les consultations. En outre, grâce à la présence d'un représentant ministériel, il pourrait être plus facile de cerner et d'éclaircir les points au sujet desquels le public est consulté et les représentants officiels d'Industrie Canada pourraient donner des réponses objectives à certaines des préoccupations exprimées par des membres du public.

L'un des problèmes posés par la formulation de recommandations en ce qui concerne la mise en oeuvre de délais applicables au processus actuel de consultation au sujet de l'utilisation du sol dans le cas des stations radio de type 1 ou de type 2 réside dans le fait que peu d'étapes sont (actuellement) définies pour la prise de décision ou pour le règlement des différends dans le cas des stations radio de type 1 et qu'aucune étape n'est définie dans le cas des stations radio de type 2. Dans l'avenir, le processus de consultation applicable aux stations radio de type 1 et de type 2 devrait être divisé en quatre étapes : demande préliminaire, initiation, consultation et impasse. Les politiques de l'étape de la demande préliminaire devraient préciser les attentes d'Industrie Canada à l'égard de l'initiation par les promoteurs des antennes commerciales d'une relation de travail coopérative avec le personnel chargé de la planification dans les

gouvernements locaux, de manière à déterminer leurs exigences à court et à long terme relatives au choix de l'emplacement des antennes de la localité. Longtemps avant la présentation d'une demande relative à une antenne particulière, les promoteurs et les responsables de l'utilisation du sol devraient travailler conjointement pour prévoir l'intégration des antennes commerciales de radiocommunication dans les localités. On accepte le fait qu'Industrie Canada ne peut forcer les responsables de l'utilisation du sol à avoir recours à cette possibilité.

Il est important de définir et de spécifier clairement le point d'initiation si les délais applicables aux consultations doivent être respectés. Pour le moment, lorsque les promoteurs des antennes communiquent avec les responsables de l'utilisation du sol pour leurs soumettre des propositions, aucune mesure politique ne permet d'indiquer au responsable de l'utilisation du sol qu'il s'agit du premier jour d'un processus de consultation qui en durera 120. Il est important que le communiqué de presse annonçant la composition du comité d'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antennes spécifie que cet examen portera sur l'amélioration du processus de consultation locale au sujet de l'emplacement d'un pylône donné pour réduire l'effet de surprise pouvant accompagner la construction de pylônes d'antenne¹⁴³. Il est déjà arrivé que des citoyens et des gouvernements locaux soient ainsi surpris¹⁴⁴.

Recommandation 18 : Que les processus de consultation sur l'utilisation du sol applicables à l'installation d'antennes de type 1 soient dotés d'un cadre d'orientation plus structuré. Le processus devrait être divisé en étapes distinctes : le stade préalable à la présentation de la demande, le lancement, les consultations et l'impasse.

La recommandation 3 du présent rapport demande instamment à Industrie Canada de réexaminer les désignations de stations radio de type 1 et de type 2 qui ont été créées au milieu des années 1990. Même s'il est sensé d'avoir un modèle de consultation sur l'utilisation du sol à la fois structuré et souple, les critères de sélection qui déterminent si une catégorie de station

¹⁴³ Communiqué d'Industrie Canada, « Allan Rock annonce la création du Comité consultatif national sur les pylônes d'antenne » (28 mars 2003) en ligne : <http://www.ic.gc.ca/cmb/welcomeic.nsf/7b9e8b9e49be3274852564820068dc64/85256a220056c2a485256cf70059eac5!OpenDocument>.

¹⁴⁴ Depuis la fin des années 1990, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) s'est plainte à Industrie Canada que certains pylônes d'antenne ont été construits sans que le gouvernement local concerné ne soit avisé. La FCM a demandé que des modifications soient apportées à la CPC-2-0-03 afin que des sanctions soient clairement imposées aux promoteurs des antennes qui ne se conforment pas aux exigences relatives aux consultations locales. Voir : Présentation officielle écrite de la FCM août 2003, p. 2.

radio correspond au modèle structuré ou au modèle flexible doivent reposer sur de solides objectifs de politique publique. Si on lit les versions 1990 et 1992 de la CPC-2-0-03, il est clair que la catégorie des stations de type 2 incorporée dans l'édition 1995 de la circulaire était principalement constituée de petites stations radio privées comme SRG [bande publique], des stations de satellite TVRO (antennes paraboliques) et des stations de radioamateurs. Il était logique de supposer que leur impact potentiel sur l'utilisation du sol était modeste et très localisé et que par conséquent, un processus d'approbation souple était approprié.

Comme on le voit ailleurs dans le présent rapport, c'est l'expérimentation d'Industrie Canada avec des options (de déréglementation), comme les licences de système et les licences de spectre, qui a permis de déplacer des bâtis d'antenne substantiels dans la catégorie de type 2. Il est clair que les stations radios qui ont le potentiel de mettre sur pied des antennes et des bâtis de soutien substantiels ne devraient pas être traitées dans le cadre d'un tel modèle non structuré de prise de décision. En même temps, il reste nécessaire de disposer d'un modèle plus souple et accéléré d'utilisation du sol dans le cas des antennes qui n'auront qu'un effet mineur et localisé sur les environs, comme celles des radioamateurs.

Dans leurs présentations officielles écrites, dans les documents destinés au forum de discussion en ligne et lors des consultations en personne et au téléphone, les radioamateurs ont exprimé des préoccupations au sujet de retards ou de dépenses liées à l'approbation de leurs antennes par les responsables de l'utilisation du sol. D'un autre côté, certaines municipalités se sont plaintes qu'au cours du processus de consultation locale, certains radioamateurs se sont comportés comme si leurs voisins immédiats ne devraient pas avoir leur mot à dire quant à la hauteur, à la nature ou au nombre d'antennes qu'ils installent. Une réponse politique est nécessaire.

Recommandation 19 : Qu'Industrie Canada veuille à ce que soit mis à la disposition des intéressés un modèle de consultation souple et rapide (utilisation du sol) pour l'établissement et l'exploitation de stations radio (comme des stations de radioamateur) susceptibles de n'avoir que des répercussions modestes et localisées sur les environs. Ce modèle devrait exposer à la fois les droits et les obligations des promoteurs d'antenne souhaitant faire approuver l'implantation d'une antenne par les autorités responsables de l'utilisation du sol.

Finalement, le présent examen de la politique ne vise pas à faire des recommandations en réponse à la demande de la SRC, à savoir que la séquence des approbations de radiodiffusion

soit réaménagée de manière à ce que les consultations locales soient l'une des dernières étapes. Les gouvernements locaux, en particulier, devraient être consultés au sujet de cette proposition si un tel changement est envisagé. Un tel changement de la politique pourrait malheureusement avoir pour effet de pousser les radiodiffuseurs à approcher les responsables de l'utilisation du sol une fois que tous les aspects techniques reliés aux antennes proposées auront été approuvés par deux organismes de réglementation fédéraux. Un grand nombre des accommodements liés au choix de l'emplacement des antennes que les gouvernements locaux pourraient chercher à obtenir des radiodiffuseurs risquent d'influer sur les spécifications techniques de la demande relative à l'antenne qui aura alors été approuvée.

Question 2. Quels renseignements seraient les plus utiles aux membres du public concernés et quelle est la meilleure façon de leur communiquer ces renseignements?

Il est difficile de répondre à la question 2 en l'absence de contexte. Les recommandations relatives aux renseignements qui seraient les plus utiles aux membres du public concernés et les conseils sur la meilleure manière de procéder ne peuvent être offerts que si l'on sait dans quel contexte les renseignements seront employés. Cette information relative à l'utilisation des renseignements sert de cadre pour déterminer quelle sera l'information la plus utile et comment, quand et par qui elle devrait être fournie.

Pour commencer, il faut reconnaître que les politiques canadiennes actuelles applicables à l'autorisation des antennes énoncées dans la CPC-2-0-03 d'Industrie Canada et d'autres documents politiques, ne réclame aucune forme de participation aux processus de prise de décision par des membres du public concernés. Ces politiques n'exigent pas non plus que l'information soit fournie au public afin de les renseigner au sujet de l'autorisation des antennes en général ou au sujet des bâtis d'antennes à considérer en particulier¹⁴⁵. Pour encadrer les recommandations liées à la question 2, on se servira de deux contextes.

Le premier contexte examiné sera une audience publique ou une autre forme de consultation publique, portant sur l'approbation éventuelle d'un bâti d'antenne donné. Il faut noter que la « recommandation 2 » du présent rapport réclame instamment qu'Industrie Canada exige de la part des promoteurs des bâtis d'antenne importants qu'ils consultent directement les membres du public qui seront les plus touchés par cette installation. On discutera ci-après de l'information nécessaire pour tenir une consultation significative pour le public et pour le processus de prise de décision.

Le deuxième contexte offert portera sur les renseignements qui sont nécessaires aux membres du public concernés, à condition que cette information ne serve pas à déterminer l'emplacement d'une antenne. À tout moment, le public peut avoir besoin de cette information, mais surtout dans le cas d'une consultation locale au sujet de l'installation d'une antenne, que des membres du public y participent ou non. Ce deuxième contexte concerne l'explication des politiques et du processus de prise de décision particuliers du gouvernement à des membres du public qui sont préoccupés à leur sujet. Quand à savoir qui devrait fournir cette information, on

¹⁴⁵ Industrie Canada a créé et présenté de l'information générale au sujet des antennes radio et au sujet des pylônes d'antenne. Les brochures, vidéos et le site Web d'Industrie Canada servent à diffuser cette documentation. Une bonne partie de cette information se trouve sous forme de questions-réponses.

suppose que le gouvernement fédéral a l'obligation d'expliquer ses politiques et son processus de prise de décision à ses citoyens. D'après un récent rapport préliminaire préparé par le Conseil du Trésor du Canada, le gouvernement fédéral a l'obligation de s'expliquer devant les citoyens concernés, ce qu'il s'est engagé à faire - - ainsi qu'à écouter leurs réponses :

Le gouvernement du Canada reconnaît que son principal rôle consiste à servir les Canadiens et qu'il faut donc intégrer à ses politiques, à ses programmes, à ses services et à ses initiatives la perspective des citoyens... En insistant davantage sur la consultation et sur l'engagement des citoyens, on répond aux attentes croissantes des Canadiens à l'égard d'une gouvernance plus accessible, plus dynamique et plus responsable. Les Canadiens veulent généralement être consultés par leur gouvernement. De plus en plus, ils souhaitent discuter des valeurs qui sous-tendent les options relatives aux programmes et aux politiques ainsi que les compromis et les choix auxquels sont confrontés les décideurs¹⁴⁶.

Donc, en combinant les deux contextes, on offrira des recommandations en supposant que (i) les membres du public concernés doivent avoir une occasion de véritablement participer aux décisions relatives à l'emplacement des antennes qui les touchent directement et que (ii) ils ont le droit d'exprimer leurs préoccupations et de recevoir des réponses réfléchies au sujet du choix de l'emplacement des antennes pour lesquelles on ne demande pas une contribution du public et si une telle contribution est présentée, elle ne servira pas à trancher la question.

Malgré le fait que la CPC-2-0-03 ne réclame pas la participation du public aux consultations locales énoncées pour les stations radios de type 1 et de type 2, de nombreuses audiences publiques concernant les bâtis d'antennes ont eu lieu au Canada. Comme on l'a expliqué ailleurs dans le présent rapport, au cours de la période de huit ans antérieure, un certain nombre des gouvernements municipaux de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont négocié des protocoles applicables au choix de l'emplacement des antennes avec les grandes entreprises de services sans fil du Canada. Ces protocoles complètent le contenu de la CPC-2-0-03 et d'autres politiques relatives aux licences. La grande majorité des protocoles prévoient des audiences publiques, ou un autre type de consultation publique¹⁴⁷, à tenir lorsque

¹⁴⁶ *Politique relative à l'engagement des citoyens*, ébauche, Secrétariat du Conseil du Trésor, 24 septembre 2001, p. 1-2.

¹⁴⁷ Certains des protocoles qualifient les consultations publiques de « séances d'information communautaires » plutôt que d'audiences publiques. Voir, par exemple : *Policy for Establishing Telecommunication Tower/Antenna Facilities*, Ville de Markham, Ontario, 25 juin 2002, p. 3-4. Souvent, l'expression « séance d'information communautaire » signifie qu'on organisera une « visite portes ouvertes », plutôt qu'une réunion de type assemblée générale.

des pylônes d'antennes pour SCP doivent être situés à l'intérieur ou à proximité de zones résidentielles. Essentiellement, l'audience publique est traitée comme un élément du processus de consultation plus complet qui transpire en vertu du protocole conclu entre la municipalité et l'entreprise de service sans fil qui cherche à faire approuver par la municipalité sa proposition relative à une antenne. Il revient à chaque municipalité de déterminer, dans le contexte de son protocole, le degré d'influence accordé à la réaction et aux préoccupations du public au sujet de la proposition relative à une antenne donnée.

Certains de ces protocoles de consultation offrent de bonnes réponses aux questions portant sur les besoins d'information des citoyens préoccupés qui doivent participer directement aux décisions relatives à une antenne proposée et à la question de savoir comment il faudrait répondre à ces besoins. Si Industrie Canada accepte la « recommandation 2 » du présent rapport, l'examen d'un échantillon de ces protocoles permettra d'éclairer les éléments d'une nouvelle politique de consultation publique.

a. *Information reliée à la consultation*

L'avis circulant parmi les membres du public concernés devrait fournir aux citoyens suffisamment d'information au sujet de la consultation publique, pour les aider à déterminer :

- s'ils vont y assister et y participer;
- où, quand et comment participer;
- comment une personne qui ne peut assister à la consultation publique peut faire des présentations;
- la forme sous laquelle se tient la consultation publique (p. ex. assemblée générale ou portes ouvertes);
- les détails relatifs à la proposition relative à l'antenne et aux objectifs de la consultation publique.

Cet avis devrait aussi informer les citoyens des étapes et délais se rattachant au processus ainsi que de l'autorité habilitée à prendre la décision finale.

Un protocole récemment créé par la Ville de Colwood, en Colombie-Britannique fournit un bon exemple des exigences applicables aux avis relatifs à une consultation publique. Ce protocole spécifie ce qui suit :

7. D. L'entreprise devrait entreprendre le processus suivant de consultation communautaire en tenant au moins une rencontre publique, comme suit :

(i) L'entreprise devrait avertir les personnes suivantes de la réunion :

- tous les résidents et propriétaires de terrains situés dans un rayon de 500 mètres à partir de la base du bâti proposé,

...

(ii) L'avis concernant la rencontre sera envoyé par courrier ou livré en personne au plus tard 10 jours avant la date de la rencontre. L'avis devra renfermer les renseignements suivants :

- (1) date, heure et lieu de la rencontre et ordre du jour,
- (2) information relative au lieu, au type et à l'envergure du bâti d'antenne proposé
- (3) l'émission de l'installation en rapport avec le *Code de sécurité 6*,
- (4) les nom et numéro de téléphone d'une personne-ressource de l'entreprise
- (5) les nom et numéro de téléphone d'une personne-ressource pour Industrie Canada, Bureau de gestion du spectre de Victoria
- (6) un avis selon lequel toute l'information requise par Industrie Canada peut être consultée à l'hôtel de ville de Colwood¹⁴⁸.

b. Information relative à un impact local potentiel

Pour que le public fasse confiance au processus de prise de décision, il doit avoir un aperçu de tous les critères de décision qui seront appliqués. Ensuite, il doit savoir quels sont les rapport entre sa participation et ces critères. Le fait de clarifier le rôle du public permet de rendre plus efficace et pertinente sa participation et lui permettra de mieux accepter le résultat final¹⁴⁹.

Dans l'édition actuelle de la CPC-2-0-03, il est question de donner suite aux préoccupations relatives à l'utilisation du sol, de réduire l'impact sur les environs, de donner suite de manière responsable aux préoccupations de la communauté [type 2] et de veiller à ce

¹⁴⁸ Ville de Colwood, Antenna Consultation Policy, approuvée par le conseil municipal le 28 janvier 2002 et mise à jour le 27 mai 2002, p. 2-3.

¹⁴⁹ Lors d'une rencontre avec des cadres et des membres de l'Association canadienne des télécommunications sans fil (ACTSF), certaines entreprises ont exprimé l'avis que souvent, les rencontres publiques qu'ils organisent attirent peu de membres de la communauté. D'après la consultation de l'ACTSF tenue le 18 décembre 2003, à Ottawa. Voir aussi la présentation officielle écrite de Telus Mobility du 10 octobre 2003 où l'entreprise mentionne que les portes ouvertes attirent rarement plus de 10 p. 100 des personnes invitées et que souvent le personnel est plus nombreux que l'auditoire. Ces commentaires se trouvent p. 7-8. On avance qu'il peut y avoir un certain nombre de raisons pour lesquelles ces consultations publiques n'ont pas attiré beaucoup de monde. Par exemple, une municipalité des Prairies a invoqué que l'avis concernant la rencontre employé par l'une des entreprises était contenu dans une enveloppe adressée à l'« occupant » et qu'elle ressemblait à un feuillet publicitaire.

que le bâti d'antenne soit adapté à son environnement [type 2] pour décrire les objectifs de la consultation locale. Or, la CPC-2-0-03 ne demande pas que les consultations locales fassent intervenir le public. Dans la plupart des protocoles relatifs à l'emplacement des antennes utilisés dans le secteur du sans-fil au Canada, il est question d'évaluer l'« impact visuel » de l'installation proposée, mais certains protocoles vont plus loin et mentionnent la sensibilité régionale, l'impact environnemental et la compatibilité avec l'utilisation du sol¹⁵⁰. Ils prévoient souvent des audiences publiques si les pylônes d'antenne proposés sont destinés à des zones résidentielles, mais il est rare que le rôle du public dans cette prise de décision soit bien expliqué.

Dans le cas où des membres du public concernés interviennent dans le processus de consultation locale, on avance que leur rôle principal consiste à mieux faire comprendre l'impact potentiel du bâti d'antenne proposé sur la zone voisine immédiate. Comme ils habitent dans la région, ils sont bien placés pour expliquer les commodités, sensibilités, vulnérabilités et autres caractéristiques pertinentes de la région. Leurs contributions peuvent offrir à la fois de l'information utile et inciter fortement le promoteur de l'antenne et le responsable de l'utilisation du sol à travailler ensemble pour trouver un endroit qui permette d'éviter des impacts négatifs, ou sinon, d'envisager d'autres arrangements pour ce qui est du choix de l'emplacement.

Pour présenter des commentaires utiles au sujet de l'impact éventuel d'un bâti d'antenne proposé sur les commodités, les sensibilités ou les vulnérabilités de la région, les membres du public concernés doivent avoir accès, à l'avance, à une grande partie de l'information relative au choix de l'emplacement considéré. Encore une fois, certains des protocoles existants répondent bien à la nécessité d'obtenir des détails sur l'emplacement. Ils réclament que le promoteur de l'antenne présente au responsable de l'utilisation du sol des diagrammes, des plans ou des photos montrant ces détails, notamment les suivants :

- utilisation résidentielle de la région;
- emplacement de la végétation existante et autres critères de sélection;
- perspective sur une longue ou une courte distance;
- utilisation institutionnelle ou récréative visible à partir du site;
- proximité des voies publiques;
- zones environnementales importantes à proximité;
- conception et couleur de l'éclairage sur le bâti.

¹⁵⁰ Dans certaines des présentations officielles écrites présentées par les grandes entreprises de service sans fil, et au cours des rencontres avec les entreprises, des objections ont été soulevées quant aux protocoles qui visent à étendre la portée ou les considérations au-delà de l'élimination ou de l'atténuation de l'impact visuel.

Quelques protocoles exigent que le promoteur fasse circuler une image à l'échelle de l'antenne proposée et du bâti de soutien superposée à une photographie du site de manière à permettre de mieux apprécier son impact visuel¹⁵¹.

En général, au Canada, les entreprises de service sans fil ou les municipalités présentent rarement de l'information détaillée sur le site au public. Il est intéressant de noter que Telus, Bell et Rogers ont récemment collaboré à la production d'une trousse d'information standard destinée aux citoyens préoccupés qui habitent à proximité des emplacements proposés des pylônes d'antennes pour le service sans fil. Cette information, qui résume le contenu de la CPC-2-0-03, n'invite pas les citoyens à participer. Elle montre plutôt que le processus de consultation vise à permettre à la municipalité, « à titre de représentant du bien public »¹⁵² de commenter les propositions importantes relatives à des antennes.

Pour résumer, les membres du public concernés qui vont participer activement à une consultation locale au sujet d'un bâti d'antenne proposé ont besoin d'information spécifique au sujet de la consultation elle-même (p. ex. heure, lieu, présentation, objet, rôle du public, identité du décideur, etc.) et d'information relative au choix de l'emplacement envisagé pour l'installation (p. ex. emplacement, type et hauteur du bâti de soutien, couleur, etc. et les détails relatifs à l'environnement, comme le zonage, les paysages, le patrimoine et les aspects écologiques, etc.).

c. Autres renseignements nécessaires

Du point de vue juridique, les points au sujet desquels un responsable de l'utilisation du sol peut exiger une consultation de la part du promoteur¹⁵³ d'un bâti d'antenne radio sont limités a) aux aspects mentionnés dans la CPC-2-0-03, b) au contenu des protocoles de consultation qui ont été négociés entre le responsable de l'utilisation du sol et les promoteurs de l'antenne et c)

¹⁵¹ En grande partie, cette liste d'exigences a été tirée d'une ébauche de protocole qui est en développement et en discussion pour la ville de Halton Hills, en Ontario. *Request from the municipality: Draft Protocol for Establishing Telecommunication Towers and Related Facilities*, Service de planification de Halton Hills. Voir les exigences relatives aux documents à présenter, p. 2-3.

¹⁵² Une copie de la trousse standard destinée au public accompagne la présentation officielle écrite de Telus Mobility datée du 10 octobre 2003, dans l'appendice B. La citation peut se retrouver à la p. 15 de la présentation.

¹⁵³ Le présent examen de la politique permet notamment de conclure qu'un grand nombre des exigences relatives à des consultations contenues dans les protocoles et qui ont été négociés entre les entreprises de service sans fil et les municipalités étendent (en partie) les obligations relatives aux consultations au-delà de celles qui sont exigées dans la circulaire CPC-2-0-03 et au-delà des pouvoirs constitutionnels accordés aux gouvernement provinciaux et territoriaux. Cet aspect est traité dans la section sur les protocoles locaux (Question 4).

les aspects (accessoires) liés au choix de l'emplacement, qui peuvent relever des compétences provinciales (et territoriales) en vertu des lois constitutionnelles du Canada¹⁵⁴. Par contre, la liste des aspects liés au choix de l'emplacement des antennes qui pourraient préoccuper le public n'est pas si limitée. Si on considère les consultations publiques qui ont eu lieu au Canada au sujet de l'emplacement des antennes, les questions qui vont au-delà des exigences des consultations, incluses dans les lois, politiques et protocoles actuels seraient les suivantes :

- si le service de radiocommunication était vraiment nécessaire;
- si un brouillage électromagnétique risque de se produire et comment il serait éliminé;
- le caractère adéquat (ou le choix) des paramètres prévus dans le *Code de sécurité 6* sur l'exposition des humains aux champs de radiofréquence;
- les exigences relatives au balisage et à l'éclairage du bâti de soutien pour assurer la sécurité de la navigation aérienne;
- la possibilité d'un impact négatif sur la valeur des propriétés les plus rapprochées du site proposé.

Toutes les préoccupations susmentionnées relèvent du deuxième contexte annoncé dans l'introduction de la présente sous-section du rapport. En général, il ne s'agit pas de questions au sujet desquelles le promoteur de l'antenne ou le responsable de l'utilisation du sol consulte le public. Pendant la collecte des données pour le présent examen de la politique, de nombreux promoteurs ont dit être prêts à ne fournir que des renseignements rudimentaires sur ces points. Les représentants de quelques entreprises de service sans fil ont affirmé que ce n'était pas à eux de répondre aux préoccupations du public au sujet de l'exposition aux RF, d'un brouillage éventuel ou de la sécurité des balises et de l'éclairage de sécurité aéronautique. Ils invoquaient que lorsqu'ils avaient tenté de fournir davantage d'information à ce sujet, ils avaient constaté que beaucoup de gens n'avaient pas confiance en leurs explications ou information à cause de leur intérêt évident pour l'issue des consultations¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Tous les pouvoirs provinciaux devraient être légalement délégués au gouvernement local. Les gouvernements locaux obtiendraient leurs pouvoirs des statuts municipaux adoptés par les gouvernements provinciaux.

¹⁵⁵ Certaines entreprises de service sans fil ont tenté de répondre aux préoccupations du public au sujet de l'exposition aux RF et du contenu du *Code de sécurité 6* en obtenant les services d'un expert national qui sera sur place pour faire une présentation et répondre aux questions. L'indépendance de ces experts a été contestée lors de ces rencontres, car les frais de transport de l'expert, et peut-être leurs honoraires, sont versés par l'entreprise de service sans fil.

En ce moment, Industrie Canada répond aux demandes de renseignements qui lui sont adressées par téléphone, courriel et lettre au sujet du choix de l'emplacement des antennes au niveau du bureau de district ou du bureau régional. Si une lettre est adressée au ministre de l'Industrie, il s'agit d'une « lettre adressée au Ministre » et la réponse est préparée au bureau national, à Ottawa. En raison du grand nombre de vérifications effectuées sur le contenu et le ton des réponses du Ministre, il peut falloir des mois avant de recevoir une réponse officielle. Même si des représentants du bureau de district concerné assistent, à l'occasion¹⁵⁶, aux rencontres publiques organisées par des promoteurs d'antennes, il est très rare qu'ils assument un rôle autre que celui d'« observateur ». Lorsqu'ils assistent à des audiences publiques, les représentants des bureaux de districts n'offrent pas de parler devant les médias des questions relatives aux antennes. Si une rencontre publique s'annonce, les bureaux de district limiteront souvent la longueur des réponses par téléphone et par courriel de manière à ne pas distraire l'attention du public des points qui doivent être examinés lors de l'audience publique (principalement, l'impact visuel de la proposition relative à une antenne).

i. Nécessité d'une infrastructure particulière pour l'antenne

On avance que le public ne devrait pas être consulté sur la nécessité d'un bâti d'antenne particulier ou d'une modification, mais le public mérite effectivement une brève réponse expliquant comment on procède ou procédait à ces déterminations. En général, les décisions relatives aux installations particulières de radiodiffusion sont prises par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) avec le demandeur. Si une audience publique est organisée par le CRTC pour une demande de radiodiffusion donnée, il y a peu de restrictions sur les questions que les membres du public concernés pourraient poser. À l'occasion, des citoyens ont assisté à des audiences du CRTC portant sur l'établissement ou la modification d'installations de radiodiffusion dans l'espoir de débattre de la nécessité d'un site donné, d'un système d'antenne ou d'un changement des installations proposées.

Dans le cas des réseaux sans fil liés au service cellulaire et au SCP (cellulaire numérique) c'est le fournisseur de service qui décide d'établir ou de modifier un bâti d'antenne cellulaire ou de SCP. C'est particulièrement vrai maintenant qu'Industrie Canada est passé à la délivrance de licences de spectre¹⁵⁷ pour ces services sans fil. Le Canada a créé un modèle de réglementation

¹⁵⁶ Si un bureau de district prévoit qu'une audience publique organisée au sujet d'une installation de radiodiffusion, de service cellulaire ou de SCP posera des difficultés, il enverra un membre du personnel à titre d'observateur.

¹⁵⁷ Comme l'explique la section C du présent rapport, les licences de spectre ne comportent pas l'approbation par Industrie Canada d'une station radio ou d'un emplacement.

reposant sur les conditions des licences¹⁵⁸ et les forces concurrentielles du marché pour les décisions relatives à la portée et à la qualité des services réseautés offerts par chaque entreprise de sans-fil. Les entreprises de service sans fil ne devraient pas avoir à consulter le public ni les responsables de l'utilisation du sol au sujet de la nécessité des bâtis d'antenne¹⁵⁹. Lorsqu'on leur posera la question, les entreprises de service sans fil expliqueront pourquoi un bâti d'antenne donné est nécessaire¹⁶⁰. De même, les radioamateurs ne devraient pas avoir à s'engager dans un débat avec les représentants municipaux officiels ni à consulter leurs voisins immédiats sur la question de savoir si un bâti d'antenne ou une modification donnée est nécessaire.

ii. Questions relatives aux interférences électromagnétiques (EMI)

Les membres du public peuvent faire face à des problèmes d'interférence électromagnétique (EMI) lorsque de nouveaux émetteurs radio s'établissent dans le voisinage. Une fois ces émetteurs activés, il est possible que la performance de certains appareils électroniques ménagers diminue. Lorsque la diminution de la performance coïncide avec l'activation d'une nouvelle antenne, les membres du public concerné ont tendance à faire des reproches au promoteur de l'antenne qui a implanté le nouvel émetteur ou Industrie Canada, pour l'avoir laissé faire.

La recommandation 12 du présent rapport et le texte explicatif qui lui est associé, porte sur la nécessité pour Industrie Canada de créer des documents de consultation sur l'utilisation du sol qui fournit de l'information très élémentaire sur les interférences électromagnétiques, au sujet de l'obligation de résoudre de tels problèmes et au sujet du rôle d'Industrie Canada en rapport

¹⁵⁸ Par exemple, les conditions de licence de certaines services SCP déterminés par les enchères du spectre mentionnent ce qui suit : « dans les cinq ans qui suivent la fin de la vente aux enchères, le titulaire doit montrer au Ministère [Industrie Canada] que le spectre a été utilisé. Il faudra établir une couverture de 50 % de la population à l'intérieur de la zone de service correspondant à la licence ou choisir un autre indicateur de l'utilisation qui soit acceptable pour le Ministère. D'après les Conditions de licence de l'enchère de fréquences SCP supplémentaires dans la gamme de fréquences de 2 GHz, condition de licence 14 : Mise en service des fréquences.

¹⁵⁹ Souvent, les responsables de l'utilisation du sol ou des citoyens concernés demandent aux entreprises de service sans fil d'établir des services donnés ou d'améliorer la qualité des services offerts en investissant davantage dans l'infrastructure des antennes à l'intérieur d'une localité donnée. Par exemple, en février 2004, la Ville d'Oakville, en Ontario, a organisé une rencontre avec les fournisseurs de SCP locaux pour demander que d'autres antennes soient installées, de manière à améliorer la couverture des services cellulaires numériques. D'après le rapport du comité des services administratifs, Ville d'Oakville, 2 mars 2004, p. 1.

¹⁶⁰ Par exemple, dans le cas d'une consultation publique de type « portes ouvertes » organisée par Bell Mobilité à Cambrian Heights (Calgary) le 30 janvier 2003, Bell a créé et fait circuler une quantité impressionnante de documentation à l'intention du public qui expliquent notamment pourquoi l'antenne monopole de 25 mètres proposée était nécessaire pour améliorer la couverture locale.

avec la détermination du problème et sa résolution. La recommandation 13 réclamait qu'Industrie Canada mette en oeuvre un critère sur l'intensité maximale du champ afin de résoudre les plaintes liées aux émissions fondamentales des entreprises de radiodiffusion. Grâce à cette approche, le Ministère a été encouragé à offrir un niveau accru de protection contre le brouillage causé par des émissions de radiodiffusion pour les appareils électroniques qu'on retrouve dans le ménage canadien moyen.

Le présent examen de la politique permet de conclure qu'en raison de la complexité technique et réglementaire des questions liées aux interférences électromagnétiques (EMI ou brouillage) qui peuvent surgir lorsque des installations importantes de radiodiffusion sont établies ou modifiées, Industrie Canada doit être prêt à participer activement à des consultations publiques si des problèmes d'interférence électromagnétique risquent fort de perturber le fonctionnement des appareils ménagers électroniques¹⁶¹. Le rôle du Ministère devrait consister à répondre aux questions relatives aux interférences électromagnétiques que les membres du public concernés pourraient poser. En particulier, Industrie Canada devrait être prêt à expliquer, en langage clair, les obligations du promoteur de l'antenne en cas de brouillage¹⁶².

iii. Questions liées au Code de sécurité 6 (exposition aux RF)

Pendant le forum de discussion en ligne qui a eu lieu dans le cadre du projet d'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antennes du 3 septembre au 24 octobre 2003, les commentaires les plus émotifs exprimaient des préoccupations relatives à la santé après une exposition des humains à l'énergie des radiofréquences émises par la technologie cellulaire. Souvent les participants n'ont pas précisé s'ils étaient préoccupés par les émissions des unités de poche ou par celles des bâtis d'antenne radio (fixes). De plus, environ 50 courriels non sollicités ont été envoyés au Canada et dans le reste du monde aux deux adresses de courriels affectées au projet : antenne@unb.ca et antenna@unb.ca. La plupart de ces courriels exprimaient des préoccupations au sujet des effets sur la santé de l'exposition aux RF. Ainsi, environ cinq appels téléphoniques ont été reçus de la part de citoyens craignant que leur exposition à des antennes radio au Canada avaient nui à leur santé. Une femme a envoyé une copie de son dossier médical

¹⁶¹ Il est très peu probable que des problèmes d'interférence électromagnétique résultent de l'établissement d'installations de service cellulaire ou de SCP.

¹⁶² Par exemple, les demandeurs qui cherchent à obtenir un certificat de radiodiffusion pour établir une nouvelle entreprise de radiodiffusion AM (bâti d'antenne radio AM) doivent signer un engagement imprimé sur le formulaire, pour donner des corrections ou des avis au sujet de certains problèmes d'interférence électromagnétique qui pourraient surgir. Voir : Application for a Broadcasting Certificate AM (Amplitude Modulation) New Undertaking, Industry Canada Form: IC 2357BB, daté de décembre 2001. L'« engagement » est indiqué à la page 2.

qui, a-t-elle dit prouvait que son téléphone cellulaire lui avait causé des brûlures au visage et d'autres blessures. Elle a fermement maintenu ce point de vue, même si son médecin n'en était pas venu à la même conclusion. Les questions de sécurité des RF prédominaient aussi dans les présentations officielles écrites reçues et affichées sur le site Web du projet (www.antennareview.ca).

Lors des consultations tenues dans le cadre du présent examen de la politique, les représentants des entreprises de service sans fil, les entreprises de radiodiffusion et les gouvernements locaux ont dit que les questions et les préoccupations du public à l'égard de l'exposition des humains aux champs de radiofréquences sont les plus difficiles à traiter. L'un des cadres d'une entreprise nationale de service sans fil a donné à ce dossier le nom de « enfant terrible » des rencontres publiques : plus il en est question, plus la situation se complique et plus les esprits s'enflamment¹⁶³. De manière générale, les présentations des membres du public au sujet de l'exposition aux RF traduisaient des émotions qui allaient d'une légère appréhension à une grande angoisse. Il est clair que pour certains membres du public, l'exposition éventuelle à des champs de radiofréquence a au moins un effet sur la santé : elle est une source d'anxiété¹⁶⁴.

Pour effectuer des déterminations au sujet d'activités et de technologies dangereuses, la plupart des scientifiques et les décideurs gouvernementaux ont recours à une analyse perfectionnée appelée « évaluation du risque ». Par contre, la plupart des citoyens ont tendance à se fier à leur propre intuition au sujet des dangers, ce qui s'appelle « perception du risque »¹⁶⁵. Ces perceptions sont habituellement fondées sur des rapports des médias, de l'information et des opinions trouvées sur Internet et sur les opinions de parents et amis. La théorie de la perception du risque donne à penser que, si on en juge d'après l'information fournie actuellement par les médias et par Internet, un grand nombre des membres du public ont l'impression que

¹⁶³ Lors de rencontres publiques portant sur l'établissement de pylônes pour SCP organisées dans les provinces de l'Atlantique au cours des cinq années précédentes le nombre et l'intensité des préoccupations exprimées à l'égard de la question de l'exposition aux RF a beaucoup augmenté.

¹⁶⁴ Il est difficile de savoir quel est le pourcentage de la population qui est très préoccupée par les expositions aux RF émises par des installations de service cellulaire ou de SCP fixes. En juin 2002, un professeur de l'Université de Saskatchewan a effectué un sondage téléphonique auprès de 200 adultes vivant à Saskatoon, en Saskatchewan, sur leur perception des risques et des avantages de la technologie cellulaire. D'après les résultats du sondage, ces répondants étaient peu préoccupés par les expositions résultant des bâtis d'antennes de la station de base. Voir : *On the Visibility and Effectiveness of www.wirc.org and Public Perceptions of Wireless Technology*, M.D. Mehta (Ph. D.), professeur agrégé et directeur, programme de sociologie de la biotechnologie, Université de la Saskatchewan, 28 janvier 2003, p. 6.

¹⁶⁵ Voir : Paul Slovic, *Perceptions of Risk*, Science, Volume 236, 17 avril 1987, 280-285, p. 280.

l'exposition aux RF émises par les bâtis d'antennes fixes est très risquée. Presque tous les facteurs liés à la perception d'un risque élevé sont présents : on a l'impression d'avoir peu de contrôle sur l'activité risquée, que les pires conséquences possibles sont terribles (peut-être le cancer ou des dommages de l'ADN), le risque n'est pas assumé volontairement, l'activité risquée est mal connue et le risque pour les enfants en particulier pourrait donner l'impression d'être plus élevé¹⁶⁶.

En ce qui concerne les préoccupations relatives aux effets des RF sur la santé humaine, la gestion des risques et la perception des risques comportent trois éléments : (1) évaluation du risque, (2) analyse du risque et élaboration des politiques et (3) communication du risque. Pour déterminer de quelle information le public peut avoir besoin à ce sujet et qui pourrait la fournir, il faut examiner ces trois éléments.

Comme on l'a noté ci-haut, l'évaluation du risque est une analyse perfectionnée des activités et technologies potentiellement dangereuses. Habituellement, l'évaluation du risque repose sur un examen indépendant des études scientifiques les plus à jour ayant fait l'objet d'examen par les pairs. Depuis une vingtaine d'années, les évaluations du risque au Canada en rapport avec l'exposition aux RF ont été faites principalement par un groupe de scientifiques qui travaillent à la division chargée du rayonnement au ministère fédéral de la Santé. Il y a toutefois des exceptions à cette tendance, notamment quand, en 1998, Santé Canada a demandé que la Société royale du Canada réunisse un groupe d'experts pour effectuer une évaluation du risque pour la santé découlant des expositions humaines à l'énergie des RF. La Société royale a publié son évaluation un an après et conclu que l'exposition du public aux stations de télécommunication base était de si faible intensité qu'on ne prévoyait pas d'effets biologiques ou néfastes sur la santé¹⁶⁷. En 2004, la Société royale a actualisé son étude antérieure et conclu que rien ne permettait de penser que les champs de RF avaient certainement des effets sur la santé, mais que d'autres recherches devraient être effectuées¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Souvent, de tels facteurs sont appelé caractéristiques qualitatives du risque perçu. Voir, de manière générale, Gestion des risques : Guide à l'intention des décideurs, CAN/CSA-Q850-97, juillet 1997 et IEC/TC 56 (Sec.) 410 Guidelines for the Risk Analysis of Technological Systems, 1995)

¹⁶⁷ *A Review of the Potential Health Risks of Radiofrequency Fields from Wireless Telecommunication Devices*, rapport de groupe d'experts, Société royale du Canada, mars 1999, en ligne : <http://www.rsc.ca//files/publications/expert_panels/RF//RFreport-en.pdf>, p. 3.

¹⁶⁸ *Recent Advances in Research On Radiofrequency Fields and Health: 2001-2003*, rapport de groupe d'experts, Société royale du Canada, 2004, en ligne : <http://www.rsc.ca//files/publications/expert_panels/RF//expert_panel_radiofrequency_update2.pdf>. La Société royale a aussi publié un rapport actualisé en 2001, publié dans le *Journal of Toxicology &*

Le deuxième élément de la gestion du risque, l'analyse du risque et l'élaboration de politiques, a aussi été pris en charge par la direction générale chargée du rayonnement à Santé Canada pendant de nombreuses années. Si on se fie à l'analyse des évaluations de risque effectuées, Santé Canada a choisi, puis modifié une norme d'exposition aux RF, par choix politique. Depuis 1979, la division du Bureau de mesure du rayonnement de Santé Canada a publié un document intitulé « *Code de sécurité 6* »¹⁶⁹. Ce *Code*, qui définit les limites de l'exposition aux radiofréquences pour les travailleurs du domaine des RF et pour les membres du grand public, a été mis à jour en 1991 et en 1999. Avec le temps, le *Code de sécurité 6* s'est étendu à une plus large gamme de fréquences et ses limites sont devenues plus strictes. Comme code ou norme, le *Code de sécurité 6* ne possède pas de pouvoir juridique indépendant. Il est appliqué en étant incorporé (par référence) à des lois fédérales, provinciales ou des arrêtés municipaux. Industrie Canada a mentionné que le *Code de sécurité 6* était un élément nécessaire des règles techniques et de la réglementation applicable à tous les appareils de communication de poche et aux bâtis d'antennes fixes. Dans le cadre du processus d'autorisation de certains bâtis d'antennes fixes, le personnel d'Industrie Canada exige que des modèles de prévision des RF soient employés pour effectuer une analyse computationnelle des niveaux d'énergie des RF. Le développement et l'utilisation des modèles de prévision des RF sont traités dans la réponse à la question 3 de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antennes.

Le troisième élément, la communication du risque, consiste en un échange interactif d'information et d'opinions entre divers personnes, groupes et établissements au sujet de risques donnés. Pour les communications avec le public, le risque est communiqué efficacement si le public est bien informé d'un risque donné, dans les limites du savoir crédible existant. D'après la théorie de la communication du risque, l'impression qu'a le public de la partie qui tient le dialogue sur le risque et qui fournit de l'information influe beaucoup sur la manière dont l'information est reçue. Encore une fois, conformément à la théorie de la communication du risque, trois perceptions sont très importantes dans le cas des communications pouvant être considérées comme crédibles et fiables. Il s'agit de perceptions au sujet du savoir et du

Environmental Health, partie B, vol. 4-4, 2001.

¹⁶⁹ Le titre intégral du *Code de sécurité 6* a changé avec les années. En 1979, le titre du rapport était le suivant : *Procédures de sécurité recommandées pour l'installation et l'utilisation de dispositifs à radio-fréquences et micro-ondes de la gamme 10 MHz-300 GHz*. En 1991, le titre était le suivant : *Limites d'exposition aux champs de radiofréquences de 10 kilohertz à 300 gigahertz - code de sécurité 6*, et la version la plus récente, publiée en 1999, est intitulée *Limites d'exposition humaine aux champs de radiofréquences électromagnétiques dans la gamme de fréquences de 3 kHz à 300 GHz - Code de sécurité 6*.

savoir-faire du communicateur, de son ouverture et de son honnêteté, ainsi que du souci qu'il se fait et du soin qu'il manifeste¹⁷⁰.

En rapport avec les activités de communication du risque de l'exposition aux RF s'adressant à des membres du public préoccupés au Canada, de nombreux établissements sont concernés. Il s'agit de Santé Canada, d'Industrie Canada, de l'Association canadienne des télécommunications sans fil (ACTSF), du Wireless Information Resource Centre (WIRC)¹⁷¹ du Centre R. Samuel McLaughlin d'évaluation du risque pour la santé des populations (Centre McLaughlin)¹⁷², des principales entreprises de service sans fil, du programme Bell University Labs et de la British Columbia Cancer Agency. Évidemment, si le public exprimait des préoccupations au sujet des effets sur la santé de l'exposition humaine aux champs de radiofréquence, en rapport avec une consultation donnée sur l'utilisation du sol, le promoteur de l'antenne pourrait adopter une stratégie personnelle de communication des risques¹⁷³.

Avant de formuler des recommandations au sujet de l'information qui devrait être mise à la disposition du public sur l'exposition aux RF et sur la manière de fournir cette information, il est important qu'Industrie Canada et Santé Canada examinent de manière plus détaillée les activités de gestion du risque se rapportant à cet aspect.

En 1988, le ministère des Communications (à l'époque) et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (à l'époque) avaient signé un protocole d'entente qui visait à énoncer leurs responsabilités respectives à l'égard de l'exposition du public à des champs électromagnétiques émis par des appareils de radiocommunication et des antennes fixes. Ce document indiquait clairement que le ministère de la Santé devait exécuter les recherches nécessaires pour publier le *Code de sécurité 6* et le réviser continuellement à titre de document d'orientation. Le ministère de la Santé avait aussi accepté de fournir des avis et de l'information

¹⁷⁰ Voir, par exemple, R.G. Peters, V.T. Covello et D.B. McCallum, *The Determinants of Trust and Credibility in Environmental Risk Communication: An Empirical Study*, Risk Analysis, vol 17, 1997, p. 43-54.

¹⁷¹ WIRC est une organisation indépendante, à but non lucratif qui fournit de l'information indépendante, impartiale au sujet de la recherche portant sur les effets de la technologie sans fil sur la santé. Le WIRC s'est récemment affilié au Centre McLaughlin pour l'évaluation du risque pour la santé des populations.

¹⁷² Le centre McLaughlin est situé à l'Institut de recherche sur la santé des populations à l'Université d'Ottawa. Le directeur du Centre est Daniel Krewski (Ph. D.).

¹⁷³ Il est intéressant de noter que certains des représentants officiels des entreprises de service sans fil qui ont été interrogés dans le cadre du présent projet étaient d'avis que les discussions au sujet de l'exposition aux RF dépassaient la portée légitime des consultations sur l'utilisation du sol.

au ministère des Communications et au public au sujet des aspects liés à l'exposition aux RF. De son côté, le ministère des Communications a accepté de mettre en oeuvre la norme d'exposition en respectant la politique nationale en matière de radiocommunication et de renvoyer au ministère de la Santé les questions liées à l'exposition aux RF.

La question qui n'a pas été réglée entre les deux ministères est celle de leurs responsabilités respectives au niveau du traitement des controverses engendrées par l'exposition aux RF générées par des installations proposées ou existantes d'antenne radio. Au fur et à mesure que le nombre et l'intensité de ces controverses ont augmenté au cours des années 1990, et que les deux ministères ont été visés par d'importantes restrictions budgétaires, chacun s'attendait à ce que l'autre prenne l'initiative de répondre à ces préoccupations du public. Par conséquent, pendant toute la décennie, il arrivait souvent qu'aucun des ministères ne soit représenté aux audiences publiques et qu'aucun ne fournisse de l'information ou des assurances aux membres du public concernés.

En août 2003, Industrie Canada et Santé Canada ont signé un nouveau protocole d'entente qui résout la controverse susmentionnée¹⁷⁴. Des paragraphes figurant dans la section 2 du protocole d'entente précisent que des deux ministères, les responsabilités d'Industrie Canada sont les suivantes :

(1) être le principal répondant pour les demandes présentées par le public et l'industrie, en ce qui concerne....l'application des limites de l'exposition humaine aux radiofréquences;

...

(5) répondre aux préoccupations exprimées par le public, dans des réunions, des publications ou par d'autres moyens appropriés, au sujet de la conformité aux limites de l'exposition humaine aux radiofréquences adoptées par le Ministère¹⁷⁵.

¹⁷⁴ « Protocole d'entente sur les responsabilités respectives en ce qui concerne l'exposition du public à l'énergie électromagnétique libérée par les appareils de radiocommunication », conclu entre le Secteur du spectre, des technologies de l'information et des télécommunications d'Industrie Canada et la Direction générale de santé environnementale et sécurité des consommateurs, qui est entré en vigueur le 3 août 2003. Actuellement, les représentants officiels d'Industrie Canada et de Santé Canada se rencontrent 2-3 fois par an pour discuter de leurs activités respectives et conjointes en rapport avec l'établissement et la mise en oeuvre du *Code de sécurité* 6, à titre de norme nationale.

¹⁷⁵ Au nombre des responsabilités qui relèvent du ministère de la Santé, signalons l'obligation d'aider Industrie Canada, à son invitation, à mener à bien les activités susmentionnées tirées de la section 5 du protocole d'entente.

De nombreuses opinions ont été exprimées au cours de la collecte des données pour ce projet, au sujet de la responsabilité qu'a Industrie Canada de donner suite aux préoccupations du public à l'égard de l'exposition aux RF¹⁷⁶. Les opinions des groupes d'intérêt liés à la radiocommunication, des gouvernements locaux et régionaux, des groupes d'intérêt public et du public étaient presque unanimes à penser qu'Industrie Canada doit jouer un rôle plus actif dans le processus de consultation locale et, en particulier, en répondant aux citoyens préoccupés par le risque d'effets nocifs sur la santé de l'exposition humaine aux champs de radiofréquence¹⁷⁷. L'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne permet de conclure qu'il s'agit d'un rôle qui convient à Industrie Canada et qu'une stratégie nationale en matière de communication est nécessaire.

Recommandation 20 : Qu'Industrie Canada élabore une stratégie de communication des risques à l'échelle nationale en vue de répondre aux questions et aux préoccupations du public au sujet des effets de l'exposition aux champs de radiofréquences sur la santé humaine.

Cette stratégie devrait comporter la désignation du personnel de l'administration centrale et des régions pour répondre aux préoccupations du public à l'égard de l'exposition aux RF, de combler les besoins de formation de ce personnel en relation avec les médias et en techniques de communication du risque, et de se pencher sur la nécessité de fournir de la documentation

¹⁷⁶ Il faut noter que certains des participants à la consultation publique pour l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne ont aussi exprimé de la frustration au sujet de l'absence de représentants de Santé Canada lors des consultations locales qui ont eu lieu au sujet de certains pylônes d'antenne. Les rôles respectifs des deux ministères en rapport avec les activités locales de consultations sur l'utilisation du sol devraient être négociés entre eux, à titre d'élément de la stratégie nationale de communication du risque d'Industrie Canada sur l'exposition humaine aux champs de radiofréquence. En ce qui concerne cette question relative à la santé et à la sécurité, les représentants de Santé Canada devraient évidemment avoir plus de crédibilité auprès des autorités chargées de l'utilisation du sol et des membres du public.

¹⁷⁷ La Ville de Red Deer, dans sa présentation officielle écrite, a recommandé que le *Code de sécurité 6* soit expliqué au public pendant les consultations, et que les documents de base et les présentations Power Point soient accessibles pendant les consultations. Hardy Stevenson and Associates avancent qu'Industrie Canada et Santé Canada devraient prendre un rôle plus ferme en informant le public sur les questions relatives à la santé et à la sécurité. Actuellement, les entreprises sont obligées de défendre le *Code de sécurité 6* pendant les consultations publiques et le public ne considère pas les entreprises comme une source neutre d'information sur la santé. D'après la présentation officielle écrite de Hardy Stevenson and Associates, datée du 25 septembre 2003. Telus Mobility propose que les exigences du *Code de sécurité 6* et de Transports Canada fassent partie intégrante de la trousse d'information donnée par Industrie Canada au public. D'après la présentation officielle écrite de Telus Mobility datée du 10 octobre 2003. Le Conseil consultatif canadien de la radio (CCCR) signale que les questions soulevées de temps à autre au Canada au sujet du caractère adéquat ou de l'interprétation du *Code de sécurité 6* au cours de consultations locales, relèvent normalement des organismes nationaux appropriés. Il convient que les promoteurs adressent les personnes intéressées à Santé Canada, mais les approbations de chaque site ne devraient pas être retardées en raison des questions soulevées au sujet du caractère adéquat de la norme elle-même. D'après la présentation officielle écrite du CCCR datée du 17 octobre 2003.

supplémentaire sur l'exposition aux RF (à un niveau de compréhension approprié). Dans ces circonstances, lorsque le Ministère prévoit que les préoccupations liées à l'exposition aux RF jouera un rôle prédominant dans les consultations sur l'utilisation du sol, il faudrait veiller à ce qu'un membre du personnel ayant reçu une formation adéquate (et soutenu) soit présent pour parler aux citoyens préoccupés et aux médias, si une telle mesure est jugée utile ou nécessaire.

En 2002, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a publié un rapport intitulé *Establishing a Dialogue on Risks from Electromagnetic Fields*¹⁷⁸. Cette publication, présentée sous forme de guide, a été créée pour aider les intervenants et les décideurs à faire participer le public à un dialogue au sujet des effets potentiels de l'exposition aux champs électromagnétiques (CEM). Il offre d'excellentes réponses aux questions quand, quoi, comment et à qui communiquer l'information au sujet des risques potentiels des expositions au CEM. D'après le manuel, il est essentiel à toute stratégie de communication du risque que la mise en oeuvre se fasse le plus tôt possible lorsqu'il faut choisir l'emplacement d'installations qui produisent un CEM :

Certaines sources de CEM, comme les lignes de transmission et les stations de base des téléphones mobiles, suscitent souvent beaucoup d'anxiété auprès du public. Cette anxiété peut susciter une forte opposition à ces installations. Lorsque l'opposition de la communauté s'intensifie, c'est souvent parce que le processus de communication n'a pas commencé assez tôt pour inspirer confiance au public et veiller à ce qu'il comprenne¹⁷⁹.

Les industries de la radiodiffusion et du sans-fil au Canada ne peuvent compter uniquement sur les efforts de communication des ministères de l'Industrie et de la Santé. Leurs propres communications au sujet de la sécurité des RF devraient commencer dès le début de la recherche d'un site et se poursuivre une fois que le site choisi sera opérationnel.

Recommandation 21 : Que les radiodiffuseurs et les fournisseurs de services de téléphonie cellulaire/SCP du Canada élaborent leurs propres stratégies de communication des risques. Ces stratégies devraient prévoir la formation (communication des risques) des employés qui sont chargés de participer aux activités relatives au choix de l'emplacement des antennes et aux consultations locales.

¹⁷⁸ Organisation mondiale de la santé, *Establishing a Dialogue on Risks from Electromagnetic Fields* (Suisse : Organisation mondiale de la santé, 2002, en traduction) en ligne : http://www.who.int/peh-emf/publications/risk_hand/en/.

¹⁷⁹ OMS, *Establishing a Dialogue*, p. 24.

D'après le texte du préambule du *Code de sécurité 6*, « le présent *Code* sera révisé périodiquement, et toutes les exigences particulières sont sujettes à révision en tout temps s'il convient de tenir compte de situations imprévues ». Il est important de dire qu'un grand nombre de ceux qui ont fourni des commentaires au sujet du *Code de sécurité 6* pour le présent projet ont signalé que la version actuelle (1999) de la norme est désuète¹⁸⁰. Pour être crédible, une ligne directrice applicable aux RF doit être fondée sur des indications scientifiques très actuelles et objectives, et elle doit être perçue comme telle. Même si Santé Canada n'a pas émis de nouveau ni validé le contenu du *Code de sécurité 6* depuis cinq ans, on a récemment entrepris un examen indépendant de la norme et l'état des connaissances scientifiques sur lesquelles il repose. Les scientifiques affiliés au Centre R. Samuel McLaughlin d'évaluation du risque pour la santé des populations situé à l'Université d'Ottawa ont effectué l'examen et publié leurs conclusions¹⁸¹. Malheureusement, les membres du public préoccupés ne connaîtront probablement pas cette recherche ni cette récente approbation du *Code de sécurité 6*, comme ligne directrice appropriée pour certains types d'exposition aux RF.

Lors d'une rencontre tenue à Ottawa, le 18 juin 2004, des membres du Comité consultatif national sur les pylônes d'antenne (CCNPA) ont exprimé des préoccupations sur le fait qu'il n'existe pas au Canada de mécanisme de réglementation pour déclencher un examen indépendant de l'état des connaissances scientifiques applicables au *Code de sécurité 6*, ni pour rediriger les résultats d'un tel examen vers l'analyse des risques et les activités d'élaboration de politique de Santé Canada. De plus, les membres du CCNPA étaient d'avis que Santé Canada ne possède plus des ressources suffisantes pour continuer à agir à la fois au niveau de l'analyse des risques et de l'élaboration des politiques pour cette ligne directrice. Comme Santé Canada est un ministère du gouvernement, ses priorités en matière de recherche (et de financement) ont tendance à être à court terme et elles migrent selon l'évolution des perceptions engendrées par les questions les plus pressantes de santé publique. Il n'est pas surprenant qu'une grande partie de l'attention et des ressources du Ministère sont maintenant affectées aux dossiers des maladies infectieuses et du bioterrorisme. Des groupes d'experts indépendants, comme ceux qui sont affiliés à la Société royale du Canada et au Centre McLaughlin, sont beaucoup mieux en mesure

¹⁸⁰ Voir par exemple la présentation officielle écrite du comité des citoyens de Colwood sur les pylônes de transmission, datée du 7 août 2003, p. 1. Ces opinions sur le caractère inadéquat du *Code de sécurité 6* ont été exprimées en personne lors d'une rencontre qui a eu lieu à Colwood, en Colombie-Britannique, le 21 août 2003. Lors de l'assemblée nationale des administrateurs tenue en mars 2003, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) a approuvé une politique sur les pylônes de télécommunications et les antennes qui réclamait la mise à jour du *Code de sécurité 6*.

¹⁸¹ Les citations relatives à cette recherche figurent sur le site Web administré par le Centre McLaughlin. Elles se trouvent à l'adresse suivante : <<http://www.mclaughlincentre.ca/publications/indexfr.shtml>>.

de passer en revue les recherches les plus récentes et d'exécuter les fonctions nécessaires d'évaluation des risques. Santé Canada devrait continuer à exécuter ses fonctions d'analyse des risques et d'élaboration de politiques en rapport avec cette norme.

Les membres du public préoccupés doivent être confiants que le *Code de sécurité 6* repose sur une évaluation des risques objective, experte et à jour¹⁸².

Recommandation 22 : Qu'Industrie Canada et Santé Canada financent conjointement un examen biennal de l'état d'avancement de la science relativement au *Code de sécurité 6*, qui serait effectué par un groupe indépendant d'experts comme ceux associés au Centre R. Samuel McLaughlin d'évaluation du risque pour la santé des populations ou à la Société royale du Canada.

Pour le moment, il n'existe pas de mécanisme institutionnel ou politique permettant de rediriger les résultats d'un examen indépendant au sujet de l'état des connaissances applicables aux lignes directrices relatives à l'exposition humaine aux champs de radiofréquence vers les analyses de risque et les activités d'élaboration de politique liées au *Code de sécurité 6*. Il faudra régler ce problème.

Recommandation 23 : Que Santé Canada mette en place un mécanisme qui permettra de communiquer les résultats de l'examen indépendant de l'état d'avancement de la science relativement aux lignes directrices sur l'exposition des êtres humains aux champs de radiofréquences aux responsables du processus d'élaboration du *Code de sécurité 6*. Advenant que, par suite de l'examen indépendant, les responsables concluent qu'il n'est pas nécessaire de modifier la norme, ils devraient ajouter une note au préambule du *Code* visant à informer les intéressés (nature de l'examen, groupe d'experts, constatations, date de l'examen).

¹⁸² Une rencontre publique tenue dans le cadre d'une consultation locale au sujet d'une proposition relative à une antenne donnée ne constitue pas un forum approprié pour débattre avec le public du caractère adéquat du *Code de sécurité 6* comme ligne directrice nationale applicable à l'exposition aux RF. L'information relative au caractère adéquat du *Code* devrait être fournie à titre d'élément d'une stratégie nationale de communication des risques qui sera développée par Industrie Canada.

iv. Questions au sujet du balisage et de l'éclairage de protection aéronautique

À l'occasion, des membres du public et des représentants des autorités responsables de l'utilisation du sol ont des questions à poser au sujet des exigences relatives aux marques et à l'éclairage aéronautique administrées par Transports Canada. Habituellement, la personne qui pose la question veut savoir comment l'application de ces exigences pourrait influencer sur l'impact visuel d'une proposition d'antenne donnée¹⁸³. Un petit nombre des présentations officielles présentées dans le cadre de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne invoquaient que le manque de connaissance du public au sujet de ces exigences relatives à l'éclairage et au balisage était problématique pour les promoteurs des antennes et laissaient entendre qu'Industrie Canada devrait jouer un rôle dans l'avenir, pour les expliquer aux citoyens préoccupés.

Lorsque les règles relatives au balisage et à l'éclairage de sécurité aéronautique applicables aux antennes radio et à leur bâtis ont été examinés, on a conclu, à partir de l'examen de la politique qu'une partie de l'information au sujet de ces règles et de leur application serait utile aux membres du public préoccupés par l'impact visuel des bâtis d'antenne situés dans les environs.

Un aperçu des exigences relatives au balisage et à l'éclairage dans le cas des antennes radio et de leurs bâtis se trouve dans la section C du rapport. La documentation ci-après vise à tenter de fournir l'information qui pourrait être utile aux autorités chargées de l'utilisation du sol et aux membres du public préoccupés.

Exigences relatives aux balisage et à l'éclairage de sécurité aéronautique et consultations locales

Comme point de départ, lorsque les autorités chargées de l'utilisation du sol et les membres du public préoccupés sont consultés au sujet de propositions données sur une antenne, on conclut, dans le présent examen de la politique, que le promoteur de l'antenne devrait donner des détails sur les plans de peinture et d'éclairage de sécurité aéronautiques destiné à l'antenne ou à son bâti. Il est particulièrement important de donner un préavis au sujet de l'éclairage projeté si l'intensité de l'éclairage stroboscopique sera élevée. Fait intéressant, l'une des

¹⁸³ Par exemple, en août 2003, un représentant d'un groupe d'intérêt public environnementaliste, Ciel noir et environnement visuel Laurentides (CNEL) a envoyé un courriel pour demander de l'information au sujet de l'éclairage des tours d'antenne.

politiques actuelles d'Industrie Canada en matière de radiodiffusion contient un précédent. Les entreprises de câblodiffusion doivent consulter les autorités chargées de l'utilisation du sol au sujet des propositions relatives à une antenne (p. ex. pour un centre distributeur de TV par câble). Dans l'avis présenté à l'autorité chargée de l'utilisation du sol, comme première étape du processus de consultation, le demandeur doit indiquer si le pylône ou le bâti d'antenne sera équipé de lumières stroboscopiques de forte intensité¹⁸⁴.

Recommandation 24 : Que lorsqu'Industrie Canada impose à un promoteur d'antenne l'obligation de publier un avis, comme première étape des consultations sur l'utilisation du sol ou publiques, le promoteur d'antenne soit tenu de fournir dans l'avis des détails de base au sujet de ses plans pour le balisage et l'éclairage du pylône d'antenne ou des autres bâtis.

Même si les citoyens ne souhaitent pas rendre les pylônes d'antenne et les autres bâtis moins visibles à partir de l'espace de navigation aérienne, nombre d'entre eux apprécieraient avoir de l'information concernant la réduction de l'impact visuel de telles constructions vues du sol. Premièrement, il est important de se rendre compte que la *norme 621.19* fixe des exigences rigoureuses en matière de visibilité pour les obstructions aéronautiques, mais que les autres options de balisage et d'éclairage pourraient être acceptables pour Transports Canada, de manière à obtenir la visibilité nécessaire dans les circonstances. Par exemple, pour un grand nombre des pylônes d'antenne de services cellulaire et des SCP, le promoteur peut demander l'approbation d'un éclairage blanc clignotant (et pas de peinture) ou d'un éclairage rouge clignotant avec de la peinture orange et blanche. Souvent, les citoyens qui vivent près des pylônes d'antenne ont l'impression qu'une lumière blanche clignotante les importune davantage qu'une lumière rouge, surtout la nuit. Le promoteur de l'antenne peut demander un éclairage blanc si l'option existe, de manière à ne pas avoir à entretenir les bandes ou la couleur du pylône¹⁸⁵.

Il faut aussi savoir qu'un éclairage en mode double (couleur) peut être approuvé dans le cas de certains pylônes d'antenne de service cellulaire et de SCP. Lorsqu'il fait noir, un pylône pour lequel des lumières blanches (sans peinture) ont été approuvées peut passer à des lumières

¹⁸⁴ *Technical Standards and Procedures for Broadcasting Receiving Undertakings (Cable Television)* BP-23, numéro, Rév.1, mai 1995, procédure 6.11.2, p. 32.

¹⁸⁵ En général, les bandes oranges et blanches des pylônes d'antenne doivent être repeinturées tous les cinq ans.

rouges, car la peinture ne sert plus. Donc, la nuit, un pylône non peinturé avec balises à double mode, sera tout aussi visible pour la navigation aérienne qu'un pylône peinturé (qui porte des lumières rouges 24 heures sur 24). Le promoteur d'une antenne pourrait ne pas demander l'approbation d'un éclairage en mode double qui est plus coûteux à acheter et à entretenir.

Il faudrait que les membres du public qui se préoccupent des obstructions de la vue causées par les pylônes d'antenne à cause de l'éclairage sachent qu'une entreprise du Québec a mis au point et breveté un déflecteur qui s'installe autour des unités standard des balises servant à éclairer des obstructions aéronautiques. Ces déflecteurs bloquent la lumière en direction du sol tout en maintenant la visibilité de la balise à partir de l'espace de navigation aérienne¹⁸⁶. Il s'agit d'une série d'éléments de forme conique qui bloquent le chemin lumineux vers le bas, qui ne peuvent servir à accueillir des nids d'oiseaux et où la neige et la glace ne peuvent s'accumuler. D'après les représentants de l'entreprise, une balise lumineuse munie de ce produit n'est plus visible à partir du sol dans un rayon qui s'étend de la base du pylône d'antenne à 2,5 km vers l'extérieur. Et, à une distance de 3 km à partir de la base du pylône, on ne voit que 10 p. 100 de la balise¹⁸⁷. Au printemps 2004, environ 30 de ces déflecteurs ont été installés sur des pylônes d'antenne de cellulaire et de SCP situés en Ontario¹⁸⁸ et les résultats ont été bons. D'après les développeurs de ce déflecteur, chaque unité installée ajoute environ 5 000 \$ au coût du pylône d'antenne. Même si on ne cherche pas à faire de ce produit un accessoire standard des bâtis d'antenne au Canada, il pourrait être une option importante dans le cas où l'éclairage des obstacles à la navigation aérienne est particulièrement importune pour les membres du public concernés.

v. Questions relatives à l'impact sur la valeur des propriétés

La question des préoccupations du public à l'égard de l'impact des pylônes d'antennes sur la valeur des propriétés situées près de l'installation sera traitée plus loin dans le présent rapport, mais quelques commentaires seront faits ici. On conclut, dans le présent examen de la

¹⁸⁶ L'entreprise s'appelle Cegeny, Inc. et elle est établie à Longueuil, au Québec. L'entreprise prévoit commercialiser ces unités en Amérique du Nord.

¹⁸⁷ Ces caractéristiques relatives à la performance portent sur des pylônes d'antenne typique de service cellulaire et du SCP et elles ont été obtenues dans le cadre d'une consultation par téléconférence, auprès de représentants de Cegeny, le 5 avril 2004. Il semble que Cegeny ait commandé des essais techniques qui ont confirmé que les balises munies de ces déflecteurs sont encore conformes à la *norme 621.19*.

¹⁸⁸ De nombreuses de ces unités ont été installées dans des régions où les chalets sont nombreux en Ontario et où les gens se plaignent fréquemment que la lumière des balises des antennes polluent le paysage naturel.

politique, que l'impact (positif ou négatif) d'un bâti d'antenne sur la valeur de certaines propriétés ne devrait pas faire l'objet de consultations au sujet d'une antenne. En général, les autorités responsables de l'utilisation du sol ne doivent pas tenir compte de ces impacts lorsqu'elles choisissent l'emplacement d'infrastructure urbaine ou rurale à laquelle des membres du public concerné pourraient s'opposer. Presque toutes les décisions de planification auront des impacts positifs et négatifs sur la valeur du terrain situé dans le voisinage immédiat.

On accepte facilement que ceux qui vivent tout près de l'emplacement envisagé pour un bâti d'antenne puissent soulever des préoccupations à l'égard d'un impact éventuel sur la valeur de leur terrain. Ces personnes devraient pouvoir exprimer leurs préoccupations, mais il faudrait expliquer que le principal but des consultations organisées avec le public ou les autorités chargées de l'utilisation du sol consiste à déterminer l'impact visuel de la proposition sur l'environnement immédiat. Les impacts négatifs devraient être explorés dans le cadre des discussions relatives à la perte potentielle des commodités ou d'importantes caractéristiques visuelles de la région.

Question 3. De quels moyens dispose-t-on pour évaluer rapidement si les installations proposées sont susceptibles de créer des champs de radiofréquence excédant les limites d'exposition établies dans les zones d'habitation et d'activité humaines?

Depuis 25 ans, un certain nombre de moyens ont été trouvés pour prévoir les cas où un bâti d'antenne envisagé risque de générer des champs de radiofréquence dépassant les limites d'exposition établies pour les humains. Essentiellement, pour tous ces outils, l'utilisateur fournit les paramètres de fonctionnement technique des appareils radio proposés et du bâti d'antenne, et l'outil fournit les distances estimées nécessaires (qui doivent séparer l'antenne rayonnante des humains exposés) pour rester conformes aux limites établies d'exposition aux RF. Ces outils prévisionnels ont évolué à partir de tables (de consultation) plutôt simples, jusqu'à devenir une série d'équations mathématiques sur l'intensité du champ, et jusqu'à devenir un logiciel informatique perfectionné qui produira des images graphiques 3D décrivant les distances estimées pour la conformité. Comme les outils sont devenus plus perfectionnés, des paramètres techniques plus nombreux (et plus variés) liés au matériel radio et à son environnement peuvent être traités. Aujourd'hui, des mesures étalonnées de l'intensité du champ, relevées à partir des installations radio elles-mêmes, servent à perfectionner et à confirmer l'exactitude des programmes informatiques existants.

Il est clair que la réponse à la question 3 consiste à dire qu'il existe de nombreux moyens pour déterminer facilement si les installations proposées peuvent créer des champs de radiofréquences dont l'intensité dépasse les limites d'exposition établies pour les zones où vivent et habitent des gens. Pour donner une réponse plus pointue à cette question, il faudrait savoir à la disposition de qui ces moyens devraient être mis et à quelle fin. Les outils et processus prévisionnels employés par Industrie Canada dans le cadre de son processus d'autorisation des antennes seraient trop complexes et coûteux pour certains promoteurs d'antenne du Canada qui cherchent à confirmer que l'installation ou la modification proposée sera conforme aux limites d'exposition établies. Finalement, il faudrait poser la question de savoir s'il existe des moyens à la disposition des autorités chargées de l'utilisation du sol et des membres du public concernés pour confirmer que l'antenne proposée pour leur voisinage sera conforme aux limites d'exposition établies. La présente section de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne examinera les limites d'exposition établies au Canada et énoncées dans le *Code de sécurité 6*, traitera de l'utilisation des outils actuels permettant de prévoir l'exposition aux RF par Industrie Canada et certains utilisateurs du domaine de la radio, et offrira des points de vue

sur l'utilisation de ces outils (ou d'autres outils) par les gouvernements locaux et les citoyens concernés.

a. Aperçu du Code de sécurité 6

Le *Code de sécurité 6*¹⁸⁹ (*CS 6* ou *Code*) est la norme nationale du Canada sur l'exposition humaine aux champs électromagnétiques des radiofréquences. Le *Code* est un document exhaustif qui énonce les exigences relatives à la sécurité applicables à l'installation et à l'utilisation des appareils qui émettent des radiofréquences (RF) et des micro-ondes dans la gamme de fréquences comprise entre 3 kHz et 300 GHz¹⁹⁰. Il a été publié pour la première fois en 1979 par le Bureau de la radioprotection du ministère de la Santé nationale et du Bien-être. En 1991 et en 1999, le *CS 6* a été révisé pour prendre en compte les progrès de la technologie, la prolifération des communications sans fil et les nouvelles études biologiques sur les dangers de l'exposition à l'énergie des radiofréquences. Les révisions de 1991 étendaient la gamme des fréquences couvertes par le *Code* à 300 GHz, elles réduisaient les expositions recommandées des membres du public pour des bandes de fréquence données et elles ajustaient la plupart des expositions pour qu'elles dépendent davantage de la fréquence (pour tenir compte des différences de taille et de la résonance).

Le *Code* fournit deux séries de limites d'exposition aux RF qui dépendent de l'état de la personne exposée : les travailleurs exposés à des radiofréquences et à des micro-ondes dans le cadre de leur travail quotidien et d'autres personnes, y compris des membres du public, qui peuvent être exposés n'importe quand, n'importe où¹⁹¹. Les limites d'exposition sont spécifiées en fonction du champ électrique - mesurées en volts par mètre (V/m), du champ magnétique - mesuré en ampères par mètre (A/m) et de la densité de puissance - mesurée en watts par mètre carré (W/m²) ou milliwatts par centimètre carré (mW/cm²)¹⁹². En ce qui concerne la densité de puissance, on peut calculer la moyenne des expositions maximales autorisées pour les deux

¹⁸⁹ Limites d'exposition humaine aux champs de radiofréquences électromagnétiques dans la gamme de fréquences de 3 kHz à 300 GHz - *Code de sécurité 6*, 1999. Une copie du *Code* se trouve sur Internet, à l'adresse suivante : <<http://www.hc-sc.gc.ca/hecs-sesc/pcrpcc/pdf/99dhm237.pdf>>.

¹⁹⁰ D'après le *Code de sécurité 6*, 1999, p. 3 par. 2.

¹⁹¹ Les limites d'exposition des membres du grand public offrent un degré de sécurité supérieur puisqu'on s'attend à ce que les travailleurs du domaine des RF soient plus au courant des risques éventuels pour leur santé et à ce qu'ils se protègent.

¹⁹² La densité de puissance ne s'applique pas aux fréquences inférieures à 100 MHz. Une densité de puissance de 10 W/m² équivaut à 1 W/cm².

groupes (professionnels et public) pondérée sur des périodes spécifiées (mesurées en minutes) et la moyenne ne doit pas dépasser la limite de l'exposition continue. Évidemment, le présent examen de la politique porte sur l'application des limites du CS 6 destinées au grand public.

b. Industrie Canada et la mise en oeuvre du CS 6

La Division des dangers des rayonnements de produits cliniques et de la consommation produit le guide appelé *Code de sécurité 6*. Ce *Code* n'a pas de force légale indépendante, mais il peut être rendu obligatoire lorsqu'il est mentionné dans les lois, les règlements ou les normes en vigueur. Industrie Canada a exigé la conformité au CS 6 en l'incorporant dans ses dispositions réglementaires applicables aux appareils radio de poche (comme les téléphones cellulaires) et aux bâtis d'antenne. La CPC-2-0-03 avertit tous les promoteurs des antennes de types 1 et 2 qu'Industrie Canada exige que les stations radio soient installées et exploitées de manière conforme au *Code de sécurité 6*¹⁹³. Dans le cas des bâtis d'antenne de type 1, la CPC prévoit ce qui suit :

Le processus de délivrance de licence que le Ministère utilise pour les stations du type 1 comprend un calcul initial qui tient compte de l'effet possible que la station projetée aura dans le milieu radioélectrique existant. Si ce calcul indique qu'il peut y avoir dépassement du niveau de champ radioélectrique maximal permis par le *Code de sécurité 6*, le requérant pourrait être tenu de prendre des mesures d'atténuation. Ces mesures peuvent comporter la réduction de la puissance de l'émetteur ou la durée de transmission, la modification de l'antenne (type, direction ou hauteur) ou l'accès limité à la zone immédiate de l'antenne. Lorsque le calcul indique que la station projetée rencontre les exigences du *Code de sécurité 6*, le Ministère poursuit le processus de délivrance de licence¹⁹⁴.

Les stations de type 2 ne font pas l'objet d'autorisation préalable de la part d'Industrie Canada. Il revient au propriétaire-exploitant de veiller à ce que le matériel radio soit conforme aux exigences du CS 6 et le Ministère peut vérifier les stations radio opérationnelles. Pour les bâtis d'antenne de type 2, comme celles des radioamateurs, la CPC-2-0-03 spécifie ce qui suit :

¹⁹³ CPC-2-0-03, p. 4.

¹⁹⁴ *Ibid.* CPC, p. 6.

Les stations du type 2 doivent satisfaire aux exigences du *Code de sécurité 6*. Si l'on prévoit qu'il y aura dérogation au *Code de sécurité 6*, le propriétaire de la station doit garantir qu'il prendra des mesures d'atténuation, telles qu'énoncées pour les stations de type 1¹⁹⁵.

Comme on l'a vu ci-haut, le processus d'autorisation pour les installations radio de type 1, qui comprendrait les radiodiffuseurs et des entreprises de sans-fil locales, prévoit une « analyse initiale » pour veiller à ce que la station ou la modification proposée soit conforme au *Code de sécurité 6*.

Le ministère de l'Industrie se sert d'un processus de sélection et d'évaluation en trois étapes pour veiller à ce que les bâtis d'antenne de type 1 respectent les limites d'exposition du CS 6. Si une difficulté se pose à un niveau, l'évaluation passe à un niveau approfondi. Les trois étapes sont les suivantes¹⁹⁶.

Étape 1 : La première étape consiste à examiner la liste des catégories de service pour voir si le système d'antennes considéré y figure. Les catégories de service radio énumérées produisent des champs de radiofréquences très faibles dans la région entourant l'antenne où des gens peuvent être présents¹⁹⁷. Les services énumérés sont exemptés d'une évaluation plus poussée de l'exposition aux RF du moment que la hauteur de l'antenne (mesurée en mètre à partir du sol ou du toit) et sa puissance (mesurée en PIRE ou puissance isotrope rayonnée équivalente) se situent à l'intérieur des limites spécifiées sur la liste d'exclusion. Par exemple, si le point le plus bas de l'antenne proposée est de 10 mètres de hauteur ou plus et si la PIRE totale est de 1649 watts ou moins, la proposition n'a pas besoin d'être évaluée davantage. Cette liste d'exclusion a été publiée et utilisée pour la première fois en 1998 par la Federal Communication Commission (FCC) des É.-U. Si un bâti d'antenne proposé n'est pas exempté à cette étape, on passe à l'étape 2.

¹⁹⁵ *Ibid.* CPC, p. 8.

¹⁹⁶ L'information sur le processus en trois étapes a été obtenue auprès des représentants d'Industrie Canada et d'une récente étude d'ingénierie intitulée « Radio Field Intensity of Multi-Site-Multi-Bands Antenna Towers » par Roshdy Hafez, de l'Université Carleton, 31 mars 2003.

¹⁹⁷ La liste d'exclusion repose sur des estimations prudentes de la puissance de densité (typique) et de la grandeur de champ correspondant à certaines catégories de bâtis d'antennes.

Étape 2 : Pour cette étape, on a recours à un modèle contenu dans la note technique NT-261¹⁹⁸ pour obtenir une estimation prudente de la zone mesurée à partir de l'antenne rayonnante¹⁹⁹, qui dépasserait les limites d'exposition spécifiées pour le grand public dans le *Code de sécurité 6*. Si le public peut raisonnablement avoir accès physiquement à la zone où les niveaux spécifiés dans le *CS 6* sont dépassés, la proposition doit être évaluée d'après l'étape 3. Le modèle contenu dans la NT-261 donne les champs de radiofréquence prévus qui reposent sur un document technique créé et utilisé par la FCC. Lorsque c'était possible, Industrie Canada a cherché à harmoniser ses politiques en matière de traitement et d'évaluation applicables aux champs de RF avec ceux des É.-U.

Étape 3 : La troisième étape consiste à utiliser des outils d'évaluation des champs de RF plus perfectionnés, comme le module de calcul contenu dans le système de gestion des assignations et des licences (SGAL), ou à exécuter des mesures réelles sur place, dès que l'antenne sera opérationnelle.

En plus des listes et modèles discutés ci-haut, Industrie Canada possède trois outils pour prévoir et mesurer les champs de radiofréquences²⁰⁰ :

1. Le système de gestion des assignations et des licences (SGAL). La base de données SGAL contient de l'information relative aux bâtis d'antenne existants. En particulier, le SGAL contient un module de calcul lié au *Code de sécurité 6* qui permet de déterminer si une nouvelle installation respectera les limites d'exposition actuelles aux RF.
2. Outil de prévision des champs élevés applicable aux pylônes de radiodiffusion. Cet outil sert à prévoir si une nouvelle installation respectera les lignes directrices actuelles applicables à l'exposition aux RF. Cet outil fournit une interface graphique simple et décrit le champ de RF. La section 8.2 du RPR-1 traite du module du champ d'intensité maximale et fournit de l'information détaillée en rapport avec les évaluations des RF.

¹⁹⁸ Note technique NT-261. Rév. 1 « Antenna Tower Evaluation Template for Radiofrequency Fields with Respect to Health Canada's Safety Code 6 », 6 septembre 2002.

¹⁹⁹ Habituellement, la zone de non-conformité est représentée sous forme de boîte. Cette illustration montre la distance horizontale et verticale minimum à partir de l'antenne à laquelle le public ne devrait pas avoir accès. Si l'accès public est bloqué par une bonne clôture ou par une porte bien verrouillée (comme l'accès à un toit), alors la conformité ne pose pas de problème.

²⁰⁰ Information tirée de courriels reçus par Industrie Canada.

3. Lignes directrices relatives à la mesure des champs de radioélectriques de la gamme de fréquences de 3 kHz à 300 GHz (août 2000)²⁰¹. Ce document décrit certains des principes et l'information de base sur la mesure des champs de radiofréquence électromagnétique. Il fournit aussi un certain nombre de procédures de mesure recommandées pour les différents types de services de télécommunication. Les techniques de mesures de champ proche et de champ lointain sont fondées sur les appareils qui existent actuellement. Les procédures recommandées ne sont pas jugées appropriées pour la mesure des champs électromagnétiques dans la région du champ proche réactif.

Industrie Canada est en train d'améliorer l'exactitude des valeurs obtenues à partir des valeurs énoncées dans la note technique NT-261 (pour l'étape 2). Pour le moment, le modèle ne s'applique pas à toutes les catégories de service et il se fonde sur les scénarios les plus simples - une seule antenne, fonctionnant à une seule bande de fréquence à part des autres antennes. Le nouveau document technique considérera des scénarios faisant intervenir de multiples emplacements pour des antennes fonctionnant à des fréquences multiples.

c. Moyens à la disposition des utilisateurs du domaine de la radio pour assurer la conformité au CS 6

Il existe de nombreux moyens à la disposition des utilisateurs du domaine de la radio au Canada pour déterminer facilement si les installations ou modifications qu'ils proposent risquent de créer des champs de radiofréquences dépassant les limites autorisées par le *Code de sécurité 6*. Ces outils vont des programmes informatiques commerciaux destinés aux ingénieurs radio certifiés aux simples tables de consultation à l'intention des radioamateurs qui souhaitent prévoir les champs générés par un bâti d'antenne amateur typique²⁰². Industrie Canada publie une table de consultation pour prévoir les contours de l'exposition aux RF de manière à permettre la conformité au *Code de sécurité 6* des entreprises de radiodiffusion AM et des stations FM et de TV de faible puissance²⁰³.

²⁰¹ Situé à l'adresse : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insmt-gst.nsf/fr/sf01451f.html>

²⁰² La grande majorité des stations de radioamateur produisent des champs de radiofréquence qui se situent bien en-deçà des limites spécifiées dans le *Code de sécurité 6*. Des problèmes peuvent survenir s'il est possible pour les humains de se rapprocher très près des antennes, comme si elles sont installées sur le balcon d'un complexe d'appartements. De plus, certains amateurs expérimentent activement avec les caractéristiques techniques de leurs stations (type et hauteur des antennes, fréquences multiples et PAR (puissance)), de sorte que le respect du CS 6 peut exiger des ajustements techniques ou opérationnels.

²⁰³ Ces tableaux sont publiés dans l'appendice 2 des *Règles et procédures de diffusion, Partie 1 : Règles générales (RPD, partie 1)*, 3^e édition, juillet 2004, p. 27-28.

Dans un grand nombre des présentations officielles écrites présentées par des entreprises de radiodiffusion et de sans-fil pour le présent examen de la politique nationale, il était question du *CS 6* et des moyens à leur disposition pour leur permettre de vérifier la conformité à ce *Code* de leurs propositions relatives à des antennes. L'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) a indiqué que les méthodes employées pour prévoir les champs de RF étaient bien connues des radiodiffuseurs parce qu'elles avaient été développées par des comités mixtes du gouvernement et de l'industrie où étaient représentés des fabricants et des consultants en génie des radiofréquences²⁰⁴. La société RC a expliqué ce qui suit :

... les demandes de certificats de radiodiffusion nouveaux ou modifiés doivent inclure une analyse technique [effectuée par le radiodiffuseur ou en son nom] montrant que l'exploitation des installations proposées ne produira pas de champs électromagnétiques dépassant les limites du *Code de sécurité 6* aux endroits où l'accès public est possible²⁰⁵.

Dans sa présentation, le Conseil consultatif canadien de la radio (CCCR) a confirmé qu'il existe divers moyens permettant à ses membres de prévoir les champs de RF pour vérifier leur conformité au *CS 6*²⁰⁶. L'Association canadienne des télécommunications sans fil (ACTSF) a indiqué que toutes les principales entreprises de sans-fil possèdent leur propre logiciel informatique de vérification de la conformité au *CS 6*²⁰⁷.

Les représentants des radioamateurs ont émis l'opinion que les champs générés par les antennes des radioamateurs ne poseront probablement pas de problème de conformité en rapport avec le *Code de sécurité 6*²⁰⁸. Ils ont confirmé qu'il existe de nombreux moyens à la disposition des radioamateurs pour prévoir de manière fiable les champs de RF, grâce à l'utilisation de tables mathématiques et de modèles analogues à ceux qui sont à la disposition des utilisateurs de

²⁰⁴ Présentation officielle écrite de la Société Radio-Canada datée du 23 octobre 2003, p. 5.

²⁰⁵ Présentation officielle écrite de l'Association des radiodiffuseurs canadiens datée du 17 octobre 2003, p. 7.

²⁰⁶ Présentation officielle écrite du CCCR datée du 17 octobre 2003, p. 8-10.

²⁰⁷ En 1997, l'ACTSF, certains de ses membres et des représentants d'Industrie Canada ont travaillé au développement d'un programme informatique appelé *RaPD Calc* qui prévoit les champs de RF pour permettre de vérifier le respect du *Code de sécurité 6*. Même si *RaPD Calc* n'est plus beaucoup utilisé, les entreprises emploient maintenant les techniques et les modèles mis au point pour ce logiciel. Voir la présentation officielle écrite de l'ACTSF datée du 9 octobre 2003, p. 10.

²⁰⁸ Présentation officielle écrite de Lloyd W. Hoffman, datée du 3 juillet 2003.

la radio commerciale²⁰⁹. Si les calculs théoriques de l'intensité du signal donnent des résultats qui se rapprochent des niveaux permis, des mesures réelles sont habituellement prises par le radioamateur pour vérifier la conformité, une fois que l'installation est opérationnelle²¹⁰. Tous les différends au sujet des prévisions des RF sont résolus par Industrie Canada²¹¹.

d. Moyens à la disposition des responsables de l'utilisation du sol et des citoyens

De manière générale, lorsqu'il est arrivé que des citoyens préoccupés au Canada se sont opposés à des bâtis d'antenne proposés parce que les champs de radiofréquences générés risquaient d'être dangereux pour la santé des gens du voisinage, ces citoyens s'en prenaient au *Code de sécurité 6* lui-même plutôt qu'aux évaluations effectuées pour vérifier la conformité au *Code de sécurité 6*²¹². Néanmoins, certains citoyens et membres du personnel des autorités chargées de l'utilisation du sol souhaiteraient pouvoir confirmer la fiabilité des données relatives à la conformité au *CS 6* fournies par le promoteur de l'antenne à Industrie Canada.

Le tout premier défi pour ceux qui pourraient souhaiter confirmer qu'un bâti d'antenne générera des champs de RF conformes au *Code de sécurité 6* consisterait à obtenir l'accès aux données relatives à la conformité que le promoteur a fournies à Industrie Canada. La CPC-2-0-03 n'exige pas que des promoteurs d'antenne de type 1 ou de type 2 mettent ces données à la disposition des responsables de l'utilisation du sol ou du public. Il est intéressant de noter que dans quelques présentations officielles soumises pour le présent examen de la politique par des utilisateurs du domaine de la radio, on était d'avis que de telles données ne devraient pas être largement diffusées parce que les citoyens et les responsables de l'utilisation du sol n'auraient pas les connaissances ni les ressources nécessaires pour effectuer ou confirmer des évaluations du *CS 6*²¹³. Des données sur les stations, y compris les stations de SCP/cellulaire, ont été mises à

²⁰⁹ Présentation officielle écrite de Ralph Cameron, datée du 23 septembre 2003.

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ Présentation officielle écrite, datée du 17 octobre 2003, p. 8-10.

²¹² Les recommandations formulées en réponse à la question 2 (Quels renseignements seraient les plus utiles aux membres du public concerné...?) visaient à améliorer la perception qu'a le public de l'utilité du contenu du *Code de sécurité 6*.

²¹³ Présentation officielle écrite de l'Association canadienne des télécommunications sans fil, datée du 9 octobre 2003, p. 10-11; présentation officielle écrite de Telus Communications Inc., datée du 10 octobre 2003, p. 5-6.

la disposition du grand public par l'intermédiaire de la base de données du système de gestion des assignations et des licences (SGAL) et du site Web du Spectre en direct²¹⁴.

Si les citoyens ou les autorités responsables de l'utilisation du sol souhaitent exécuter leur propre évaluation en fonction du CS 6 d'une proposition relative à une antenne, ils devraient avoir accès aux paramètres techniques de l'installation ou de la modification proposée et probablement à l'information technique relative à d'autres installations radio existantes ou prévues dans la même zone ou au même endroit. Même si certains des protocoles relatifs au choix de l'emplacement d'antennes existantes négociés entre les entreprises de sans-fil du Canada et certains responsables de l'utilisation du sol exigent que le promoteur fournisse les paramètres techniques de base de l'antenne considérée, aucun protocole ne semble prévoir l'accès aux paramètres d'autres installations radio du voisinage immédiat. Sans de telles données, une analyse du CS 6 serait incomplète.

Si un bâti d'antenne proposé ne porte que sur une seule antenne fonctionnant à une bande de fréquence, il pourrait être possible pour un citoyen préoccupé ou un représentant de l'utilisation du sol d'effectuer une évaluation rudimentaire du CS 6, à condition que les paramètres techniques de base soient connus. Il est probable que la meilleure approche consiste pour le public à lire le *Code de sécurité 6* et à essayer de comprendre comment estimer les limites. Dans l'appendice III du *Code de sécurité 6*, on trouve un exemple de calcul qui peut servir de modèle. Selon l'installation radio à considérer, ce type de calcul peut devenir complexe, mais il donnera une estimation utile des champs de radiofréquences auxquels des gens peuvent avoir accès. Même si le *Code de sécurité 6* tente de donner au public des instructions sur la manière d'estimer les limites, il peut quand même être difficile à comprendre. La lecture du document d'Industrie Canada intitulé *Lignes directrices relatives à la mesure des champs radioélectriques de la gamme de fréquences de 3 kHz à 300 GHz* (août 2000) complète bien le *Code de sécurité 6*.

²¹⁴ Spectre en direct, Industrie Canada, en ligne : <<http://spectrumdirect.ic.gc.ca/>>.

En ce qui concerne les solutions de rechange aux méthodes contenues dans l'appendice III du CS 6, il faut noter qu'un membre de l'Amateur Radio Relay League (ARRL), établie au Texas, tient un site Internet²¹⁵ qui permettra de calculer les densités de puissance des antennes proposées. Même si la conformité est déterminée d'après la réglementation de la FCC, elle est analogue à celle du Canada et peut servir à obtenir de bonnes estimations.

Une fois qu'un bâti d'antenne est en place et qu'il fonctionne, les responsables de l'utilisation du sol, les groupes communautaire ou les citoyens qui s'inquiètent de la conformité au *Code de sécurité 6* peuvent prendre des mesures réelles sur le terrain à partir des terrains publics environnants. Il est possible d'utiliser des appareils peu coûteux, ainsi que les formules susmentionnées, pour obtenir des données approximatives permettant de vérifier la conformité. Des entreprises comme Narda Safety Solutions²¹⁶, Orgone Biophysical Research Laboratory Inc²¹⁷, ETS Lindgren²¹⁸ vendent des appareils de détection des RF utilisables sur le terrain. Ces appareils doivent être utilisés conformément au *Code de sécurité 6*²¹⁹.

Pendant les consultations tenues avec le personnel de Santé Canada²²⁰, on a appris que des membres de la Division des dangers des rayonnements de produits cliniques et de la consommation avaient créé un système de cartographie des champs de RF pour les stations de base du service cellulaire²²¹. Cet appareil peut être monté sur le toit d'une automobile et son fonctionnement n'exige qu'un savoir-faire technique de base. On fait plusieurs parcours avec l'automobile, à proximité de l'emplacement de l'antenne et les lectures du champ de RF sont

²¹⁵ L'outil de calcul se trouve à l'adresse suivante <<http://n5xu.ae.utexas.edu/rfsafety/>>.

²¹⁶ <<http://www.narda-sts.com/>>.

²¹⁷ <<http://www.orgonelab.org/cgi-bin/shop.pl/SID=1086289660.21055/page=yellphonemeter.htm>>.

²¹⁸ <<http://www.ets-lindgren.com/>>.

²¹⁹ Voir le *Code de sécurité 6*, page 52.

²²⁰ Le personnel de la Division des dangers des rayonnements de produits cliniques et de la consommation de Santé Canada a tenu des consultations en personne, le 19 décembre 2003, à Ottawa.

²²¹ De l'information concernant cet appareil de cartographie des champs de RF a été présentée à la réunion radio-scientifique nord-américaine de l'Union radio-scientifique internationale (URSI), tenue du 22 au 27 juin 2003, à Columbus, en Ohio. Le titre de l'article est le suivant : Rapport sur : la mesure des émissions des stations de base cellulaires au moyen d'un nouveau système de cartographie des champs RF. Cet article est accessible sur le site Web de Santé Canada, à l'adresse suivante : <http://www.hc-sc.gc.ca/hecs-sesc/pcrpcc/electromagnetisme.htm>

enregistrées ponctuellement, au niveau du sol. On utilise les divers emplacements de l'appareil au moyen d'une unité de géopositionnement (GPS) intégrée. Une fois que les lectures ont été relevées, on obtient sur papier un tracé des champs de RF du voisinage qui peut servir à déterminer si le *Code de sécurité 6* a été respecté. Au moment de la consultation, les représentants de Santé Canada n'avaient pas décidé des modalités applicables à l'utilisation de cet appareil de surveillance à l'extérieur du Ministère.

Question 4. Les autorités locales responsables de l'utilisation du sol et les promoteurs d'antenne pourraient-ils établir des protocoles portant sur la planification et le choix de l'emplacement des bâtis d'antenne, des lignes directrices régissant les aspects visuels et des mécanismes de règlement des différends?

La réponse à la question 4 est de toute évidence « oui ». Depuis un certain temps maintenant, les responsables de l'utilisation du sol et les promoteurs d'antenne du Canada s'emploient à négocier des accords comprenant des protocoles sur le choix de l'emplacement d'antenne. Comme nous le verrons plus loin, nombre de ces protocoles portent sur la planification et le choix de l'emplacement des bâtis d'antenne et contiennent des lignes directrices régissant l'aspect visuel (impact). Même si aucun protocole actuel ne comprend de mécanisme de règlement des différends, ce type de mécanisme pourra y être ajouté au besoin. La présente section du rapport brossera un tableau de l'historique en matière de protocoles négociés au Canada. Les répercussions des trois points susmentionnés - la planification et le choix de l'emplacement des bâtis d'antenne, les lignes directrices régissant les aspects visuels et les mécanismes de règlement de différends - y seront abordés, et des recommandations stratégiques, proposées.

a. Expérience du Canada en ce qui a trait aux protocoles négociés

Jusqu'à présent, la presque totalité des exemples de protocoles examinés étaient des accords négociés au cours des huit dernières années entre certains responsables de l'utilisation du sol et les principales entreprises de télécommunications sans fil (cellulaire et SCP)²²². Ces accords, qui ont évolué au cours de ces huit années, contenaient des détails en matière de procédures et de politiques sur la manière dont les autorités locales concernées régleront les questions relatives à l'emplacement des bâtis d'antenne. Même si tous ces accords diffèrent, ils prévoyaient généralement un processus d'audiences publiques et permettaient aux administrations locales d'avoir une certaine influence sur certains aspects relatifs à l'emplacement et à l'aspect visuel des bâtis d'antenne individuels servant à la téléphonie cellulaire et aux SCP. Une fois négociés, ces accords sont sanctionnés par le conseil municipal, puis mis en oeuvre en tant d'accord conclu entre l'administration locale et les entreprises

²²² Comme on le verra plus tard dans la présente section, il existe au moins un protocole ne portant pas sur les antennes de téléphonie cellulaire et de SCP. En 1998, des représentants du milieu de la radioamateur et la ville de Calgary ont négocié un protocole relatif au choix de l'emplacement des antennes de service de radioamateur et de leurs bâtis dans les zones résidentielles de la municipalité.

concernés. Une fois qu'un protocole est établi dans une municipalité, les autres entreprises de télécommunications sans fil tendent à y souscrire.

La politique relative au choix de l'emplacement des antennes sur les toits adoptée en 1990 par le conseil municipal de North York (qui fait partie de la communauté urbaine de Toronto)²²³ a probablement été le premier protocole local au Canada. Comme la municipalité n'avaient pas le pouvoir légal (constitutionnel) d'établir des règlements locaux pouvant avoir une incidence directe sur le choix de l'emplacement et l'implantation des antennes, elle a plutôt opté pour un document d'orientation. Fort du soutien de l'industrie de la radio et du bureau de district de ce qui s'appelait à l'époque le ministère des Communications, le conseil municipal a pu s'appuyer sur ce protocole pour influencer certaines décisions relatives au choix de l'emplacement d'antennes sur les toits.

Avec l'avènement des services cellulaires numériques en 1996, certaines des municipalités urbaines où les antennes de SCP ont d'abord été installées ont commencé à chercher un moyen de clarifier et d'élargir leur rôle et celui des citoyens concernés au moyen de la CPC-2-0-03 d'Industrie Canada. Ces municipalités ont concentré leurs efforts sur les nouveaux pylônes nécessaires aux systèmes de SCP²²⁴. Les villes d'Edmonton²²⁵, de Calgary, d'Oakville et de Surrey ont été parmi les premières à négocier dans leurs protocoles des éléments prévoyant la participation du public²²⁶. Ces protocoles traitaient de certaines questions, comme le

²²³ L'information sur North York est tirée de la présentation officielle écrite de Bell Wireless Alliance datée du 12 mars 2004, p. 14.

²²⁴ Les SCP, deuxième génération de système cellulaire, ont d'abord été implantés dans les grands centres urbains du Canada, où ils sont venus s'ajouter à l'infrastructure de téléphonie cellulaire analogique existante. Compte tenu des capacités prévues des systèmes de SCP numériques, et étant donné que ces derniers utilisent des fréquences supérieures à celles des réseaux cellulaires analogiques, il a fallu délimiter des sites cellulaires moins vastes pour chaque centre urbain desservi, ce qui requiert un nombre comparativement plus élevé d'antennes.

²²⁵ Insatisfaite de son rôle dans le processus d'approbation d'installation de pylônes, la ville d'Edmonton a adopté, en 1997, un règlement grâce auquel elle a tenté d'imposer un moratoire sur l'installation de pylônes d'antenne sur son territoire. Tout au long du mois de juin 1997, des représentants de Rogers (puis de Cantel), de Telus, de Microcell, de Clearnet (plus tard acquis par Telus) et d'Industrie Canada ont travaillé avec la municipalité afin de trouver une solution satisfaisante. Le protocole de consultation publique négocié et signé par la municipalité et les entreprises constitue l'un des premiers protocoles prévoyant une participation du public dans le cadre du processus local de consultation sur l'utilisation du sol. La ville d'Edmonton a levé ce moratoire et a approuvé le nouveau protocole de consultation lors d'une réunion du conseil tenue le 15 juillet 1997.

²²⁶ Telus Mobilité affirme avoir ouvert la voie à la négociation de protocoles avec les autorités municipales dès 1996.

moment propice à la participation du public (consultation), les méthodes de consultation et la façon dont les résultats de ces consultations devraient être utilisés pour la prise de décision. Ces audiences publiques se tiennent habituellement lorsque l'emplacement proposé des pylônes d'antenne se situe à proximité de secteurs résidentiels. Les responsables locaux de l'utilisation du sol se sont vus accorder le pouvoir discrétionnaire de ne pas tenir d'audiences publiques si l'impact visuel du pylône projeté peut être évité de façon satisfaisante²²⁷. Ces protocoles, qui peuvent généralement être considérés comme la première génération d'accords de ce genre, ont servi de modèle à un certain nombre d'autres municipalités.

Le protocole négocié en 1998 entre la ville de Calgary et les entreprises de télécommunications sans fil actives en Alberta était le plus exhaustif de l'époque. Ce protocole, qui prenait la forme d'énoncés sur les principes régissant le choix de l'emplacement des pylônes, prévoyait des dispositions stipulant que les entreprises devaient « prendre toutes les mesures raisonnables » [traduction] pour optimiser le recours à la co-implantation de pylônes (aux endroits où une telle mesure permet de réduire l'impact visuel sur la collectivité touchée) et « de maximiser autant que possible le recours à d'autres installations que des pylônes dans l'ensemble des zones résidentielles » [traduction]²²⁸. Le protocole comprenait en outre un certain nombre de lignes directrices portant sur l'impact visuel.

En automne 1998, des représentants de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), de l'Association canadienne des télécommunications sans fil, des principales entreprises de télécommunications sans fil et de quelques municipalités canadiennes ont tenté de négocier un protocole général d'application nationale. Après la tenue d'une série de rencontres, cette initiative a échoué. Il était peut-être trop tôt pour tenter d'établir un protocole national.

Au moment de la rédaction du présent rapport, les provinces qui tendent le plus à recourir à des protocoles régissant l'emplacement des antennes pour les services cellulaires/SCP sont

²²⁷ La possibilité d'éviter une audience publique a fortement incité les promoteurs de pylônes d'antenne à collaborer avec les responsables locaux de l'utilisation du sol afin de choisir l'emplacement des pylônes et de les camoufler. Les responsables locaux de l'utilisation du sol ont prévu des dispositions d'exclusion, ayant compris qu'ils pouvaient exercer une influence directe sur le choix de l'emplacement des pylônes et sur les questions relatives aux bâtis (p. ex. le type de pylône de soutien). Ni la CPC-2-0-03 ni la constitution canadienne n'accordent clairement d'influence à cet égard.

²²⁸ Le protocole de Calgary, intitulé *Statement of Principles Agreed to by the Carriers: Commitments to Calgary's Residential Communities*, a été signé par Cantel (autrefois), Telus, Microcell et Clearnet (qui n'existe plus) à la fin des années 1990. Bell a signé le protocole en 2003, quelques années après avoir commencé à offrir des SCP dans la région des Prairies. Le texte auquel référence est faite se trouve à la première page du protocole.

principalement l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. La plupart des grandes municipalités en sont maintenant à la deuxième génération de protocole. En Ontario, où le recours à de tels protocoles est le plus fréquent, on estime que 10 p. 100 des responsables de l'utilisation du sol ont adopté un protocole régissant le choix de l'emplacement des antennes pour ce qui est de la téléphonie cellulaire et des SCP²²⁹.

Afin d'aider les membres qui désirent établir leur propre protocole, la FCM a, en mars 2002, commencé à publier des exemples représentatifs de protocoles existants sur son site Web²³⁰. Dans le cadre de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antennes, on a analysé le contenu de ces politiques et de certains protocoles. En utilisant un programme de tableur informatique, on a créé huit tableaux afin de comparer le contenu de 19 protocoles²³¹ établis par les municipalités d'Airdrie (Alberta), de Bighorn (Alberta), de Caledon (Ontario), de Chatham/Kent (Ontario), de Colwood (Colombie-Britannique), de Delta (Colombie-Britannique), d'Edmonton (Alberta), de Guelph (Ontario), de Langley (Colombie-Britannique), de London, (Ontario), de North Saanich (Colombie-Britannique), de North Vancouver (Colombie-Britannique), d'Oakville (Ontario), qui a deux protocoles, de Port Moody (Colombie-Britannique), de Strathcona (Alberta), de Sudbury (Ontario) et de Surrey (Colombie-Britannique). Ces huit tableaux se trouvent à l'appendice E du présent rapport.

Un examen des divers éléments composant les 19 protocoles a permis de relever à la fois de grandes similitudes et des différences substantielles. En étudiant la question de façon générale et sur une certaine période de temps, on peut conclure que la portée des divers éléments des protocoles les plus récents s'est élargie. Compte tenu de l'aspect global des questions abordées, on peut considérer que la plupart de ces protocoles en sont à la deuxième génération de développement.

²²⁹ Ce pourcentage se trouve à la p. 14 de la présentation officielle écrite du 12 mars 2004 de Bell Wireless Alliance.

²³⁰ La FCM publie toujours ces exemples, qui se trouvent en ligne à l'adresse <<http://www.fcm.ca/newfcm/Java/index.htm>>

²³¹ La plupart des exemples de protocole qui ont servi à l'établissement des tableaux sont tirés du site Web de la FCM. Environ dix administrations locales ont communiqué la version préliminaire ou définitive de leur protocole respectif dans le cadre de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antennes. Certains de ces protocoles ont été utilisés lors de la création des tableaux.

Bien que la CPC-2-0-03 d'Industrie Canada n'exige pas que des groupes communautaires ou des particuliers soient directement consultés quant à l'emplacement des antennes, la plupart des protocoles étudiés contiennent des dispositions prévoyant la tenue d'audiences publiques. Habituellement, la responsabilité de la coordination et de la tenue de ces audiences incombe aux entreprises de télécommunications sans fil. Les entreprises doivent aviser le public de la date, de l'heure et du lieu de ces assemblées, et communiquer le nom et le numéro de téléphone d'un représentant. La manière dont le public sera informé des détails de l'audience diffère quelque peu d'un protocole à l'autre. En effet, certains exigent que des avis soient diffusés directement aux domiciles situés à une certaine distance de la base du pylône proposé²³², alors que d'autres prévoient la publication d'avis dans un journal local. La plupart des protocoles contiennent une liste des divers responsables locaux de l'utilisation du sol, des politiciens fédéraux et provinciaux, et des groupes communautaires qui doivent tous être avisés de la tenue de l'audience. Quelques protocoles exigent que des affiches soient posées sur les parcelles de terrain où le pylône doit être érigé²³³.

Des 19 protocoles, 11 précisent les renseignements qui doivent être communiqués au public au sujet de l'installation envisagée. Dans tous ces protocoles, l'endroit où le pylône doit être érigé, la hauteur de ce dernier et les détails sur le bâti (p. ex. unipolaire, en treillis, autoportant ou soutenu par des haubans) constituent des renseignements essentiels. Plusieurs protocoles exigent en outre la communication du nom et du numéro de téléphone d'un représentant des responsables locaux de l'utilisation du sol, et l'ajout d'aides visuelles, comme des photographies, des dessins et des cartes indiquant l'endroit où l'on se propose d'ériger le pylône et la distance de ce dernier par rapport aux propriétés résidentielles et aux commodités. Quelques-uns exigent la publication d'une image à l'échelle du pylône envisagé superposée à un dessin ou à une photo de la zone où de dernier doit être érigé. Ces images visent à offrir au public une meilleure idée de l'incidence, visuelle ou autre, qu'aura l'installation envisagée sur les zones immédiates et environnantes.

La majorité des protocoles prévoyant des assemblées publiques exigent que les entreprises de télécommunications sans fil rédigent le procès-verbal (notes détaillées) de la réunion et communiquent ce document aux responsables locaux de l'utilisation du sol. De façon

²³² Les protocoles de North Saanich, de Caledon et de Strathcona exigent que l'entreprise présente une preuve comme quoi elle a bien publié un avis public.

²³³ Les municipalités de Caledon et de Markham exigent que des affiches soient posées sur la parcelle de terre.

générale, le procès-verbal doit faire état des objections soulevées par le public, et expliquer les modifications apportées au projet à la lumière de ces objections ou indiquer la raison pour laquelle ces modifications ne peuvent être apportées ou ne sont pas appropriées.

Un seul protocole concerne les bâtis d'antenne d'un service radio ne faisant pas partie des réseaux cellulaire et SCP. En 1998, la ville de Calgary a négocié un protocole portant sur les antennes de radioamateur avec des représentants du milieu concerné²³⁴. Cet accord comprend un certain nombre de lignes directrices en matière de politique qui peuvent s'appliquer au choix de l'emplacement et à l'impact visuel des pylônes servant aux activités des radioamateurs pouvant se trouver dans des zones résidentielles; il prévoit de plus la tenue d'une audience publique si la hauteur du pylône excède le seuil de 18 mètres (à partir du sol). Jusqu'à présent, ni la ville de Calgary ni le milieu des radioamateurs ne sont pleinement satisfaits de ce protocole. Des représentants de la Ville souhaiteraient renégocier le protocole, ayant conclu qu'en raison du style trop libre adopté pour la rédaction des lignes directrices, on peut trop aisément ne pas respecter les objectifs locaux visés par l'accord²³⁵. L'association des Radio Amateurs du Canada (RAC), l'association nationale des radioamateurs, a donné son avis sur le protocole dans la soumission qu'elle a présentée dans le cadre de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne²³⁶. Bien que l'association soit d'accord avec la plupart des principes contenus dans le protocole, elle remet en cause la hauteur maximale à laquelle un pylône peut être construit sans qu'il y ait consultation, soit 18 mètres à partir du sol. Cette association affirme que la hauteur des bâtis d'antenne de radioamateur « typiques » devrait être de 21 mètres en milieu urbain et de 31 mètres en milieu rural²³⁷. L'association des RAC souhaiterait que le protocole de Calgary soit modifié afin de permettra aux radioamateurs d'ériger des pylônes de 21 mètres (au

²³⁴ Ville de Calgary, *Planning and Building Department Report to the SPC on Operations and Environment: Policy Guidelines for the Development of Amateur Radio Antenna Structures in Residential Areas* (OE98-61 : pièce jointe 1), le 9 septembre 1998. Industrie Canada a pris part aux discussions.

²³⁵ Par exemple, des représentants de la ville de Calgary ont expliqué qu'ils avaient constaté que les bâtis d'antenne de radioamateur sont souvent en constante évolution. Ainsi, la hauteur d'un bâti qui était exempté (en vertu du protocole) au moment de son érection peut augmenter ou de nouvelles batteries d'antennes peuvent s'ajouter au bâti, de sorte que ce dernier devient plus envahissant avec le temps. Les propriétaires de station radio affirment souvent que les modifications individuelles devraient être considérées comme négligeables en vertu des politiques d'Industrie Canada relatives à la modification des bâtis d'antenne de type 2, et ce, afin qu'il soit possible de se soustraire à l'obligation de procéder à une consultation à l'échelle locale.

²³⁶ Présentation officielle écrite de l'association des Radio Amateurs du Canada, datée du 10 octobre 2003.

²³⁷ *Ibid.* à la p. 9. La première ébauche des « lignes directrices de Calgary » fixait la hauteur limite à 13 mètres (42,64 pieds), mais ce seuil a été augmenté à 18 mètres à la demande expresse du milieu de la radioamateur.

moins) sans qu'il soit nécessaire de soumettre la demande à un examen officiel ou de procéder à une audience publique afin d'examiner la proposition²³⁸.

b. Répercussions des protocoles locaux sur la planification et le choix de l'emplacement des bâtis d'antenne, les lignes directrices régissant l'aspect visuel (impact) et les mécanismes de règlement de différends

i. Planification et choix de l'emplacement des bâtis d'antenne

La presque totalité des 19 protocoles visent essentiellement la planification et le choix de l'emplacement des bâtis d'antenne. Ces protocoles précisent les endroits peu propices à l'érection de bâtis d'antenne, comme les lieux à valeur historique ou patrimoniale et les zones scolaires, et les lieux où la construction de bâtis d'antenne est encouragée, à l'intérieur ou à proximité des parcs industriels, par exemple. Presque tous les protocoles prévoyant la tenue d'assemblées ou d'audiences publiques indiquent comment ces mécanismes peuvent être évités (à la discrétion d'un responsable de l'utilisation du sol). Il est souvent possible de se soustraire à l'obligation de tenir une audience publique lorsque le promoteur accepte certains compromis sur le plan du choix, par exemple le partage de pylônes existants, la construction à proximité d'autres infrastructures urbaines ou l'installation de l'antenne proposée sur le toit d'un édifice élevé.

De toute évidence, la planification sera optimale lorsque le promoteur d'antenne communique ses exigences sur le plan de la couverture anticipée du réseau aux responsables de l'utilisation du sol et leur demande de collaborer à la planification de l'infrastructure de son réseau. Au cours des consultations effectuées dans le cadre de cet examen de la politique, les responsables de la planification municipale et les politiciens locaux se sont dits fort intéressés à participer aux exercices de planification visant à mieux atteindre les objectifs fixés à l'échelle locale et les objectifs en matière de radiocommunication.

²³⁸ L'augmentation de la hauteur des antennes (seuil) se justifie par les caractéristiques exploitables du spectre des radiofréquences et les fréquences attribuées aux radioamateurs. Nombre des soumissions présentées par les radioamateurs fournissent des explications à ce sujet. Voir, par exemple, la présentation officielle écrite de l'association des RAC, p. 5, 9 et A-3, la présentation officielle écrite de Timothy S. Ellam, datée du 16 octobre 2003, pp. 2-3, la présentation officielle écrite de Ralph Cameron, datée du 23 septembre 2003, p. 3, la présentation officielle écrite de Radio Amateur du Québec Inc., datée du 1^{er} octobre 2003, pp. 3-4, et la présentation officielle écrite de Lloyd W. Hofmann, datée du 3 juillet 2003, p. 2. Une réunion en personne des représentants de l'association des RAC s'est tenue le 18 décembre 2003 à Ottawa.

Il est intéressant de noter que lors de son congrès annuel de 2004, tenu récemment à Edmonton, la FCM a donné son appui à la recommandation stratégique suivante au sujet de la création d'un protocole national visant la planification et le choix de l'emplacement des pylônes d'antenne radio.

Industrie Canada doit élaborer un protocole pour s'assurer que les sociétés de télécommunications collaborent avec chaque municipalité lors de l'élaboration des dispositions relatives aux plans de situation aux fins de l'emplacement et de la construction des pylônes d'antenne²³⁹.

De façon générale, le genre de planification conjointe de l'emplacement recommandée par la FCM n'a pas cours dans le secteur des télécommunications sans fil. Dans la plupart des cas, chaque entreprise détermine la couverture exigée pour le réseau et prévoit le site cellulaire avant de s'adresser aux responsables de l'utilisation du sol pour faire approuver le choix de l'emplacement. L'équipe technique de chaque entreprise prévoit habituellement l'emplacement de chaque site cellulaire. L'équipe chargée de l'achat de propriétés examine ensuite la réglementation locale pertinente pour voir si le zonage ou d'autres restrictions peuvent compliquer la prise de décision; elle s'entend ensuite sur des options de location à long terme avec les propriétaires des édifices ou du sol adéquats situés le plus près possible du site cellulaire établi dans les diagrammes et les cartes de l'équipe technique. Les entreprises de télécommunications sans fil considèrent leurs plans d'infrastructure de réseau comme une information très concurrentielle qui ne doit être divulguée qu'aux intervenants ayant besoin de la connaître. Cette culture d'entreprise découle naturellement du modèle réglementaire concurrentiel établi au Canada pour les services cellulaires. Presque tous les aspects de l'exploitation, notamment la planification des sites cellulaires, comportent d'importants éléments concurrentiels. Comme cette culture d'entreprise est omniprésente et solidement ancrée, il est difficile de voir comment un protocole négocié pourrait à lui seul favoriser un accroissement de la participation des responsables locaux de l'utilisation du sol à la planification et au choix de l'emplacement des bâtis d'antenne.

La CPC-2-0-03 comprend deux dispositions distinctes pouvant être interprétées comme des exigences obligeant les promoteurs d'antennes de stations de type I à dévoiler leurs plans

²³⁹ Énoncé de position de la FCM au sujet des pylônes et des antennes de télécommunications, Congrès annuel de 2004 de la FCM, le 30 mai 2004, à Edmonton, en Alberta.

d'emplacement d'antenne aux responsables locaux de l'utilisation du sol. La circulaire stipule que les promoteurs de services de radiodiffusion et d'autres services de radio de type I « dévoilent leurs plans aux responsables de l'utilisation du sol »²⁴⁰. Le document indique de plus que « Les consultations seront complètes dans la mesure où les communications seront établies sans tarder ». On soutient que ces exigences stratégiques ne sont pas énoncées avec suffisamment de clarté, de détails et de force pour inciter les entreprises de télécommunications sans fil à informer les responsables de l'utilisation du sol dans un délai permettant de planifier de concert l'emplacement du site cellulaire.

Dans le cadre d'une approche stratégique de remplacement, Industrie Canada devrait étudier le contenu de la politique de planification du Royaume-Uni intitulée *Planning Policy Guidance on Telecommunications*²⁴¹, qui contient des énoncés de politique plus clairs et percutants; on peut lire, par exemple, que « Le gouvernement encourage fortement les entreprises de télécommunications et les responsables locaux de la planification à tenir annuellement des discussions sur les plans de mise en oeuvre dans les territoires relevant de chaque autorité »²⁴², que « Les exploitants et les responsables locaux de la planification devraient, avant la soumission d'une demande, tenir des discussions sur des propositions de développement précises; ces discussions devraient être intégrées à la stratégie de développement des télécommunications de l'exploitant pour la région visée »²⁴³ et que « Les politiques [locales et régionales] relatives aux plans de développement devraient tenir compte [...] des résultats des consultations préliminaires menées entre les responsables de la planification et les entreprises de télécommunications pour que les exigences relatives aux réseaux de télécommunications, et au déroulement et à la mise en oeuvre progressive du développement du réseau soient prises en compte [...] » [*traduction*]²⁴⁴.

²⁴⁰ CPC-2-0-03, 3^e édition, le 24 juin 1995, p. 5.

²⁴¹ Royaume-Uni, *Planning Policy Guidance 8 (PPG 8): Telecommunications*, en vigueur le 22 août 2001. Sur Internet <URL : http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_606918.hcsp>

²⁴² *Ibid.* Politique de planification numéro 8

²⁴³ *Ibid.* Politique de planification numéro 9

²⁴⁴ *Ibid.* Annexe appuyant l'énoncé d'orientation numéro 37. Dans ce document, les responsables de la planification sont avisés qu'ils doivent tenir secret les renseignements relatifs au plan du réseau que leur dévoilent les entreprises de télécommunications.

De tous les protocoles canadiens examinés dans le cadre de l'examen de la politique, celui négocié par la ville de Calgary avec l'ensemble des grandes entreprises de télécommunications sans fil constitue le protocole qui a le plus de chances de favoriser la participation des responsables de l'utilisation du sol à la planification et au choix de l'emplacement des bâtis d'antenne. Parmi les 13 principes que doivent respecter les entreprises lors du choix de l'emplacement dans des zones résidentielles, on compte le suivant :

Les entreprises coopéreront mutuellement afin de fournir aux résidents un aperçu complet des emplacements actuels et connus où de l'équipement pourrait être installé dans le voisinage, et ce, lors de chaque processus de consultation²⁴⁵.

En outre, avant de demander à la ville de Calgary d'approuver un emplacement, chaque entreprise doit mettre en oeuvre un processus de « préconsultation » au cours duquel le conseiller municipal, les organismes communautaires locaux et les représentants de la direction municipale de la planification et de la construction concernés discuteront de l'emplacement des sites cellulaires envisagés et de divers détails. Ces deux initiatives visent à permettre aux citoyens, aux groupes communautaires, aux politiciens et aux employés municipaux d'influencer le choix du site même et d'apporter des modifications aux détails avant le dépôt du type de demande prévu dans la CPC-2-0-03. La ville de Calgary a indiqué, dans un document de travail qui pourrait remplacer le protocole actuel, son intention de faire fond sur les étapes préalables au dépôt d'une demande. Par exemple, dans la version préliminaire du protocole ²⁴⁶, les entreprises de télécommunications sans fil doivent aviser le conseiller municipal et les employés municipaux locaux de leur intention de visiter les zones où des antennes pourraient être installées avant d'entamer les premières recherches visant à trouver des sites convenables. De plus, selon cette version préliminaire, il est nécessaire de mener toutes les consultations locales et publiques exigées, et de prendre en compte les critiques formulées (pendant une période de deux semaines) avant de déposer la demande, et ce, afin que s'assurer que le projet reçoit l'appui local.

²⁴⁵ Le protocole de Calgary : *Statement of Principles Agreed to by the carriers*, p. 2.

²⁴⁶ Document de travail, ville de Calgary, *Critères de planifications des bâtis d'antenne de télécommunications*, 7^e révision, le 2 décembre 2003.

ii. Lignes directrices régissant les aspects visuels (impact)

Un examen du contenu des protocoles négociés entre les responsables de l'utilisation du sol et les grandes entreprises de télécommunications sans fil permet de constater que la plupart d'entre eux contiennent une certaine forme de lignes directrices régissant les aspects visuels. Des 19 protocoles examinés, 17 exigent que l'impact visuel des pylônes soit réduit. Ces protocoles visent à atténuer l'incidence visuelle au moyen de peinture, de clôtures décoratives, de camouflage, d'aménagement paysager et de règlements de retrait. Plusieurs de ces protocoles exigent que les entreprises préservent la végétation naturelle de la zone concernée. Certaines des lignes directrices visent à limiter la hauteur des pylônes, l'utilisation de peinture ou l'ajout d'affiches qui pourraient rendre le bâti encore plus visible. Les administrations locales sont évidemment conscientes qu'elles ne peuvent demander à ce que la hauteur d'un pylône prévu soit réduite ou exiger de modifications à la peinture ou à l'éclairage des pylônes (ou aux bâtis) qui ne sont pas conformes aux exigences du ministère des Transports du Canada relativement à la peinture et à l'éclairage des obstacles aériens. Nombre de protocoles stipulent que les pylônes serviront exclusivement à des fins de télécommunications : l'ajout d'affiches ou de matériel n'ayant pas de lien direct avec l'équipement et les pylônes est interdit. En outre, il n'est pas rare que ces protocoles exigent que le pylône soit enlevé et l'emplacement, restauré à son état initial si l'entreprise n'a plus besoin de l'installation²⁴⁷.

Le protocole de Calgary comprend un certain nombre de principes relatifs au choix de l'emplacement des pylônes qui équivalent à des lignes directrices régissant l'aspect visuel. Le protocole indique que l'industrie des télécommunications sans fil s'engage conjointement à prendre toutes les mesures raisonnables afin de minimiser l'impact des sites sur les collectivités de Calgary; en particulier, les entreprises s'engagent à respecter quatre principes relatifs aux aspects visuels :

...

1. Nous ferons preuve d'innovation et de bonne volonté lorsqu'il s'agira de déterminer des moyens de réduire le plus possible l'impact visuel des installations sur l'aspect esthétique de l'ensemble des collectivités.
2. Les entreprises travailleront en collaboration en prenant toutes les mesures raisonnables afin d'optimiser le recours à la co-implantation dans les collectivités, ce qui permettra de réduire l'impact visuel de l'installation sur la collectivité.

²⁴⁷ Les entreprises de télécommunications sans fil ont accepté ces conditions sans hésiter puisque la plupart de leurs sites cellulaires sont situés sur du sol ou des édifices qu'elles louent. Les ententes de location prévoient invariablement des clauses exigeant que le matériel non opérationnel soit enlevé et l'emplacement, restauré.

3. Nous maximiserons autant que possible l'utilisation d'autres installations que des pylônes dans les zones résidentielles.
4. Nous étudierons toutes les options qui s'offrent sur le plan de la conception et de la technologie afin de réduire le plus possible la hauteur et l'impact de l'installation, et mettrons ces options en oeuvre dans la mesure du possible [traduction]²⁴⁸.

La ville de Guelph, en Ontario, a adopté une approche plus détaillée dans son protocole quant aux points ayant une incidence sur l'aspect visuel. Voici un extrait des lignes directrices générales en matière de développement de Guelph :

Les entreprises prendront les points suivants en compte lorsqu'elles envisageront l'installation de nouveaux pylônes de télécommunications :

1. L'érection de nouveaux pylônes sera envisagée seulement lorsque toutes les autres options auront été jugées irréalistes ou indésirables après examen.
2. La Ville fera en sorte que les pylônes de télécommunications soient conçus et placés de façon à être le moins visibles possible dans les environs. En particulier :
 - a) L'érection de nouveaux pylônes ne devra pas nuire à la vue que l'on a d'édifices locaux, de caractéristiques patrimoniales, comme les rivières Speed et Eramosa, de parcs urbains et du centre-ville.
 - b) Les pylônes et les stations de base devront être situés aussi loin que possible des routes publiques et des limites des propriétés adjacentes.
 - c) Les entreprises sont invitées à proposer des pylônes dont la hauteur et l'emplacement ne nécessiteront pas le recours à de la peinture ou de l'éclairage en vertu des exigences de Transports Canada. Si possible, les pylônes et les abris destinés au matériel devront être d'une couleur neutre ou qui se confond avec l'entourage.
 - d) La végétation naturelle de l'emplacement sera si possible protégée;
 - e) L'incidence des pylônes d'une hauteur de plus de 30 mètres devra être réduite le plus possible.
 - f) Il faudrait envisager si possible le camouflage des pylônes ou le recours à des antennes unipolaires afin de minimiser les impacts visuels sur les environs.

²⁴⁸ Le protocole de Calgary : *Statement of Principles Agreed to by the Carriers*, p. 1.

- g) Les pylônes devraient être situés à au moins 240 mètres ou à six fois leur hauteur des zones résidentielles.
3. Les entreprises sont invitées à recourir à la location dans les zones industrielles et rurales de la Ville [*traduction*]²⁴⁹.

iii. Mécanismes de résolution des différends

Il est probable que le troisième élément de la question 4 relative aux protocoles nécessite des recommandations stratégiques sur la façon de résoudre les différends importants opposant les promoteurs d'antennes et les responsables locaux de l'utilisation du sol. Ces différends pourraient découler d'un refus de se plier aux arrangements que demandent les responsables de l'utilisation du sol ou les entreprises sur le plan de l'emplacement, ou d'une rupture complète des négociations entre les deux parties amenant les responsables de l'utilisation du sol à faire connaître leur désaccord aux promoteurs d'antennes (impasse).

Selon le processus d'approbation prévu dans la CPC-2-0-03, le promoteur et les responsables de l'utilisation du sol « devraient considérer leurs exigences mutuelles et s'efforcer de trouver des solutions réduisant le plus possible les répercussions du projet sur le milieu »²⁵⁰ et « d'en arriver à une entente réciproque »²⁵¹. Pour les installations de type I, la circulaire indique que « Le Ministère ne joue pas un rôle direct dans cette consultation »²⁵². Le rôle d'Industrie Canada se limite plutôt à veiller à ce que la consultation se fasse rapidement et à fournir renseignements et conseils aux responsables de l'utilisation du sol. Si le promoteur et les responsables de l'utilisation du sol se heurtent à une impasse dans le cadre de leurs négociations, Industrie Canada examinera la requête présentée par le promoteur afin d'autoriser ce dernier à installer une antenne après avoir pris connaissance des renseignements qu'il lui aura fourni. La circulaire ne prévoit aucun rôle direct pour les responsables de l'utilisation du sol dans le processus de requête en ce qui concerne les installations de type I. Donc, pour ce type d'installation, Industrie Canada n'interviendra qu'en cas d'impasse; dans ce cas, d'ailleurs, la question pourrait être tranchée sans participation directe des responsables de l'utilisation du

²⁴⁹ Les lignes directrices générales en matière de développement de Guelph peuvent être consultées en lignes sur le site Web de la FCM : <URL : <http://www.fcm.ca/newfcm/Java/guelphguidelines.htm>>.

²⁵⁰ CPC-2-0-03, p. 5.

²⁵¹ *Ibid.*, CPC, p. 5.

²⁵² *Ibid.*

sol²⁵³. Si, au cours des négociations, les parties sont profondément divisées relativement à un arrangement, la circulaire CPC-2-0-03 indique qu'Industrie Canada ne se mêlera pas de la question²⁵⁴.

Pour ce qui est des installations de type 2, aucun processus particulier n'est prévu au sujet des négociations entre les deux parties ou de l'établissement du droit du promoteur d'ériger une installation si une impasse ou un différend important survient. Puisque aucune autorisation particulière n'est requise pour les installations de type 2, les promoteurs et les responsables de l'utilisation du sol ne disposent pas d'un mécanisme de règlement de différends s'ils sont confrontés à une impasse. Les attentes du Ministère en la matière sont énoncées en ces simples termes : « Le Ministère prévoit que les propriétaires de stations de type 2 tiendront compte des préoccupations de la collectivité de manière responsable et qu'ils examineront sérieusement toutes les demandes faites par les responsables de l'utilisation du sol »²⁵⁵. Actuellement, si le promoteur érige un bâti d'antenne et qu'Industrie Canada établit par la suite qu'il ne convient pas de construire une telle installation à cet endroit, « il peut exiger un mémoire écrit qui expliquerait les raisons pour lesquelles l'installation ne devrait pas être modifiée ou démantelée²⁵⁶. »

Recommandation 25 : Que dans tous les cas où il est nécessaire de mener des consultations auprès des promoteurs d'antenne et des responsables de l'utilisation du sol, soit mis à la disposition des parties un mécanisme structuré de règlement des différends.

²⁵³ Le conseil d'administration de la FCM a récemment adopté un principe stratégique selon laquelle il est « inacceptable et, dans certaines circonstances, peut-être inconstitutionnel » qu'Industrie Canada prennent des décisions unilatérales. Voir les principes adoptés par le Conseil national d'administration en mars 2003 relativement aux pylônes et aux antennes de télécommunications.

²⁵⁴ Dans son rapport sur les pylônes d'antennes de radiodiffusion FM situées sur le mont Triangle, M. Rod Dobell critique Industrie Canada pour le rôle passif qu'il tient actuellement dans le processus d'autorisation d'installation d'antenne. Voir : *Rapport sur l'examen des pylônes d'antennes du mont Triangle*, A. R. Dobell, Université de Victoria, le 31 décembre 2002, pp. 7 et 8. De nombreux mémoires présentés au nom de l'industrie de la radiocommunication indiquent qu'Industrie Canada devrait tenir un rôle plus actif aux étapes de négociation.

²⁵⁵ Circulaire des procédures concernant les clients CPC-2-0-03, p. 9.

²⁵⁶ *Ibid.*

Pareil mécanisme devrait être prévu par la CPC-2-0-03, mais permettre le recours à un mécanisme de règlement des différends de rechange pouvant être négocié par les parties.

À la question 4, on s'interroge sur la pertinence de mécanismes de règlement des différends qui seraient prévus dans un protocole sur le choix de l'emplacement des bâtis d'antenne négocié entre les promoteurs et les responsables de l'utilisation du sol. Les protocoles négociés sont de toute évidence limités en ceci qu'ils ne lient que les signataires. Par conséquent, un mécanisme de règlement des différends constituera une option utile en matière de politique pour certaines catégories de services radios, mais pour aucunes autres. Par exemple, bien qu'un nombre restreint d'entreprises de radiocommunication pourraient décider de signer un protocole liant les grandes entreprises de radiodiffusion et de télécommunications sans fil au Canada, il ne serait pas possible d'établir des protocoles individuels pour les 52 000 radioamateurs du pays. Même l'association nationale de radioamateur, Radio Amateurs du Canada, ne pourrait pas signer de protocoles avec les responsables de l'utilisation du sol au nom de ses 6 000 membres.

L'acceptation de mécanismes de règlement des différends peut se négocier entre les promoteurs et les responsables de l'utilisation du sol; il serait cependant utile d'offrir un modèle de protocole. Malheureusement, il semble qu'aucun des protocoles portant sur le choix de l'emplacement des bâtis d'antenne utilisés au sein du secteur des télécommunications sans fil ne comprend de tels mécanismes. Bien que l'on puisse aisément avoir accès à des modes alternatifs de règlement des conflits (MARC) génériques, il importe de trouver des exemples de protocoles négociés utilisés dans des situations comparables.

On présume que le secteur canadien du chemin de fer pourrait offrir quelques leçons utiles au secteur des télécommunications lorsqu'il s'agit de relever les défis provoqués par l'influence perturbatrice de l'exploitation ferroviaire sur les collectivités locales. Pendant de nombreuses années, les citoyens et les municipalités se sont dits inquiets des perturbations engendrées par les activités liées au chemin de fer, comme les sifflets des trains, le blocage des routes aux passages à niveau, les vibrations, le bruit des trains dans les cours de triage et l'utilisation d'herbicides afin d'empêcher la pousse de végétation à proximité des installations ferroviaires. Les municipalités locales n'ont pu adopter de règlements afin de régler ces questions, souvent appelées questions de voisinage, parce que les activités et les installations ferroviaires sont régies par le gouvernement fédéral. Comme c'est le cas pour le secteur des télécommunications, le recours à des règlements visant à régir directement les activités et les installations ferroviaires serait considéré inconstitutionnel.

Il est important de noter que même l'historique des tentatives visant à résoudre les problèmes de voisinage dans le secteur du chemin de fer à l'échelle locale²⁵⁷ est fort semblable à celui des efforts visant à résoudre les controverses relatives aux antennes. Au cours des années 1980, après que diverses plaintes eurent été déposées par les résidents, les sociétés ferroviaires ont commencé à négocier des lignes directrices ou des protocoles avec les responsables locaux de l'utilisation du sol. Ces protocoles, que l'on trouve presque exclusivement en Ontario, prévoyaient la collaboration des municipalités et des exploitants du chemin de fer afin d'éviter les perturbations découlant de la proximité des activités ferroviaires. Les actions des sociétés ferroviaires et des municipalités étaient régies par des lignes directrices : les sociétés ferroviaires géraient mieux leurs activités perturbatrices au moyen de directives opérationnelles et, en retour, les municipalités convenaient de mieux gérer les activités de développement résidentiel sur les terrains situés près des rails et des autres installations ferroviaires. Le Canadien National (CN) et le Canadien Pacifique (CP Rail) ont négocié des mécanismes de règlement des différends allant de pair avec les lignes directrices établies avec les municipalités. Le contenu, les approches et l'actualité de ces protocoles et mécanismes variaient considérablement. Malgré le fait que ces protocoles offraient certaines solutions aux municipalités et aux sociétés ferroviaires qui les avaient négociés et signés, la vaste majorité des chemins de fer du Canada, qui font passer les trains dans les zones résidentielles, n'étaient pas couverts par ces ententes. Une approche plus exhaustive aux questions de voisinage s'imposait²⁵⁸.

Afin d'établir des lignes directrices plus pertinentes et exhaustives, et acceptées à plus grande échelle, l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC) et la FCM ont signé un protocole d'entente (PE) prévoyant un cadre de collaboration entre ces deux associations nationales et leurs membres respectifs afin de mieux comprendre et de mieux résoudre les questions de voisinage actuelles et nouvelles²⁵⁹. Ce PE comprend la création d'un « comité directeur », composé d'un nombre égal de représentants de chaque partie, qui élaborera et mettra en oeuvre diverses lignes directrices et stratégies de réduction des effets perturbateurs. Le PE exige également que l'ACFC et la FCM créent un mécanisme de règlement des différends afin

²⁵⁷ Une bonne partie de l'historique des questions de voisinage se trouve sur le site Web exploité au nom de l'Association des chemins de fer du Canada. Consultez à ce sujet les sous-thèmes proposés sous le thème Question de voisinage chemins de fer-municipalités : base d'information <URL : <http://www.proximityissues.ca/french/index.cfm>>.

²⁵⁸ Selon ce qu'on en sait, Transports Canada aurait avisé nos sociétés ferroviaires qu'une réponse nationale aux questions de voisinage s'imposait et que le gouvernement fédéral était disposé à légiférer à ce sujet si on ne pouvait trouver d'autres solutions.

²⁵⁹ Protocole d'entente entre le FCM et l'ACFC, signé en avril 2003.

de résoudre les conflits prolongés à l'échelle locale. Actuellement, les parties mettent la dernière main au texte d'un protocole général de règlement des différends, lequel devrait être mis en oeuvre cet automne²⁶⁰. Ce texte s'inspire en grande partie des protocoles de règlements des différends négociés antérieurement par le CN et CP Rail. Le contenu de ce protocole devrait constituer un bon point de départ pour ceux qui souhaitent établir un protocole de règlement des différends que pourraient utiliser les entreprises de télécommunications sans fil et les responsables locaux de l'utilisation du sol du Canada.

Recommandations sur les protocoles

La réponse à la question 4 est claire. Oui, il est possible d'établir des protocoles entre les responsables de l'utilisation du sol et certains promoteurs d'antenne en ce qui concerne la planification et le choix de l'emplacement des bâtis d'antenne, les lignes directrices régissant les aspects visuels et les mécanismes de règlement des différends. La présente étude, fondée sur les nombreuses présentations verbales et écrites faites à ce sujet lors de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne et d'autres recherches effectuées dans le cadre de cet examen, permet de conclure que les protocoles négociés et mis en oeuvre par les grandes entreprises de télécommunications sans fil et les responsables de l'utilisation du sol du Canada se sont révélés très concluants dans la plupart des cas.

Premièrement, et c'est peut-être là le point le plus important, ces protocoles ont permis d'appuyer et de clarifier de nombreux aspects de la CPC-2-0-03. La plupart de ces protocoles ont permis au public de participer au processus de consultation locale prévu par la circulaire en exigeant la tenue d'audiences publiques. Ils ont permis aux responsables de l'utilisation du sol d'avoir une influence sur le type de bâtis d'antenne utilisé et, dans nombre de cas, sur l'emplacement, la hauteur, le châssis-support, l'éclairage, la peinture, l'aménagement paysager et le camouflage de ces bâtis, et ce, de façon que la circulaire CPC-2-0-03 ne prévoyait pas et dépassant le pouvoir constitutionnel des administrations provinciales (et, par le fait même, municipales). Ces protocoles sont venus préciser des détails en matière de procédures qui n'étaient pas précisés dans la CPC-2-0-03, comme la détermination des principaux signataires du contrat, les étapes et les exigences aux fins d'approbation et les délais prévus pour la tenue d'activités de consultation individuelles.

²⁶⁰ Information sur la situation du protocole de règlement des différends tirée d'un courriel de Michael Lowenger, Vice-président (Opérations et Affaires réglementaires) de l'ACFC, daté du 9 juillet 2004.

Deuxièmement, ces protocoles ont permis à de nombreux responsables locaux de l'utilisation du sol de déterminer sur quelles infrastructures locales importantes et quelles priorités en matière de planification le choix de l'emplacement de bâtis d'antenne d'envergure pourraient avoir une incidence, et de faire part de ces renseignements aux entreprises de télécommunications sans fil. Ces développements ont accéléré la planification et l'approbation nécessaires à la mise en oeuvre de leurs réseaux. Certains de ces protocoles ont permis aux responsables locaux de l'utilisation du sol d'établir leurs priorités sur le plan des télécommunications sans fil et, à l'occasion, d'autoriser ou de préautoriser la construction de bâtis d'antenne sur certaines terres ou certains toits.

Troisièmement, la création de ces protocoles et l'évolution de leur contenu découlent directement des préoccupations locales. Le contenu des protocoles a été négocié plutôt qu'imposé et a, par conséquent, été largement accepté et respecté.

Il est clair que les entreprises canadiennes de télécommunications sans fil sont devenues de plus en plus favorables aux protocoles négociés au cours des trois ou quatre dernières années. On s'est efforcé, dans le cadre de l'examen de la politique nationale, de solliciter l'opinion de l'industrie au sujet de ces protocoles²⁶¹. Les entreprises de télécommunications sans fil subissent une pression énorme afin d'établir leurs installations et leurs services; elles sont donc favorables à l'adoption de protocoles apportant certitude et rapidité aux négociations et aux processus d'approbation. Elles appuient les protocoles prévoyant l'accélération du processus d'approbation si elles respectent les objectifs locaux pour le choix de l'emplacement des bâtis d'antenne, par exemple, l'utilisation de bâtis d'antenne existants, l'installation dans des zones désignées ou sur des toits, ou le recours à des technologies de camouflage afin de masquer les antennes. Lorsque les protocoles prévoient des consultations publiques, les entreprises préfèrent ceux qui permettent le recours à une formule « portes ouvertes » plutôt que la tenue d'une consultation de la collectivité²⁶². Selon ces entreprises, ces consultations peuvent se révéler inefficaces et semer

²⁶¹ Les recommandations de l'industrie des télécommunications sans fil suivantes sont tirées d'une lettre de Dave Yarmouth, directeur associé, Exploitation du réseau, Bell Mobilité (le 28 mai 2004). Cette lettre, présentée sur demande lors de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne, comprend plusieurs annexes et exemplaires de protocoles, ainsi que des commentaires sur ces protocoles. Le document comprend entre autres des lettres et des mémos portant sur les protocoles de la région de York et des villes de London et d'Oakville, envoyés par Stephen D'Agostino de Thomson Rogers, cabinet représentant Bell Mobilité, Rogers Communications sans fil Inc. et Telus Mobilité. Il comprend également des protocoles et des politiques des villes de Markham, de Chatham-Kent, de London et d'Oakville.

²⁶² Bell, Rogers et Telus préfèrent recourir à la formule « portes ouvertes » pour renseigner le public et solliciter son opinion.

inutilement la controverse. Finalement, les entreprises se sont opposées aux clauses stipulant que les bâtis d'antenne ne devraient servir qu'aux fins de télécommunications. Les municipalités insèrent ces clauses afin d'empêcher l'ajout de matériel et de panneaux publicitaires superflus sur les pylônes. Les entreprises de télécommunications sans fil affirment que de telles clauses empêchent le recours à de l'équipement de camouflage pouvant permettre aux bâtis de se fondre dans l'environnement immédiat.

Tous les protocoles n'ont pas aidé à relever les défis relatifs au choix de l'emplacement des bâtis d'antenne. Certains d'entre eux contenaient des éléments trop vagues, contradictoires ou clairement inconstitutionnels, alors que d'autres visaient à imposer aux entreprises de télécommunications sans fil des aménagements bien trop onéreux lorsque le choix de l'emplacement posait des défis particuliers. Nombre de ces problèmes d'élaboration découlent du manque de soutien technique offert aux municipalités souhaitant établir un protocole. Comme le nombre de protocoles s'accroît et que les protocoles existants sont renégociés, les entreprises de télécommunications sans fil devront déployer des ressources énormes afin de suivre le mouvement. Les responsables locaux de l'utilisation du sol qui n'affectent pas les ressources nécessaires à la création d'un protocole pourraient se trouver aux prises avec les aléas et les autres problèmes de la CPC-2-0-03. Le fait que seuls les signataires sont liés par les protocoles pose également un problème, car ces protocoles ne pourront s'appliquer à de nombreuses catégories de services radio.

Il y a également la question de l'intégration d'un mécanisme de règlement des différends dans les futurs protocoles utilisés au sein du secteur des télécommunications sans fil (cellulaire et SCP). Compte tenu des résultats des consultations menées dans le cadre de l'examen de la politique nationale, on peut difficilement croire que les grandes entreprises de télécommunications sans fil seront favorables à l'utilisation de mécanismes privés de règlement des différends n'accordant pas à Industrie Canada le pouvoir de prendre une décision finale quant à l'érection ou à la modification d'un bâti d'antenne.

Recommandation 26 : Qu'Industrie Canada avalise les protocoles d'entente sur le choix de l'emplacement des antennes conclus entre les fournisseurs de services sans fil et les autorités locales responsables de l'utilisation du sol parce qu'ils complètent de façon importante la politique relative à la réglementation radio.

Point fort important, ces protocoles permettent aux responsables locaux de l'utilisation du sol et aux entreprises de télécommunications sans fil de connaître les préoccupations particulières et les aménagements propres à chaque zone visée par l'entente, et de réagir en conséquence. Dans bien des cas, ils ont permis au public de participer au processus de prise de décision. Dans l'avenir, Industrie Canada devrait soutenir ces protocoles en permettant aux entreprises de déroger à certaines politiques fédérales d'ordre général relatives à l'emplacement des antennes si les parties ont négocié le contenu d'un document d'orientation particulier.

L'examen de la politique nationale a permis de conclure que les protocoles négociés devraient être appuyés, puisqu'ils permettent le raffinement des politiques; le présent rapport indique également que l'établissement de principes fondamentaux pour le choix de l'emplacement des antennes s'impose au Canada. Seul un nombre restreint de responsables locaux de l'utilisation du sol ont négocié de tels protocoles, et nombre de ces responsables ne disposent pas de l'expertise technique ou des ressources nécessaires pour négocier des protocoles avec chacune des grandes entreprises de télécommunications sans fil et pour les tenir à jour. Si de tels principes ne sont pas adoptés, il faudrait permettre aux responsables de l'utilisation du sol de négocier avec les grandes entreprises de télécommunications sans fil, et qui ont le savoir et les ressources financières nécessaires de le faire.

Recommandation 27 : Que les politiques fédérales relatives au choix de l'emplacement des antennes et à leurs bâtis pour les téléphones sans fil soient assorties, en complément, de principes généraux ou d'un code de déontologie pour l'industrie devant être négociés par un comité composé du nombre voulu de représentants des autorités locales responsables de l'utilisation du sol, de l'industrie des services sans fil et d'Industrie Canada.

L'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont établi des principes directeurs quant au choix de l'emplacement des antennes, lesquels complètent les règlements adoptés par les administrations locales, les États et les gouvernements fédéraux. L'Australie a adopté un code de l'industrie et un code de pratique, la Nouvelle-Zélande, des lignes directrices nationales, et le Royaume-Uni, de directives relatives aux politiques de planification et un code des meilleures pratiques²⁶³. Dans chaque pays, les documents d'orientation ont été élaborés en consultation avec

²⁶³ Pour obtenir de plus amples renseignements sur les approches adoptées à l'échelle internationale relativement à l'emplacement des antennes, consultez la documentation de politique comparative se trouvant à la question 1 : De quelle façon le processus de consultation local[...]?

les divers ordres de gouvernement et des intervenants de l'industrie afin d'assurer l'équilibre entre les divers points de vue. Il faudrait créer un document contenant des principes directeurs régissant le choix de l'emplacement des antennes au Canada, lequel, à l'instar des documents équivalents à l'échelle internationale, permettra d'accroître la compréhension du public, d'offrir orientation et conseils au gouvernement, de normaliser les pratiques afin de les uniformiser, de sensibiliser les intervenants aux diverses responsabilités et immunités, et de favoriser la communication à toutes les étapes entre les promoteurs, les autorités locales et les citoyens.

Diverses options s'offrent pour la mise en application de ces documents. En Australie, la cour fédérale peut imposer des sanctions financières aux promoteurs d'antenne s'ils ne respectent pas le code²⁶⁴, et les différends découlant de l'inobservation des codes de pratique de l'industrie sont soumis à l'ombudsman de l'industrie des télécommunications. Les entreprises doivent se plier aux directives de cet ombudsman²⁶⁵. En Nouvelle-Zélande, la cour environnementale aide à résoudre les différends relatifs à l'application des lignes directrices nationales.

Autre exemple de lignes directrices portant sur l'emplacement des antennes imposées de façon volontaire, les exploitants du réseau de téléphonie mobile du Royaume-Uni ont publié en 2001 dix engagements qui leur permettront de respecter les pratiques exemplaires pour le choix de l'emplacement de nouveaux développements²⁶⁶. Ces exploitants se sont engagés à :

²⁶⁴ Autorité australienne en matière de communications, *Frequently Asked Questions of Radiocommunications Infrastructure Industry Code*, en ligne : <URL : <http://www.aca.gov.au>>.

²⁶⁵ *Telecommunications Code of Practice 1997* (Cth.) en ligne : SCALEplus : ministère du procureur général de l'Australie, à l'adresse < URL : <http://scaleplus.law.gov.au/html/instruments/0/30/0/2003102801.htm>, s. 2.37.

²⁶⁶ Lettre de Deloitte & Touche à Mike Dolan, directeur, Mobile Operators Association (le 9 juillet 2003), *Implementation Review of the Ten Commitments to Best Siting Practice for the UK Mobile Phone Industry*, en ligne : Mobile Operators Association, <URL : http://www.mobilemastinfo.com/planning/Implementation_Review_of_the_Ten_Commitments.pdf>, p. 10.

1. mieux consulter les collectivités;
2. procéder à des consultations détaillées auprès des planificateurs;
3. partager des sites;
4. offrir des ateliers d'information aux conseils;
5. créer une base de données de stations de base²⁶⁷;
6. observer les directives relatives aux niveaux d'exposition;
7. certifier les directives relatives aux niveaux d'exposition;
8. répondre rapidement aux demandes de renseignements;
9. appuyer la recherche en ce qui concerne la santé et les téléphones mobiles;
10. normaliser la documentation pour les présentations de planification.

Il serait également intéressant de se demander si de tels protocoles pourraient aider à affronter les défis relatifs à la planification et au choix de l'emplacement des antennes, à l'impact visuel et au règlement des différends auxquels se heurtent les autres services radio au Canada, comme les services de radioamateur, de radiodiffusion et de télédiffusion.

²⁶⁷ Royaume-Uni, Bureau de communications Office of Communication - Sitefinder online : <URL : <http://www.sitefinder.radio.gov.uk/>>.

Question 5. De quelle façon et dans quelle mesure l'utilisation partagée de pylônes peut-elle contribuer à réduire le nombre de pylônes?

Bien que la question 5 porte sur les questions relatives au partage de pylônes, la réponse traite plutôt de l'ensemble des possibilités de partage d'installations, notamment le partage a) de bâtis, b) d'emplacement d'antenne et c) de réseaux (au moyen de l'interopérabilité et d'arrangements complémentaires); la réponse comprend également des recommandations à cet égard. On soutient que chacun de ces types de partage peut permettre une réduction nette des coûts d'infrastructure pour l'utilisateur de système radio et, ce qui est à l'avantage du public, du nombre de pylônes (ou d'autres bâtis) qui doivent être érigés. Le cas échéant, la présente section traitera des questions de partage liées à des catégories particulières de services radio.

Les trois types de partage susmentionnés seront tous définis et les implications particulières, examinées tour à tour.

a. *Partage des bâtis*

L'installation d'antennes de radiodiffusion ou de réception sur des bâtis existants constitue une pratique courante. Ces structures existantes peuvent servir à des activités de radiocommunication, comme des pylônes, des mâts ou des poteaux, ou servir à d'autres fins, comme des poteaux électriques, des pylônes de lignes de transmission (haute-tension), des châteaux d'eau, des clochers d'église, des porte-drapeaux et des façades d'édifices.

Soulignons d'abord que la circulaire des procédures concernant les clients²⁶⁸ d'Industrie Canada, qui porte sur les obligations en matière de politique des promoteurs de toutes les installations radio importantes, stipule que le Ministère s'attend à ce que certains bâtis d'antenne soient partagés :

En supposant que tous les fournisseurs agissent de façon indépendante afin d'établir des bâtis d'antenne, ceci risquerait de créer des préoccupations légitimes relatives au nombre excessif de ces installations dans un emplacement donné. Afin d'éviter une telle situation, le Ministère demande que les requérants et les propriétaires des bâtis d'antenne, de concert avec les associations industrielles, travaillent en collaboration afin de conclure

²⁶⁸ Circulaire des procédures concernant les clients CPC-2-0-03, *Processus environnemental, champs de radiofréquences et consultation sur l'utilisation du sol*, 3^e édition, le 24 juin 1995.

des ententes qui permettraient et encourageraient le partage des antennes afin d'en restreindre le nombre²⁶⁹.

Il est intéressant de noter que dans sa circulaire concernant les clients, Industrie Canada adresse sa demande (de collaborer afin de conclure des ententes de partage) aux fournisseurs de « services de télécommunications fondés sur le spectre ». On peut difficilement déterminer quels fournisseurs pourraient être soumis à cette politique, puisqu'il ne s'agit pas là d'une désignation de services de télécommunications ou de radio établie au Canada. D'après le contexte, il semble que cette politique s'adresse aux utilisateurs du spectre qui pourraient avoir besoin d'antennes et de bâtis d'envergure afin d'offrir des services de télécommunications au public.

Dans ses politiques sur la radiodiffusion, Industrie Canada a adressé une demande directe semblable à toutes les catégories d'entreprises de radiodiffusion. La règle 2.1 des Règles générales s'adressant à l'ensemble des radiodiffuseurs stipule que :

Afin de restreindre le nombre de bâtis d'antenne dans un emplacement donné, le Ministère s'attend à ce que les requérants et les propriétaires de bâtis d'antenne agissent de concert afin de conclure des ententes qui permettraient et encourageraient le partage des bâtis d'antenne²⁷⁰.

L'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) a, dans sa présentation officielle écrite présentée dans le cadre du présent examen de la politique, énuméré les avantages suivants découlant du partage des bâtis. Selon l'ACR, le partage des bâtis permettrait de :

1. réduire le nombre de pylônes dans la collectivité;
2. réduire les coûts en capitaux liés aux nouvelles installations;
3. simplifier l'obtention d'autorisations d'obstacle aérien;
4. permettre le partage d'infrastructure de soutien, comme des édifices et des générateurs de secours;
5. permettre la mise en commun du personnel d'entretien et des coûts d'exploitation du site²⁷¹.

²⁶⁹ *Ibid.* CPC-2-0-03, p. 6.

²⁷⁰ *Règles et procédures sur la radiodiffusion, partie 1: Règles générales (RPR, partie 1)*, 3^e édition, juillet 2004.

²⁷¹ Présentation officielle écrite de l'ACR, datée du 17 octobre 2003, p. 5. Bell Wireless Alliance a soumis une liste des avantages de la co-implantation en p. 13 de sa présentation officielle écrite, datée du 10 mars 2004.

En nous fondant sur de telles présentations et sur la recherche indépendante menée au cours de la phase de collecte de données de l'examen de la politique, nous faisons la recommandation suivante à Industrie Canada :

Recommandation 28 : Qu'Industrie Canada mette en oeuvre des politiques nouvelles et plus explicites visant à favoriser le partage des pylônes d'antenne et des autres bâtis servant à l'installation d'antennes radio²⁷².

Nous faisons cette recommandation en tenant compte du fait que, dans bien des circonstances, le partage n'est peut-être pas recommandable d'un point de vue technique (génie) et que, pour des raisons non techniques et d'ordre esthétique, le partage des bâtis n'est peut-être pas une solution appropriée pour certains types de services radio.

Premièrement, le partage des bâtis pose un certain nombre de défis sur le plan technique. Pour que plusieurs antennes radio soient installées sur un même pylône, mât ou poteau, il faudrait prendre en compte les éléments techniques suivants : la conformité du site existant aux exigences du service radiophonique, la possibilité de brouillages entre les systèmes, les limites quant à la charge que peut supporter le bâti²⁷³, les restrictions relatives à la hauteur du bâti et à l'espacement des antennes et (bien que ce soit peu probable) la possibilité que le partage de bâtis d'antenne produise une combinaison d'émissions qui excéderaient les limites du *Code de sécurité 6*²⁷⁴ en ce qui concerne l'exposition humaine à l'énergie des radiofréquences.

²⁷² Dans sa présentation officielle écrite, l'ACR indique qu'en certaines circonstance, certains services radio commerciaux devraient devoir justifier la raison pour laquelle la co-implantation n'était pas une solution possible. Voir la présentation de l'ACR, p. 6. En outre, Microcell Communications a proposé quelques politiques afin de stimuler les activités de co-implantation chez les fournisseurs de services cellulaires et de SCP. Voir la présentation officielle écrite de Microcell Communications, datée du 24 octobre 2003, pp. 6-7. En novembre 2003, un projet de loi d'initiative parlementaire a été soumis au Parlement par le député Gary Lunn pour modifier des articles de la *Loi sur la radiocommunication* afin de stimuler les activités de colocalisation des services radio commerciaux. Voir le projet de loi C-467, *Loi modifiant la Loi sur la radiocommunication*, 2^e session, 37^e législature, le 5 novembre 2003. Le projet de loi n'a pas dépassé le stade de la 1^e lecture.

²⁷³ Les faiblesses structurelles peuvent avoir trait à la stabilité du bâti lorsqu'il vente. Par exemple, des consultations effectuées auprès des représentants du Cabinet du premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard ont permis d'apprendre que Rogers Communications avait refusé d'installer ses antennes cellulaires sur la plupart des anciens pylônes d'antennes cellulaires situés dans cette province parce qu'ils ne seront pas suffisamment stables. Habituellement, Rogers se branche au réseau téléphonique public commuté (RTPC) par l'entremise de son réseau à micro-ondes; or, la connectivité des antennes paraboliques pour micro-ondes sera compromise si le vent fait courber le bâti. Information découlant de la réunion tenue le 13 janvier 2004 à Charlottetown.

²⁷⁴ *Limites d'exposition humaine aux champs de radiofréquences électromagnétiques dans la gamme de fréquences de 3 kHz à 300 GHz - Code de sécurité 6*, 1999.

Lorsque les antennes radio doivent être installées sur des structures ne servant pas aux services radio, comme des châteaux d'eau, des poteaux électriques ou des façades d'édifice, il se peut que des questions de structures ou d'autres points techniques liés à la fixation et aux limites de poids (charge) soulèvent des préoccupations. Par exemple, l'installation d'antennes radio sur les pylônes servant au transport d'électricité (haute tension) pourrait constituer une menace notable pour le personnel qui doit installer et entretenir ces antennes²⁷⁵.

Deuxièmement, le partage des bâtis peut être impossible ou inapproprié pour des raisons étrangères au génie. Tout d'abord, si le site est loué pour la radiocommunication, le locateur (propriétaire) pourrait ne pas permettre le partage des bâtis ou le permettre en imposant des conditions bien trop onéreuses²⁷⁶. En outre, même si le partage des bâtis se fait souvent pour des raisons d'ordre esthétique, cette pratique peut, dans certaines circonstances, entraîner une dégradation de l'apparence d'un bâti ou restreindre le déploiement de solutions esthétiques, comme des techniques de camouflage ou le recours à des bâtis (et à des antennes) monovalents fort discrets²⁷⁷. De toute évidence, le partage de bâtis ne devrait pas être encouragé s'il dégrade de façon notable à l'aspect esthétique de l'emplacement, ce qui peut se produire si l'on ajoute des éléments d'antenne ou des câbles, ou s'il faut surélever²⁷⁸ ou renforcer le bâti afin de lui conférer l'intégrité structurelle nécessaire pour supporter des charges supplémentaires. Du point de vue esthétique, le partage de bâtis d'antenne constitue une option importante pour le choix de l'emplacement et un objectif sur le plan de la politique, sans toutefois être une panacée.

Pour de nombreux types de services radio ou d'utilisateurs, il ne convient peut-être pas d'exiger le partage de bâtis avec d'autres appareils radio. Les radioamateurs installent

²⁷⁵ Au cours des consultations effectuées auprès des membres de l'Association canadienne de l'électricité (ACE), on a appris que des antennes radio commerciales ont été installées sur les pylônes de lignes à haute tension en Colombie-Britannique, en Alberta, au Manitoba et en Ontario. Les membres de l'ACE ont souligné les préoccupations que soulèvent ces pratiques sur les plans de la sécurité et de la responsabilité légale. Information tirée de la présentation officielle écrite de l'ACE, datée du 16 octobre 2003, et de la conférence téléphonique de l'ACE du 15 avril 2004.

²⁷⁶ L'auteur ignore si certains pays permettent le partage de pylônes ou de sites de manière à retirer aux locateurs le droit d'imposer des conditions régissant l'approbation de la co-implantation.

²⁷⁷ De façon générale, les bâtis unipolaires ne sont pas conçus pour supporter de multiples antennes. De même, le recours à des technologies de camouflage ou « furtives » (pour que les bâtis se confondent dans l'environnement) est souvent limité lorsque plusieurs antennes occupent le même bâti.

²⁷⁸ Il se peut que l'on ait à augmenter la hauteur d'un bâti afin de séparer suffisamment chaque élément d'antenne pour éviter les brouillages ou pour que les antennes de chaque fournisseur de service puissent être installées à une hauteur supérieure à celle du terrain ou des infrastructures urbaines environnantes.

généralement leurs antennes et leurs bâtis sur leur propre résidence, et on ne peut s'attendre à ce qu'ils agissent autrement²⁷⁹. En outre, il ne faudrait pas insister pour que les gouvernements ou organismes qui doivent assurer la sécurité de leurs communications partagent les bâtis servant à des installations de radio commerciale. Par exemple, pour des raisons de sécurité nationale, les installations de radiocommunication du ministère de la Défense nationale (MDN) ne devraient pas être soumises aux obligations de colocalisation²⁸⁰.

Les consultations effectuées dans le cadre du présent examen de la politique ont permis de déterminer que les entreprises de radiodiffusion du Canada, comme la Société Radio-Canada (SRC), tendent à partager leurs bâtis d'antenne destinés aux services de radio FM et de télévision avec d'autres utilisateurs radio lorsque cette pratique est rentable et possible du point de vue technique²⁸¹. Pour diverses raisons, il est très rare que d'autres types de services radio partagent l'emplacement d'antennes de radiodiffusion AM²⁸². Même si les entreprises de radiodiffusion du Canada ont depuis toujours partagé leurs bâtis d'antenne de radio FM et de télévision avec d'autres services radio, comme les fournisseurs de services cellulaires et de SCP, ces derniers n'ont habituellement pas été en mesure de leur rendre la pareille. Les pylônes monovalents contrôlés par les autres fournisseurs de services radio tendent à être trop courts pour permettre la couverture désirée par les radiodiffuseurs. En outre, les bâtis utilisés pour les installations surélevées conventionnelles ne s'élèvent pas suffisamment au-dessus du toit pour permettre une séparation adéquate entre les éléments rayonnants d'une antenne de radiodiffusion et les étages supérieurs où vivent ou travaillent des gens. Pour que les limites d'exposition prévues dans le

²⁷⁹ Les organisations de radioamateurs possèdent souvent un site communautaire que se partagent leurs membres; ces derniers n'en ont pas moins besoin d'une antenne installée à leur domicile. Dans sa présentation officielle écrite, Lloyd W. Hoffman, d'Edmonton, en Alberta, a indiqué que 98,7 p. cent de toutes les installations fixes de radioamateur se situent à la résidence de l'utilisateur. Voir la présentation officielle écrite de M. Hoffman datée du 3 juillet 2003, p. 2.

²⁸⁰ Ce point a été renforcé par les représentants du MDN au cours de la phase de collecte de données du présent examen de la politique. Information tirée de la présentation officielle écrite du MDN datée du 26 septembre 2003, p. 3, et de la réunion tenue le 29 janvier 2004 à Ottawa.

²⁸¹ Information découlant de la consultation menée auprès des représentants de la SRC le 30 janvier 2004 à Ottawa. Voir également la présentation de la SRC datée du 23 octobre 2003. La SRC exploite près de 1 200 transmetteurs de radio AM et FM et de télévision au Canada à partir d'environ 980 antennes (présentation de la SRC, p. 1). Voir également la présentation officielle écrite de l'ACR datée du 17 octobre 2003, pp. 5-6.

²⁸² En raison des caractéristiques électromagnétiques des antennes de radiodiffusion AM, le signal peut se dégrader fortement si d'autres émetteurs de radiofréquences se situent à proximité. De plus, les terrains bas et les emplacements plutôt isolés choisis pour installer des antennes AM ne sont pas idéaux pour les services radio. Finalement, les pylônes d'antenne AM sont des structures monovalentes qui ne sont pas conçues pour supporter des charges supplémentaires. *Ibid.* Soumission de l'ACR, p. 5.

Code de sécurité 6 soient respectées, il faut que la distance entre les résidents et les éléments d'antenne soit plus élevée.

Même si, par le passé, les radiodiffuseurs n'ont pas eu recours aux bâtis contrôlés et utilisés par les autres fournisseurs de services radio, cette tendance se modifiera de plus en plus avec le passage du Canada aux signaux de radiodiffusion numériques. En raison des caractéristiques électromagnétiques des signaux de radio et de télévision numériques et des antennes qui y sont associées, il sera possible d'utiliser un certain nombre d'antennes de taille, de puissance et de hauteur moindres afin d'étendre la couverture des signaux. Par conséquent, les radiodiffuseurs utilisant des signaux numériques chercheront de plus en plus à partager des bâtis déjà érigés dans les zones urbaines et suburbaines. Un tel partage devrait être encouragé et facilité.

Les entreprises de télécommunications sans fil (cellulaire et SCP) constituent la seule catégorie de services radio d'Industrie Canada pour laquelle l'octroi de licence est conditionnel au partage de bâtis d'antenne²⁸³. Ces entreprises doivent permettre aux autres fournisseurs de services de télécommunications sans fil de partager leurs bâtis de façon non discriminatoire et, lorsque la situation le permet, de manière à permettre aux concurrents « d'utiliser uniquement les parties de l'infrastructure du réseau dont ils ont besoin et de payer en conséquence²⁸⁴ ». Dans le principal document de politique publié (en 1995) aux fins d'autorisation de systèmes de SCP, Industrie Canada a indiqué que :

On s'attend à ce que les demandeurs respectent la politique d'Industrie Canada visant à favoriser le partage d'emplacements d'antennes avantageux entre les fournisseurs de services de télécommunications lorsque cette méthode se révèle pratique et que des ententes commerciales appropriées peuvent être conclues²⁸⁵.

²⁸³ La condition relative au partage des bâtis serait peut-être mieux décrite comme une « attente » plutôt qu'une exigence sur le plan de la politique.

²⁸⁴ Exigences de la politique relative aux services sans fil tirées du décret C.P. 1994-1689, daté du 8 octobre 1994, lesquelles découlent des exigences d'interconnexion des systèmes établies par le gouvernement fédéral pour permettre aux nouveaux services sans fil n'étant pas associés aux grandes compagnies de téléphone d'accéder au RTPC.

²⁸⁵ Tiré du document d'Industrie Canada intitulé *Politique et dépôt de demandes : Les services de communications personnelles sans fil dans la gamme de 2 GHz - mise en oeuvre des SCP au Canada*, le 15 juin 1995, p.13.

Les expériences de partage de bâtis et d'emplacement d'antennes par les entreprises de télécommunications sans fil au Canada seront abordées dans la prochaine sous-section.

b. Partage d'emplacements

Il est pratique courante d'installer les antennes de transmission ou de réception radio très près d'autres antennes ou à proximité de diverses infrastructures que la société pourrait considérer comme inesthétiques ou indésirables, comme des corridors de lignes de transport d'électricité, des sous-stations électriques et des cheminées. La co-implantation d'antennes radio (excluant le partage de bâtis) s'effectue généralement au moyen du partage d'emplacements situés sur les toits.

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les antennes radio peuvent être co-implantées avec d'autres antennes ou d'autres structures urbaines. Les questions de co-implantation doivent être examinées dans le contexte du choix de l'emplacement. Lors du choix de l'emplacement de la plupart des antennes radio (fixes), il faut prendre en compte des facteurs ayant trait à la radiocommunication et d'autres n'étant pas liés aux communications. Par exemple, pour assurer le bon fonctionnement de son réseau de téléphonie mobile ou à large bande, le fournisseur de services doit tenir compte de l'ensemble des exigences liées à la couverture, des modes d'utilisation du système, de la topographie avoisinante et de la qualité du signal radio (p. ex. possibilité de brouillage)²⁸⁶.

²⁸⁶ Compte tenu de ces questions d'ordre technique, les efforts visant à installer plusieurs antennes à un seul endroit devraient s'effectuer en consultation avec les exploitants de sites existants. Dans leurs présentations officielles écrites, l'ACR et D.E.M. Allen, ingénieur radio, ont requis la création d'un processus permettant d'aviser les intervenants lorsqu'on se propose d'installer d'autres antennes près d'installations de radiodiffusion. Les présentations de l'ACR et de M. Allen sont toutes deux datées du 17 octobre 2003. Des représentants du MDN ont également demandé la mise en oeuvre d'un processus de notification afin de protéger des stations de surveillance des signaux névralgiques et d'autres installations du MDN ne servant qu'à la réception. De toute évidence, ce ministère ne veut aucun transmetteur radio à proximité de stations d'écoute névralgiques servant à assurer la sécurité nationale. Au cours d'une réunion tenue le 29 janvier 2004 à Ottawa, des représentants du MDN ont déployé une carte des environs d'une installation du Ministère montrant qu'un pylône d'antenne de téléphonie cellulaire de SCP avait été érigé juste au-delà de la clôture délimitant le périmètre d'une de leur station d'écoute. Industrie Canada n'avait reçu aucun avis préalable à cet égard. Industrie Canada a établi un processus pour savoir quelles stations servant à d'autres fins que la radiodiffusion se situent à moins de 2 km des stations de radiodiffusion. Voir la CPC 2-1-10 en ligne : <URL : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insmt-gst.nsf/fr/sf01291f.html>>.

Lors du partage d'emplacements situés au sol ou sur les toits, les défis en matière de radiocommunication sont fort semblables à ceux qui se posent lors du partage de bâtis. Comme on l'a vu dans la sous-section précédente, un certain nombre de problèmes techniques compliquent l'installation d'antennes de radio FM ou de télévision sur des sites exploités par la plupart des autres services radio. De plus, les signaux émis par les antennes AM seront considérablement perturbés si ces antennes se situent à proximité d'infrastructures urbaines, comme des cheminées ou des sous-stations électriques.

Parmi les exemples de facteurs non liés aux communications devant être pris en compte pour le choix de l'emplacement d'une antenne (pour la plupart des services radio commerciaux), on compte le coût de l'acquisition et de la préparation de l'emplacement proposé, la facilité d'accès à l'emplacement, l'existence de stipulations contractuelles ou de clauses restrictives pouvant gêner l'évolution de l'utilisation proposée, l'accès à des services d'alimentation électrique ou d'autres services sur place, les préoccupations relatives au dégagement des obstacles aériens, les impacts potentiels sur l'environnement, les modifications au projet exigé par l'administration locale, et la possibilité que des résidents s'opposent à l'installation proposée.

Généralement, une fois que l'emplacement a été choisi et que les coûts relatifs aux facteurs non liés aux communications sont engagés (pour l'installation initiale), les coûts des installations érigées par la suite sur ce site sont bien moins élevés. Les promoteurs d'antennes peuvent donc réaliser de véritables économies en partageant des sites terrestres situés sur les toits; de plus, la société en tire des avantages substantiels sur le plan esthétique²⁸⁷.

Compte tenu des avantages nets et malgré les défis inhérents aux activités de partage de site, nous recommandons :

²⁸⁷ Ces avantages sont bien entendu limités. Par exemple, l'incidence visuelle et environnementale (négative) accumulée de la colocalisation de plusieurs antennes sur un site terrestre peut surpasser les avantages que pourrait tirer la collectivité de cette pratique.

Recommandation 29 : Qu'Industrie Canada explore les options d'action qui s'offrent à lui pour favoriser la co-implantation d'antennes sur les emplacements terrestres ou surélevés (toits) et augmenter l'incidence de la co-implantation d'antennes avec d'autres ouvrages d'infrastructure (urbains) pouvant être considérés par la société comme étant inesthétiques ou indésirables²⁸⁸.

Nous formulons la présente recommandation en tenant compte du fait que ces deux types de colocalisation ne peuvent s'appliquer à tous les services (ou utilisateurs) radio et que la co-implantation d'antennes avec des structures urbaines n'est pas de mise dans certaines circonstances.

La planification (de l'utilisation du sol) constitue l'un des principaux facteurs déterminants lorsqu'il s'agit d'accroître le partage des emplacements (d'antenne). Les intervenants fédéraux, provinciaux, régionaux et locaux chargés de l'utilisation du sol doivent tenir compte des exigences relatives au choix de l'emplacement des antennes de radiocommunication lors de la prise de décision aux fins de planification à long et à court termes. Lorsque les responsables de la planification connaissent et appuient les exigences en matière de radiocommunication liées aux installations de services radio particulières, ils peuvent :

1. désigner des zones convenant parfaitement à l'implantation d'antennes dans le territoire visé par leur planification²⁸⁹;
2. collaborer avec les promoteurs d'édifices élevés afin que les toits soient prévus de façon à pouvoir permettre l'implantation d'antennes (et des câbles qui y sont associés);

²⁸⁸ Dans la présentation officielle écrite présentée au nom de CP Rail, on appuie fortement la co-implantation sur les bien-fonds ferroviaires (cours de triage et emprise). Voir : présentation officielle écrite de CP Rail, datée du 22 octobre 2003, p. 2.

²⁸⁹ Au Canada, certaines autorités chargées de la planification ont collaboré avec des promoteurs d'antenne afin de désigner des parcs d'antennes, où plusieurs types d'antennes peuvent être implantés sur une parcelle de terre donnée. Au Royaume-Uni, les responsables de la réglementation dans le domaine de la radio incitent les promoteurs d'antenne et les planificateurs à désigner une zone destinée à l'installation d'antennes et où l'ajout de nouvelles antennes est préautorisé par l'autorité chargée de la planification. En vertu de l'article 106 de la *Town and Country Planning Act 1990* du Royaume-Uni, une autorité locale chargée de la planification peut prendre l'engagement exécutoire de permettre l'ajout de nouvelles antennes sur le site. Voir : U.K. Planning Policy Guidance 8 : Telecommunications, paragraphe 70.

1. faire connaître aux promoteurs d'antenne les endroits où, dans leur territoire, des citoyens se sont déjà opposés aux développements de nature semblable;
2. établir des directives détaillées quant aux modes d'implantation qu'ils favorisent ou exigent (comme les types de bâtis et l'obligation d'installer des écrans de camouflage).

Afin d'inciter les promoteurs d'antenne à travailler de concert avec les planificateurs à l'établissement de ces directives, les autorités chargées de la planification devraient adopter un processus qui accélérerait l'approbation des demandes d'implantation respectant les politiques de planification établies. Les planificateurs devraient en outre convenir de limiter, ou au moins de gérer, le développement résidentiel et industriel à proximité des zones désignées pour l'implantation d'antennes²⁹⁰.

Recommandation 30 : Que les planificateurs de l'utilisation du sol collaborent avec les fournisseurs de services sans fil en vue d'établir des politiques de planification locales visant à cerner et à désigner les zones convenant à l'implantation de multiples installations d'antenne et d'adopter des politiques de planification (comme un processus d'approbation accéléré) prévoyant des mesures ayant pour objet d'encourager les fournisseurs de services à s'installer dans ces zones.

Au cours de la phase de collecte de données du présent examen de la politique, les responsables de l'utilisation du sol se sont dits très irrités par les politiques d'autorisation d'antennes en vigueur au Canada, car ces dernières ne leur fournissaient pas les connaissances, les occasions et le cadre nécessaires pour que les exigences portant sur le choix de l'emplacement des antennes de radiocommunication soient prises en compte lors de décisions de planification. Certains ont indiqué que le modèle de consultation prévu dans la CPC-2-0-03 d'Industrie Canada pour les responsables de l'utilisation du sol décourageait ces derniers de

²⁹⁰ Dans le cadre du processus de consultation, les représentants de quelques entreprises de radiodiffusion et du MDN se sont dits préoccupés par le fait que les développements résidentiels ou urbains empiètent sur les emplacements réservés à l'implantation d'antennes. Les radiodiffuseurs ont souligné que cette situation a un certain nombre de conséquences néfastes. Les structures et le bruit électromagnétique des divers appareils perturbent leurs signaux et, dans certains cas, les citoyens sont exposés à des champs électriques (produits par les radiodiffuseurs) d'une puissance suffisante pour nuire au fonctionnement de certains appareils électroniques. Information découlant de la consultation avec Radio Canada/CBC, tenue le 30 janvier 2004 à Ottawa. Voir : présentation officielle écrite du MDN, datée du 26 septembre 2003, p. 4.

collaborer avec les promoteurs d'antennes lorsqu'ils devaient approuver des projets d'implantation²⁹¹.

Il est toutefois important de noter que ce n'est pas l'ensemble des planificateurs consultés qui se sentent exclus du processus d'autorisation d'antenne. Par exemple, il ressort que les responsables de la planification des villes de Calgary et de Montréal entretiennent de très bonnes relations de travail avec les entreprises canadiennes de télécommunications sans fil offrant des services cellulaires et des SCP. Les représentants respectifs de ces villes ont pu obtenir des renseignements sur le réseau auprès des entreprises et s'assurer que ces dernières situeraient leurs antennes de manière à rendre les installations plus compatibles avec le contexte local d'utilisation du sol²⁹². Dans ces deux villes, le personnel a eu l'impression que l'appui offert par le bureau de district d'Industrie Canada a joué un rôle déterminant quant à l'obtention de la coopération des entreprises de services cellulaires et de SCP.

En milieu urbain, les toits d'édifices (relativement) élevés constituent un choix évident et parfois crucial pour l'implantation d'antennes de bon nombre de services radio commerciaux. Comme de nombreux services radiotéléphoniques mobiles utilisent des fréquences qui se déplacent en ligne droite, seul un nombre restreint d'édifices situés dans des pâtés de maison importants permettent aux antennes qui y sont installées de s'élever au-dessus de l'encombrement aérien et urbain. Outre les avantages sur le plan de la radiocommunication, il existe un certain nombre de raisons motivant l'implantation d'antennes sur les toits d'édifices. L'installation d'antennes sur les toits tend à être beaucoup moins onéreuse que l'implantation requérant des pylônes ou d'autres bâtis. De plus, les toits peuvent être plus aisément protégés des intrus que la plupart des autres emplacements, et ce, à moindre frais. Lorsque la situation l'exige, l'approbation de projets d'implantation d'antenne sur un toit tend à être plus simple et rapide

²⁹¹ Il est intéressant de noter qu'en 2002, la province de l'Île-du-Prince-Édouard a refusé de participer au processus d'approbation d'antennes en raison du rôle donné aux planificateurs provinciaux sur les plans de la planification et de l'autorisation. En outre, le maire d'une municipalité importante de la Colombie-Britannique a fait savoir que les membres de son conseil municipal refusent simplement les demandes des promoteurs d'antenne en raison du rôle insignifiant qui leur est accordé dans le processus d'autorisation. Il a demandé pour quelle raison les représentants municipaux devraient encourir les foudres de citoyens en colère opposés à l'implantation d'antennes alors que le processus actuel ne leur donne aucun moyen d'exiger des entreprises qui souhaitent installer ces antennes des compromis sur le plan de l'emplacement. Il a ajouté que si le ministre [de l'Industrie] avait le dernier mot, ils n'auraient rien à se reprocher. Tiré d'une entrevue effectuée en personne le 21 août 2003.

²⁹² Information tirée d'entrevues effectuées en personne le 28 octobre 2003 à Montréal et le 18 juin 2004 à Ottawa.

parce que les responsables de l'utilisation du sol et les citoyens préfèrent souvent ces emplacements²⁹³.

La politique de réglementation du Canada pourrait également inciter les promoteurs à installer leurs antennes sur les toits d'édifices. Comme on l'a vu précédemment, la CPC-2-0-03 permet aux promoteurs d'antennes de type 1 (services autres que la radiodiffusion seulement) et de type 2 de déterminer eux-mêmes si la nature de l'installation ou la modification d'antenne proposée sera « importante » ou non. Certains promoteurs d'antenne sont d'avis que la plupart des antennes sur les toits ont si peu d'impact visuel (vu du sol) qu'elles sont de nature « peu importante »; donc, en vertu de la politique fédérale, qu'il n'est pas nécessaire de consulter ou d'aviser la population locale²⁹⁴.

Pour des questions pratiques et juridiques, les promoteurs d'antennes utilisent des ententes de location conclues avec les propriétaires ou les gestionnaires des édifices pour obtenir de l'espace sur les toits. Ils louent de l'espace sur les toits ou, si cette solution se révèle abordable, ils louent le toit entier. Bien que cette pratique soit rare au Canada, certains propriétaires d'édifices gèrent l'exploitation de leur propre « parc d'antennes » et s'efforcent de maximiser les recettes en louant de l'espace sur les toits ou sur des bâtis au plus grand nombre de promoteurs d'antenne possible²⁹⁵. De façon générale, les promoteurs d'antenne soumettant une demande doivent couvrir les coûts afférents aux modifications qui ont trait au service radio et à la structure nécessaires pour garantir la compatibilité avec les installations d'antennes existantes.

Aux États-Unis et au Mexique, il est de plus en plus courant que des tiers fournisseurs d'emplacements d'antenne créent des sites destinés à plusieurs locataires²⁹⁶. Ces entreprises indépendantes louent à long terme des emplacements situés sur des toits particulièrement avantageux et achètent des pylônes d'antennes existants afin d'y louer de l'espace pour qu'on y

²⁹³ Fréquemment, les responsables locaux de l'utilisation du sol sont tellement favorables à l'installation d'antennes sur les toits qu'ils en accélèrent l'approbation.

²⁹⁴ Lorsqu'on les consulte sur la question, de nombreux responsables de l'utilisation du sol indiquent qu'ils souhaitent (au moins) être avisés de l'érection d'une installation d'antenne commerciale sur un toit situé sur leur territoire.

²⁹⁵ L'exploitation de parcs d'antenne sur les toits par les propriétaires ou les gestionnaires d'édifices est bien plus courante aux États-Unis qu'au Canada.

²⁹⁶ Ces tiers ont commencé à exploiter des emplacements d'antennes à la fin des années 1990 aux États-Unis. Certaines grandes entreprises de télécommunications sans fil ont alors conclu qu'il était à leur avantage (fiscal) de vendre certains de leurs bâtis d'antenne à des tiers indépendants et de louer de l'espace sur leurs anciens sites. Il y a actuellement aux États-Unis cinq concurrents exploitant des sites loués à plusieurs locataires.

installe autant de systèmes d'antenne radio que le permettent la prudence sur le plan technique²⁹⁷, le toit ou le bâti, et les responsables de l'utilisation du sol. Ces tiers fournisseurs d'emplacement sont peu nombreux au Canada.

Partage de pylônes ou de toits par les entreprises de cellulaire/SCP au Canada

Lors de l'examen des activités de partage des pylônes et des toits des quatre principales entreprises de télécommunications sans fil (cellulaire et SCP) au Canada, il importe d'examiner le partage qui s'effectue entre elles, en tant que concurrentes, et de savoir dans quelle mesure elles partagent leurs antennes avec les autres catégories de services radio.

De façon générale, l'établissement de pylônes destinés aux services cellulaires ou de SCP est, comparativement aux autres catégories de services radio, celle qui a attiré le plus d'attention négative de la part des responsables de l'utilisation du sol, des groupes communautaires et des citoyens locaux. Ce phénomène a été observé dans la plupart des pays développés. En raison de la nature même de la configuration physique des réseaux de télécommunications sans fil (habituellement en nid d'abeille ou cellulaire), les antennes et leurs infrastructures de soutien doivent être implantés au sein de la population d'utilisateurs de téléphones cellulaires. Ainsi, les antennes doivent être situées parmi les utilisateurs ou à proximité de ces derniers, notamment dans les zones résidentielles. Elles doivent être implantées le long des corridors routiers (circulation) et dans les zones rurales touristiques (régions de chalets).

De plus, les collectivités du Canada de taille relativement modeste ou petite ont demandé à ce que les services cellulaires numériques évolués leurs soient offerts dans le cadre d'une stratégie de développement économique et communautaire²⁹⁸. Plus l'infrastructure de réseau des services cellulaires et de SCP s'étend à l'extérieur des zones urbaines conventionnelles, plus il

²⁹⁷ En faisant preuve de prudence sur le plan du génie, on s'assurera qu'aucun locateur ne subira les inconvénients d'un niveau inacceptable de brouillage radio et que les émissions de l'ensemble des utilisateurs radio ne se combineront pas pour excéder les limites maximales d'exposition admises pour ceux qui vivent ou travaillent à proximité.

²⁹⁸ Dans le Canada atlantique, par exemple, Aliant Mobilité a déboursé environ 300 millions de dollars au cours des cinq dernières années pour la mise en oeuvre d'un projet visant à étendre ses services de données mobiles « 1X » à 90 p. 100 de la population locale. Information tirée de *Aliant Completes Wireless 1X Data Network Expansion, Wireless Data Speed Doubles*, communiqué d'Aliant Mobilité daté du 8 avril 2004. Industrie Canada a examiné des options stratégiques qui permettraient d'offrir des services sans fil numériques évolués aux régions rurales du Canada qui sont peu ou pas desservies. Voir : Consultation sur l'attribution de fréquences aux services sans fil évolués et Examen de la politique de plafonnement des fréquences du service mobile, Gazette du Canada, Partie 1, avis DGTP-007-03, octobre 2003.

est probable que les fournisseurs de services devront ériger des bâtis destinés à l'installation d'antennes. Lorsque la densité d'utilisateurs de réseau est faible (et très dispersée), les fournisseurs de services chercheront à ériger un moins grand nombre d'antennes relativement plus élevées afin d'optimiser la couverture et l'utilisation de l'équipement²⁹⁹.

Au Canada, les grandes entreprises de télécommunications sans fil ont recours à des technologies et à des fréquences différentes pour fournir des services cellulaires et des SCP³⁰⁰. Ces différences peuvent avoir, et ont effectivement, une incidence sur l'emplacement, la hauteur, le type d'antenne et la couverture du service idéaux de leurs antennes respectives. Chacun de ces facteurs peut limiter le partage des bâtis d'antenne et des sites avec les autres entreprises de télécommunications sans fil³⁰¹. En dépit de ces différences et de ces restrictions techniques, les entreprises de télécommunications sans fil du Canada offrent des services très semblables à la même configuration de populations urbaine et rurale. En raison de ces deux similitudes, les infrastructures de réseau se retrouveront dans les mêmes zones de marché, ce qui offrira aux entreprises des possibilités de co-implantation, particulièrement si deux entreprises ou plus pénètrent un nouveau marché de concert.

Le gouvernement fédéral a considéré que ces similitudes entre les services et les marchés constituent des moteurs essentiels de la concurrence dans le cadre du modèle réglementaire élaboré pour les services cellulaires et les SCP. On présume que les entreprises pénétreront les nouveaux marchés et implanteront leur infrastructure physique et leurs services pratiquement en tandem.

Avant d'étudier les options stratégiques qui pourraient favoriser le partage de pylônes et de toits, il importe d'examiner les tendances et le contexte relatifs à l'implantation de l'infrastructure sans fil au Canada.

²⁹⁹ À mesure que la densité de la population s'accroît, les cellules de services (antennes) se divisent et se subdivisent; un plus grand nombre d'antennes plus petites sont toutefois implantées.

³⁰⁰ Actuellement, deux réseaux analogiques et cinq réseaux numériques sont en exploitation au Canada.

³⁰¹ En consultation avec les représentants de Bell Wireless Alliance, on a expliqué que la co-implantation des systèmes AMRC de Bell avec la technologie GSM de Microcell posait des défis parce que le spectre des radiofréquences utilisé par ces deux systèmes est très rapproché. Certaines des solutions techniques élaborées par les deux entreprises pour favoriser la co-implantation sont actuellement mises en oeuvre pour la colocalisation de systèmes semblables dans d'autres pays. Information tirée de la conférence téléphonique tenue avec Bell Wireless Alliance, le 21 avril 2004.

Dans les marchés fort lucratifs des zones urbaines, suburbaines et touristiques du Canada, l'implantation des services sans fil se fait généralement en tandem et en grandes pompes. Dans le cas de ces marchés lucratifs, les entreprises ont pénétré les zones de service en tandem avec le service cellulaire analogique au cours des années 1980 et 1990, puis elles ont effectué un retour à la fin des années 1990 pour passer à la technologie cellulaire numérique³⁰². On pourrait présumer que, comme les entreprises ont percé le marché ensemble et sont soumises à une pression concurrentielle considérable, les administrations locales et régionales concernées auraient pu convoquer des réunions avec les entreprises offrant des services cellulaires ou des SCP afin d'examiner la possibilité de partager des pylônes et des toits. Malheureusement, il est rare que de telles réunions aient eu lieu parce que les entreprises considéraient leurs projets de déploiement d'antenne comme des renseignements stratégiques et confidentiels. Même lorsque les plans ont été déposés au bureau de développement local, les responsables de l'utilisation du sol ne peuvent discuter de ces plans en public ou avec d'autres entreprises. Lorsqu'il a été question de partage, les entreprises se sont consultées en secret, pour ensuite informer les responsables de la planification du partage éventuel de sites. Si elles ne comptaient pas partager de pylônes ou de toits, les entreprises informaient les représentants locaux ou régionaux que le partage ne pouvait se faire pour des « raisons techniques ». Il a été impossible de contester ces décisions.

Il faudrait procéder à un examen des tendances et du contexte relatifs à la mise en oeuvre de l'infrastructure des services cellulaires et des SCP dans les marchés modestes. Sur le plan géographique, ces marchés modestes comprennent la plus grande partie du pays. Le Canada atlantique, les régions du Nord du Québec et de l'Ontario (au-delà des régions de chalets), une bonne partie des Prairies et les trois territoires offrent des perspectives de rendement des investissements modestes à médiocres³⁰³. L'avantage concurrentiel est absent de ces régions. Les entreprises n'y arrivent habituellement pas ensemble pour y implanter ou y mettre à niveau leurs services. Le fait qu'une entreprise se soit déjà implantée ou soit passée à la technologie numérique pourrait miner grandement des arguments en faveur de nouveaux investissements par d'autres entreprises. La plupart des bâtis utilisés sont des pylônes monovalents souvent très élevés. Dans le cas de l'Ile-du-Prince-Edouard, l'infrastructure et les services de téléphonie cellulaire ont probablement été établis par la direction de service cellulaire de la compagnie de

³⁰² Lors des collectes de données effectuées auprès des administrations locales en 1986 (Townsend), en 1997 (Townsend) et pour le présent examen de la politique, de grandes municipalités ont indiqué que les entreprises de télécommunications sans fil tendaient à arriver en tandem et en vagues à leur bureau de développement afin d'effectuer la mise à niveau de la technologie.

³⁰³ Bien entendu, une partie importante des régions géographiques indiquées ne disposent pas de services cellulaires ou de SCP.

téléphone de la province (ancienne compagnie). Dans cette province, les pylônes mis en place pour ces services cellulaires initiaux, hauts et monovalents, ne pourront vraisemblablement pas supporter de nouvelles antennes.

Dans ces marchés modestes, l'emplacement et la hauteur des antennes de télécommunications sans fil ont pour la plupart été déterminées en fonction de facteurs techniques, alors que la nature et le type de bâtis l'ont été en fonction de critères techniques et financiers. En d'autres mots, les mesures visant à réduire le plus possible l'impact visuel, comme le choix judicieux du pylône sur le site, le recours à des bâtis peu visibles et le camouflage partiel des pylônes et de l'équipement (avec des bermes ou de la végétation) ont été peu ou aucunement prises en compte lors du choix de l'emplacement. De fait, en raison de leur hauteur, les pylônes typiques ont nécessité (presque invariablement) la pose de balises et de lumières aéronautiques. Il est reconnu que les aménagements esthétiques apportés aux antennes de télécommunications sans fil en font augmenter les coûts³⁰⁴. S'il y avait déjà peu d'arguments en faveur de l'établissement de services sans fil, l'accroissement des coûts pour des motifs d'ordres esthétiques pourrait mettre en péril l'initiative.

On présume que l'augmentation des activités de co-implantation des entreprises de télécommunications sans fil dans les zones non urbaines du Canada pourrait permettre d'atteindre un certain nombre d'objectifs favorables. Outre les avantages généraux de cette pratique vue précédemment, la co-implantation de bâtis d'antennes de services cellulaires et de SCP dans les zones non urbaines pourrait permettre la mise en commun d'idées et de ressources, de sorte que l'on pourrait investir dans des techniques d'implantations délicates et des techniques de camouflages et d'aménagement qui pourraient ne pas être pratiques pour les installations ne relevant que l'une seule entreprise. De plus, il y aurait moins d'obstacles aériens : c'est là un facteur crucial dans les zones non urbaines³⁰⁵.

³⁰⁴ Les installations furtives, comme on les appelle, peuvent faire décupler les coûts de l'implantation. Pour l'une des installations les plus onéreuses, l'antenne est camouflée par un grand pin artificiel.

³⁰⁵ Dans sa présentation, la Canadian Owners and Pilots Association (COPA) appuyait fortement les initiatives stratégiques favorables à l'augmentation de la co-implantation dans les zones non urbaines afin de réduire le nombre d'obstacles à la circulation aérienne. Les pylônes supportant plusieurs antennes situés le long des corridors routiers peuvent poser tout un défi aux pilotes qui utilisent ces mêmes corridors pour marquer leurs trajectoires de vol visuelles. De même, la COPA s'est dite préoccupée par le nombre grandissant de pylônes érigés dans des zones non urbaines et situés près des aérodromes qui ne sont pas régis activement par Transports Canada. Voir : présentation officielle écrite de la COPA, datée du 15 octobre 2003, pp. 3-4. (La COPA représente les intérêts de pilotes qui utilisent de petits aéronefs à des fins de voyages personnels ou de loisirs.)

Recommandation 31 : Qu'Industrie Canada envisage des options d'action visant à favoriser la co-implantation d'installations d'antenne pour la téléphonie cellulaire et les SCP dans les zones non urbaines du pays.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les entreprises de télécommunications sans fil constituent la seule catégorie de service radio pour laquelle l'octroi de licence est conditionnel au partage de pylônes et de sites. Dans une lettre qu'Industrie Canada a fait parvenir aux nouveaux titulaires de licence de SCP en 1996, l'organisme de réglementation du gouvernement s'est dit déçu par la lenteur des progrès des fournisseurs de services cellulaires analogiques sur la voie de l'établissement d'arrangements commerciaux de partage mutuel de leurs bâtis :

On s'attend à ce que vous respectiez la politique d'Industrie Canada consistant à encourager l'utilisation partagée des emplacements d'antennes par les fournisseurs de services mobiles de télécommunications. Nous remarquons avec regret l'absence de progrès réels par les secteurs de la téléphonie cellulaire et des services de communications personnelles dans l'adoption de mesures favorisant un partage accru des emplacements d'antennes comme moyen de limiter le plus possible les incidences négatives. Si l'industrie ne se montre pas plus disposée à tenir compte des préoccupations croissantes des autorités responsables de l'utilisation des sols et de celles du public, d'autres mesures d'intervention pourraient être nécessaires³⁰⁶.

Au cours des cinq ou six dernières années, les fonctionnaires d'Industrie Canada ont rencontré à quelques reprises des dirigeants d'entreprises de télécommunications sans fil et des représentants de l'association nationale de l'industrie, l'Association canadienne des télécommunications sans fil (ACTS), pour leur indiquer qu'ils étaient insatisfaits du faible partage qui avait cours au sein de l'industrie des télécommunications sans fil et de la participation inégale de certaines entreprises.

Dans le cadre du présent examen de la politique, on a demandé l'aide de l'ACTS afin d'obtenir des statistiques récentes sur la nature et l'importance du partage de pylônes et de toits dans le secteur des télécommunications sans fil. Selon les statistiques obtenues, 68 p. 100 des emplacements d'antenne de téléphonie cellulaire et de SCP au Canada ne sont utilisés que par le

³⁰⁶ Citation tirée d'une lettre envoyée par Industrie Canada à tous les titulaires de licences de SCP, datée du 15 avril 1996. La présentation officielle écrite de Microcell Télécommunications, datée du 24 octobre 2003, fait mention de cette lettre.

propriétaire de l'emplacement en question (sans partage). Il est intéressant de noter que 79,5 p. 100 des bâtis d'antennes de téléphonie cellulaire et de SCP ne sont pas partagés avec d'autres concurrents du secteur des télécommunications sans fil³⁰⁷. En outre, 68 p. 100 des installations d'antenne situées sur des toits exploitées par des entreprises de télécommunications sans fil ne sont pas partagées avec d'autres services de radiocommunication. Les statistiques fournies par l'ACTS sont les suivantes :

**Partage de pylônes, de toits et d'autres bâtis par les entreprises de
télécommunications sans fil au Canada
Mars 2004**

**Nombre total d'emplacement d'antennes de téléphonie cellulaire
et de SCP au Canada = 6783**

60 p. 100 des sites cellulaires se situent sur des pylônes monovalents

33 p. 100 des sites cellulaires se situent sur des toits ou des édifices

7 p. 100 des sites cellulaires se situent sur d'autres structures (p. ex. châteaux d'eau)

Données sur le partage de sites cellulaires

68 p.100 des sites cellulaires pour la téléphonie cellulaire et les SCP ne sont pas partagés

20,5 p. 100 des pylônes sont partagés avec au moins une entreprise de télécommunications sans
fil concurrente

11 p. 100 des pylônes sont partagés avec un ou plusieurs non-concurrents

30 p. 100 des emplacements situés sur des toits et des édifices sont partagés avec au moins une
entreprise de télécommunications sans fil concurrente

³⁰⁷ Pour être juste, il faudrait indiquer que, si l'on examine le partage qu'effectuent les entreprises avec les concurrents et les non-concurrents, on peut conclure qu'un peu moins de 30 p. 100 des pylônes d'antenne sont partagés. Le problème, lorsque l'on ajoute les activités de co-implantation avec des non-concurrents au total des pylônes partagés, vient du fait que nombre de ces non-concurrents sont des utilisateurs radio municipaux, provinciaux et commerciaux qui n'auraient peut-être par érigé de pylône à leur usage exclusif. La question est donc de savoir si ce type partage de pylône pourrait permettre de réduire de façon notable le nombre de pylônes érigés. Lorsque des entreprises de télécommunications sans fil hébergent les antennes d'un non-concurrent, il n'en découle pas forcément une réduction notable du nombre de pylônes.

2 p. 100 des emplacements situés sur des toits et des édifices sont partagés avec un ou plusieurs non-concurrents

11 p. 100 des autres bâtis sont partagées avec au moins une entreprise de télécommunications sans fil concurrente

38 p. 100 des autres structures sont partagées avec un ou plusieurs non-concurrents

Dans sa présentation officielle écrite présentée dans le cadre du présent examen de la politique, le fournisseur de SCP Microcell Télécommunications Inc. a indiqué que les ententes contractuelles conclues au sein du secteur des télécommunications sans fil nuisaient au partage de pylônes et d'antennes au Canada. Le fournisseur a indiqué que :

Malgré le fait que les titulaires affirment tous être ouverts aux ententes de co-implantation, les conditions précises de ces ententes sont parfois fort éloignées de ce que devrait fixer un marché de co-implantation vraiment concurrentiel. Par exemple, les clauses d'échange un-contre-un ou les exigences de « mise en réserve », qui obligent les entreprises de télécommunications sans fil à offrir l'accès de leurs propres emplacements d'antennes pour pouvoir utiliser ceux d'une autre entreprise, sont de toute évidence discriminatoires envers les nouvelles entreprises, qui possèdent, par définition, moins d'emplacements qu'une entreprise bien établie. Ces pratiques limitent grandement le partage qui aurait réellement lieu autrement et réduisent les avantages que les Canadiens retireraient d'un déploiement plus étendu et intelligent de l'infrastructure du réseau.

Un autre problème vient du fait que des exploitants signent des ententes de location exclusive pour certains emplacements, c.-à-d. des toits ou d'autres endroits ou bâtis préexistants. Cette pratique habituelle[...]provoque une prolifération inutile des pylônes et d'autres bâtis[traduction]³⁰⁸.

Après avoir pris connaissance de ces affirmations, on s'est renseigné plus à fond pour en apprendre davantage sur ces ententes contractuelles. On a interrogé les quatre entreprises de télécommunications sans fil au sujet des ententes contractuelles de partage signées avec leurs concurrents et des ententes de locations conclues avec les propriétaires en ce qui concerne leurs emplacements d'antenne.

³⁰⁸ *Ibid.* présentation de Microcell, p 5.

Premièrement, les quatre entreprises ont toutes conclu des ententes de co-implantation ou de partage avec leurs concurrents respectifs du secteur des télécommunications sans fil. Même si ces ententes sont fort semblables de par leur contenu, chaque contrat peut contenir de légères différences. La vaste majorité des clauses contractuelles de ces ententes touchent les nombreuses implications techniques, pratiques, économiques et juridiques de la co-implantation. Si l'entente en question traite de l'interconnexion des installations de télécommunications, les tarifs d'interconnexion applicable du CRTC doivent être respectés. Tous les travaux d'électricité doivent répondre aux exigences pertinentes de l'Association canadienne de normalisation (CSA). La partie requérante doit couvrir l'ensemble des frais de préparation et de modification de site ainsi que les frais de consultation relativement au temps et aux efforts déployés par l'entreprise hôte. Habituellement, l'entreprise hôte fournit le chauffage et le refroidissement du site, le branchement au service public d'électricité et une source d'alimentation électrique de secours. Selon les conditions de ces ententes, les ingénieurs de l'entreprise hôte doivent participer entièrement à l'installation et au montage du nouvel équipement. La partie requérante se chargera de la résolution de tous les problèmes de brouillage découlant de la co-implantation. L'espace occupé par les installations d'antenne et l'équipement est facturé par mètre carré et par type d'antenne, généralement à chaque mois. L'alimentation électrique est pour sa part facturée par ampère et par mois; des droits d'usage mensuels s'appliquent pour l'alimentation d'urgence. S'il y a responsabilité légale, l'entreprise requérante doit convenir d'indemniser l'entreprise hôte de tout dommage ou blessure pouvant être subis. À cet égard, la partie requérante doit accepter de souscrire une assurance de responsabilité commerciale générale pouvant couvrir des réclamations éventuelles s'élevant à plusieurs millions de dollars. L'entreprise hôte peut mettre fin à l'entente en donnant un avis de trois mois (environ) si elle a besoin de l'espace occupé par l'entreprise requérante ou si la propriété du site est transférée³⁰⁹.

Les protocoles d'échange un-contre-un et de « mise en réserve » prévus dans ces ententes de partage de site revêtent une importance cruciale dans le cadre de l'examen de la politique nationale. Ces ententes se fondent sur le principe selon lequel l'accès au site sera échangé un-contre-un. En dépit de tous les droits et paiements qui doivent être versés par l'entreprise requérante, on considère la clause d'accès à un pylône ou à un toit comme un avantage

³⁰⁹ En octobre 2002, Telus Communications Inc. a soumis au CRTC un tarif de « service d'accès à la tour de radio ». Ce tarif, qui a reçu l'approbation finale en février 2003, contient de nombreuses clauses comprises dans les contrats typiques de partage de sites utilisés par les entreprises de télécommunications sans fil. Voir : Ordonnance de télécom CRTC 2003-85, datée du 20 février 2003, et la présentation initiale de Telus Communication au CRTC, Tarif des services d'accès des entreprises, article 215, Service d'accès à la tour de radio, le 10 octobre 2002. Les clauses de partage un-contre-un ou de « mise en réserve » typiques aux ententes conclues entre les entreprises n'ont pas été proposées.

commercial pour cette dernière. L'équilibre de cet avantage économique est assuré par le fait que ces ententes prévoient un protocole de « mise en réserve ». Chaque fois qu'une entreprise de service sans fil permet à un concurrent d'être co-implanté sur son site, elle obtient un crédit. Si des crédits s'accumulent dans la réserve au point de la saturer, alors il n'est plus possible de partager de sites tant que le concurrent n'a pas rétabli l'équilibre en partageant certains de ses sites. Toutes les entreprises de télécommunications sans fil suivent étroitement les accès accordés aux concurrents pour la co-implantation. En raison de ces ententes, ces réserves fonctionnent à l'échelle nationale.

Bien que les diverses ententes conclues entre les grandes entreprises de télécommunications sans fil aient établi une structure contractuelle rigide en regard aux crédits bancaires, le système est actuellement utilisé de façon plutôt informelle. Le nombre limite de crédits nécessaires pour remplir la réserve (à partir duquel l'hôte refuse les demandes de co-implantation du requérant) a été assoupli entre certaines entreprises. De plus, certaines entreprises utilisent la réserve à l'échelle régionale plutôt qu'à l'échelle nationale : un déséquilibre des crédits bancaires pour un concurrent d'une région donnée ne nuit pas aux activités de co-implantation de ce dernier dans une autre région. Ces démarches visant à assouplir le système bancaire n'ont pas cours dans l'ensemble de l'industrie. L'une des grandes entreprises de télécommunications sans fil insiste pour que le système bancaire soit utilisé conformément aux ententes contractuelles. Elle cessera donc de donner accès à ses installations si la réserve d'un concurrent est pleine, et ce, partout au pays.

Quelques précisions s'imposent relativement à l'affirmation de Microcell selon laquelle les entreprises de télécommunications sans fil négocient des clauses d'exclusivité dans les ententes privées qu'elles concluent avec les propriétaires pour la location de toits ou de structures utiles. Les rencontres individuelles tenues avec les quatre entreprises ont permis d'apprendre que ces dernières négocieront des clauses d'exclusivité dans leurs ententes de location lorsque le propriétaire est d'accord et que le prix afférent est raisonnable. Le problème, pour ces entreprises, vient du fait que les propriétaires ont récemment pris conscience de la valeur potentielle de leur propriété comme emplacement à louer pour l'implantation d'antennes; ils refusent donc de signer des clauses d'exclusivité ou exigent un prix d'or en retour. Même si le marché limite maintenant le nombre de nouvelles clauses d'exclusivité, de nombreux emplacements loués dans les années 1980 et 1990 sont toujours visés par de telles dispositions. Il s'agit de contrats de location à long terme prévoyant des options de renouvellement au choix de l'entreprise. Dans les principales zones urbaines du Canada, ces ententes de locations surannées s'appliquent aux emplacements les plus recherchés. En outre, on a toujours recours aux clauses

d'exclusivité dans les zones non urbaines, où les propriétaires sont confrontés pour la première fois à l'implantation d'antennes et peuvent être inconscients du potentiel qu'offre la location de sites à plusieurs fournisseurs de services radio.

Lorsqu'on les a interrogées au sujet de ces ententes d'exclusivité, certaines des entreprises ont expliqué que ces dispositions étaient nécessaires pour assurer le contrôle des sites pour la radiocommunication. Elles ont indiqué que les clauses d'exclusivité leur permettaient de contrôler l'arrivée de nouvelles entreprises et que ces clauses pouvaient être abandonnées (pour chaque nouvelle entreprise) une fois que des arrangements satisfaisants étaient conclus afin de contrôler le brouillage et de faire en sorte que le rayonnement ne dépasse pas les limites d'exposition fixées dans le *Code de sécurité 6*. D'autres entreprises ont admis qu'elles établissent des clauses d'exclusivité lorsqu'elles le peuvent afin d'acquérir des crédits de co-implantation pour participer au système de crédits bancaires mis en oeuvre par les entreprises de télécommunications sans fil³¹⁰.

L'examen de la politique nationale permet de conclure que les ententes de mise en réserve et de location qui ont cours dans le secteur de la radiocommunication cellulaire et des SCP nuisent au partage des pylônes, des toits et des autres sites existants au Canada. Ces ententes gênent le partage de sites entre les concurrents du secteur des télécommunications sans fil. De plus, les clauses d'exclusivité font obstacle au partage de sites entre les entreprises de télécommunications et d'autres catégories de services de radio commerciaux³¹¹. Les statistiques fournies par l'ARC devraient appuyer ces conclusions.

Les clauses d'exclusivité ne constituent pas le meilleur moyen de résoudre les nombreuses questions techniques qui se posent lorsque plusieurs services radio se partagent un toit ou un bâti. D'elles-mêmes, les entreprises de télécommunications sans fil ont déjà préparé des protocoles contractuels pour résoudre ces questions et établir le coût de revient. Au cours

³¹⁰ S'il n'y a pas de clause d'exclusivité et que le site est utile aux concurrents, ces derniers s'installeront sans que la première entreprise n'acquière de crédits. Au cours des réunions, l'une des entreprises a indiqué que l'un de ses concurrents impose des frais de 5 000 dollars pour accorder une dérogation occasionnelle à une clause d'exclusivité. Cette entreprise a expliqué que ces frais, qui ne servent pas à couvrir les coûts afférents aux modifications techniques nécessaires à la co-implantation, visent à couvrir les coûts encourus pour faire accepter la clause par le propriétaire.

³¹¹ Un radiodiffuseur consulté dans le cadre du projet a indiqué que lorsqu'un site où s'est établie une entreprise de télécommunications sans fil est visé par une clause d'exclusivité, il tend à chercher un autre emplacement à moins que ce site ne lui soit essentiel.

d'une consultation, l'une des grandes entreprises s'est plainte du fait qu'elle attendait depuis quatre ans qu'un concurrent suspende les clauses d'exclusivité de certains sites et qu'elle ne s'expliquait pas ces délais.

Le fait que le système bancaire soit utilisé à l'échelle nationale est particulièrement problématique. Lorsqu'une ou deux entreprises établissent rapidement l'infrastructure du réseau sans fil dans une région, les sites de co-implantation remplissent la réserve de l'entreprise pour l'ensemble du pays. La co-implantation a donc été refusée dans d'autres régions, et de nouveaux pylônes ont été érigés même si la co-implantation aurait été possible sur le plan technique³¹². Même lorsque le système de mise en réserve fonctionne à l'échelle régionale, on s'inquiète que le nombre élevé de co-implantations accordées dans les zones urbaines puisse mener à la construction de pylône superflus dans les zones rurales de cette même région³¹³.

Recommandation 32 : Qu'Industrie Canada examine les arrangements en matière de mise en réserve et d'acquisition d'emplacements qui sont utilisés dans le secteur des services de la téléphonie cellulaire/SCP en vue de déterminer leurs répercussions sur les activités de co-implantation dans ce secteur et sur les autres catégories de service radio commercial. Advenant qu'il conclut que ces arrangements entravent les activités de co-implantation d'installations d'antenne, Industrie Canada devrait explorer les options d'action qui s'offrent à lui afin de réduire la conclusion de tels arrangements et travailler avec l'industrie des services sans fil en vue de trouver d'autres moyens pour protéger les intérêts légitimes des fournisseurs de services de téléphonie cellulaire/SCP dans le domaine de la concurrence.

³¹² Au cours des consultations, une entreprise de télécommunications sans fil a admis qu'elle était en train d'ériger un pylône dans une région du pays parce que la co-implantation avait été refusée en raison d'un déséquilibre des crédits dans une autre région.

³¹³ Généralement, ce sont les grandes villes et les banlieues importantes du Canada qui ont négocié des protocoles relatifs à l'emplacement des antennes avec les entreprises de télécommunications sans fil nationales. Dans ces protocoles, les entreprises signataires s'engagent fréquemment à procéder, si possible, à de la co-implantation avec d'autres entreprises. Dans les périodes d'expansion rapide dans les zones urbaines ou sous-urbaines, les entreprises concernées pourraient facilement atteindre un déséquilibre de leurs crédits de co-implantation auprès de leurs concurrents et ainsi devoir ériger des pylônes dans les régions rurales pour y poursuivre leur implantation, alors qu'il leur aurait été possible de partager des sites avec leurs concurrents.

Industrie Canada devrait tirer parti de toutes les occasions qui se présentent de livrer un message clair et cohérent aux fournisseurs de services de téléphonie cellulaire et de SCP pour leur signifier qu'il s'attend à ce qu'ils s'emploient sérieusement à accroître la co-implantation d'antennes. À ce sujet, notons que le 1^{er} avril 2004, le Ministère a modifié les licences de téléphonie cellulaire octroyées dans les années 1980 et celles des SCP attribuées au cours des années 1990. Ces licences, converties en licences de spectre, comprennent les mêmes privilèges accrus que ceux prévus par les licences de spectre octroyées aux nouveaux titulaires de licences de SCP qui ont participé aux enchères du spectre tenues en 2001. Ainsi, tous les fournisseurs de services de téléphonie cellulaire et de SCP disposent maintenant du même type de licences, lesquelles comprennent des conditions (relativement) communes. Cette modification pose toutefois un problème : en effet, il semble que le document de politique n'exige pas que les nouveaux titulaires collaborent afin d'accroître le partage d'antennes entre eux. Il est clair que l'on a manqué une occasion de renforcer cette exigence. Dans la pire éventualité, les conditions des licences pourraient maintenant être modifiées par cette mesure pour que l'obligation qui existait préalablement y soit éliminée.

c. Partage de réseaux

Il est pratique courante de recourir à des ententes d'itinérance et de revente afin de permettre aux consommateurs de l'un des fournisseurs contractants d'utiliser l'infrastructure de réseau d'un autre fournisseur contractant contre un droit versé au fournisseur hôte. Il existe habituellement un chevauchement des zones desservies par les fournisseurs de service contractants; cependant, ces derniers n'ont peut-être pas établi leur infrastructure de réseau dans l'ensemble de leur zone de service autorisée. Ce type de partage d'installations exige des normes et des protocoles d'exploitation communs, ou au moins compatibles. Fréquemment, les politiques en matière de télécommunications précisent les exigences et les limites relatives à l'établissement d'ententes de partage de réseaux entre les fournisseurs de service.

Il est pertinent que le présent examen traite des ententes d'itinérance et de revente utilisées dans le secteur des télécommunications sans fil, car ces ententes négociées peuvent mener, de façon générale, à une réduction des installations de réseaux sans fil et, en particulier, à une réduction de l'infrastructure des antennes radio. Au moment de la rédaction du présent rapport, Industrie Canada terminait une consultation nationale sur une politique proposée visant à prolonger les conditions actuelles d'itinérance et de revente des licences octroyées aux

fournisseurs de SCP jusqu'à 2011³¹⁴. La seconde politique envisagée aurait pour but d'obliger les titulaires de licence de services cellulaires à offrir des possibilités d'itinérance et de revente de services analogiques aux titulaires de licences de SCP qui ne fournissent pas de services cellulaires analogiques. Comme le Ministère détermine actuellement les mesures stratégiques qu'il adoptera relativement à ces propositions, il est important de prendre en compte les répercussions qu'aura l'élargissement des règles d'itinérance et de revente sur les pylônes d'antenne.

La politique d'octroi de licence de SCP (téléphonie cellulaire numérique), annoncée en 1994, exige que les futurs titulaires de licence de SCP offrent la revente de SCP dans la zone qu'ils desservent à d'autres titulaires de licences de SCP, et ce, de manière non discriminatoire. Cette exigence avait pour but de permettre aux forces du marché de stimuler l'implantation de ces nouveaux réseaux cellulaires évolués. Cette politique a, de façon générale, bien fonctionné. Lorsque le CRTC s'est penché sur l'état des ententes de revente et d'itinérance conclues par les fournisseurs de services cellulaires et de SCP au Canada, il a établi qu'il était dans l'intérêt du public de permettre aux entreprises de décider par elles-mêmes de proposer des possibilités de revente et d'itinérance à la concurrence³¹⁵.

Pour illustrer les avantages que peuvent apporter les politiques de revente et d'itinérance actuelles, on donne l'exemple de Telus Mobilité et des membres de ce qui s'appelle maintenant Bell Wireless Alliance, qui ont, en octobre 2001, annoncé qu'ils avaient conclu une entente de revente et d'itinérance réciproque afin de faciliter le partage de leurs réseaux respectifs dans les petites zones urbaines et rurales du Canada³¹⁶. On a estimé qu'en partageant leurs infrastructures respectives, chacun des parties contractantes épargnerait 500 millions de dollars en évitant de reproduire les installations servant aux services numériques dans certaines zones non urbaines du Canada.

Cette entente a permis à de nombreuses régions du Canada atlantique, du Québec et de l'Ontario d'être desservies par un nouveau fournisseur de service et d'obtenir quelques services

³¹⁴ *Consultation sur un nouveau régime de droits et de délivrance de licences applicable aux titulaires de licence de systèmes cellulaires et du service de communications personnelles (SCP) en place : Gazette du Canada - Partie 1, avis n° DGRB-004-02, daté du 21 décembre 2002.*

³¹⁵ Ordonnance du CRTC 97-1797.

³¹⁶ Communiqué daté du 17 octobre 2001, *Telus Mobilité conclut des ententes d'itinérance et de revente avec d'autres fournisseurs de services AMRC canadiens*

différents sans que l'on doive doubler l'infrastructure du réseau, notamment les pylônes³¹⁷. Pour les clients de ces entreprises, la prestation de services semble s'effectuer sans heurt. Le nom de leur fournisseur habituel leur apparaît, peu importe le site cellulaire de concurrents qu'ils utilisent pour se brancher au service.

Recommandation 33 : Qu'Industrie Canada, lorsqu'il examine les conditions ou les règlements portant sur l'itinérance ou la revente, envisage les façons dont ces mesures pourraient contribuer à réduire le nombre total d'antennes de téléphonie cellulaire dans les petites zones urbaines ou rurales³¹⁸.

³¹⁷ La Bell Wireless Alliance a souligné ce fait dans sa présentation officielle écrite datée du 10 mars 2004, p. 8.

³¹⁸ Industrie Canada devra bien entendu examiner les propositions d'ententes de partage de réseau négociées entre les grandes entreprises de télécommunications sans fil afin d'établir des normes et des protocoles communs dans le but d'établir et de partager 500 zones actives WiFi. L'accord de l'industrie a été annoncé dans les médias le 2 mars 2004.

Question 6. Existe-t-il des preuves qui démontrent que l'emplacement des pylônes d'antenne a des répercussions sur la valeur des propriétés?

La question 6, qui porte sur l'incidence des pylônes d'antenne sur la valeur des propriétés, ne fait pas partie des questions posées initialement par l'honorable Allan Rock dans le cadre de l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne. Elle a été ajoutée par M. David A. Townsend, président du Comité consultatif et auteur du présent rapport, pour que les consultations menées pour l'examen permettent de recueillir des renseignements utiles à ce sujet. La question a été posée de façon à ne pas influencer les répondants. On ne présupposait pas de l'existence de tels renseignements ou que les preuves recueillies viendraient appuyer le fait que la valeur des propriétés tend à augmenter ou à diminuer en raison de l'implantation d'un pylône. Les opinions et preuves présentées par ceux qui ont pris part à l'examen de la politique corroboraient les trois possibilités : non, il n'existe pas de preuve de l'incidence des pylônes sur la valeur des propriétés, oui, les preuves permettent d'établir que la valeur des propriétés augmente, et oui, selon les preuves, la valeur des propriétés diminue.

Dans la présente section du rapport final, nous commencerons par discuter des opinions de ceux qui ont participé à l'examen de la politique, puis nous examinerons les preuves présentées par les répondants et recueillies au moyen d'autres recherches. La section se conclura par une recommandation sur la manière de traiter les préoccupations et les preuves relatives à l'incidence néfaste des pylônes (le cas échéant) dans le contexte des consultations locales sur le choix de l'emplacement de certains bâtis.

a. Opinions et preuves présentées par ceux qui ont participé à l'examen

L'éventualité que les bâtis aient une incidence néfaste sur la valeur des propriétés et sur la santé constituaient la principale préoccupation des membres du public et des groupes communautaires qui ont pris part au forum de discussion en ligne (lancé dans le cadre de l'examen de la politique)³¹⁹. Dans leur présentation officielle écrite, certaines des municipalités ont indiqué que ces deux préoccupations dominaient les relations qu'elles entretenaient avec le public lorsque l'implantation d'antennes devenait problématique³²⁰. L'un des participants du forum, qui a indiqué faire partie du public en général, a affirmé que si l'on peut prouver

³¹⁹ Voir l'analyse qualitative des commentaires formulés au cours du forum de discussion en Annexe A.

³²⁰ Présentation officielle écrite de Red Deer, intitulée *Report to City Council in 1999*.

l'incidence néfaste de l'implantation d'un pylône, le promoteur devrait offrir des paiements compensatoires aux propriétaires résidant près de l'installation.

Selon la vaste majorité des présentations officielles écrites déposées au nom de membres de l'industrie de la radio, aucune preuve crédible ne permet d'établir que les installations radio ont une incidence néfaste sur la valeur des propriétés. Certains des membres de l'industrie affirment qu'ils ont effectué une surveillance active pendant une période considérable afin de trouver des preuves en ce sens³²¹. Certains membres de l'industrie ont fait savoir dans leur présentation officielle écrite qu'il était injuste de montrer les pylônes du doigt alors que d'autres infrastructures urbaines pouvaient avoir une incidence sur la valeur des propriétés³²². Dans sa soumission, Rogers Communications soutient que l'on se sert souvent de la baisse de la valeur des propriétés comme stratagème lors de négociations³²³.

Dans le forum de discussion et dans leurs soumissions formelles, les utilisateurs de radioamateur ont souligné le fait qu'aucune étude fiable ne prouve que les pylônes de radioamateur ont une incidence néfaste sur la valeur de la propriété de leurs voisins³²⁴. Nombre d'entre eux ont affirmé qu'il était discriminatoire d'empêcher l'installation d'un pylône servant à des fins de radioamateur pour de tels motifs lorsque les voisins ont un bateau et une remorque de voyage sur leur propriété³²⁵. Dans les pièces jointes à sa présentation officielle écrite, RAC a fait référence à diverses évaluations de propriétés sur lesquelles elle s'est fondée pour prouver que l'érection d'installations d'antennes n'a pas d'effet sur la valeur des propriétés. L'association a

³²¹ Présentation officielle écrite de la Commission canadienne des télécommunications sans fil, datée du 9 octobre 2003, et présentation officielle écrite de Telus Communications Inc., datée du 10 octobre 2003.

³²² « L'ACR considère que pour le moment, il ne faut pas que les examens ciblent particulièrement les pylônes de communications. Il est clair que les pylônes ne constituent pas le seul élément d'une propriété pouvant avoir une incidence théorique sur la valeur marchande des propriétés voisines. Nous ne trouvons toutefois aucune étude actuellement menée par le gouvernement fédéral qui viserait à déterminer si le fait qu'un voisin plante un arbre qui nuit à l'ensoleillement, construit une clôture hideuse, refuse de tondre la pelouse ou peint sa maison chartreuse a une influence préjudiciable sur la valeur des propriétés. » [traduction] Tiré de : la présentation officielle écrite de l'Association canadienne des radiodiffuseurs, datée du 17 octobre 2003, p. 13.

³²³ Présentation officielle écrite de Rogers Communications, Inc., datée d'octobre 2003, pp. 25-26.

³²⁴ Présentation officielle écrite du Contest Club Canada, soumission formelle de Nora Hague, datée du 17 octobre 2003, présentation officielle écrite de Leo Nikkinen, datée du 28 octobre 2003, présentation officielle écrite de RAC, datée du 10 octobre 2003.

³²⁵ Pour les citations, voir l'Annexe A, qui comprend un résumé des opinions formulées par les utilisateurs dans les forums de discussions en ligne. Les radioamateurs se rangent généralement à l'avis selon lequel la criminalité locale, les cours et les maisons mal entretenus, les voitures immobilisées et le choix peu éclairé de couleurs de peinture nuisent davantage à la valeur des propriétés que la présence de pylônes de radioamateurs. Ils soulignent également les caractéristiques favorables de ces pylônes, qui peuvent servir aux services d'urgence.

entre autres fait référence à une décision où la cour supérieure de l'Ontario a refusé une injonction interlocutoire aux voisins d'un radioamateur qui voulaient empêcher ce dernier d'installer un pylône sur sa propriété³²⁶. L'un des motifs avancés par ces voisins était l'incidence néfaste du pylône sur la valeur de leurs propriétés. Ils ont présenté comme preuve la déclaration sous serment d'un agent immobilier qui appuyait leurs affirmations. Pour sa défense, le radioamateur a soumis une déclaration d'un évaluateur foncier agréé, qui affirmait pour sa part que la valeur des propriétés attenantes ne serait pas influencée. Le juge a conclu que la preuve de l'évaluateur était convaincante et crédible, et a rejeté la demande d'injonction. RAC a également joint des citations tirées de deux études réalisées aux États-Unis, où l'on a conclu que les installations d'antennes n'avaient aucune incidence sur la valeur des propriétés³²⁷. L'une de ces études visait à déterminer l'incidence des pylônes au moyen d'évaluations de la valeur des propriétés, alors que l'autre portait sur les transactions (ventes de maisons) relatives à des propriétés situées à proximité d'un pylône d'antenne commerciale.

b. Discussion sur les opinions et les preuves

Lorsque l'on aborde la question de l'incidence néfaste des pylônes sur la valeur des propriétés, on constate clairement que les citoyens se fient chacun à leur propre impression intuitive de *nuisance*³²⁸. Selon eux, si une structure semble imposante et inesthétique, ou nuit à la vue panoramique, elle doit avoir une incidence néfaste sur la valeur des propriétés locales. Les responsables de la planification de l'utilisation du sol croient qu'il est possible de réduire cette impression intuitive de nuisance, dans la mesure où l'on recourt à des techniques de camouflage, de masquage et d'aménagement pour rendre les antennes plus discrètes et l'on choisit l'emplacement de l'installation avec autant de doigté que possible dans les circonstances. Ils considèrent également que le fait de consulter la collectivité et de permettre à cette dernière de participer de façon significative au choix de l'emplacement peut permettre de réduire cette impression de nuisance.

Bien entendu, les préoccupations au sujet des effets négatifs des pylônes sur la santé influent sur celles qui ont trait à leur incidence néfaste sur la valeur des propriétés locales. Que les citoyens soient ou non réellement préoccupés par la santé de leurs parents et de leurs amis, ils s'inquiètent du fait que la valeur marchande de leur propriété pourrait subir les contrecoups de

³²⁶ *Page et. al c. Mangaroo* (1987) S.C. 883/87, jugement rendu le 26 août 1987.

³²⁷ Présentation officielle écrite de RAC, Annexe D, p. D-3 et D-8.

³²⁸ Les évaluateurs fonciers et les planificateurs de l'utilisation du sol classent souvent parmi les nuisances les infrastructures urbaines imposantes, comme les pylônes d'antennes et les lignes de transmissions d'électricité.

l'impression générale du public, qui craint que les pylônes n'aient un effet négatif sur la santé. Ainsi, plus le public est inquiet, plus la valeur de la propriété diminue et les acheteurs (moins nombreux) intéressés à acheter la propriété concernée s'attendent à payer un prix moindre. De façon générale, il s'agit là d'une forme d'effet de stigmatisation³²⁹. Les inquiétudes ou les craintes du public (particulièrement au sujet des effets sur la santé, comme le cancer) peuvent avoir une incidence négative sur la valeur des propriétés, même si ces craintes se révèlent sans fondement. Toutefois, selon M. Jaconetty (1996), « les craintes qu'entretient le public peuvent avoir une incidence, et en auront effectivement une, sur les transactions seulement dans la mesure où les intervenants du marché partagent ces craintes³³⁰ [traduction]. Un nombre important de recherches ont été effectuées sur les effets de stigmatisation associés aux lignes de transmissions d'électricité, les terrains contaminés et les incinérateurs, et sur l'incidence de ces éléments sur la valeur des propriétés³³¹.

Les preuves comprises dans les pièces jointes soumises par l'association des RAC se sont révélées utiles; on fait cependant remarquer respectueusement qu'elles sont peu probantes. Par exemple, le juge qui a instruit le dossier *Page et. al contre Mangaroo* a simplement comparé les preuves présentées par le requérant et le défendeur; l'examen de la preuve effectué lors d'une demande d'injonction interlocutoire n'était donc pas suffisamment approfondi pour que l'on puisse considérer le jugement comme un aval significatif de la preuve soumise par l'évaluateur agréé. En outre, l'étude visant à examiner et à comparer les évaluations foncières de terrains résidentiels situés à proximité d'un radioamateur vivant à New York³³² n'était pas convaincante, puisque aucun voisin ne s'est adressé au bureau d'évaluation pour faire part de ses inquiétudes au sujet des installations d'antennes de ce radioamateur. Personne ne s'est élevé contre la présence d'antennes.

³²⁹ Robin Gregory, James Flynn & Paul Slovic, « Technological Stigma » dans *Risk, Media and Stigma: Understanding Public Challenges to Modern Science and Technology* (Londres : Earthscan Publications Ltd., 2001) 3, p. 3.

³³⁰ Thomas A. Jaconetty, « Stigma, Phobias, and Fear: Their Effect on Valuation », (1996) 3 *Assessment Journal* 51.

³³¹ Voir Roger E. Kasperson, Nayna Jhaveri & Jeanne X. Kasperson, « Stigma and the Social Amplification of Risk: Toward a Framework of Analysis » dans *Risk, Media and Stigma: Understanding Public Challenges to Modern Science and Technology* (Londres : Earthscan Publications Ltd., 2001) 9.

³³² Jeffrey T. Briggs, *Amateur Radio Antennas and Real Property Assessment Values: A Study on Dartantra Drive, East Fishkill, New York, 1977 - 1996*. Cette étude fait partie des documents présentés par RAC, Appendice 2 de l'Annexe D : Examples of Studies on the Effect of Antenna Support Structures on Property Value Assessments.

c. Pylônes d'antenne et valeur des propriétés

Dans la mesure du possible, les évaluations de la valeur de propriétés résidentielles se fondent sur la valeur marchande du terrain concerné. Cette pratique vise à faire en sorte que les évaluations soient le plus uniformes possible et que les propriétés ne soient pas évaluées au-delà de leur valeur³³³. Généralement, on a recours à cinq méthodes pour déterminer la valeur marchande d'une terre :

[...] une vente libre récente de la propriété, des ventes libres récentes de propriétés identiques situées dans le même quartier et le même marché, des ventes libres récentes de propriétés comparées (méthode de vente comparée), le prix déterminé en fonction des revenus éventuels que peut générer la propriété (technique de la capitalisation du revenu) et, en dernier lieu, la méthode de coût de remplacement déprécié³³⁴.

On prend également en compte des facteurs comme l'hésitation des acheteurs éventuels à acquérir des terrains ayant déjà été contaminés, mais que l'on a assaini grâce à des mesures correctives³³⁵.

Au Canada, on a répertorié deux cas où la valeur de propriétés résidentielles a diminué en raison de la proximité immédiate de pylônes d'antenne commerciale. À Red Deer, en Alberta, on a observé une diminution de 3 p. 100 de la valeur de huit propriétés résidentielles faisant directement dos à l'emplacement d'un pylône d'antenne à micro-ondes. On a justifié cette diminution par l'incidence du pylône sur l'aspect esthétique des terrains environnants³³⁶.

En 2001, BC Assessment a revu à la baisse la valeur de seize propriétés résidentielles de Colwood, en Colombie-Britannique; cette diminution de 7,2 p. 100 en moyenne (environ

³³³ Stanley M. Makuch, Neil Craik & Signe B. Leisk, *Canadian Municipal and Planning Law*, 2^e éd. (Toronto : Carswell, 2004), à 63-66.

³³⁴ *Ibid.*, à 66.

³³⁵ Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Services d'évaluation, Impacts environnementaux*, <En ligne : http://www.tpsgc.gc.ca/appraisals/content/chap_1c4-f.html>.

³³⁶ Mémoire de Paul Meyeette, planificateur principal, Service de planification municipale de Parkland (le 21 juillet 2003) en ce qui concerne le document intitulé *Telcommunications Facilities Guidelines - Planning Report*, p. 5.

9 500 dollars chacune) découle de l'incidence visuelle d'un pylône d'antenne de radiodiffusion récemment modifié³³⁷.

d. Preuve de l'incidence des pylônes d'antenne sur les transactions de vente de maison

La preuve la plus fiable de la valeur d'une terre est sa valeur marchande déterminée en fonction du prix qu'un acheteur sérieux est prêt à payer à un vendeur consentant dans un marché libre. On a mené récemment en Nouvelle-Zélande une étude fondée sur les données de transactions immobilières réelles afin d'essayer d'établir si la présence de stations de base de téléphonie cellulaire avait une incidence négative sur les prix du marché. M^{me} Sandy Bond, du département de la propriété de l'Université d'Auckland, en collaboration avec ses collègues Karen Beamish (2004)³³⁸ et Ko-Kang Wang (2004),³³⁹ a réalisé deux études parallèles au sujet des effets de l'implantation de pylônes d'antenne cellulaire sur la valeur des propriétés locales. L'activité principale de la recherche consistait à mener des études de cas dans quatre banlieues de Christchurch, en Nouvelle-Zélande, où une station de base de téléphonie cellulaire avait été implantée. On a recueilli des données sur l'impression qu'avaient les gens de l'incidence de cette station de base sur la valeur de leur propriété et, plus important encore, on a combiné ces données aux véritables fluctuations des prix des maisons avec le temps. Les changements ont été déterminés selon une approche hédoniste d'évaluation des prix des maisons³⁴⁰. L'hypothèse sous-tendant cette recherche était la suivante :

Dans les banlieues où sont installées des stations de base de téléphonie cellulaire, on pourra observer que l'on accorde des rabais sur le prix de vente de maisons situées à proximité de ces structures. [*traduction*]

³³⁷ Télécopie reçue de Dave Hitchcock, évaluateur de zones, BC Assessment (le 23 février 2003) au sujet du document intitulé *Radio Transmissions and Towers, Triangle Mountain, Colwood, 2001 Assessment Reductions Due to Proximity to Transmission Towers*. Ce document a été fourni par le Colwood Transmission Towers Citizens Committee au cours d'une réunion tenue le 21 août 2003 à Colwood, en Colombie-Britannique.

³³⁸ Sandy Bond et Karen Beamish, *Residents' Perceptions Towards Living Near Cell Phone Towers*, présenté lors de la Twentieth American Real Estate Society Conference, qui s'est tenue du 20 au 24 avril 2004 à Captiva Island, en Floride.

³³⁹ Sandy Bond et Ko-Kang Wang, *The Siting of Cell Phone Towers in Residential Neighbourhoods: Do Home-owners Care?*, présenté à la troisième conférence internationale annuelle de l'American Real Estate and Urban Economics Association (AREUEA), à Fredericton, au Nouveau-Brunswick, du 29 au 31 juillet 2004.

³⁴⁰ Pour l'étude publiée en juillet 2004, on a suivi les prix réels payés lors de la vente de 4 283 résidences. Environ 1 000 transactions de vente ont eu lieu dans chacune des quatre banlieues étudiées. La méthode employée pour l'étude a été appelée « méthode hédoniste d'évaluation des prix des maisons ». Selon le *Petit Robert* (Paris : Dictionnaires Le Robert, 12004), l'*hédonisme* consiste en la « doctrine qui prend pour principe de la morale la recherche du plaisir, de la satisfaction et de l'évitement de la souffrance ».

Les données du sondage indiquent que les résidents vivant près d'un pylône de téléphonie cellulaire d'inquiètent beaucoup de l'effet de ce pylône sur la valeur de leur propriété : un tiers des répondants croient qu'il pourrait provoquer une baisse de 1 à 9 p. 100 du prix ou du loyer qu'ils seraient disposés à payer, et près du quart (24 p. 100) ont indiqué qu'ils croyaient qu'il provoquerait une baisse de 10 à 19 p. 100 du prix ou du loyer. Les conclusions de l'étude de marché sur les véritables prix des maisons confirment les résultats du sondage d'opinion. Dans les deux banlieues étudiées où des pylônes avaient été érigés en 2000, la construction de ces pylônes avait provoqué une diminution de 20,7 à 21 p. 100 du prix des maisons. Fait intéressant, dans les deux banlieues où les pylônes ont été érigés en 1994, on a observé une incidence minimale ou même une augmentation de 12 p. 100 du prix en raison de la présence de pylônes. Cette différence peut s'expliquer par l'accroissement considérable de la couverture médiatique et de la controverse publique entourant les pylônes les plus récents visés par l'étude. En outre, deux causes juridiques médiatisées mettant en cause des pylônes ont été entendues après 1994, alors que les deux pylônes plus anciens étaient déjà en place³⁴¹.

Finalement, le questionnaire du sondage permettait aux répondants de faire part de leurs préoccupations persistantes au sujet des stations de base de téléphonie cellulaire et de leur emplacement. En se fondant sur ces commentaires, les chercheurs ont tiré la conclusion suivante :

En particulier, il faut améliorer la compréhension du public quant aux stations de base de téléphonie cellulaire, au fonctionnement des installations de transmission de radiofréquences et aux strictes limites normalisées d'exposition imposées à l'industrie des télécommunications³⁴² [*traduction*].

Même si elle a été publiée trop tard pour être prise en compte lors de l'analyse des données, une étude empirique commandée récemment par Telus Mobilité à la société R. W. Hughes & Associates au sujet d'un pylône situé à London, en Ontario³⁴³, apporte d'autres preuves que la valeur des propriétés n'est pas influencée par la proximité de pylônes de télécommunications, cette fois dans un contexte canadien. Les auteurs indiquent que « L'analyse des données quantitatives indique que la proximité du pylône de communications n'a aucun effet

³⁴¹ Autre explication, l'effet de stigmatisation provoqué par les pylônes, si un tel effet a bien existé, a disparu avec le temps et le prix des maisons s'est rétabli.

³⁴² *Supra* Sandy Bond et Ko-Kang Wang (2004), p. 21.

³⁴³ R.W. Hughes & Associates Inc. *Empirical Study of the Potential for Loss in Value to Real Property due to the Proximity of a Communication Tower*. London, en Ontario (le 31 mai 2004).

mesurable sur le prix ou la valeur des résidences situées près de ce pylône »³⁴⁴. Ils indiquent de plus que « L'analyse des données qualitatives indique qu'un pourcentage élevé des répondants résidant dans la zone visée n'ont pas l'impression que le pylône de communication voisin a une influence néfaste sur leur qualité de vie, ou sur le prix ou la valeur de leur maison »³⁴⁵ [*traduction*].

Recommandations au sujet des antennes et de la valeur des propriétés

Au cours des audiences publiques et d'autres interactions entre les représentants du public, les promoteurs d'antennes et les responsables locaux de l'utilisation du sol, il est probable que ceux qui auront à vivre dans le voisinage immédiat des installations d'antenne envisagées soulèveront des questions au sujet de l'incidence que pourrait avoir le projet sur la valeur de leur propriété. Ces citoyens devraient pouvoir exprimer leurs inquiétudes à ce sujet : il faudra toutefois expliquer que l'objectif premier des consultations effectuées auprès du public ou des responsables de l'utilisation du sol est de se pencher sur l'incidence visuelle des projets d'antenne sur leur environnement immédiat. Il faudrait examiner les effets négatifs en discutant de la perte éventuelle de commodités particulières ou d'importantes caractéristiques visuelles dans la zone concernée.

Recommandation 34 : Que les répercussions (positives ou négatives) qu'un projet d'installations d'antenne pourraient avoir sur la valeur foncière de parcelles de terre particulières ne fassent pas l'objet de consultations relatives à l'implantation d'antennes.

Généralement, les responsables de l'utilisation du sol n'ont pas à tenir compte d'un tel impact lors du choix de l'emplacement d'infrastructures urbaines et rurales auxquelles pourraient s'opposer les membres du public. Presque toutes les décisions de planification auront une incidence positive et négative sur la valeur du sol situées dans le voisinage immédiat.

La présente recommandation cadre avec la manière dont les dispositions des politiques de télécommunications et de planification du pays de Galles traitent des cas d'allégations de perte de valeur foncière. Les responsables de la planification et du développement s'intéressent à l'incidence possible d'un pylône seulement si l'on peut prouver qu'il aura un effet négatif sur l'ensemble de la localité. Suit une citation tirée de la politique même :

³⁴⁴ *Ibid*, p. 32.

³⁴⁵ *Ibid*, p. 33.

Les responsables peuvent se voir soumettre des doléances au sujet de l'incidence alléguée des projets de développement dans le domaine des télécommunications sur la valeur des propriétés. Il n'incombe pas au système de planification de protéger les intérêts privés d'une personne contre les activités d'autrui. Même si dans certains cas, la prise en compte des intérêts publics peut permettre la protection d'intérêts privés, la question matérielle n'est pas de savoir si un développement précis pourrait provoquer une perte financière ou autre pour le propriétaire ou l'occupant de la propriété voisine, mais bien de déterminer si le projet pourrait avoir un effet néfaste sur l'ensemble de la localité et sur les commodités qui devraient, dans l'intérêt public, être protégées [traduction]³⁴⁶.

Même si l'incidence réelle ou perçue sur la valeur des propriétés individuelles n'est pas au coeur des consultations publiques et locales au Canada, les inquiétudes des résidents au sujet de la valeur de leur propriété devraient importer aux promoteurs d'antennes et aux municipalités, et ce, pour deux raisons. Cette information pourrait aider à la sélection et à la planification de sites, et permettre aux deux parties de mieux comprendre l'une des principales sources d'opposition éventuelle de la part des propriétaires voisins. De plus, comme nous l'avons indiqué précédemment, dans la mesure où la perte de valeur réelle ou perçue est liée à l'impression intuitive de nuisance du public, on pourrait réduire cette perte en recourant à des techniques de camouflage, de masquage et d'aménagement visant à rendre l'antenne moins importune et en s'assurant que le choix de l'emplacement se fait avec autant de doigté que possible selon les circonstances. On soutient en outre que lorsque la collectivité est consultée et peut participer réellement au choix de l'emplacement, il est possible d'atténuer l'impression de nuisance qu'entretient le public quant à certains projets d'antenne.

Pour que l'implantation d'un pylône d'antenne ait un effet de stigmatisation sur la valeur réelle des terrains situés dans le voisinage immédiat, il faut probablement que les préoccupations du public quant à l'exposition humaine aux champs des radiofréquences soient vives et généralisées. Ces deux adjectifs ne peuvent s'appliquer à la perception actuelle du public canadien à ce sujet; la situation pourrait cependant évoluer. On soutient que l'un des motifs qu'auraient les promoteurs d'importantes installations d'antennes d'élaborer des stratégies efficaces de communications des risques au public serait de réduire le plus possible les effets de stigmatisation de leurs installations. Dans la section du présent rapport où nous répondons à la question 2 (Quels renseignements seraient les plus utiles aux membres du public concernés...), nous avons recommandé qu'Industrie Canada et les promoteurs d'antenne élaborent des

³⁴⁶ Pays de Galles, *Planning Policy, Technical Advice Note No. 19 Telecommunications, Policy on Property Values*, National Assembly for Wales, Cardiff, ISBN 0 7504 2900 3, 2002, para. 48.

stratégies de communications afin de répondre aux préoccupations du public quant à l'exposition humaine aux champs de radiofréquences. Il est à espérer que la thèse de la stratégie de communication est plus convaincante lorsque l'on envisage les avantages indirects qui pourraient en découler.

Section E - Conclusion

Le secteur de la radiocommunication au Canada a connu un essor remarquable au cours des 15 dernières années, et ce, en raison de la demande croissante de meilleures communications au travail, à la maison, dans les entreprises et au gouvernement; cet essor visait également à appuyer le commerce électronique. Cette demande et notre appétit à l'égard des services évolués de radiodiffusion sans fil et numériques provoquent une augmentation substantielle de l'infrastructure de réseau, notamment de l'aspect visible de cette infrastructure, les pylônes d'antenne.

L'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne visait à mener une étude exhaustive et une consultation publique sur l'environnement actuel touché par l'implantation de pylônes d'antennes radio au Canada. Cette étude et cette consultation publique ont été lancées en avril 2003, et le présent rapport met fin à ce processus. Ainsi, nous rassemblons dans ce rapport des renseignements issus de toutes les sources pertinentes afin de formuler des recommandations au sujet de l'orientation future de la politique canadienne en matière de télécommunications, lesquelles englobent le double objectif de la participation communautaire aux processus d'approbation de pylônes et de l'accroissement des avantages économiques et sociaux qu'offrent les technologies sans fil à l'échelle nationale.

En particulier, nous avons fait des recommandations en réponse aux questions d'orientation de la politique après avoir analysé l'ensemble des documents et des commentaires reçus, notamment les présentations officielles écrites, les données provenant de l'assemblée électronique (y compris les questionnaires du sondage et le forum de discussion), les nombreuses rencontres en personne et les conférences téléphoniques tenues avec les intervenants, les centaines de commentaires formulés par courrier électronique et par téléphone, les documents informels, le dépouillement de la documentation, la recherche juridique et, point important, les conseils et la rétroaction du Comité consultatif national sur les pylônes d'antenne.

Depuis nombre d'années, le Canada jouit d'une solide réputation à l'échelle internationale en raison de sa façon d'aborder les questions de la gestion du spectre des radiofréquences. Les solutions qu'adopte le Canada pour relever les défis à cet égard sont souvent mises en oeuvre par d'autres pays. En ce qui concerne l'implantation de l'infrastructure réseau, il est temps pour le Canada d'établir un sain équilibre entre les objectifs d'ordre technique et d'ordre social dans ses politiques de réglementation du secteur de la radio. Nous espérons que le présent rapport y contribuera.

Section F — Annexes A, B, C, D, E & F

Annexe A — Opinions tirées des groupes de discussion en ligne

L'analyse qualitative de l'annexe A a été effectuée par une stagiaire de 3^e année, Kirsten Drake-McKnight, à l'Université du Nouveau-Brunswick.

Le groupe de discussion en ligne du site Web sur l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antennes a recueilli les commentaires du 3 septembre au 24 octobre 2003. Environ 165 commentaires ont été affichés, et ils ont été consultés environ 6 800 fois. Même si la plupart des participants étaient des radioamateurs, le grand public, des personnes sensibles aux champs électromagnétiques, des groupes communautaires, et quelques intervenants de l'industrie ont également formulé des commentaires.

Voici un exemple des commentaires affichés dans le cadre du groupe de discussion. Ils sont généralement classés sous l'une des six questions soumises par l'équipe de l'examen de la politique sur les pylônes d'antennes a demandé des commentaires.

1. De quelle façon le processus de consultation local concernant le choix de l'emplacement d'un pylône d'antenne peut-il être amélioré? Quels sont les calendriers d'exécution les plus appropriés pour l'approbation de l'emplacement d'un pylône et pour le règlement des litiges à cet égard?

En général, les participants semblent vouloir s'assurer que la consultation comprendrait un véritable dialogue sur la question. Ils voulaient d'abord et avant tout qu'on leur promette de tenir compte de leurs points de vue avant de prendre des décisions.

« Nous voulons tous la même chose : être entendus et obtenir un examen juste. »
(Grand public)

« À mon avis, la situation ne consiste pas à se demander qui est pour ou contre les pylônes de téléphonie cellulaire. Il s'agit plutôt d'un choix éclairé à propos de l'emplacement des pylônes. Ce choix doit refléter que dans un contexte de grave déséquilibre des pouvoirs, les entreprises et le gouvernement fédéral tiennent à respecter les droits des personnes et des collectivités. »
(Grand public)

Les participants croient qu'Industrie Canada doit jouer un plus grand rôle dans le processus de consultation.

« C'est étrange, on voit rarement des représentants d'Industrie Canada à votre assemblée publique locale. Ils brillent toujours par leur absence. Les petites municipalités du Canada

pourraient facilement se faire raconter n'importe quoi. La présence d'un représentant d'Industrie Canada empêcherait au moins les entreprises de téléphonie cellulaire de s'y essayer. »

(Grand public)

Au sujet du rôle accru d'Industrie Canada :

« La dernière étape avant l'octroi d'une licence propre à un emplacement devrait consister à établir : "L'autorité locale responsable de l'utilisation des sols est-elle pleinement consciente de ses droits et connaît/comprend-elle le processus? Un avocat représentant l'autorité responsable de l'utilisation du sol a-t-il signé des documents à cet effet?" »

(Radioamateur)

La majorité des participants ont indiqué qu'ils aimeraient qu'un processus de consultation uniformisé soit mis sur pied partout au pays.

« Il semble évident que, dans certains coins de notre merveilleux pays, l'érection de tout type de pylône soit devenue une question politique plutôt qu'un processus de prise de décision rationnel. Selon moi, cela fait ressortir la nécessité d'adopter une solide approche centralisée; une consultation uniformisée surveillée à l'échelle fédérale ne ferait peut-être pas l'unanimité, mais elle permettrait au moins d'être juste (ou injuste) envers tout le monde. Nous, le public, avons besoin de temps pour étudier ces questions, pour nous informer et pour informer nos voisins. »

(Grand public)

« Le véritable problème, c'est qu'il n'y a pas d'uniformité entre les petites villes ni entre les provinces. »

(Autre)

« Le processus de consultation ne devrait pas durer plus de 90 jours du début à la fin, et le processus ainsi que les lignes directrices devraient être normalisés dans l'ensemble du pays. »

(Radioamateur)

Les radioamateurs craignent devoir payer des frais de consultation importants dans certains secteurs.

« Le processus de consultation doit tenir compte du type d'utilisation radio. Si nous (les radioamateurs) sommes réglementés par Industrie Canada en tant qu'entité non commerciale (c.-à-d. passe-temps sans but lucratif), aucune politique ni aucun processus ne pourraient logiquement exiger de nous des frais déraisonnables. »

(Radioamateur)

Les radioamateurs sont préoccupés par le fait que les assemblées publiques éveillent souvent des sentiments non fondés et se concentrent davantage sur les opinions que sur les faits. Ils préféreraient que le processus de consultation soit moins « émotif ».

« Je crois fermement que le personnel du service d'urbanisme et du service technique devraient se charger du processus du début à la fin. À la différence des politiciens, ils sont en poste longtemps. Les assemblées locales ouvertes au public, aux médias, aux journalistes, à différents "groupes de payeurs" et à divers "experts" et de gens atteints du syndrome " pas dans ma cour" etc. sont complètement improductives et chronophages. Elles ne servent habituellement qu'à jauger la colère du public. Il serait préférable de mettre sur pied un processus où les gens peuvent envoyer leurs questions et commentaires par écrit à l'avance. Cela laisserait suffisamment de temps aux opposants des pylônes pour y répondre en détail. »

(Radioamateur)

2. Quels seraient les renseignements les plus utiles aux personnes préoccupées par les installations proposées, et quelle serait la meilleure façon de les leur communiquer?

On a demandé aux radioamateurs de participer à la discussion en raison des difficultés qu'ils ont vécues, à l'échelle locale, avec les politiciens et les résidents, qui connaissent mal les questions techniques relatives aux antennes, aux pylônes, ainsi qu'aux radiofréquences et aux champs électromagnétiques. Les radioamateurs souhaiteraient voir plus d'éducation sur la différence entre les antennes commerciales et amateurs dans le processus de consultation locale. Les groupes communautaires locaux ont également semblé comprendre la différence entre les pylônes commerciaux et amateurs et ont exprimé la nécessité de faire la distinction entre les deux.

« Aux yeux des municipalités, les installations de radioamateurs sont classées comme étant du même type que les installations commerciales. Les autorités responsables de l'utilisation des sols ne font pas la distinction entre les deux. C'est là le problème. »

(Radioamateur)

« Je ne suis pas un radioamateur (seulement un scientifique qui a beaucoup travaillé avec les radiofréquences), mais en lisant le préambule du questionnaire de l'Examen de la politique nationale sur les pylônes d'antennes, cela m'a frappé de constater qu'on avait regroupé à tort les pylônes cellulaires et amateurs. »

(Groupe communautaire local)

Une grande part de la discussion avait trait aux informations qui devraient être fournies en ce qui concerne les pylônes à haut rendement et aux stations cellulaires. On a souligné l'importance des informations de base ainsi que de certaines informations techniques pour éduquer le grand public.

« En ce qui concerne les pylônes de transmission à haut rendement, le public n'a pas vraiment besoin d'avoir beaucoup d'information si les antennes sont situées dans des régions non peuplées, comme l'impose la *Loi sur la radiocommunication*. Dans les rares cas où les autorités n'ont pas d'autre choix que d'envisager la possibilité de les ériger en zones habitées, les personnes qui vivent ou qui travaillent à proximité de l'emplacement proposé doivent être informées des faits suivants :

Autorités : Quels ordres de gouvernement ont le pouvoir d'examiner le choix de l'emplacement, de donner la permission de construire, d'inspecter les travaux de construction et de rectifier les problèmes de brouillage?

Autres choix de site : Pourquoi envisage-t-on précisément ce site? Quels autres sites ont été envisagés? La colocation a-t-elle été envisagée? Pour quelles raisons les autres sites ne convenaient pas (aspect financier, accès, etc.)?

Santé : Quels niveaux de puissance de sortie prévoit-on, et quels effets de nature thermique ou non prévoit-on sur la santé? Comment ces derniers se conforment-ils aux exigences du Code de sécurité 6 de Santé Canada?

Effets nocifs : Quels appareils électroniques seront touchés, et comment remédiera-t-on à la situation? »

(Groupe communautaire local)

« Dans tous les cas (haut rendement et cellulaire), le public doit être conscient des questions suivantes :

Quel genre d'inconvénients a-t-on considérés pour le pylône?

Les bruits du vent seront-ils importants?

Quelles sortes de structures sont installées sur le site et comment seront-elles intégrées au paysage?

L'équipement énergétique sur place fera-t-il du bruit?

Qui compensera la perte de revenus fiscaux et la baisse de la valeur foncière? »

(Groupe communautaire local)

« Quels sont les seuils de tolérance normaux (radiofréquences/champs électromagnétiques), comment les mesure-t-on, avec qui et comment doit-on communiquer pour demander que l'antenne soit testée, qui est responsable de ces tests, et combien de temps faut-il avant d'obtenir une réponse et qu'une mesure subséquente soit prise? »

(Grand public)

« Un règlement devrait être pris pour imposer la divulgation de l'information sur l'émission de radiodiffusion à grande puissance. Le demandeur d'une licence aurait à organiser une consultation publique en présence de représentants des gouvernements fédéral et municipal,

et un procès-verbal devrait être rédigé. Le processus d'appel public doit être simple et pratique. Ce processus doit avoir une certaine influence et donner au public une occasion d'examiner et de renverser les décisions. »

(Groupe communautaire local)

Les groupes communautaires locaux semblaient préoccupés par les effets néfastes des pylônes sur la faune, particulièrement sur les oiseaux migrateurs. Les radioamateurs semblaient sceptiques quant aux effets sur les oiseaux et semblaient croire que les lignes directrices actuelles sont suffisantes.

« Les lignes directrices et les règles en vigueur sont suffisantes. Elles n'ont qu'à être correctement appliquées et suivies par les deux parties. »

(Radioamateur)

3. De quels moyens disposent-on pour déterminer rapidement si l'installation proposée est susceptible d'engendrer des champs de radiofréquences excédant les limites d'exposition établies dans les zones d'habitation et d'activités humaines?

Nombre de radioamateurs ayant participé au groupe de discussion en ligne étaient convaincus que les stations de base respectent les limites du Code de sécurité 6 de Santé Canada, et y sont généralement inférieures. Toutefois, le grand public est encore préoccupé par les résultats non concluants des études au sujet des effets sur la santé. Les gens veulent en savoir plus sur les tests des niveaux d'exposition et sur la sensibilité aux champs magnétiques.

« Il semble trop tôt pour affirmer qu'il n'y a aucun risque pour la santé... Les données semblent ne pas être assez concluantes pour qu'on puisse avoir des certitudes d'un côté comme de l'autre, ce qui n'a pas empêché les entreprises de téléphonie cellulaire ainsi que Cell Phone Canada de poursuivre leur démarche. Il y a beaucoup d'informations sur le Web à ce sujet. Je n'ai pas les compétences voulues pour en évaluer la pertinence, mais j'en ai trouvé qui soulevaient certains problèmes et préoccupations qui justifient de pousser plus loin les recherches. »

(Grand public)

« Je doute qu'il y ait beaucoup de gens assez qualifiés et qui ont poussé leurs recherches assez loin pour être certains que personne ne serait sensible aux champs électromagnétiques ou à autre chose. Chacun sait comment sa peau réagit après un coup de soleil. Peut-être y a-t-il des situations particulières qui prédisposent une personne à être sensible à certains éléments. »

(Grand public)

Certains utilisateurs ont également exprimé leurs préoccupations à propos des effets cumulatifs des pylônes.

« Y a-t-il des effets cumulatifs découlant de la présence de plusieurs antennes sur un même pylône? J'ai entendu dire que les fréquences des antennes diffèrent selon l'usage, et qu'elles peuvent donc ne pas avoir nécessairement d'effets cumulatifs lorsqu'elles sont installées les unes à côté des autres. J'aimerais simplement savoir si quelqu'un fait le suivi de tout cela et s'il existe un processus de surveillance utile et responsable — quel est ce processus et qui l'applique? »

(Grand public)

4. Les autorités locales responsables de l'utilisation du sol et les promoteurs d'antennes pourraient-ils établir des protocoles concernant la planification et l'emplacement et l'aménagement des structures d'antennes, des lignes directrices régissant les aspects visuels et des mécanismes de règlement des différends?

L'industrie des télécommunications croit que les protocoles municipaux peuvent être avantageux, vu que les municipalités reconnaissent les limites de leurs protocoles et respectent l'autorité du gouvernement fédéral.

« Certaines municipalités utilisent leurs processus d'examen des projets à des fins de consultation, en tenant compte du fait qu'ils ne sont pas exécutoires. Pour d'autres, la réponse consiste en un protocole créé en coopération avec les promoteurs des structures d'antennes... Un protocole peut avoir pour effet de réduire la controverse en définissant des attentes réalistes, en reconnaissant l'autorité du gouvernement fédéral et en créant un équilibre entre les objectifs d'utilisation des sols des municipalités et les avantages de la technologie sans fil. La délégation des pouvoirs de commenter au personnel municipal, fondée sur les protocoles, réduit le fardeau qui pèse sur le programme du Conseil et sur les ressources municipales. »

(Industrie)

Les radioamateurs veulent qu'on établisse une distinction juridique claire entre les pylônes utilisés à des fins commerciales et ceux utilisés à des fins personnelles. Ces distinctions devraient se refléter dans les protocoles municipaux.

« On doit faire une distinction claire entre les pylônes utilisés à des fins commerciales et ceux utilisés à des fins "personnelles"... pas seulement pour la radioamateur, mais aussi pour la bande publique, et les antennes de réception pour la télévision par satellite, les radiocommunications terrestres et la télévision. »

(Radioamateur)

« Les radioamateurs craignent d'être mis de côté par un nouveau régime de réglementation. »

(Radioamateur)

Les radioamateurs ont longuement discuté des avantages communautaires des antennes, particulièrement des pylônes amateurs, pour les services d'urgence. Ils croient qu'au moment d'établir des protocoles locaux, il faudrait tenir compte du potentiel des pylônes relativement aux services d'urgence. (Voir également la question 5).

« Pour être en mesure d'intervenir en cas d'urgence comme nous l'avons fait pour les feux de forêts en Colombie-Britannique, les pannes d'électricité en Ontario, les tempêtes de verglas en Ontario et au Québec, les inondations au Manitoba et au Saguenay et l'écrasement de l'avion de Swiss Air à Peggy's Cove, nous devons pouvoir fonctionner de façon adéquate. Notre intervention sera entravée si des restrictions déraisonnables sont appliquées aux pylônes. »

(Radioamateur)

Les groupes communautaires locaux constatent la nécessité d'établir des méthodes d'approbation des pylônes qui reconnaissent la nécessité de l'engagement communautaire.

« À mon avis, la solution consiste en un processus d'examen collectif qui requiert l'intégration des systèmes technologiques au milieu bâti et qui fera parti du système d'approbation des aménagements communautaires standards. Nous ne pouvons passer sous silence les répercussions sur la collectivité des pylônes de communication et le rôle que celle-ci peut jouer pour préserver nos paysages et nos points de vue. Je crois que cette reconnaissance procurera automatiquement d'autres solutions de rechange plus créatives et satisfaisantes à l'intégration des pylônes au tissu communautaire. »

(Groupe communautaire local)

Les radioamateurs sont inquiets au sujet des lignes directrices visuelles faisant partie des protocoles locaux. (Voir également la question 6).

« Les opinions concernant l'impact visuel sont difficiles à défendre sur le plan juridique. Même si je n'aime pas l'apparence de la remise de mon voisin parce qu'il l'a peinte en rose clair, je ne peux pas y faire grand-chose, car il s'agit d'une préférence personnelle. C'est la même chose pour un pylône placé sur une propriété privée. On peut définir la sécurité de la structure, comme le fait le Code de sécurité 6, mais pas l'apparence. On ne devrait pas permettre à ce type d'opinions d'entraver ou d'affecter le processus d'examen d'un pylône, qu'il soit amateur ou pas. »

(Radioamateur)

« Je n'aime pas les voitures rouillées de mon voisin, les logements locatifs, les gens qui peignent leur maison en orange (avec une bordure vert lime autour des fenêtres), les fêtes bruyantes, la musique tonitruante à 3 heures du matin, etc. Un Trylon sur pied (avec un mât) me semble tout à fait acceptable. »

(Radioamateur)

5. De quelle façon et dans quelle mesure l'utilisation partagée des pylônes peut-elle contribuer à en réduire le nombre?

Le partage et la colocation de pylônes commerciaux semblent être un concept souhaité par la plupart des sous-groupes qui ont participé au groupe de discussion en ligne.

« On ne peut pas dire que les pylônes soient agréables à regarder, mais ils constituent un mal nécessaire pour la prestation des services sans fil. On entend des arguments techniques relatifs à certaines discordances de technologies sur un même pylône, mais dans bien des scénarios, les technologies mixtes et les bandes de spectre peuvent coexister sur un même pylône. Le partage des pylônes peut représenter à la fois un avantage économique pour les fournisseurs de services et réduire l'impact esthétique négatif entraîné par la présence de pylônes inutiles... Toutes les mesures visant à réduire le nombre de pylônes sans que cela nuise à la libre concurrence est la bienvenue; toutefois, il faut continuer de respecter des normes de sécurité strictes. »

(Autre)

Le fardeau financier imposé à l'industrie par le partage des pylônes a été réglé, mais de nombreux participants ont maintenu que les municipalités devraient ériger elles-mêmes les pylônes et louer les espaces à l'industrie.

« Les entreprises de téléphonie cellulaire peuvent ne pas vouloir investir des montants faramineux pour se retrouver seules ou à deux sur un pylône conçu pour quatre à six antennes, puis devoir attendre des années avant que d'autres entreprises similaires décident de se joindre à elles et de payer leur part. »

(Radioamateur)

« Pourquoi la première entreprise de téléphonie cellulaire à occuper un pylône devrait-elle payer tous les coûts de démarrage d'un pylône surdimensionné qui prendra en charge toutes les antennes des concurrents? Le feriez-vous? Moi pas. »

(Radioamateur)

« Ou bien les municipalités installent les pylônes et en assument les frais (puis s'occupent de la location d'espaces), ou bien le gouvernement fédéral accorde des déductions fiscales à la première entreprise qui installe un pylône surdimensionné dans chaque région. »

(Radioamateur)

« Les municipalités peuvent se lancer dans les activités d'érection de pylônes. Si les pylônes doivent être installés sur leur territoire, elles pourraient en être entièrement responsables et, en plus, en tirer des profits. Il y aurait au bout du compte moins de bâtis, les préoccupations des citoyens seraient abordées longtemps d'avance, et le public tirerait parti de la vive concurrence créée par chaque emplacement qu'il possède. »

(Radioamateur)

Les radioamateurs ont fait valoir que, bien que la colocation et le partage des pylônes puissent être efficaces pour les pylônes commerciaux, ils ne le sont habituellement pas pour les radioamateurs. Comme il s'agit d'un passe-temps, la plupart des radioamateurs érigent une antenne sur leur propriété.

« En ce qui concerne la radioamateur, le partage des pylônes n'est pas vraiment une option viable, à moins que les amateurs ne possèdent des terrains adjacents. »

(Radioamateur)

« En ce qui concerne l'intervention en matière de services collectifs et de réactions en cas de catastrophe, le fait d'avoir plusieurs radioamateurs sur des stations/pylônes distincts est une bonne chose. Si 90 % d'entre elles sont mises hors service par un sinistre, il en reste assez pour poursuivre la communication tandis que d'autres modes comme le téléphone, la téléphonie cellulaire et les radios d'intérêt public seront (probablement) hors service ou (certainement) débordés. »

(Radioamateur)

Les participants ont reconnu qu'il peut y avoir plusieurs interprétations de « colocation », et ils aimeraient que ce terme soit défini plus clairement.

« Il semble y avoir plusieurs interprétations du terme "colocation". La colocation pourrait signifier le partage de plusieurs forêts d'antennes sur un pylône commun OU la présence de plusieurs émetteurs de radiodiffusion partageant la même antenne. Le même concept fonctionnerait également pour d'autres services, OU cela pourrait signifier le regroupement d'une ensemble de pylônes situés sur un seul site, c'est-à-dire cinq pylônes distincts qui partagent le même sommet, l'alimentation en courant alternatif, l'accès routier, etc. »

(Radioamateur)

6. Y a-t-il une preuve que la valeur des propriétés est touchée par l'installation de pylônes d'antennes?
--

L'opinion des participants était partagée sur la question de la valeur des propriétés.

« Il est évident qu'un beau paysage procure beaucoup d'agrément, et les terrains et édifices qui offrent un point de vue coûtent plus cher. Il va de soi que les lots avec un paysage valent beaucoup plus cher que des lots similaires sans point de vue. Il y a perte de certains avantages et diminution de la valeur des propriétés lorsque des constructions inappropriées viennent obstruer le panorama. L'important n'est pas la perte de valeur, mais sa sauvegarde ou sa protection, ou l'indemnisation des propriétaires en cas de perte d'un point de vue. Le plus grand problème est l'enlaidissement d'une localité en raison d'un manque d'égard flagrant pour les valeurs liées au paysage comme le fait de pouvoir jouir d'un point de vue sur l'horizon, par exemple. Il est intéressant de souligner que la tour Eiffel, initialement perçue comme une abomination pour la ville de Paris aux allures si classiques, est aujourd'hui considérée comme l'emblème de cette ville. Toutefois, nos forêts de poteaux

électriques et téléphoniques n'ont jamais été et ne seront jamais considérées comme des éléments esthétiques. Visiblement, une discussion publique s'impose sur le rôle, l'emplacement, le coût et la nature des pylônes de communication. »

(Groupe communautaire local)

« Je crois que la question va au-delà de l'impression que l'érection d'un pylône réduira la valeur des propriétés. Il existe des pylônes pour l'électricité et d'immenses réservoirs surélevés pour l'eau et ils semblent bien acceptés (mais avons-nous vraiment le choix?). Les avantages des pylônes d'antennes doivent peut-être soulignés, car les gens semblent s'attarder davantage au pylône qu'à son utilité. De plus, tous les risques connexes pour la santé doivent être examinés. »

(Grand public)

« Selon mon expérience, toute pollution visuelle affecte négativement la valeur de revente. Cela n'est peut-être pas si vrai dans une zone urbaine, où les condos, les lignes de transport d'électricité, les stations cellulaires, etc. font partie du paysage quotidien. J'ai présentement un voisin mordu de radio amateur. Il a érigé un pylône de 90 pieds. Pour la première fois, mes autres voisins et moi expérimentons des problèmes de brouillage des RF, soit la coupure complète des signaux de téléphones cellulaires et de plusieurs signaux de télévision par ondes hertziennes. Nous vivons dans une région où nous n'avons pas accès au câble, et nous dépendons de l'antenne et, depuis peu, des signaux Internet à large bande, pour capter les signaux de télévision. Cet élément gênant peut diminuer l'envie de vivre ici, au même titre que les fêtes bruyantes et les terrains jonchés de détrit. »

(Grand public)

En général, les radioamateurs qui ont participé au groupe de discussion en ligne ne pensent pas que les pylônes amateurs occasionneraient une diminution considérable de la valeur des propriétés, comparativement à d'autres éléments de pollution visuelle.

« Les pylônes de radioamateurs n'ont pas de fins commerciales et permettent de pratiquer un passe-temps agréable et de communiquer en cas de sinistre. Le pylône est généralement démonté lorsque son propriétaire déménage. La plupart des pylônes ne dépassent pas 50 pieds de hauteur; ils sont donc moins hauts que bien des arbres. Un terrain et une maison sales et mal entretenus dans la même rue, la présence d'épaves d'automobiles et de camions (à différents stades de réparation) stationnées dans la rue et sur la pelouse ou les facteurs financiers auxquels les propriétaires ne peuvent rien réduisent davantage la valeur des propriétés. »

(Radioamateur)

« Les structures de soutien des radioamateurs sont de taille réduite et temporaires. Lorsqu'un radioamateur déménage, le pylône est enlevé. En raison de leur petite taille, ils peuvent souvent être dissimulés par les arbres environnants. Des entrepreneurs ont construit et vendu des résidences à proximité de telles installations, et bien qu'un certain nombre de facteurs puissent contribuer à réduire la valeur subjective d'une propriété, rien ne permet vraiment de

croire que les installations de communication de radioamateur le font. De plus, les données fournies par des évaluateurs et des spécialistes immobiliers ne révèlent aucun déclin de la valeur foncière ou fiscale de la propriété uniquement en raison de la présence d'installations de communication de radioamateur dans le secteur. Dans certains cas, cela fait même augmenter la valeur des propriétés, car la proximité des radioamateurs accroît les ressources en situation d'urgence/de sinistre, ainsi que la rapidité d'intervention, le cas échéant. »

(Radioamateur)

« On pourrait débattre toute la journée de la valeur des propriétés et de ce qui cause son déclin. Il existe des tas de raisons, depuis un taux de criminalité élevé, certains groupes de la population, un employeur important qui quitte la région, le mauvais temps, la diminution de la qualité de l'eau potable, les feux de forêts qui détruisent le paysage, et ainsi de suite. »

(Radioamateur)

Plusieurs membres du grand public croient qu'une évaluation de la valeur des propriétés devrait faire partie du processus de révision, et qu'il devrait être possible d'indemniser les propriétaires si l'évaluation révèle une diminution de la valeur de la propriété.

Il faudrait procéder à un examen indépendant afin d'évaluer l'incidence des installations de téléphonie cellulaire sur la valeur des propriétés privées concernées. Les propriétaires touchés par une diminution de la valeur de leur propriété devraient être indemnisés par les entreprises de téléphonie cellulaire. Il est ridicule de ne pas reconnaître que, dans certains cas, la présence de pylônes à proximité d'une propriété résidentielle peut en réduire considérablement la valeur. L'évaluation de l'incidence financière de telles installations sur les propriétaires résidentiels devrait faire partie du processus d'examen requis. Un ombudsman ayant l'autorité de représenter les droits des citoyens dans ce type d'affaires et d'ordonner une indemnisation sensibiliserait les entreprises de téléphonie cellulaire sur l'incidence financière entre autres, de leurs choix d'emplacements. »

(Grand public)

Annexes B et C - Données provenant du questionnaire

Analyse des données provenant du questionnaire administré à partir du site Web de l'Assemblée publique électronique (Drs Paul Howe et E. Stephen Grant de l'Université du Nouveau-Brunswick).

Ce rapport est rédigé en deux parties. Il résume les constatations initiales du composant du questionnaire du site Web de l'Examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne. Ce questionnaire était disponible en ligne de 3 septembre au 24 octobre 2003. Le questionnaire a été conçu pour sonder les attitudes et les expériences des participants à la consultation en ce qui concerne les six questions de politique sur lesquelles Industrie Canada avait demandé à l'équipe de recherche d'enquêter. Des données ont été recueillies auprès de 235 participants qui ont rempli le questionnaire et ont été fournies aux chercheurs à l'Université du Nouveau-Brunswick par xwave Solutions, notre partenaire dans le projet de l'assemblée publique électronique.

Certains renseignements de base sur les répondants, résumés ci-dessous dans le « Profil des répondants », ont été recueillis lorsqu'ils se sont inscrits pour le site Web. Le questionnaire en soi comportait 38 questions divisées en quatre sections :

- 1) Votre expérience avec les pylônes d'antenne;**
- 2) Questions d'aménagement des pylônes d'antenne;**
- 3) Information sur les pylônes d'antenne; et**
- 4) Le processus de consultation locale.**

La plupart des questions étaient des questions fermées qui offraient aux répondants un nombre fixe de catégories de réponses à partir desquelles choisir. Six des 38 questions étaient à réponses ouvertes. Elles invitaient les répondants à fournir des réponses détaillées en leurs propres mots. Ce rapport est divisé en conséquence pour refléter les deux types de questions du sondage et les différentes analyses requises.

Annexe B - Analyse des questions fermées provenant du questionnaire administré à partir du site Web de l'Assemblée publique électronique

Partie A du questionnaire

Analyse quantitative des questions fermées. Professeur Paul Howe, Ph.D

L'analyse quantitative résume les constatations basées sur les questions fermées, dont les réponses peuvent être codées de façon numérique et résumées sous format tabulaire. La Partie A de la section comprend également un petit nombre de questions qui sont à réponses ouvertes, mais qui ont produit des réponses relativement succinctes qui pourraient être codées après le fait dans un nombre administrable de catégories et présentées sous format tabulaire.

1. Profil des répondants

Afin de faciliter l'analyse des résultats du questionnaire, on a demandé à tous les répondants de « *sélectionner le groupe qui vous représente le mieux* » à partir d'une liste de douze choix lorsqu'ils se sont inscrits au site Web. Les douze catégories ont été divisées en cinq pour les besoins de ce rapport, en partie parce que certaines catégories représentent des divisions plus étroites d'une catégorie générale (p. ex., agents gouvernementaux) et en partie à cause du petit nombre de répondants dans certains cas. Le tableau 1.1 montre les catégories résultantes et le nombre de répondants dans chaque catégorie (les notes au-dessous du tableau indiquent comment les douze catégories initiales ont été divisées en cinq). Dans les sections subséquentes, les réponses à la plupart des questions sont divisées selon le groupe afin d'évaluer comment les attitudes et les expériences varient à travers les différentes circonscriptions.

Tableau 1.1 : Répondants par catégorie

	Nombre	%
Public	63	27
Utilisateurs de radio	135	57
Industrie des communications	10	4
Gouvernement	23	10
Autre	4	2
Total	235	100

Public : cela comprend les catégories d'inscription « *Grand public* », « *Groupe communautaire local* » et « *Association nationale/provinciale des citoyens* »

Utilisateurs de radio : cela comprend uniquement la catégorie d'inscription « *Utilisateur de radio* » **Industrie des communications** : cela comprend uniquement la catégorie d'inscription « *Industrie des communications* »

Gouvernement : cela comprend les catégories d'inscription « *Gouvernement municipal* », « *Gouvernement provincial* », « *Gouvernement fédéral* », « *Politicien municipal* », « *Politicien provincial* » et « *Politicien fédéral* »

Autre : cela comprend uniquement la catégorie d'inscription « *Autre* ».

Les répondants proviennent de toutes les provinces (tableau 1.2). Comme on peut s'y attendre, il y avait plus de répondants des grandes provinces. Parmi ces grandes provinces, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont affiché des taux de participation qui dépassaient leur part de la population canadienne, alors que le Québec a affiché un taux de participation plus bas. Aucun des participants ne provenait de l'extérieur du pays.

Tableau 1.2 : Répondants par province

	Nombre	p. 100
Terre-Neuve et Labrador	2	1
Nouvelle-Écosse	13	6
Île-du-Prince-Édouard	1	0
Nouveau-Brunswick	10	4
Québec	17	7
Ontario	58	25
Manitoba	7	3
Saskatchewan	6	3
Alberta	45	19
Colombie-Britannique	71	30
À l'extérieur du Canada	0	0
Non déclaré	5	2
Total	235	100

2. Expérience des répondants avec les pylônes d'antenne

La première série de questions posées aux répondants concernait leurs expériences personnelles avec les pylônes d'antenne, à la fois en général et relativement aux installations qui avaient suscité une certaine opposition publique.

Tableau 2.1 : « Dans combien d'installations de pylônes avez-vous eu une certaine implication? » (%)

	<i>Utilisateurs</i>		<i>Industrie des</i>		<i>Autres</i>	<i>Total</i>
	<i>Public</i>	<i>de radio</i>	<i>comm.</i>	<i>Gouvernement</i>		
Aucune	24	8	10	30	25	15
1	27	19	10	22	25	21
2 to 5	29	38	0	13	0	31
Plus de 5	21	35	80	35	50	33
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- Il est important de noter que les chiffres dans le tableau représentent les pourcentages dans chaque groupe ayant donné diverses réponses, plutôt que le nombre de répondants. L'exception est la rangée du bas de chaque tableau, qui indique le nombre total de répondants ayant répondu à la question dans chaque catégorie. Grâce à une telle disposition des chiffres, la comparaison des pourcentages d'une rangée à l'autre est la façon la plus simple d'évaluer la mesure dans laquelle les réponses ont varié à travers les cinq catégories.
- La dernière colonne montre la ventilation des réponses pour tous les répondants pris ensemble, encore une fois, exprimées en pourcentage.
- Dans le tableau 2.1, relativement peu de répondants (15 p. 100) ont déclaré aucune implication préalable dans les installations de pylônes. Les autres 85 p. 100 ont déclaré une certaine implication dans, au moins, une installation.

- De nombreux répondants (64 p. 100) ont déclaré une implication dans deux ou plusieurs installations d’antennes. Cela est particulièrement vrai pour les utilisateurs de radio (73 p. 100) et les répondants de l’industrie des communications (80 p. 100).

Les répondants qui ont indiqué une certaine implication antérieure dans les installations d’antennes devaient ensuite indiquer les emplacements et les objectifs de ces installations. Ceux qui ont mentionné une implication dans plusieurs installations (150 répondants) devaient indiquer si ces derniers étaient dans la même ville ou pas.

Tableau 2.2 : « Ces implications étaient-elles toutes dans la même ville, ou étaient-elles dans plusieurs villes? » (%)

	<i>Utilisateurs</i>					<i>Total</i>
	<i>Public</i>	<i>de radio</i>	<i>Industrie des comm.</i>	<i>Gouvernement</i>	<i>Autre</i>	
Dans la même ville	61	23	13	64	0	33
Dans plusieurs villes	39	77	88	36	100	67
(Nombre)	(31)	(98)	(8)	(11)	(2)	(150)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- Environ les deux tiers (67 p. 100) des répondants à la question ont indiqué que leur expérience antérieure concernait des installations d’antennes dans plusieurs villes. Les utilisateurs de radio et les répondants de l’industrie des communications étaient les plus susceptibles à donner cette réponse.

Tous ceux qui ont indiqué une certaine implication antérieure avec au moins une installation (200 répondants) devaient mentionner les objectifs de ces pylônes. Des réponses multiples étaient acceptées.

Tableau 2.3 : « Quel était l'objectif du ou des installations? » (%)

	<i>Utilisateurs Industrie des</i>					<i>Total</i>
	<i>Public</i>	<i>de radio</i>	<i>comm.</i>	<i>Gouvernement</i>	<i>Autre</i>	
Radio amateur	29	99	0	31	67	72
TV/radio	15	13	22	25	67	16
TV par satellite	10	12	0	0	33	11
Téléphone cellulaire	58	7	78	63	67	28
Sans fil à large bande	25	4	33	13	33	12
Municipal et urgence	0	2	11	31	0	5
Mobile commercial	4	5	11	0	33	5
Autre	0	2	11	6	0	3
Ne sait pas	4	0	0	0	0	1
(Nombre)	(48)	(124)	(9)	(16)	(3)	(200)

Les réponses multiples étant acceptées, la somme des chiffres dans chaque colonne peut ne pas correspondre à 100.

- D'après les réponses détaillées dans la catégorie « Autre », deux nouvelles catégories ont été ajoutées à la liste : « Municipal et urgence » et « Mobile commercial ».
- La réponse la plus courante était la radio amateur (144 mentions, soit 72 p. 100), suivie du téléphone cellulaire (56 mentions, soit 28 p. 100).
- L'incidence des réponses particulières varie d'un groupe à l'autre. Pour les utilisateurs de radio, l'objectif le plus courant noté était, comme il fallait s'y attendre, la radio amateur. Pour les autres groupes, le téléphone cellulaire était la réponse la plus courante, avec un nombre important de répondants ayant aussi mentionné la radio amateur, la TV / radio et le service sans fil à large bande.

La prochaine série de questions (questions 4 à 6) portait sur les installations d'antennes qui avaient suscité un certain niveau d'opposition publique.

Tableau 2.4 : « L'une ou l'autre de ces installations d'antennes a-t-il suscité une opposition publique importante? » (%)

	<i>Utilisateurs Industrie des</i>					<i>Total</i>
	<i>Public</i>	<i>de radio</i>	<i>comm.</i>	<i>Gouvernement</i>	<i>Autre</i>	
Oui	60	10	56	44	33	28
Non	40	90	44	56	67	73
(Nombre)	(48)	(124)	(9)	(16)	(3)	(200)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- Cinquante-cinq répondants (28 p. 100 des 200 répondants à qui on a posé la question) ont indiqué qu'ils avaient été impliqués dans une installation d'antenne qui avait suscité une opposition publique.
- Les utilisateurs de radio, le plus grand groupe dans l'échantillon d'ensemble, étaient les moins susceptibles d'avoir été impliqués dans une installation controversée (seulement 10 p. 100), alors que les membres du public étaient les plus susceptibles (60 p. 100).

Dans les prochaines questions (questions 5 et 6), les répondants devaient préciser l'emplacement et l'objectif des installations qui avaient provoqué une opposition publique, ainsi que le résultat

éventuel. Bien que ces installations controversées soient réparties un peu partout au pays, la plupart étaient situées au Canada de l'Ouest. Parmi les villes mentionnées par les répondants, on compte Edmonton, Calgary, Victoria, Saskatoon et Winnipeg. Les sites d'opposition publique dans les autres coins du pays comprenaient Pembroke et Baysville en Ontario, Wolfville, Halifax et New Maryland dans la région de l'Atlantique, et Sainte-Adèle et Havelock au Québec.

Les répondants pouvaient énumérer jusqu'à cinq emplacements où une opposition publique avait eu lieu. Parmi les 110 emplacements notés, l'objectif le plus courant des pylônes en question était le téléphone cellulaire (57 mentions, soit 52 p. 100 de tous les cas impliquant une opposition publique). Le deuxième objectif le plus courant était la radio amateur (26 mentions, soit 24 p. 100 de tous les cas impliquant une opposition publique).

Tableau 2.5 : Objectifs des installations d'antennes ayant suscité une opposition publique

	<i>Nombre de mentions</i>	<i>Pourcentage</i>
Radio amateur	26	24
TV/radio	1	1
TV par satellite	1	1
Cellulaire	57	52
Sans fil à large bande	7	6
Municipal et urgence	2	2
Mobile commercial	0	0
Usage multiple	6	5
Autre	2	2
Ne sait pas	0	0
Non déclaré	8	7
Total	110	

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

On a ensuite demandé aux répondants d'indiquer le résultat de ces cas qui avaient suscité une opposition publique. Le tableau 2.6 répartit les réponses à cette question selon l'objectif des installations en question.

Tableau 2.6 : Résultat dans les cas où les installations avaient suscité une opposition (%)

	Radio amateur	TV/radio	TV par satellite	Cellulaire	Sans fil à large bande	Municipal et urgence	Usage multiple	Autre	Non déclaré	Total
Pylône non érigé	12	0	0	33	0	50	50	0	25	25
Pylône érigé avec modifications	15	0	0	19	14	0	0	50	13	16
Pylône érigé sans modifications	54	100	0	26	29	50	33	50	25	35
Résultat en attente	0	0	0	12	57	0	17	0	25	13
Pylône retardé	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Autre	15	0	100	9	0	0	0	0	13	10
(Nombre)	(26)	(1)	(1)	(57)	(7)	(2)	(6)	(2)	(8)	(110)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- D'après les réponses détaillées dans la catégorie « Autre », deux nouveaux résultats ont été ajoutés : « Résultat en attente » et « Pylône retardé ».
- Le résultat le plus courant dans les cas d'opposition publique était la « *construction du pylône avec aucune modification importante* » (35 p. 100 de tous les cas). Le deuxième résultat le plus courant était la « *non-construction du pylône* » (25 p. 100), alors que dans 16 p. 100 des cas « *le pylône a été érigé avec des modifications importantes pour répondre aux préoccupations du public.* »
- Il existe des différences dans les résultats entre les deux catégories d'utilisation – la radio amateur et les pylônes cellulaires – qui représentent le plus grand nombre de cas. Pour les installations de radio amateur, un peu plus de la moitié des 26 cas (54 p. 100) ont abouti à la construction du pylône sans aucune modification. Pour le téléphone cellulaire, tel était le résultat dans seulement 26 p. 100 des 57 cas; de façon plus courante, le pylône n'a pas été érigé (33 p. 100) ou il a été érigé avec des modifications (19 p. 100).

Après ces questions sur les expériences personnelles avec les pylônes d'antenne, tous les répondants devaient indiquer leur sentiment général face aux règlements actuels pour ces installations.

Tableau 2.7 : « Quel est votre sentiment général face aux nouveaux règlements gouvernementaux pour les installations de pylônes d'antenne? » (%)

	Industrie					Total
	Public	Utilisateurs de radio	des comm.	Gouvernement	Autre	
Favorisent les intérêts de l'industrie	67	12	10	61	25	31
Favorisent les préoccupations des collectivités	11	37	20	4	0	26
Établissement d'un bon équilibre	19	39	50	13	75	32
Aucune opinion	3	12	20	22	0	11
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- Pour les répondants dans leur ensemble, l'opinion est répartie de façon assez égale entre ceux qui jugent que les règlements actuels « favorisent les intérêts de l'industrie » (31 p. 100), ceux qui jugent qu'ils « favorisent les préoccupations des collectivités » (26 p. 100), et ceux qui trouvent qu'ils « établissent un bon équilibre » (32 p. 100).
- Les répondants qui proviennent du grand public (67 p. 100) et du gouvernement (61 p. 100) sont les plus susceptibles de juger que les règlements actuels favorisent l'industrie.
- Les utilisateurs de radio et les répondants dans l'industrie des communications sont les plus susceptibles de juger que les règlements actuels favorisent les collectivités ou établissent un bon équilibre. Seulement 12 p. 100 des utilisateurs de radio et 10 p. 100 des répondants de l'industrie des communications trouvent que les règlements actuels favorisent l'industrie.

3. Questions sur l'aménagement des pylônes d'antenne

Les répondants devaient ensuite répondre à une série de questions conçues pour recueillir plus d'information sur les enjeux particuliers qui sont souvent soulevés en réponse à l'aménagement des nouveaux pylônes d'antenne. Les premières questions portaient sur l'importance des différents enjeux.

Tableau 3.1 : « Dans quelle mesure chacun des enjeux suivants est-il important pour le grand public? » (%)

	Public	Utilisateurs de radio	Industrie des comm.	Gouvernement	Autre	Total
<i>Esthétique</i>						
Très important	49	24	10	78	25	36
Assez important	33	55	60	22	50	46
Peu important	16	20	20	0	25	17
Aucune opinion	2	1	10	0	0	1
<i>Valeurs des propriétés</i>						
Très important	51	21	40	57	50	34
Assez important	33	32	40	39	0	33
Peu important	16	46	20	4	50	33
Aucune opinion	0	1	0	0	0	0
<i>Préoccupations en matière de santé</i>						
Très important	56	19	40	57	50	34
Assez important	21	29	30	22	0	26
Peu important	24	48	30	17	50	38
Aucune opinion	0	4	0	4	0	3
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- Pour les répondants dans leur ensemble, les réponses n'affichent pas beaucoup d'écart à travers les enjeux. Environ le tiers (36 p. 100) considèrent « l'esthétique ou l'apparence des pylônes d'antenne » comme un enjeu « très important ». Il en est de même pour « l'effet potentiel sur la valeur des propriétés environnantes » (34 p. 100) et « préoccupations relatives aux risques pour la santé associés à l'exposition à l'énergie de fréquence radio (RF) » (34 p. 100). À l'autre extrême, toutefois, les répondants ont tendance à considérer l'esthétique ou l'apparence comme un enjeu « peu important » (17

p. 100) comparativement aux valeurs des propriétés (33 p. 100) ou aux préoccupations en matière de santé (38 p. 100).

- Les utilisateurs de radio ont généralement tendance à accorder moins d'importance à tous les trois enjeux que les membres du public ou les répondants du gouvernement. Parmi ces deux derniers groupes, plus de la moitié des répondants considèrent l'ensemble des trois enjeux comme étant « *très importants* ».

Tableau 3.2 : « Parmi ces trois enjeux, lequel suscite le plus d'inquiétudes pour le grand public, d'après vous? » (%)

	<i>Utilisateurs</i>					<i>Total</i>
	<i>Public</i>	<i>de radio</i>	<i>Industrie des comm.</i>	<i>Gouvernement</i>	<i>Autre</i>	
Esthétique/apparence	40	48	40	65	50	47
Valeurs des propriétés	17	23	20	13	25	20
Risques pour la santé	40	21	40	22	25	27
Aucune opinion	3	7	0	0	0	5
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- Lorsqu'on leur a demandé d'identifier un enjeu qui suscite le plus d'inquiétudes pour le public, environ la moitié (47 p. 100) des répondants ont choisi l'esthétique / l'apparence. Un autre quart des répondants (27 p. 100) ont sélectionné les risques pour la santé, alors que 20 p. 100 ont choisi les valeurs des propriétés.
- Toutefois, les membres du public sont aussi susceptibles de sélectionner les risques pour la santé que l'esthétique/l'apparence (40 p. 100 ont choisi chaque option).

Dans les questions 12 à 15, les répondants devaient fournir plus de détails, en leurs propres mots, sur les inquiétudes spécifiques des gens face à chacun de ces trois enjeux, ainsi que sur tout autre sujet qui pourrait susciter des inquiétudes. L'analyse de ces questions à réponse ouverte est fournie dans la partie B [Annexe C] de ce rapport.

4. Information sur les pylônes d'antenne

Dans les questions 16 à 22, les répondants devaient indiquer leurs opinions sur les niveaux de connaissances et les exigences d'information du grand public en ce qui concerne les diverses dimensions des installations de pylônes.

Tableau 4.1 : « Dans quelle mesure les membres du grand public sont-ils informés sur chacun de enjeux suivants? » (%)

	Utilisateurs Industrie					Total
	Public	de radio	des comm.	Gouvernement	Autre	
<i>Esthétique</i>						
Très informés	5	2	0	0	0	3
Assez informés	24	12	10	4	0	14
Peu informés	41	47	70	65	25	48
Pas du tout informés	30	36	20	26	50	33
Aucune opinion	0	3	0	4	25	3
<i>Réglementation aéronautique</i>						
Très informés	5	4	0	0	0	3
Assez informés	21	15	30	22	0	17
Peu informés	44	33	30	30	25	36
Pas du tout informés	29	47	30	48	50	42
Aucune opinion	2	1	10	0	25	2
<i>Valeurs des propriétés</i>						
Très informés	8	1	0	0	0	3
Assez informés	48	20	20	30	25	29
Peu informés	27	46	20	30	25	38
Pas du tout informés	16	30	50	39	25	28
Aucune opinion	2	2	10	0	25	3
<i>Risques pour la santé</i>						
Très informés	6	6	0	0	25	6
Assez informés	30	11	10	13	0	16
Peu informés	33	31	40	26	25	31
Pas du tout informés	29	49	50	57	50	44
Aucune opinion	2	3	0	4	0	3
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- D'après l'évaluation générale, les membres du public ne sont pas très au courant des enjeux particuliers mentionnés. La réponse la plus courante à ces questions, pour les répondants dans leur ensemble, est soit « *peu informés* » (esthétique / effets sur la valeur des propriétés) ou « *pas du tous informés* » (réglementation aéronautique / risques pour la santé). Seule une poignée de répondants – pas plus de 6 p. 100 – considèrent les membres du public comme étant « *très informés* » sur l'un ou l'autre de ces enjeux.
- Les membres du public se diffèrent quelque peu au chapitre de leurs points de vue. Dans le cas des valeurs des propriétés, la réponse la plus courante (48 p. 100) parmi les membres du public est « *assez informés* », alors que pour les risques de santé, environ autant de répondants ont sélectionné « *assez informés* » (30 p. 100) et « *peu informés* » (33 p. 100). Toutefois, très peu de membres du public (pas plus de 8 p. 100) ont sélectionné « *très avertis* » pour l'un ou l'autre des éléments.

Tableau 4.2 : « D’après votre expérience, quelle est la principale source d’information utilisée par les membres du grand public afin d’en savoir plus sur les pylônes d’antenne et leurs impacts potentiels? » (%)

	Industrie					Total
	Public	Utilisateurs de radio	des comm.	Gouvernement	Autre	
Discussions avec les autres personnes dans la collectivité	32	29	20	22	0	28
Journaux et autres médias	32	37	50	35	75	37
Ressources Internet	13	4	10	4	25	7
Gouvernement local	8	8	0	22	0	9
Gouvernement fédéral / Industrie Canada	2	2	10	0	0	2
Propriétaires et exploitants d’antennes	14	19	10	17	0	17
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- Les sources d’information les plus couramment citées sont les « journaux et autres sources de médias » (37 p. 100) et les « discussions avec les autres personnes dans la collectivité » (28 p. 100). La troisième source la plus courante constitue les « propriétaires et exploitants d’antennes » (17 p. 100). Relativement peu de répondants mentionnent le gouvernement, qu’il s’agisse au niveau local ou fédéral, comme la source d’information principale.
- Les réponses ne diffèrent pas considérablement d’un groupe à l’autre.

Tableau 4.3 : « Trouvez-vous que le public a assez d’information sur les pylônes d’antenne et leurs impacts potentiels? » (%)

	Industrie					Total
	Public	Utilisateurs de radio	des comm.	Gouvernement	Autre	
Le public a une information adéquate	11	16	10	4	25	13
Le public a besoin de plus d’information	87	81	80	96	75	84
Aucune opinion	2	4	10	0	0	3
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- D’après le consensus à cette question (84 p. 100), le public n’a pas d’information adéquate.

La question 22 était une question à réponse ouverte où les répondants devaient indiquer les renseignements qui profiteraient le plus aux membres du public et comment on devrait les fournir. L'analyse des réponses à cette question est fournie dans la partie B [Annexe C] de ce rapport.

5. Le processus de consultation locale

La plus grande partie du questionnaire porte sur les processus de consultation pour l'approbation des installations de pylônes – les répondants devaient indiquer leurs expériences avec de telles consultations par le passé et leurs points de vue sur la façon dont ces consultations devraient être organisées et administrées de façon idéale.

Tableau 5.1 : « Trouvez-vous que les procédures actuelles d'Industrie Canada pour la consultation locale sont suivies dans la plupart des cas? » (%)

	<i>Utilisateurs Industrie des</i>					<i>Total</i>
	<i>Public</i>	<i>de radio</i>	<i>comm.</i>	<i>Gouvernement</i>	<i>Autre</i>	
Oui	35	45	60	30	50	42
Non	51	17	20	35	50	29
Aucune opinion	14	38	20	35	0	30
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- Il y a plus de répondants qui jugent que les procédures actuelles sont suivies (42 p. 100) que de répondants qui jugent qu'elles ne sont pas suivies (29 p. 100). Toutefois, environ le tiers (30 p. 100) n'avait aucune opinion.
- Les membres du public sont plus susceptibles de juger que les procédures actuelles ne sont pas suivies (51 p. 100). Les utilisateurs de radio (17 p. 100) et les répondants de l'industrie des communications (20 p. 100) sont moins susceptibles de penser ainsi.

Tableau 5.2 : « Trouvez-vous que les procédures actuelles placent trop peu d'importance sur la consultation publique, beaucoup trop d'importance ou juste assez d'importance? » (%)

	<i>Utilisateurs Industrie des</i>					<i>Total</i>
	<i>Public</i>	<i>de radio</i>	<i>comm.</i>	<i>Gouvernement</i>	<i>Autre</i>	
Trop peu d'importance	63	10	30	52	25	29
Beaucoup trop d'importance	16	30	20	4	0	23
Juste assez d'importance	19	41	40	26	75	34
Aucune opinion	2	19	10	17	0	13
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- Les opinions sont divisées de façon assez égale sur cette question. Un peu plus du tiers des répondants (34 p. 100) jugent que les procédures actuelles accordent « juste assez

d'importance sur la consultation publique », alors que 29 p. 100 trouvent qu'il y en a « *trop peu* » et 23 p. 100 croient qu'il y en a « *beaucoup trop* ».

- Il existe des différences marquées entre les groupes. Ainsi, les membres du public (63 p. 100) et les répondants du gouvernement (52 p. 100) croient généralement qu'on accorde trop peu d'importance sur la consultation publique. Les utilisateurs de radio et les répondants de l'industrie des communications, pour leur part, sont beaucoup plus susceptibles de juger qu'il y a trop d'importance ou juste assez d'importance.

Tableau 5.3 : « Que pensez-vous de la période actuelle de 120 jours pour le processus d'approbation des pylônes spécifiques? Cette échéance est-elle... » (%)

	Utilisateurs					Total
	Public	de radio	Industrie des comm.	Gouvernement	Autre	
Trop courte	43	5	30	30	75	20
Juste assez	37	43	30	57	25	42
Trop longue	13	33	30	0	0	23
Aucune opinion	8	19	10	13	0	15
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- Plus de 40 p. 100 des répondants jugent que l'échéance de 120 jours est « *juste assez* », mais un nombre presque égal de répondants – environ 20 p. 100 dans chaque cas – jugent que cette échéance est « *trop courte* » ou « *trop longue* ». Les membres du public (13 p. 100) et les répondants du gouvernement (0 p. 100) sont moins susceptibles que les autres groupes de juger que l'échéance de 120 jours est trop longue, alors que les utilisateurs de radio sont moins enclins à croire que cette échéance est trop courte (seulement 5 p. 100 sont de cet avis).

Tableau 5.4 : « D'après votre expérience, des efforts adéquats sont-ils déployés pour aviser le grand public des nouvelles installations de pylônes? » (%)

	Utilisateurs					Total
	Public	de radio	Industrie des comm.	Gouvernement	Autre	
Oui	27	42	50	13	25	35
Non	65	30	50	61	75	44
Aucune opinion	8	28	0	26	0	21
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- Environ 35 p. 100 des répondants jugent que les efforts pour aviser le public au sujet des propositions de nouvelles installations sont adéquats, alors que 44 p. 100 pensent le contraire.
- Le public (65 p. 100) et les répondants du gouvernement (61 p. 100) sont plus susceptibles que les autres groupes à juger que les efforts de notification ne sont pas adéquats.

Dans la prochaine section du sondage, les répondants devaient répondre à différentes questions selon la nature de leurs expériences avec les installations de pylônes d'antenne. Ceux qui se sont décrits comme « *un membre du grand public qui a proposé un pylône d'antenne pour sa collectivité ou qui en a érigé un dans sa collectivité* » (66 des répondants en tout, principalement des membres du public et des utilisateurs de radio) devaient indiquer s'ils étaient au courant de la proposition avant la construction du pylône. Environ trois répondants sur cinq (59 p. 100) ont signalé qu'ils avaient entendu parler de la proposition avant la construction du pylône; 41 p. 100 ont indiqué qu'ils n'en avaient pas entendu parler.

Ceux qui avaient entendu parler de la proposition (39 répondants en tout) devaient ensuite indiquer comment ils en avaient entendu parler.

Tableau 5.5 : « Comment avez-vous entendu parler de la proposition? » (%)

Discussions avec d'autres personnes dans la collectivité	36
Médias	10
Annonce par le gouvernement local	18
Annonce par l'entreprise	21
A vu la construction d'un pylône	3
Poste (ou brochure à la porte)	5
Autre	3
Ne se souvient pas	5
(Nombre)	(39)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- Parmi les 39 répondants qui ont indiqué avoir entendu parler de la proposition avant la construction du pylône, 14 (36 p. 100) en ont entendu parler des « *discussions avec d'autres personnes dans la collectivité* ». Un autre 15 répondants en ont entendu parler au moyen d'une « *annonce* » par « *la société ayant fait la proposition* » (8 répondants, soit 21 p. 100) ou « *le gouvernement local* » (7 répondants, 18 p. 100).

Les 93 répondants ayant indiqué qu'ils se décrivaient comme « *quelqu'un ayant de l'expérience avec de multiples installations de pylônes (dans une capacité officielle ou autrement)* » devaient répondre à deux questions différentes sur les efforts de notification publique, des questions qui portaient sur leurs expériences en général avec les installations de pylônes. Parmi les 93 répondants, 79 répondants ont fourni des réponses à deux questions; bon nombre de ces 79 répondants (49 en tout) étaient des utilisateurs de radio.

Tableau 5.6 : « Dans les cas avec lesquels vous êtes familier, quelle est la méthode la plus courante de notifier le public sur une proposition d'une nouvelle installation de pylône? » (%)

	Industrie					Total
	Public	Utilisateurs de radio	des comm.	Gouvernement	Autre	
Lettres / Brochures	25	18	57	33	50	25
Notification en personne / porte-à-porte	8	39	0	0	0	25
Avis dans les journaux / journaux	42	18	14	33	50	24
Aucun effort de notification	8	16	0	22	0	14
Notification de la municipalité	0	4	14	0	0	4
Autre	8	0	14	11	0	4
Réunion avec le public / le conseil	8	2	0	0	0	3
Affiche sur le site / avis public	0	2	0	0	0	1
(Nombre)	(12)	(49)	(7)	(9)	(2)	(79)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- Les réponses ouvertes données à cette question étaient codées en des catégories. Si quelqu'un a mentionné deux méthodes de notification, les deux ont été codées.
- Les méthodes de notification les plus courantes étaient l'envoi d'une lettre ou d'une brochure chez les gens (20 répondants, soit 25 p. 100) ou la notification personnelle / porte-à-porte (20 autres répondants, soit 25 p. 100). Presque toutes les réponses (19 de 20) proviennent des utilisateurs de radio.
- Onze autres répondants (14 p. 100) ont indiqué que, d'après leur expérience, aucun effort de notification n'avait été fait. Encore une fois, la plupart de ces réponses (8 sur 11) provenaient des utilisateurs de radio.
- En terme de réponses doubles, 5 répondants ont mentionné les avis dans les journaux comme une deuxième méthode de notification, alors que 4 ont indiqué les lettres / brochures.

Les mêmes répondants devaient ensuite indiquer le degré d'efficacité de la méthode de notification qu'ils avaient identifiée comme la plus courante.

Tableau 5.7 : « Dans quelle mesure cette méthode de notification est-elle efficace pour assurer que les membres du public sont au courant des nouvelles installations de pylônes? » (%)

Dans quelle mesure est-ce efficace?	Lettre / Brochure	Notification personnelle / porte-à-porte	Avis dans les journaux / journaux	Aucun effort de notification	Notification de la municipalité	Autre	Réunion avec le public / conseil	Affiche sur site / avis public	Total
Très	60	75	21	0	67	0	100	0	44
Assez	35	15	47	0	0	0	0	0	24
Peu	5	5	21	9	33	0	0	100	11
Pas du tout	0	5	11	55	0	100	0	0	15
Aucune opinion	0	0	0	36	0	0	0	0	5
(Nombre)	(20)	(20)	(19)	(11)	(3)	(3)	(2)	(1)	(79)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- Les deux méthodes qui impliquent un contact direct avec les personnes concernées – soit par lettre/brochure ou par porte-à-porte – sont considérées par la plupart comme étant « *très efficaces* » (60 p. 100 et 75 p. 100).
- Les avis dans les journaux, par contre, sont moins susceptibles (21 p. 100) d’être considérés « *très efficaces* ».

Tous les répondants du questionnaire devaient ensuite indiquer ce qu’ils jugeaient être la méthode de notification la plus efficace.

Tableau 5.8 : « D’après vous, quelle serait la méthode la plus efficace de notifier les membres du public sur les propositions de nouvelles installations de pylônes? » (%)

	Utilisateurs					Total
	Public	de radio	Industrie des comm.	Gouvernement	Autre	
Lettre / Brochure	41	33	40	39	0	36
Avis dans les journaux / journaux	32	30	20	35	0	30
Radio / TV / média en général	24	13	10	9	25	15
Notification personne / porte-à-porte	5	10	10	9	0	8
Affiche sur site / Avis public	10	7	10	4	25	8
Réunion publique / réunion avec le conseil	5	3	10	22	0	6
Site Web / Internet	3	7	0	0	0	5
Par une notification de la municipalité	3	4	10	4	0	4
Aucun effort de notification	0	6	0	0	0	3
Par une notification d’une association communautaire	8	0	0	0	0	2
Gouvernement	0	1	0	0	0	1
Autre	5	1	0	4	0	3
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les réponses multiples étant acceptées, la somme des chiffres dans chaque colonne peut ne pas correspondre à 100.

- Les réponses ouvertes données par les répondants à cette question ont été codées en catégories. Pour ceux qui ont donné de multiples réponses, jusqu’à trois méthodes distinctes ont été codées.
- Le tableau 5.8 démontre le nombre total de mentions pour chaque catégorie. Comme des réponses multiples sont acceptées, la somme des pourcentages donne un résultat supérieur à 100 p. 100.
- La méthode la plus souvent mentionnée (par 36 p. 100 des répondants) était les « lettres / brochures » envoyées aux domiciles potentiellement touchés par les pylônes d’antenne (dans certains cas, cette dernière disposition était spécifiée, dans d’autres elle ne l’était pas). Suivent de près les avis dans les journaux, mentionnés par 30 p. 100 des répondants. Un autre 15 p. 100 de répondants ont mentionné d’autres formes de notification médiatique (TV, radio ou les médias en général).
- Parmi les réponses les plus courantes, les « lettres/brochures » sont plus susceptibles d’être citées par les membres du public et par les répondants de l’industrie des communications et du gouvernement. Les utilisateurs de radio étaient légèrement moins susceptibles de mentionner cette méthode de notification.

La prochaine série de questions porte sur les méthodes et les mécanismes du processus de consultation proprement dit.

Tableau 5.9 : « D’après vous, quel devrait être le délai entre la notification publique d’une installation proposée et le début des consultations publiques relatives à la proposition? » (%)

	Utilisateurs Industrie des					Total
	Public	de radio	comm.	Gouvernement	Autre	
1 à 2 semaines	8	20	30	9	0	16
2 à 4 semaines	43	36	40	57	50	40
4 à 6 semaines	37	19	20	17	25	23
Plus de 6 semaines	10	8	10	0	25	8
Aucune opinion	3	17	0	17	0	12
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- La réponse la plus courante (40 p. 100) à cette question était de « 2 à 4 semaines ». Cela s’applique à tous les groupes. Les membres du public, toutefois, étaient quelque peu plus susceptibles que les autres groupes de choisir « 4 à 6 semaines ».

Tableau 5.10 : « Et quel délai devrait-on accorder aux consultations publiques? » (%)

	Utilisateurs Industrie des					Total
	Public	de radio	comm.	Gouvernement	Autre	
1 à 2 semaines	17	27	30	4	0	22
2 à 4 semaines	17	33	40	48	50	31
4 à 6 semaines	40	17	10	26	0	23
Plus de 6 semaines	22	5	20	4	50	11
Aucune opinion	3	18	0	17	0	13
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- La réponse « 2 à 4 semaines » était un délai couramment choisi pour les consultations, car 31 p. 100 ont sélectionné cette option. Toutefois, 23 p. 100 choisissent « 4 à 6 semaines » et 11 p. 100 choisissent « plus de six semaines » – en d’autres termes, un total de 34 p. 100 préfèrent une période de quatre semaines ou plus.
- Encore une fois, les membres du public préfèrent une échéance plus longue (« 4 à 6 semaines » ou « plus de 6 semaines »), comparativement aux autres groupes.

Tableau 5.11 : « Quelle méthode préféreriez-vous pour les consultations sur les propositions de pylônes d’antenne? » (%)

	Utilisateurs Industrie des					Total
	Public	de radio	comm.	Gouvernement	Autre	
Réunions publiques	59	31	60	61	50	43
Soumissions écrites	35	53	40	22	50	44
Aucune opinion	6	16	0	17	0	13
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- Il existe une répartition égale au chapitre de la méthode de consultation, avec certaines différences entre les groupes. Les membres du public et les répondants de l'industrie des communications et du gouvernement préfèrent « *réunions publiques* ». Les utilisateurs de radio ont tendance à préférer les « *soumissions écrites* ».

Tableau 5.12 : « Et pour ce qui est de soumettre vos points de vue par écrit, quelle méthode de soumission préféreriez-vous? » (%)

	Utilisateurs		Industrie des comm.	Gouvernement	Autre	Total
	Public	de radio				
Par la poste	37	34	20	35	75	35
Par Internet	56	50	50	26	25	49
Aucune opinion	8	16	30	39	0	16
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- La méthode préférée pour les soumissions écrites est « *par Internet* » (49 p. 100) au lieu de la « *poste* » (35 p. 100), mais cette préférence peut, bien sûr, refléter en partie la méthode utilisée pour cette consultation particulière.

Tableau 5.13 : « D'après vous, qui devrait être responsable d'organiser les consultations publiques sur les installations de pylônes proposées? » (%)

	Utilisateurs		Industrie des comm.	Gouvernement	Autre	Total
	Public	de radio				
Autorité municipale locale	33	33	50	35	25	34
Entreprise ou personne faisant la proposition	32	13	30	35	0	20
Gouvernement fédéral	35	47	20	22	50	40
Aucune opinion	0	7	0	9	25	5
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- L'organisateur préféré des consultations publiques est le « *gouvernement fédéral* », selon 40 p. 100 des répondants. Un autre 34 p. 100 préfèrent l'« *autorité municipale locale* », alors que 20 p. 100 préfèrent « *l'entreprise ou la personne faisant la proposition* ».
- Les différences entre les groupes sont relativement petites dans ce cas : les utilisateurs de radio affichent une plus forte préférence pour le gouvernement fédéral.

Tableau 5.14 : « D'après vous, devrait-on disposer d'une procédure de consultation commune pour toutes les collectivités à travers le Canada, ou les collectivités locales devraient-elles élaborer leurs propres procédures de consultation? » (%)

	<i>Utilisateurs Industrie</i>					<i>Total</i>
	<i>Public</i>	<i>de radio</i>	<i>des comm.</i>	<i>Gouvernement</i>	<i>Autre</i>	
Procédure commune à travers le Canada	75	83	50	57	50	76
Les collectivités locales devraient élaborer leurs propres procédures	21	13	50	43	50	20
Aucune opinion	5	4	0	0	0	3
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- La réponse la plus courante à cette question (76 p. 100) est une « *procédure de consultation commune pour toutes les collectivités à travers le Canada.* » Les membres du public et les utilisateurs de radio sont les plus susceptibles de choisir cette option. Les répondants de l'industrie des communications et du gouvernement, par contre, sont divisés de façon égale sur cette question : presque la moitié des répondants dans chaque groupe préfère l'idée que les collectivités locales devraient élaborer leurs propres procédures de consultation.

Tableau 5.15 : « D'après vous, les consultations publiques devraient-elles constituer une exigence pour toutes les nouvelles propositions de pylône ou jugez-vous que les consultations ne devraient être requises que s'il y a un niveau important de préoccupation exprimée dans la collectivité locale? » (%)

	<i>Utilisateurs Industrie</i>					<i>Total</i>
	<i>Public</i>	<i>de radio</i>	<i>des comm.</i>	<i>Gouvernement</i>	<i>Autre</i>	
Pour toutes les nouvelles propositions de pylônes	63	16	40	78	50	36
Seulement en cas de préoccupation	35	79	60	17	50	60
Aucune opinion	2	5	0	4	0	4
(Nombre)	(63)	(135)	(10)	(23)	(4)	(235)

Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre à 100.

- La majorité des répondants (60 p. 100) ne sont pas en faveur d'une exigence pour des consultations publiques pour toutes les nouvelles propositions de pylônes; ils préfèrent plutôt une approche plus flexible basée sur le besoin perçu de consultation dans les cas particuliers.
- Toutefois, ce soutien majoritaire reflète largement les préférences des utilisateurs de radio. Les autres groupes, plus précisément le public (63 p. 100) et les répondants du gouvernement (78 p. 100), appuient fermement une exigence pour des consultations publiques dans tous les cas.

La question 38 était une question à réponse ouverte qui demandait aux répondants d'indiquer toute autre suggestion pour améliorer le processus de consultation locale relativement à

l'aménagement des pylônes. L'analyse des réponses à cette question est fournie dans la partie B [Annexe C] de ce rapport.

6. Conclusions

Plusieurs conclusions générales peuvent être tirées à partir de cette analyse des questions fermées dans le questionnaire de l'assemblée publique électronique.

- Les participants à l'assemblée publique électronique apportent un large éventail d'expériences et de perspectives pour aborder les questions posées. Ils viennent de diverses circonscriptions ayant une part dans les installations de pylônes d'antenne et de tous les coins du pays. La plupart des participants ont une expérience directe avec des installations de pylônes, alors qu'un nombre moyen de répondants compte une expérience avec des cas qui ont suscité une certaine opposition publique.
- L'opposition publique aux installations de pylônes a entraîné, à plusieurs reprises, la non-construction du pylône ou la construction du pylône avec des modifications importantes. Ces résultats sont surtout courants dans le cas des pylônes de téléphone cellulaire.
- Les enjeux souvent soulevés relativement aux installations de pylônes – esthétique, valeur des propriétés et préoccupations en matière de santé – sont tous jugés par les répondants du questionnaire comme étant d'une importance considérable pour le grand public. Parmi ces trois enjeux, l'esthétique suscite le plus d'inquiétudes, mais les membres du public sont tout aussi susceptibles de considérer les préoccupations en matière de santé comme la question la plus importante.
- Pour un certain nombre de questions relatives à la réglementation gouvernementale des installations de pylônes et aux procédures de consultation publique, l'opinion est divisée entre ceux qui aimeraient un cadre de réglementation moins rigoureux et plus souple favorable aux intérêts de l'industrie des communications et des radio amateurs et ceux qui aimeraient un contrôle gouvernemental plus étroit afin de protéger les personnes et les collectivités potentiellement touchées par les installations de pylônes d'antenne. Cette division des opinions est visible dans des questions telles que :
 - Les sentiments généraux envers les règlements gouvernementaux relatifs aux installations de pylônes d'antenne
 - La question quant à savoir si les procédures actuelles pour la consultation locale sont suivies
 - La question quant à savoir si les procédures actuelles accordent un degré d'importance approprié sur la consultation publique
 - L'échéance actuelle de 120 jours pour l'approbation des pylônes spécifiques
 - La pertinence des efforts de notification actuels pour les nouvelles installations de pylônes
 - Le délai entre la notification publique et le début des consultations publiques
 - La durée préférée des consultations publiques
 - La question quant à savoir si les consultations publiques devraient être obligatoires pour toutes les nouvelles propositions de pylônes
- Pour bon nombre de ces mêmes questions, les répondants de l'industrie des communications et les utilisateurs de radio ont tendance à adopter une position en faveur d'un cadre de réglementation moins rigide, alors que les membres du public et répondants du gouvernement ont tendance à avoir des points de vue en faveur d'une approche de réglementation plus rigide.

- En même temps, il y a certaines questions où les répondants des différentes circonscriptions ont tendance à abonder dans le même sens, notamment :
 - Les niveaux de connaissances et les besoins d'information : les répondants s'entendent largement pour dire que le public ne compte pas des niveaux de connaissances élevés sur les divers enjeux relatifs aux installations de pylônes d'antenne et qu'il faut leur fournir plus d'informations.
 - La méthode de notification publique la plus efficace sur les installations de pylônes. De nombreux répondants dans l'ensemble des groupes préfèrent la notification directe des personnes concernées (par des lettres/brochures et par du porte-à-porte) et la notification médiatique (surtout par le biais de journaux).

Annexe C – Analyse des questions à réponse ouverte provenant du questionnaire administré à partir du site Web de l'Assemblée publique électronique

Partie B du questionnaire

Analyse des questions à réponse ouverte. Professeur Stephen Grant, Ph.D

L'analyse qualitative met l'accent sur les questions à réponses ouvertes qui produisent des réponses plus longues et détaillées (plus précisément, les questions 12 à 15, 22 et 38). Cela exige une méthode d'analyse plus qualitative afin de dégager les modèles et les tendances dans les opinions.

7. Méthodologie

Nous avons utilisé une méthode qualitative appelée *l'analyse du contenu* pour analyser le texte fourni en réponse aux six questions à réponse ouverte dans le questionnaire (plus précisément, les questions 12 à 15, 22 et 38). Cette analyse avait un double objectif. Tout d'abord, l'analyse du contenu était nécessaire pour dériver de façon systématique et objective des catégories de réponses qui représentaient des pensées ou des opinions homogènes, en vue de faciliter l'interprétation du gros volume de réponses longues et détaillées. Deuxièmement, l'analyse du contenu avait pour but d'identifier des réponses particulièrement pertinentes à cette enquête et jugées dignes d'être mentionnées dans ce rapport.

La forme d'analyse de contenu que nous avons effectuée est connue sous le nom de « *codage ouvert* » ou « *codage sensible au contexte* ». Dans cette forme d'analyse, le chercheur doit nommer des catégories à la suite d'un examen détaillé des données. Par conséquent, au lieu d'utiliser un cadre prédéterminé des réponses possibles, le chercheur a travaillé avec le texte réel fourni par les répondants afin de produire des catégories destinées à résumer les données. Cette analyse a impliqué un processus d'interprétation itérative après une première lecture des réponses, puis une relecture afin d'établir des catégories judicieuses, et enfin, une dernière lecture de réponses sélectionnées pour raffiner le nombre et la signification des catégories d'une manière jugée la plus représentative du texte des répondants.

Chaque réponse a été codée dans autant de catégories que nécessaire afin de saisir le « portrait global » des pensées ou des opinions du répondant. En vue de réduire les erreurs potentielles de codage, les réponses jugées « incompréhensibles » dans le contexte de la question n'ont pas été codées.

Les catégories de contenu dérivées n'ont pas été attribuées aux douze catégories initiales de répondants, ni même aux cinq catégories raffinées de répondants que nous avons présentées dans la partie A [Annexe B] de ce rapport. Ce niveau de catégorisation aurait produit un nombre de catégories difficile à gérer, avec un avantage limité sur le plan du diagnostic (p. ex., jusqu'à 300 catégories dans le cas des données interprétées pour la question 38). Toutefois, afin de communiquer les modèles observés dans les réponses selon les groupes de répondants, nous avons ajouté des notes de bas de page là où cela était jugé approprié. De plus, toutes les citations intéressantes des répondants sont attribuées à l'un des douze types de répondants, d'après ce que le répondant même a sélectionné au moment de s'inscrire au site Web.

Dans les trois premières sections qui suivent, les résultats seront présentés dans un format tabulaire. Pour chacune de ces sections, au moins trois réponses jugées particulières pertinentes à cette enquête seront présentées afin de communiquer les idées des répondants qui risquent d'être perdues si on déclare simplement les catégories.

8. Enjeux liés à l'emplacement des pylônes d'antenne (Questions 12 à 15)

Afin de donner aux répondants l'occasion de fournir des réponses plus longues et détaillées sur les enjeux liés à l'emplacement des pylônes d'antenne, nous leur avons posé la question suivante : « Pouvez-vous décrire de façon plus détaillée les préoccupations soulevées par les gens dans chacun des domaines suivants? » « L'esthétique ou l'apparence des pylônes d'antenne » (question 12); « L'effet potentiel sur la valeur des propriétés dans les environs » (question 13); « Les risques en matière de santé associés à l'exposition à l'énergie radioélectrique (RF) » (question 14) et « Y a-t-il d'autres enjeux qui devraient être soulevés en réponse aux nouveaux pylônes d'antenne? » (Question 15).

Tableau 8.1 « L'esthétique ou l'apparence des pylônes d'antenne »

	Nombre
Non sensible aux régions historiques / aux sites touristiques	1
Trop gros/trop haut/donc ne se cadre pas avec le décor	27 ¹
Ce sont juste des structures désagréables à la vue / des structures laides (accent placé sur les pylônes commerciaux)	43 ¹
Emplacement / pas à la bonne place (sur le champ d'un fermier, derrière une maison)	4
L'apparence exerce un impact sur la valeur de la propriété	3
Doit paraître sécuritaire	1
Cela interfère avec la vue / cela détruit la ligne d'horizon	20
Une nouvelle structure représente un changement / c'est remarqué d'emblée	2 ¹
Les lumières sont agaçantes durant la nuit ou sont distrayantes	2
Manque de soin et d'entretien sur le site ou le terrain nuit à l'apparence	4
Les antennes avec des éléments horizontaux sont plus contestables	1
Publicité sur les pylônes	2
Beaucoup trop de pylônes dans une petite zone	2

¹ Nota : Les utilisateurs de radio différencient clairement leurs pylônes comme étant plus petits, mais non désagréables à la vue, et plusieurs ont noté que leurs pylônes n'étaient remarqués que lorsqu'ils étaient installés.

Citations des réponses intéressantes :

« Il s'agit d'une préoccupation dans les régions urbaines et dans les banlieues, mais non dans les régions rurales. Le camouflage des pylônes devrait être encouragé dans les villes. » (**Industrie des communications**)

« L'aspect visuel des pylônes est souvent perçu comme étant désagréable à la vue à cause de leur hauteur, de la façon dont les pylônes sont finis ou à cause des méthodes d'éclairage (c.-à-d., balises lumineuses et lumière stroboscopique. » (**Gouvernement municipal**)

« L'industrie est en mesure de rendre les antennes presque invisibles, mais cela entraîne des coûts supplémentaires. » **(Utilisateur de radio)**

« Les antennes imposent un encombrement visuel supplémentaire à ce qui constitue souvent la seule source de réponse esthétique dans une ville : le ciel » **(Groupe communautaire local)**

Tableau 8.2 « L'effet potentiel sur la valeur des propriétés dans les environs »¹

	Nombre
Impact esthétique/visuel sur la perception des acheteurs quant à la valeur.	23
Aucun effet avec les installations pour radio amateur.	7
Il s'agit d'un problème de proximité à l'installation.	23
La hauteur et la taille des pylônes constituent une préoccupation.	5
La valeur est directement liée aux conditions du marché (les pylônes sont utilisés comme une question pour négocier le prix lorsque le marché est lent).	1
Il s'agit d'une question de bonne installation et d'entretien.	2
Brouillage électrique	2
Les préoccupations en matière de santé et/ou de sécurité diminuent la valeur des propriétés.	9
Un manque de pylônes diminuerait la valeur des propriétés en raison d'un manque de services demandés.	4
Aucune donnée/incapacité à prouver cet enjeu	4
Les données indiquent un impact négatif sur la valeur.	2
Les pylônes interfèrent avec le développement résidentiel ou économique.	2
Pollution lumineuse causée par les lumières stroboscopiques.	1
Il peut y avoir un impact négatif sur les revenus d'impôt sur la propriété.	1

¹ La question 13 ne faisait aucune distinction entre les installations de pylônes pour radio amateur et celles pour fins commerciales. Les utilisateurs de radio ont tendance à soit restreindre leur réponse aux effets des pylônes pour radio amateur ou à fournir des réponses explicites sur la distinction entre les pylônes pour radio amateur et ceux pour fins commerciales (p. ex., voir les deux premières citations de réponses intéressantes).

Citations de réponses intéressantes :

« En fait, je n'ai jamais entendu parler d'une baisse de la valeur des propriétés avoisinantes. Ou même, ma propre propriété. En réalité, plusieurs de mes voisins sont venus chez moi et se sont intéressés à la radio amateur. Et j'ai même eu des voisins qui étaient reconnaissants qu'une station de communications d'urgence soit locale. » **(Utilisateur de radio)**

« D'après ce que j'ai pu discerner, il n'y a absolument aucun effet sur la valeur des propriétés adjacentes des installations de pylônes HAM et peu d'effet par les installations de pylônes pour radio cellulaire. » **(Utilisateur de radio)**

« Cela dépend de la démographie économique du voisinage. Les voisinages hauts de gamme se soucient habituellement beaucoup plus de l'esthétique que les voisinages de classe ouvrière. » **(Grand public)**

« L'évaluation de la Colombie-Britannique a réduit la valeur des propriétés d'au moins 10 p. 100 » (**Groupe communautaire local**)

Tableau 8.3 « Les risques en matière de santé associés à une exposition à l'énergie radioélectrique (RF) »

	Nombre
Effets inconnus/preuves non concluantes.	26
Il faut de l'information pour clarifier les effets réels vs. les effets perçus sur la santé.	12
Ne croit pas qu'il y ait un risque; manque de preuves scientifiques pour indiquer cela.	10
Le public n'est pas bien informé/sensibilisé à ce sujet.	20
Avec la réglementation fédérale, cela ne devrait pas être une préoccupation.	5
Les gens savent ou croient qu'il y a des risques pour la santé.	25
Les utilisateurs de radio n'y accordent pas assez d'importance.	2
Le risque est minime.	47 ¹
Il s'agit d'une préoccupation pour les installations commerciales seulement.	2
Manque de confiance en raison de la source, des réponses vagues, de la mauvaise information, etc.	4
Les normes réglementaires actuelles ne sont pas adéquates.	2

¹ Parmi ces réponses, 14 (30 p. 100) provenaient des utilisateurs de radio qui expliquaient de façon explicite que les risques en matière de santé n'étaient associés qu'aux pylônes commerciaux.

Citations de réponses intéressantes :

« Il y a beaucoup de mythes parmi le grand public quant aux risques de l'exposition RF, et le public en est arrivé à un point où il ne fait plus confiance aux intérêts commerciaux à l'égard de ces sujets. » (**Utilisateur de radio**)

« Il y a beaucoup de recherches non concluantes sur les effets de l'exposition prolongée à la RFI élevée – ainsi, je me préoccuperais d'implanter des pylônes loin de la portée des zones occupées par des jeunes enfants pour des périodes considérables. » (**Utilisateur de radio**)

« Il y a toujours des suspects habituels qui embêtent un fournisseur à la recherche des endroits qu'il considère et qui fournissent ensuite des renseignements faux, trompeurs et peu judicieux. Il s'agit, la plupart du temps, de mauvaises sciences et de craintes injustifiées. . . » (**Industrie des communications**)

« Je crois que l'absence des représentants de Santé Canada lors des forums publics contribue largement à la perception sur les enjeux en matière de santé. Il y a tant d'opinions et d'études conflictuelles sur les enjeux en matière de santé... Santé Canada est perçu comme se cachant derrière la politique, les brochures et les vidéos, et semble ne pas être disposé à répondre aux questions dans un forum public. Je crois qu'une campagne d'éducation publique plus active pourrait s'avérer très utile. » (**Grand public**)

« Le public considère le terme radiation avec beaucoup d'inquiétudes. Le public n'est pas sensibilisé à ces sujets et a généralement peur de l'inconnu. Par conséquent, le fait que ces pylônes irradient de l'énergie RF devient un problème. Si on avise le public des normes actuelles

sur la sécurité RF et de la conformité de l'installation particulière à ces normes, il ne devrait y avoir aucun problème dans cette affaire. » (**Utilisateur de radio**)

Tableau 8.4 « Y a-t-il d'autres enjeux qui devraient être soulevés en réponse aux nouveaux pylônes d'antenne? »

	Nombre
Il faut faire une distinction entre les pylônes commerciaux et les pylônes amateurs/privés	27 ¹
Il faut éviter les règles oppressantes / les processus dispendieux	2
Bruit et échappement des génératrices de réserve dans les sites des pylônes	1
Il faut des restrictions en matière de hauteur	3
La nécessité des services d'urgence fournis par la radio amateur	23 ¹
Sécurité (du site, du bâti, etc.)	16
La juridiction devrait demeurer au niveau fédéral	11 ¹
Les pylônes existants devraient être traités comme de nouvelles installations lorsqu'ils sont modifiés	1
Des règles de preuve sont nécessaires pour les parties plaignantes	1
Les pylônes de réception devraient être inclus	1
Minimiser le nombre des pylônes/la politique sur la co-localisation	8
Besoin de services/pertinence à l'économie	2
Protection de la faune/des zones naturelles	2
Brouillage RF	2
Restreindre les lumières stroboscopiques dans les zones résidentielles	1
Restrictions de zonage/emplacement dans les zones résidentielles	3
Coût de retrait/responsabilité lorsque le pylône n'est plus utilisé	2
Un plus grand contrôle/approbation au niveau local	6 ²
Le processus d'approbation/la consultation/la notification	8

¹ Presque toutes ces réponses ont été fournies par les utilisateurs de radio. La préoccupation exprimée était l'introduction possible de règles locales pour arrêter ou restreindre les exploitations de la radio amateur. On a indiqué que tel avait été le cas aux États-Unis (p. ex., voir les deux premières citations de réponses intéressantes ci-dessous).

² Cette réponse a été formulée par deux groupes de répondants : le grand public (3) et le gouvernement municipal (3).

Citations de réponses intéressantes :

« Les radio amateurs ont fourni des services de radiocommunication d'urgence durant les désastres locaux et, à ce titre, les pylônes d'antenne communautaires pour la radio amateur ne devraient pas être assujettis à la réglementation de l'autorité locale, mais plutôt à l'autorité d'Industrie Canada. » (**Utilisateurs radio**)

« SVP, gardez la réglementation des pylônes hors du contrôle des gouvernements municipaux et locaux. Les membres de ces organismes sont élus et, par conséquent, ont tendance à jongler avec les réponses d'une année à l'autre, selon les désirs de l'électorat... » (**Utilisateur de radio**)

« Il faut disposer d'un processus qui permet à toutes les parties impliquées de faire entendre leurs préoccupations. Le zonage des municipalités doit être pris en considération pour l'emplacement et les restrictions de la hauteur. Le public et la compagnie du pylône pourraient être impliqués dans les procédures de modification du zonage . . . Industrie Canada serait toujours impliqué dans la conformité aux normes de sécurité et aux normes aéronautiques. » (**Industrie des communications**)

9. Information sur les pylônes d'antenne (question 22)

Dans la question 22, les répondants devaient identifier l'information dont ont besoin les membres du public (voir tableau 9.1) et indiquer comment cette information devrait être fournie (voir tableau 9.2).

Tableau 9.1 Information dont ont besoin les membres du public

	Nombre
Information factuelle/impartiale/facile à comprendre (accent placé sur l'information sur la santé)	64
Sensibilisation aux services/à la valeur de la radio amateur	15
Information qui explique les différences entre les applications pour radio amateur et celles pour fins commerciales	8
Information sur les règles/règlements de base/processus d'approbation	16
Sensibilisation à l'importance de la couverture et des avantages du service	12
Information sur l'emplacement/la raison pour laquelle l'emplacement est important	7
Information sur l'amélioration des options esthétiques/de conception	2
Sensibilisation à la façon de trouver l'information pertinente	1

Tableau 9.2 Comment cette information devrait être fournie

	Nombre
Médias/Publicité/Télévision	11
Site Web/Internet (avec un accent placé sur le gouvernement fédéral : Industrie Canada et Santé Canada étaient tous deux identifiés)	24
Feuillets d'information/brochures/documents imprimés/prospectus	14
Par le biais des bureaux fédéraux/organismes fédéraux/bureaux de poste	7
Réunions communautaires/forums publics	11
Ham radio clubs	2
Courrier direct	6
Sur demande	3
Annonces de la fonction publique	1
1-800-OCANADA/ligne de dépannage	2
Bulletin d'information communautaire	3
Bulletins d'information fédéraux envoyés avec les factures de câblodistribution	1
Par l'industrie	1
Séminaires d'éducation dans la région de l'installation	1
Journaux	7
Infopublicités	1
Affiche dans la collectivité	1

Citations de réponses intéressantes :

« Chaque perception négative doit être examinée individuellement : 1) les risques potentiels pour la santé, 2) l'apparence, 3) l'effet potentiel sur la valeur des propriétés; on doit comprendre la nature de ces objections et y donner suite avec des renseignements factuels et compréhensibles. Les gens ne seront intéressés que par les sujets qui les touchent, alors il faudra profiter des occasions médiatiques lors des discussions sur l'emplacement potentiel. » (**Gouvernement municipal**)

« Selon moi, Industrie Canada et Santé Canada devraient jouer un rôle dans n'importe quel processus - je crois que ce serait une grande amélioration si les résidents savaient que leurs préoccupations ont été entendues par ceux qui prennent la décision finale. De plus, je trouve que les gens arrivent aux réunions publiques avec certains renseignements douteux et ils ne prendront certainement pas la position du promoteur à l'effet que ces renseignements ne sont pas exacts – IC et SC doivent être là. » (**Grand public**)

« Dans le cas de la radio amateur, Industrie Canada devrait publier une brochure qui offre au grand public un aperçu du service de radio amateur et de ses avantages à la société. Il devrait également créer un site Web pour permettre au grand public de connaître les normes d'émission pour les diverses fréquences et la bonne hauteur d'antenne pour les communications à diverses fréquences. » (**Utilisateurs de radio**)

« Industrie Canada doit aller de l'avant et fournir cette information sur Internet. Même les gens qui travaillent dans l'industrie éprouvent assez de difficultés à trouver des données sur le site Strategis, alors imaginez pour les profanes. Cette information et ces données factuelles doivent être présentées. » (**Utilisateur de radio**)

10. Le processus de consultation locale (question 38)

La question 38 se lisait ainsi : « Avez-vous d'autres suggestions spécifiques pour améliorer les processus de consultation locale relative à l'emplacement des pylônes particuliers? »

Tableau 10.1 Recommandations relatives au processus de consultation

	Nombre
Le processus devrait reconnaître la différence entre les installations pour radio amateur et celles pour fins commerciales.	26 ¹
Les gouvernements devraient être sensibilisés à la valeur de la radio amateur dans la collectivité.	1 ¹
Limiter la consultation à des cas d'installation particuliers (normalement exprimés comme la hauteur)	8
Limiter la portée de la consultation dans les cas des installations rurales.	3
Recourir aux professionnels du gouvernement fédéral pour adjuger les séances.	1
Reléguer les pouvoirs d'approbation aux municipalités.	6 ²
Maintenir un contrôle fédéral.	7 ¹
Mettre le public au courant de la raison d'installer le pylône.	3
Le processus doit fournir des réponses à des questions particulières et la vérité doit être dite.	2
Limiter la consultation aux résidents qui habitent tout près des pylônes (à deux blocs)	1
Consulter lorsque le pylône sera près des écoles, des hôpitaux, etc.	1
Inclure les communications par Internet et par la poste dans le cadre du processus.	4
Consulter uniquement lorsqu'il y a de nombreuses parties préoccupées (environ une dizaine)	1
Indiquer clairement, dans le processus, que l'approbation ne relève pas de la juridiction locale.	1
Un processus de consultation uniforme devrait être élaboré.	8
Industrie Canada devrait coordonner le processus / devrait s'y impliquer.	8
Placer avant les conseils d'association communautaire, et non le public	1
Simplifier le processus.	1
Le processus devrait créer une représentation équilibrée de tous les groupes.	1
Exiger un contact avec le gouvernement local (reconnaître qu'il incombe au gouvernement local de prendre des décisions d'emplacement).	2
Exiger une notification par écrit des sites proposés au public.	3
Un forum ouvert de questions et réponses est de mise.	1
Permettre plus de temps entre la notification et la consultation.	1
Le processus devrait être traité par l'autorité municipale, et non les entreprises de télécommunications.	2
Les consultations devraient se tenir à des sites neutres (p. ex., salle communautaire).	1

¹ Les utilisateurs de radio s'entendent tous pour dire que la compétence d'approbation des pylônes pour radio amateur continue de relever d'Industrie Canada afin d'éviter ou de minimiser le contrôle local sur leurs installations de pylônes.

² Cette réponse a été formulée par quatre groupes de répondants : le gouvernement municipal (2), l'industrie des communications (1), le groupe communautaire local (2) et le grand public (1).

Citations de réponses intéressantes :

« Les processus de consultation officiels ne devraient s'appliquer qu'aux applications commerciales, et non aux installations pour radio amateur. Dans le dernier cas, la consultation ne

devrait se limiter qu'aux voisins immédiats, conformément aux lignes directrices actuelles d'Industrie Canada (IC); l'arbitre final devrait être IC, et non l'autorité locale. » **(Utilisateur de radio)**

« Industrie Canada (IC) doit être à la table. Trop souvent, on entend parler de cas où les résidents ont appelé les agents d'IC pour discuter des propositions de pylônes uniquement pour se faire dire : 'Ah, la ville les approuve...' » **(Gouvernement municipal)**

« Je crois qu'Industrie Canada (IC) devrait établir un processus de consultation minimal, mais le gouvernement local individuel pourrait en ajouter un autre (en consultation avec IC) d'une manière qui est plus pratique à une collectivité donnée. Dans certains cas, la réaction du public peut indiquer qu'une consultation plus poussée est nécessaire; donc, les minimums d'IC ne devraient pas être des maximums. » **(Grand public)**

« Le gouvernement fédéral se doit de reconnaître que les décisions locales reviennent aux gouvernements locaux. Le gouvernement fédéral doit soit habiliter les gouvernements locaux avec une autorité de prise de décisions, soit améliorer le processus de consultation pour inclure la participation des citoyens locaux. » **(Gouvernement municipal)**

« Le processus de consultation doit être coordonné par Industrie Canada (IC). Le fait d'utiliser différents processus consultatifs dans les municipalités avoisinantes est trop confus pour le public et les entreprises de télécommunications. Le processus devrait être clairement défini comme une série de critères déterminés et faciles à comprendre pour les processus et les procédures de consultation et de notification, le format, l'échéance, l'emplacement, les médias et le format de l'information, le contenu, le compte rendu des commentaires et le type de réponses acceptables. Un élément plus important concerne les critères qui seront pris en considération par IC avant de sanctionner la construction d'une installation. Il est également très important qu'IC assume un rôle principal pour faciliter ce processus, notamment envoyer des avis, faciliter et surveiller toute consultation, recevoir les commentaires et traiter la décision finale. De plus, il faudrait une certaine méthode d'appel de la décision qui permet une évaluation de l'équité du contenu et du processus pour qu'il y ait une transparence absolue envers le public et l'entreprise de télécommunications concernée. » **(Industrie des communications)**

« Un processus de consultation standard assurera que personne n'est en train de prendre des raccourcis qui, au bout du compte, ne feront que nuire au grand public – il n'est pas juste de présumer que les entreprises ou les municipalités prendront toutes les mesures nécessaires pour aviser une collectivité lorsque celle-ci peut perdre un site qui est dans leur intérêt. Bon nombre de mes voisins ne sont toujours pas au courant de la construction d'un pylône à moins de trois blocs de chez nous – le processus de consultation actuel ne fonctionne pas et n'est pas juste envers les résidents. » **(Grand public)**

« Dans certaines collectivités, la capacité intellectuelle du conseil municipal risque de ne pas suffire pour saisir les complexités et les répercussions relatives à l'emplacement des pylônes . . . Le conseil pourrait également ne pas être impartial. Par conséquent, il faut encourager un processus équitable et ouvert; Industrie Canada pourrait peut-être diriger le processus local . . . » **(Grand public)**

11. Conclusions

Plusieurs conclusions générales peuvent être tirées à partir de cette analyse des questions à réponse ouverte dans le questionnaire de l'assemblée publique électronique.

- Les utilisateurs de radio perçoivent leurs installations d'antennes comme nettement différentes des installations de pylônes commerciales. Cette perception se dégage dans leurs points de vue sur l'esthétique des pylônes, la valeur des propriétés, les risques en matière de santé et le processus d'approbation de l'emplacement des pylônes. En ce qui a trait à ce dernier point, les utilisateurs de radio se disent inquiets des changements potentiels dans les lignes directrices d'Industrie Canada. Ces répondants craignent que les nouvelles lignes directrices (et le nouveau processus) d'approbation risquent de ne pas faire une distinction entre les installations de pylônes pour radio amateur et celles pour fins commerciales. De plus, les utilisateurs de radio craignent que les autorités locales gagnent une influence d'approbation, comme c'est le cas aux États-Unis.
- Les répondants (utilisateurs de radio et autres) ont tendance à être d'accord sur le fait que l'esthétique des pylônes commerciaux constitue une préoccupation. L'apparence du bâti, sa hauteur et sa taille, ses effets négatifs sur les vues scéniques et la ligne d'horizon sont des opinions courantes.
- Seulement quelques répondants (6) ont exprimé l'opinion selon laquelle l'autorité d'approbation (ou d'influence) devrait être transférée au gouvernement local. La moitié de ces répondants se sont identifiés comme étant des membres du gouvernement municipal. Il existe un soutien ferme envers l'idée que la compétence d'approbation demeure une préoccupation fédérale.
- Les répondants ont reconnu le besoin d'une information factuelle, impartiale et facile à comprendre sur : l'esthétique, les enjeux en matière de santé, la valeur des propriétés et le processus d'approbation. Les enjeux en matière de santé constituent la préoccupation d'information la plus largement reconnue. Le gouvernement fédéral (plus précisément, Industrie Canada et, dans une mesure moins importante, Santé Canada) est perçu comme la source d'information appropriée.
- Conformément à la conclusion présentée dans la partie A [Annexe B] de ce rapport, les répondants ont indiqué le désir d'une notification directe des personnes touchées au moyen d'une lettre ou de tout autre média imprimé. À part la notification directe, les répondants ont identifié le plus souvent un site Web, le média imprimé (brochures, prospectus, journaux) et d'autres médias non précisés en tant que moyens pour fournir de l'information.
- Dans le cas des installations de pylônes commerciales, la pratique des consultations publiques est largement acceptée. Dans les cas où il est jugé approprié de mener une consultation publique, on reconnaît qu'un processus uniforme est de mise. De plus, les répondants qui ont mentionné les enjeux liés au processus et au leadership ont tendance à croire fermement qu'Industrie Canada doit coordonner le processus et occuper un rôle visible dans chaque consultation.

Annexe D — Enquête sur l'emplacement des pylônes à New Maryland

Interviews et analyse du contenu des journaux : L'enquête sur l'emplacement des pylônes à New Maryland

Rapport sommaire

Présenté par :

E. Stephen Grant, PhD¹

Juin 2003

¹ L'auteur, ci-après appelé chercheur principal, remercie son adjointe à la recherche, Shirley Von Sychowski pour son excellent travail. M^{me} Von Sychowski a mené des recherches documentaires, a joué un rôle important dans l'élaboration des moyens de recherche et a effectué la majorité des interviews pour cette étude.

Table des matières

	Page
Introduction	1
Historique	1
Contexte	1
Méthodologie	2
Analyse détaillée des résultats	3
Analyse du contenu	3
Interviews	4
Qualité des données	9
Répercussions	10
Bibliographie	13
Annexe A - Questions d'entrevue	14
Annexe B - Formulaire de consentement	16
Annexe C - Questions du sondage incluses au site Web	18

Introduction

Le présent rapport fournit les conclusions d'une étude exploratoire visant à découvrir les sentiments, les expériences, les besoins en information ainsi que les suggestions d'améliorations pouvant être apportées au processus qui consiste à choisir l'emplacement de l'antenne, tels qu'exprimés par les résidents de New Maryland, au N.-B. Les méthodes utilisées pour arriver aux conclusions présentées incluent des interviews, une analyse du contenu de lettres et d'articles publiés dans *The Daily Gleaner*. Des précisions sur ces méthodes sont fournies dans le présent document.

Historique

Le village de New Maryland est situé à huit km au sud de Fredericton, au N.-B., tout près de la frontière sud-ouest de la ville, le long de la route 101. La région dont fait partie New Maryland est composée de terres et de forêts, ce qui donne au village un caractère rural distinct. Le village compte environ 4 500 habitants¹.

Au début de 2002, des consultations publiques ont été menées à New Maryland au sujet d'un projet d'érection d'un pylône par Rogers Communications, Inc. Les habitants du village ont exprimé leur point de vue sur la proposition, qui allait d'une extrême opposition à un solide appui. Par la suite, le pylône et l'antenne ont été construits à l'endroit proposé par Rogers, soit à environ 1,2 km de l'école la plus proche et à environ 600 m de la résidence la plus proche. Le pylône mesure 100 m de hauteur.

Aucune modification n'a été apportée à l'antenne ou à la structure du pylône à la suite des consultations publiques. Toutefois, en réponse aux préoccupations de certains résidents concernant l'exposition des humains au rayonnement des radiofréquences, Rogers a proposé le co-emplacement avec l'équipement de communication des pompiers du village afin de contribuer à la réduction du rayonnement émis au niveau du sol par l'antenne qui avait été placée au sommet d'un édifice de plain-pied. Rogers a assumé tous les frais d'installation de cet équipement sur sa structure de soutien².

Contexte

Pour élaborer une consultation électronique Web conçue pour capter, à l'échelle nationale, la perception des citoyens face à l'implantation et à l'approbation d'une antenne radio, on a déterminé qu'il fallait former un groupe de discussion composé de résidents de New Maryland. Les résidents de ce village ont récemment vécu l'expérience du processus d'approbation de l'emplacement d'un pylône d'antenne dans leur voisinage. L'un des résultats secondaires attendus des données du groupe de discussion serait d'apporter des éclaircissements sur les recommandations à présenter à Industrie Canada concernant l'emplacement de l'antenne et son approbation au Canada.

Après avoir consulté le village de New Maryland ainsi qu'un participant potentiel au groupe de discussion, on a déterminé que la tenue d'interviews en face à face serait plus appropriée que la méthode du groupe de discussion, vu les problèmes d'horaires insolubles des participants et la

découverte d'opinions extrêmement opposées défendues par les participants potentiels. En raison de ces prises de position catégoriques, la méthode du groupe de discussion unique est moins pratique, car certaines personnes ayant des opinions opposées pourraient en profiter pour argumenter, débattre de la validité des autres points de vue ou dominer les discussions sur des questions précises.

Méthodologie

L'étude a commencé par des conversations téléphoniques avec un résident de New Maryland connu du chercheur principal et du greffier du village. Ces conversations portaient sur l'emplacement du pylône et contenaient des informations générales sur le processus de consultation et sur la meilleure façon de recruter des participants aux interviews. À la suite de ces conversations, le chercheur principal s'est rendu dans la région où se trouve l'antenne et a amorcé une stratégie de recrutement de participants.

La stratégie de recrutement a été exécutée en trois étapes. La première consistait en une recherche d'articles pertinents publiés dans le *Daily Gleaner*. Les articles trouvés ont été passés en revue, et on a pu capter les impressions et les expériences des résidents de New Maryland. Cet examen a également révélé les noms des résidents opposés ou en faveur de l'emplacement proposé pour le pylône. On a communiqué avec toutes ces personnes, et on leur a demandé de participer à une interview. Ce processus a permis de réaliser deux (2) entrevues.

La deuxième étape de la stratégie de recrutement incluait l'envoi par le greffier du village, de courriels, approuvés par le Conseil de New Maryland, à 20 résidents connus pour avoir exprimé leur opinion sur l'emplacement de l'antenne (dix pour et dix contre). Les courriels informaient les destinataires de l'étude et demandaient à ceux qui désiraient participer à une interview de communiquer avec le chercheur principal. Ce dernier a répondu personnellement à tous les résidents qui ont communiqué avec lui. Ce processus a donné lieu à quatre (4) interviews complètes.

L'étape finale de recrutement des participants faisait intervenir une procédure de sondage en boule de neige : les chercheurs demandaient aux répondants ainsi qu'à d'autres répondants potentiels s'ils connaissaient des gens susceptibles d'accepter de participer à une interview. Toutes les pistes ont été suivies. Ce processus a donné lieu à deux (2) autres interviews complètes.

La méthode d'interview en face à face (également appelée interview avec des personnes-ressources) a été jugée appropriée parce qu'elle fournit un point de vue plus personnel. Dans ce cas, on définit un point de vue de l'intérieur, comme les expériences des résidents de New Maryland relatives à l'approbation de l'emplacement d'une antenne dans leur voisinage. Toutes les questions posées aux personnes ayant répondu à l'interview sont fournies à l'annexe A. Par ailleurs, le formulaire de consentement signé par tous les répondants se trouve à l'annexe B. Avant d'être mise en œuvre, cette étude a été approuvée par le comité de l'éthique de la recherche de l'UNB (dossier 2003-058). Les formulaires de consentement dûment signés et les transcriptions d'interviews ont été sauvegardés et peuvent être obtenus sur demande auprès du chercheur principal.

Bien que ce ne soit pas une méthodologie planifiée, on a effectué une analyse de contenu de journaux, vu qu'on jugeait ces documents utiles aux fins de cette recherche. Les données accessibles tirées des journaux aident à comprendre la même question grâce à un ensemble de données différentes, offrant ainsi l'avantage potentiel de la triangulation, c'est-à-dire que le chercheur peut conclure que ses résultats sont valides si les ensembles de données concordent.

Les prochaines sections du présent rapport analysent en détail les conclusions de l'étude et abordent les répercussions correspondantes.

Analyse détaillée des résultats

Analyse du contenu

Trois articles, un éditorial et une lettre d'opinion ont été découverts grâce à un examen des numéros du *Daily Gleaner* où le sujet était abordé. On a reproduit ici certaines citations tirées de ces documents sans fournir les noms des sources. Les citations sont classées par sujet :

Risque pour la santé

« Il est faux d'affirmer qu'ils ont ou qu'ils n'ont pas d'effets néfastes sur la santé. Nous n'en savons rien. » (A1, le 16 mai 2002)

« L'entreprise a pris soin de fournir l'information sur les menaces pour la santé que l'installation d'un pylône pourrait représenter. » (B3, le 18 avril 2002)

« Les gouvernements se sont déjà trompés dans le passé. Rappelez-vous de la thalidomide... et pensez au tabac. ...Ils n'ont mené aucune étude longitudinale; nous ignorons ce que seront les effets. Ces études (contre les pylônes) affirment que nous sommes des cobayes humains. » (B3, le 18 mai 2002)

« Comme les effets sur la santé à long terme sont inconnus, nous ne devons exposer ni nos enfants, ni les résidents à ces pylônes. » (A6, le 18 mai 2002)

« Le gouvernement n'est pas proactif. Lorsque quelque chose est dangereux, nous le découvrons généralement trop tard. » (Le 22 octobre 2002)

« C'est comme pour l'industrie du tabac; le téléphone cellulaire est aussi à la mode en ce moment de la même façon que fumer la cigarette il y a 50 ans. » (A1, le 16 mai 2002)

Sécurité (du bâti)

« ... Un pylône installé au milieu de la forêt serait difficile à surveiller, voire dangereux. » (A1, le 16 mai 2002)

Valeur foncière

« Les personnes qui évaluent et vendent des maisons ici ne semblent pas perturbées par le pylône. » (Le 22 octobre 2002)

Processus de consultation et information

« ... Le rejet du pylône sans processus officiel serait injuste pour Rogers, AT&T, tout comme son approbation serait injuste pour les résidents. » (B3, le 18 avril 2002)

« ... les résidents du village n'ont accès qu'à des documents tirés d'études commanditées par l'industrie que Rogers AT&T leur a fourni. » (B3, le 18 avril 2002)

« L'information du public sera un élément critique si l'on souhaite forcer la main du gouvernement. Plus les contribuables expriment leurs préoccupations sur la sécurité, plus les gouvernements sont susceptibles de les écouter. » (A6, le 18 mai 2002)

« La question du pylône a une fois de plus exposé le village au syndrome « pas dans ma cour. » (Lettre d'opinion, le 21 mai 2002)

Interviews

Cette section fournit un bref résumé des questions et des réponses à l'aide du format « question par question ». On trouve une copie du formulaire de l'interview à l'annexe A. Les commentaires ont été sélectionnés avec soin pour refléter l'éventail des opinions et des expériences des répondants.

Quand vous entendez prononcer les mots « pylône d'antenne », que vous vient-il à l'esprit?

« ...tout bonnement affreux. »

« Danger, élément inesthétique. »

« Pas dans ma cour. »

« Un pylône n'est qu'un autre type de construction. »

Que disent les habitants de votre collectivité au sujet de l'emplacement du nouveau pylône d'antenne?

« ... ça dépend à qui vous vous adressez. »

« ... une fois la décision prise par le Conseil, on n'en a plus entendu parler. »

Rappelez-vous la récente opposition à l'installation d'un nouveau pylône d'antenne à New Maryland.

- Diriez-vous que, à l'époque, vous étiez opposé ou favorable à l'installation, ou neutre?

Opposés	6
Favorables	2

- Que craigniez-vous?

« Ma principale préoccupation étant la santé. »

« ...jusqu'à maintenant, la recherche n'a pas donné de résultats, surtout en ce qui a trait aux effets à long terme sur la santé. »

« ...ce ne sera jamais agréable à regarder. »

« ... on assiste à une diminution de la valeur des propriétés résidentielles. »

« ... j'ai entendu parler ... du vandalisme et des beuveries qui ont lieu près de ces pylônes. »

« ... ils prétendent qu'il s'agit d'une question de santé, mais je sais qu'ils ne veulent pas d'un pylône dans leur quartier où les maisons coûtent 200 000 \$. »

- Qu'est-ce qui suscitait ces craintes?

« La présence dans le village de personnes qui font des recherches et qui examinent des coupures de journaux. »

« Un dépliant envoyé par la poste expliquant que le Conseil envisage de répondre à une demande de Rogers visant à construire un pylône dans le voisinage. »

« Je connais des parents dont les enfants sont atteints du cancer. »

- Entretenez-vous toujours les mêmes craintes?

Les données tirées des interviews et la cohérence entre ces données et le contenu du *Daily Gleaner* dénotent que les préoccupations (que ce soit pour ou contre) n'ont pas changé à la suite de la sensibilisation du public et du processus de consultation.

Parmi les craintes que vous avez mentionnées (résumez-les...), selon vous, laquelle est la plus importante à dissiper?

Les opposants étaient tous préoccupés par les risques potentiels pour la santé.

Quelle information doit-on vous fournir au sujet de l'emplacement du nouveau pylône pour que vous l'acceptiez?

« J'accepterais des informations médicales issues d'une recherche valide, c'est-à-dire qui n'EST PAS commanditée par l'industrie. »

« J'aurais besoin d'une garantie totale selon laquelle il n'y a aucun risque pour la santé. »

« Dites-moi pourquoi ils (Rogers) ont choisi cet emplacement. Donnez-moi de bonnes preuves expliquant pourquoi le pylône doit être installé dans cette zone ou sur ce terrain. »

« ... la distance à laquelle le pylône se trouve d'un secteur habité, si l'entretien du pylône est effectué de manière appropriée et opportune. »

- Comment devrait-on vous la fournir?

« Pourquoi ne pas acheter une page dans le journal local? »

« Des assemblées publiques. »

- Qui devrait agir?

« Le gouvernement. »

« Le télécommunicateur devrait fournir de l'information sur le site. Il devrait le faire d'avance, avant que la question n'arrive devant le Conseil. »

« Je ne crois pas que les membres du conseil (ne le prenez pas mal) ont les aptitudes nécessaires pour obtenir cette information. Ils auraient dû mener leur propre recherche, mais ils manquent de compétences — je ne pense pas qu'ils sont en mesure d'interpréter certaines des données tirées des recherches médicales. »

« Pas l'industrie. » (Information médicale/recherche)

- Quand devrait-on le faire?

« Longtemps d'avance, avant que le projet soit présenté au Conseil. »

« L'information devrait être fournie à la population au moins six mois avant la première assemblée/lecture sur l'implantation du pylône. Lorsqu'ils ont tenu une petite séance de propagande, ils ont averti la collectivité seulement sept jours à l'avance. Nous ne disposons que de sept jours pour nous préparer, mais le conseil et les professionnels qui y ont participé étaient au courant depuis longtemps. »

Quel genre de renseignements faudrait-il recueillir pour prendre de bonnes décisions au sujet de l'emplacement des pylônes d'antennes?

« Il faudrait dresser une liste des pour et des contre. Évaluer le risque pour la santé, mener des recherches sur la valeur des propriétés, expliquer la raison du choix de cet emplacement et vérifier s'il existe d'autres emplacements envisageables. »

« ... une analyse des coûts et avantages pour les membres de la collectivité. »

« Il faut des données précises; la connaissance des faits permet de prendre de bonnes décisions. »

« Les informations sur la santé... Le gouvernement devrait fournir ces renseignements. Ils pourraient provenir d'Environnement Canada ou de Santé Canada par exemple : préparer une brochure, des dépliants, une assemblée publique dans la région des résidents aussitôt que l'emplacement est envisagé et avant de passer au vote. »

Pouvez-vous me donner des exemples de la présence d'Industrie Canada lors du processus de consultation locale?

De nombreux résidents ont déclaré n'avoir eu aucune connaissance de la présence d'Industrie Canada. Selon les commentaires, un grand nombre de répondants ne percevaient pas le processus de consultation comme un exercice relié à Industrie Canada.

Comment peut-on améliorer le processus de consultation locale concernant l'emplacement des pylônes?

« De telles questions devraient être tranchées par un vote public. »

« Il faut faire participer la collectivité dès le début... »

« Les décisions devraient être prises par les résidents de la collectivité... Personne ne veut de ça dans sa cour. »

« Le débat était très limité durant l'assemblée à New Maryland, les gens devaient demander la permission avant de s'exprimer, et seulement un nombre restreint de personnes en ont eu l'occasion. C'était un processus très contraignant. »

« ... il devrait y avoir des personnes objectives à titre de consultants... une sorte de groupe de discussion. »

« Des représentants du gouvernement (fédéral et autres) devraient être présents. Ils ont tellement horreur de décider. Personne ne semble savoir ce qui se passe et personne ne s'en préoccupe. »

Si vous étiez le représentant officiel du gouvernement responsable de l'approbation de l'emplacement des pylônes d'antennes, qu'est-ce que vous feriez autrement?

« J'insisterais pour qu'une recherche indépendante soit effectuée. »

« Je laisserais aux gens assez de temps pour exprimer leur opinion, et je prendrais des décisions fondées sur la prudence. »

« Je publierais une brochure pour expliquer le processus aux gens, ainsi qu'un document pour qu'ils connaissent exactement nos limites et le pouvoir réel du Conseil municipal relativement à cette question. »

« Examiner les zones où on propose d'installer les pylônes et les éloigner des secteurs résidentiels. »

Dans une situation idéale, comment les décisions concernant l'emplacement des pylônes d'antennes devraient-elles être prises?

- *Qui devraient les prendre?*

- *Quand devraient-elles être prises?*

« Seulement d'après l'opinion publique. »

« Le gouvernement doit agir, suivre des lignes directrices claires selon lesquelles un pylône ne peut pas être installé dans un secteur résidentiel. »

« Je ne suis pas certain de savoir qui doit prendre les décisions, mais elles doivent absolument être prises d'après des informations valables. »

« Les décisions devraient être prises par le gouvernement après la réalisation d'études appropriées, après la tenue d'une assemblée publique où les faits sont exposés et après le vote des résidents. »

« Le Conseil de village, à l'aide d'un solide processus de consultation avec les résidents. »

« Il pourrait y avoir un numéro de téléphone où les gens peuvent appeler ou un site Web où obtenir plus d'informations. »

« Idéalement, les décisions seraient prises en fonction de critères économiques... le télécommunicateur est responsable de dissimuler le pylône pour qu'il n'enlaidisse pas le paysage... de l'installer dans un endroit isolé (si possible)... les études qui soulèvent des inquiétudes (sur la santé) venant d'Europe ne s'appliquent pas ici (il ne faut pas mélanger les torchons et les serviettes). »

« ... des recherches devraient être effectuées à l'échelle fédérale pour tenir les gouvernements responsables, mais également pour montrer qu'ils sont sérieux et qu'ils n'approuveront rien avant de détenir des statistiques et des informations valides... au

moins, j'espère que c'est le cas. »

« ...mettre en place un processus de consultation entre la population et le Conseil, non entre l'industrie et la population. Les intervenants de l'industrie ne sont pas particulièrement doués pour comprendre les inquiétudes soulevées par les gens dans une situation comme celle-ci. »

Pour ce qui est des enjeux locaux concernant l'emplacement des pylônes d'antennes, quelle est la date limite raisonnable : Pour régler des différends? Pour l'approbation finale?

« Soixante (60) jours. » (La réponse mentionnait le coût des retards dans le cas de New Maryland)

« Régler les conflits aussi rapidement que possible, à l'intérieur d'un mois. »

« Jusqu'à un an pour l'approbation finale. »

« ... il faut suffisamment de temps pour rassembler l'information avant le vote... peut-être six mois avant la décision finale. »

« Pas plus d'un an — idéalement de trois à six mois. »

« On en entend parler depuis plus d'un an, mais je crois que la durée idéale serait de six mois ou moins. »

Selon vous, y a-t-il un sujet qu'on aurait dû aborder, mais qui ne l'a pas été?

Aucune réponse digne de mention.

Qualité des données

Même si le nombre de répondants volontaires s'est révélé décevant, deux facteurs dénotent que cette étude a réussi à capter les préoccupations, les expériences, les besoins en information et les suggestions d'améliorations des citoyens concernés. D'abord, les méthodologies d'échantillonnage ont permis de regrouper un éventail complet de citoyens occupant différents postes et ayant vécu différentes expériences pour s'exprimer sur le choix de l'emplacement. Par exemple, un opposant au pylône de New Maryland a déclaré être l'un des principaux organisateurs de l'opposition publique. De même, un partisan a déclaré être un porte-parole clé de ceux qui sont en faveur de l'emplacement du pylône. Parmi les autres indicateurs de l'éventail de postes et d'expériences regroupés, mentionnons l'inclusion d'un répondant qui a indiqué être un membre du Conseil du village. Ce répondant a parlé ouvertement de ses expériences du processus politique.

Le deuxième facteur donnant une indication de la qualité des données est la cohérence entre les commentaires des interviews susmentionnés et les données fournies par l'analyse documentaire. Même si les commentaires provenant de la même source n'ont pas été partagés, les conclusions

évidentes tirées de ces données donnent à penser que inquiétudes, les expériences, les besoins en information et les suggestions des résidents de New Maryland ont été entièrement captés par cette étude exploratoire.

Répercussions

L'une des révélations les plus importantes de cette étude est peut-être la difficulté de trouver des participants consentants à l'interview. Comme la situation de New Maryland a été résolue après que le Conseil eut prolongé le processus de prise de décisions, il semble que cette histoire faisait partie du passé (affaire conclue) pour de nombreux répondants potentiels, raison pour laquelle ils ne souhaitent pas passer de temps à répondre aux questions. Si cette conclusion est valide, on peut s'attendre à ce que les réponses à la consultation électronique nationale varient considérablement en fonction de l'intensité du débat public en cours sur les emplacements précis.

L'étude a permis d'obtenir des données probantes qui révèlent que le sondage proposé sur le site Web devrait être modifié de façon à contenir un enjeu supplémentaire relatif à l'emplacement des pylônes d'antennes. Cet enjeu est la sécurité de l'emplacement. Tant l'analyse documentaire que les interviews ont capté des commentaires sur la nécessité et la difficulté de faire respecter les règlements aux emplacements d'antennes isolées. Pour des motifs de cohérence, ce changement exigera l'ajout de trois questions (c.-à-d. une question doit faire suite aux questions 10, 13 et 18). Voir l'annexe C.

L'étude révèle un souci réel d'afficher de l'information de premier plan sur le site Web prévu pour la consultation. L'un des thèmes abordé par de nombreux répondants qui se disaient opposés au projet était le besoin d'information (surtout sur les effets sur la santé) facile à comprendre et perçue comme étant objective. Les informations fournies par l'industrie et (ou) par des recherches commanditées ne sont pas perçues comme étant valides : on craint qu'elles manquent d'objectivité en raison de l'intérêt personnel perçu de l'industrie. Il faudrait donc adopter une démarche pour fournir de l'information provenant de sources qu'une personne raisonnable jugerait objectives. En ce qui a trait à présenter de l'information objective facile à comprendre, de nombreux répondants ont utilisé l'expression « les pour et les contre » ou « rapport coûts-avantages » pour décrire leurs besoins en information. Cela donne à croire qu'il faudrait établir un gabarit pour la présentation d'informations objectives sur le site Web de consultation national.

Enfin, l'étude donne un aperçu des besoins et de la volonté des résidents relativement à l'emplacement de l'antenne et à son approbation :

- **On doit instaurer un processus de consultation qui sera perçu comme ayant une incidence réelle sur la décision d'approuver ou non l'emplacement. Les gens qui habitent près de l'emplacement veulent que leur opinion soit entendue et jugée pertinente.** Les commentaires suivants, exprimés par les opposants, illustrent leur perspective de l'expérience de consultation à New Maryland :

« Le débat était très limité durant l'assemblée. Les gens devaient demander la permission officielle de s'exprimer, et seulement un nombre limité de personnes en ont eu l'occasion. Ce fut une expérience très restrictive. Comment pourrait-elle être honnête et sincère?

Nous élisons des représentants au Conseil pour prendre des décisions en notre nom, mais cette décision devrait être éclairée et représenter le point de vue de la population. »

« Ce processus n'était pas du tout transparent. C'était un fait accompli, et le Conseil s'est ensuite retrouvé devant un tas de gens furieux. Puis, il a contourné le processus et a tout même obtenu ce qu'il voulait. »

Ce commentaire illustre le point de vue d'un partisan sur les consultations publiques relatives à cet enjeu :

« La collectivité et le télécommunicateur (Rogers) ont tenu une assemblée publique, mais ce n'était qu'une formule de politesse. Le Conseil est conscient que cela ne change rien — mais ce processus politique est suivi parce que les dirigeants veulent être réélus. »

- **Le processus de consultation doit être uniformisé de telle façon que les échéanciers soient connus du public et que les procédures de vote soient jugées équitables.** L'expérience vécue à New Maryland a semblé se prolonger, et les opposants ont remis en question la pertinence du processus d'approbation suivi par le conseil du village. Le Conseil a voté sur la question de l'approbation puis, ultérieurement, a décidé de revenir à cette question pour entendre l'avis des promoteurs. Les réponses suivantes des opposants révèlent toute leur irritation relativement à ce processus :

« ... le vote n'avait pas pour but d'approuver les pylônes. Il y a ensuite eu un autre vote. C'était comme le référendum au Québec, il fallait continuer de voter jusqu'à ce qu'ils obtiennent la réponse voulue. »

« Tant le télécommunicateur que le Conseil auraient dû distribuer de l'information sur la possibilité de refuser l'installation du pylône, sans attendre que l'affaire soit presque conclue. Peut-être ont-ils passé une annonce dans le journal, mais je ne l'ai pas vue. Une trousse d'information aurait probablement rejoint plus de gens. »

- **Des délais raisonnables doivent être établis pour la résolution de conflits.** L'avis des répondants a varié considérablement à propos de leur estimation de la période nécessaire à la résolution des conflits et à l'obtention d'une approbation finale du choix de l'emplacement. Les données montrent clairement que les partisans ressentent le besoin d'accélérer le processus, alors que les opposants préféreraient prolonger la consultation. Les réponses suivantes, déjà citées, illustrent les deux extrêmes :

« Résoudre et régler les conflits aussi rapidement que possible, à l'intérieur d'un mois. »

« Soixante (60) jours » (la réponse mentionne le coût des retards)

« Pas plus d'un an — idéalement de trois à six mois. »

« Jusqu'à un an pour l'approbation finale. »

- **L'information doit être perçue comme objective, facile à comprendre et immédiatement accessible au public.** Le commentaire de ce répondant souligne le besoin en information de qualité à l'échelle communautaire :

« Il faudrait préparer une liste de questions-réponses ou encore un dépliant afin de calmer les inquiétudes. Le processus de consultation est une bonne chose, par exemple, lorsque le Conseil tient une assemblée publique. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'aller plus loin; le processus de consultation suivi par le Conseil fonctionne bien. Il pourrait y avoir un numéro de téléphone où les gens peuvent appeler ou un site Web où obtenir plus d'informations. »

- **Lors de l'approbation du choix de l'emplacement, on devrait obligatoirement déterminer un emplacement de rechange pour permettre aux autorités d'agir avec prudence s'il y a des inquiétudes valides concernant les propositions.** L'un des enjeux est constamment ressorti des deux méthodologies utilisées dans cette étude : les informations accessibles au public concernant les enjeux pertinents, comme les effets potentiels sur la santé et la valeur des propriétés, sont disparates et perçues par le public comme étant sujettes à l'interprétation. Les commentaires suivants des répondants reflètent qu'ils sont préoccupés par la décision portant sur un seul emplacement et qu'ils interprètent très différemment l'information accessible, respectivement.

« ... à la fin, le Conseil était tellement endoctriné qu'il nous a dit qu'il n'y avait aucun autre emplacement disponible. »

« ... leur ai dit que tout le processus était forcé, que les arguments de l'opposition n'étaient pas pertinents et ne reposaient pas sur des recherches valides (les soi-disant études ont été trouvées sur Internet, et n'importe qui peut publier n'importe quoi sur Internet. Les données n'ont pas été évaluées par des pairs ni examinées en profondeur et ne reposaient ni sur des faits, ni sur un fondement. »

Ces commentaires sont fondés sur les réponses d'un faible échantillon de résidents et se rapportent à un emplacement précis. Il ne serait donc pas approprié de généraliser ces conclusions pour les appliquer à d'autres collectivités; toutefois, elles peuvent être confirmées par l'intermédiaire de la consultation électronique nationale.

Bibliographie

- ¹ Les faits et les chiffres sur New Maryland ont été trouvés à l'adresse suivante :
<http://www.geocities.com/Heartland/Plains/8730/>.
- ² Les informations sur le pylône de Rogers Communications, Inc. à New Maryland ont été fournies par Rachel Cassidy, chef de l'équipe géographique pour la mise en valeur des nouveaux emplacements de Rogers.

Annexe A

Questions d'entrevue

- Expliquer l'objectif du projet
- Signer un formulaire de consentement

A. À votre sujet

- a. Depuis combien de temps habitez-vous New Maryland?
- b. Qu'est-ce que vous appréciez le plus du fait de vivre à New Maryland?

B. Opposition récente à l'emplacement du pylône

- a. Quand vous entendez prononcer les mots « pylône d'antenne », que vous vient-il à l'esprit?
- b. Que disent les habitants de votre collectivité au sujet de l'emplacement du nouveau pylône d'antenne?
- c. Rappelez-vous la récente opposition à l'installation d'un nouveau pylône d'antenne à New Maryland.
 - Diriez-vous que, à l'époque, vous étiez opposé ou favorable à l'installation, ou neutre?
 - Que craigniez-vous?
 - Qu'est-ce qui suscitait ces craintes?
 - Entretenez-vous toujours les mêmes craintes?
- d. Parmi les craintes que vous avez mentionnées (résumez-les), selon vous, laquelle est la plus importante à dissiper?
- e. Quelle information doit-on vous fournir au sujet de l'emplacement du nouveau pylône pour que vous l'acceptiez?
 - Comment devrait-on vous la fournir?
 - Qui devrait le faire?
 - Quand devrait-on le faire?

C. Avenir du processus de consultation

- a. Quel genre de renseignements faudrait-il recueillir pour prendre de bonnes décisions au sujet de l'emplacement des pylônes d'antennes?
- b. Pouvez-vous me donner des exemples de la présence d'Industrie Canada lors du processus de consultation locale?
- c. Comment peut-on améliorer le processus de consultation locale concernant l'emplacement des pylônes?
- d. Si vous étiez le représentant officiel du gouvernement responsable de l'approbation de l'emplacement des pylônes d'antennes, qu'est-ce que vous feriez autrement?

- e. Dans une situation idéale, comment les décisions concernant l'emplacement des pylônes d'antennes devraient-elles être prises?
- Qui devrait les prendre?
 - Quand devraient-elles être prises?
- f. Pour ce qui est des enjeux locaux concernant l'emplacement des pylônes d'antennes, quelle est la date limite raisonnable pour régler les différends? Pour l'approbation finale?

Selon vous, y a-t-il un sujet qu'on aurait dû aborder, mais qui ne l'a pas été?

Annexe B

Formulaire de consentement

Emplacement de l'antenne et projet d'approbation

Industrie Canada a engagé une équipe de chercheurs de l'Université du Nouveau-Brunswick et l'a chargée d'examiner la politique nationale concernant l'emplacement et l'approbation des pylônes au Canada. La présente entrevue fait partie de la première étape de la collecte de données de la recherche effectuée pour permettre aux chercheurs de connaître la perception, les expériences, les besoins en information et les suggestions d'améliorations des citoyens concernés.

Veillez détacher le formulaire ci-joint afin de conserver le nom des chercheurs et leur affiliation respective avec l'Université du Nouveau-Brunswick.

Vos commentaires permettront d'informer les chercheurs de vos expériences, préoccupations et suggestions. Ne vous sentez pas obligé de répondre à aucune des questions posées.

L'entrevue ne durera pas plus d'une heure. Vous pouvez cependant y mettre fin à tout moment.

Les commentaires formulés durant l'entrevue sont enregistrés. Nous prévoyons en produire une transcription afin de fournir aux chercheurs principaux un dossier qu'ils pourront examiner pour en dégager des données pertinentes. Les déclarations tirées de cette transcription pourraient figurer dans le rapport final de l'équipe; toutefois, les commentaires ne seront pas attribués à leurs auteurs.

Je comprends l'objectif de l'entrevue et j'accepte de permettre aux chercheurs d'utiliser les commentaires que j'ai formulés de la manière décrite :

Nom en caractères d'imprimerie

Signature

Témoin : E. Stephen Grant

Si vous souhaitez recevoir un résumé des résultats du projet, veuillez inscrire votre adresse de courriel ou votre adresse civique ci-dessous. Le rapport ne sera pas envoyé avant la fin du projet en décembre 2003.

ENTREVUE

Emplacement de l'antenne et projet d'approbation

L'équipe chargée d'examiner la politique est formée de plusieurs chercheurs de l'Université du Nouveau-Brunswick représentant diverses facultés et divers départements de l'université (droit, science politique, administration), le Centre pour la recherche sur l'innovation sociale et le Centre pour l'étude de la propriété. Si vous avez des questions à poser au sujet du projet de recherche, veuillez communiquer avec David Townsend. Si vous avez des questions à poser au sujet de la séance d'entrevue ou d'autres commentaires à formuler, vous devez communiquer avec Steve Grant.

David Townsend
Professeur de droit
453-4720
townsend@unb.ca

E. Stephen Grant (Steve)
Vice-doyen (recherche et sensibilisation)
Faculté d'administration
458-7327
grants@unb.ca

Si vous avez des préoccupations au sujet de la présente recherche et que vous souhaitez communiquer avec une personne qui n'y participe pas directement, vous pouvez communiquer avec Dan Coleman.

Daniel F. Coleman, doyen
Faculté d'administration
453-4869
dan@unb.ca

Annexe C

Questions du sondage incluses au site Web

Votre expérience au sujet des pylônes d'antennes

Premièrement, nous aimerions vous poser quelques questions au sujet de vos propres expériences concernant les installations des pylônes d'antennes.

1. À combien d'installations de pylônes avez-vous participé d'une façon ou d'une autre, que ce soit à titre officiel ou de membre du public concerné?

- Aucune
- 1
- 2 à 5
- Plus de 5

2. Cette participation concernait-elle toujours une seule ville ou plusieurs villes?

- Une seule ville
- Plusieurs villes

3. L'une ou l'autre de ces installations d'antennes a-t-elle suscité une opposition importante?

- Oui
- Non

4. À quel(s) endroit(s) les projets d'installation ont-ils suscité une opposition publique importante?

Ville

Quartier

[Il faut permettre plusieurs réponses]

5. Et quel a été le résultat dans chacun de ces cas?

- Le pylône n'a pas été érigé à l'endroit prévu
- Le pylône a été érigé à l'endroit prévu, mais on y a apporté des modifications importantes afin de tenir compte des préoccupations du public
- Le pylône a été érigé à l'endroit prévu sans modifications importantes
- Je ne me souviens pas

6. Quel est votre sentiment général face aux nouveaux règlements gouvernementaux concernant l'installation de pylônes d'antennes? Favorisent-ils :

- les intérêts de l'industrie parce qu'ils permettent d'ériger les pylônes aux endroits souhaités?
- les préoccupations des collectivités au sujet de l'impact négatif de l'installation des pylônes?
- un bon équilibre entre les intérêts de l'industrie et les préoccupations des collectivités?
- Aucune opinion

Questions sur l'aménagement des pylônes d'antennes

Un certain nombre de questions sont parfois soulevées en réaction à l'emplacement de nouveaux pylônes. D'après vous, dans quelle mesure chacun des enjeux suivants est-il important pour le grand public?

7. L'esthétique ou l'apparence des pylônes

- Très importante
- Assez importante
- Peu importante
- Aucune opinion

8. L'effet potentiel sur la valeur foncière des propriétés voisines

- Très important
- Assez important
- Peu important
- Aucune opinion

9. Les craintes concernant les risques pour la santé associés à l'exposition à l'énergie radioélectrique

- Très importantes
- Assez importantes
- Peu importantes
- Aucune opinion

10. D'après vous, parmi les trois enjeux suivants, lequel suscite le plus d'inquiétude chez le grand public?

- Esthétique/apparence
- Valeur des propriétés
- Risques pour la santé associés à l'exposition à l'énergie radioélectrique
- Aucune opinion

Pouvez-vous décrire de façon plus détaillée les préoccupations soulevées par les gens dans chacun des domaines suivants?

11. L'esthétique ou l'apparence des pylônes

- Case pour réponse libre

12. L'effet potentiel sur la valeur des propriétés environnantes

- Case pour réponse libre

13. Les risques pour la santé associés à l'exposition à l'énergie radioélectrique

- Case pour réponse libre

14. Y a-t-il d'autres enjeux qui devraient être soulevés en réponse aux nouveaux pylônes?

- Case pour réponse libre

Information sur les pylônes d'antennes

Nous voulons savoir si les membres du public reçoivent suffisamment d'information concernant les pylônes d'antennes. Selon votre expérience, dans quelle mesure les membres du grand public sont-ils informés sur chacun des enjeux suivants?

15. L'esthétique des pylônes d'antennes et les méthodes permettant d'en améliorer l'apparence?

- Très informés
- Assez informés
- Peu informés
- Pas du tout informés
- Aucune opinion

16. Le règlement concernant le marquage des pylônes, comme celui des phares, pour assurer la sécurité aérienne?

- Très informés
- Assez informés
- Peu informés
- Pas du tout informés
- Aucune opinion

17. L'effet potentiel de l'installation des pylônes sur la valeur des propriétés environnantes?

- Très informés
- Assez informés
- Peu informés
- Pas du tout informés
- Aucune opinion

18. Les risques en matière de santé associés à l'exposition aux fréquences radioélectriques?

- Très informés
- Assez informés
- Peu informés
- Pas du tout informés
- Aucune opinion

19. D'après votre expérience, vers quelle source d'information se tourne d'abord le public afin d'en savoir plus sur les pylônes d'antennes et leurs effets potentiels?

- Discussions avec d'autres gens
- Journaux et autres médias
- Gouvernement local
- Le gouvernement fédéral/Industrie Canada
- Propriétaires et exploitants d'antennes
- Autres (veuillez préciser)
- Aucune opinion

20. Trouvez-vous que le public a assez d'information sur les pylônes d'antennes et leurs effets potentiels?

- Oui, le public a suffisamment d'information
- Non, le public a besoin de plus d'information
- Aucune opinion

21. D'après vous, quelle information profiterait le plus aux membres du public qui sont préoccupés, et comment devrait-on la fournir?

- Case pour réponse libre

Le processus de consultation locale

La partie suivante du sondage contient des questions au sujet des processus de consultation locale visant l'approbation des nouveaux pylônes. Selon la procédure actuelle, Industrie Canada exige d'une entreprise souhaitant ériger un nouveau pylône qu'elle consulte les autorités locales. On s'attend à ce que l'entreprise travaille en collaboration avec les autorités locales pour examiner la proposition, qu'elle tienne compte des préoccupations locales et de ce qui est nécessaire, qu'elle tente de trouver d'autres solutions. Les autorités locales représentent la collectivité dans les discussions avec l'entreprise. Toutefois, les questions concernant la proposition peuvent être soulevées et débattues au moyen de propositions officielles, de réunions publiques ou d'une représentation directe des citoyens.

Industrie Canada s'attend à ce que l'autorité locale responsable de l'utilisation du territoire fasse valoir ses opinions à l'entreprise dans les 60 jours suivant la réception d'une proposition et que tous les aspects de la consultation soient terminés dans les 120 jours suivant la réception d'une proposition.

22. Trouvez-vous que les procédures actuelles accordent trop peu d'importance, beaucoup trop d'importance ou juste assez d'importance à la consultation publique?

- Trop peu d'importance
- Beaucoup trop d'importance
- Juste assez d'importance
- Aucune opinion

23. Que pensez-vous de la période actuelle de 120 jours prévue pour le processus d'approbation de chaque pylône? Cette échéance est-elle :

- trop courte
- juste suffisante
- trop longue
- aucune opinion

24. D'après votre expérience, déploie-t-on suffisamment d'efforts pour prévenir le grand public lorsque l'installation de nouveaux pylônes est prévue?

- Oui
- Non

Pour la prochaine partie du sondage, nous devons déterminer quelles questions vous poser à partir de l'énoncé qui vous décrit le mieux. Êtes-vous :

- un membre du grand public qui a proposé un pylône pour sa collectivité ou qui en a érigé un dans sa collectivité?
- quelqu'un qui a déjà vécu de multiples installations de pylônes (dans un rôle officiel ou autrement)?
- aucun des deux.

25a. Quand on a proposé d'installer un nouveau pylône dans votre collectivité, en avez-vous entendu parler avant qu'il soit érigé?

- Oui
- Non

26a. Et comment avez-vous entendu parler de la proposition?

- Discussions avec d'autres gens
- Médias (journaux, radio ou télévision)
- Annonce du gouvernement local
- Annonce de l'entreprise effectuant la proposition
- Autre (veuillez préciser)
- Je ne me souviens pas

Les deux questions suivantes s'adressent aux personnes qui ont vécu plusieurs installations de pylônes :

25b. Dans les cas que vous connaissez, quelle est la méthode la plus couramment utilisée pour informer le public d'un projet d'installation de pylône?

- Case pour réponse libre [avec des réponses à coder plus tard]

26b. Dans quelle mesure cette méthode permet-elle de s'assurer que les membres du public sont au courant de l'installation de nouveaux pylônes?

- Très efficace
- Assez efficace
- Peu efficace
- Pas du tout efficace
- Aucune opinion

27. D'après vous, quelle méthode permettrait le mieux d'informer les membres du public au sujet des projets d'installation de pylônes?

- Case pour réponse libre [avec des réponses à coder plus tard]

28. D'après vous, quel devrait être le délai entre l'avertissement donné au public et le début des consultations publiques relatives au projet?

- De 1 à 2 semaines
- De 2 à 4 semaines
- De 4 à 6 semaines
- Plus de six semaines
- Aucune opinion

29. Et quel délai devrait-on prévoir pour les consultations publiques?

- De 1 à 2 semaines
- De 2 à 4 semaines
- De 4 à 6 semaines
- Plus de six semaines
- Aucune opinion

30. Un type de consultation suppose que les gens se réunissent au cours d'une rencontre publique pour exprimer leurs opinions. Une autre méthode de consultation suppose que l'on permette aux gens de présenter leurs opinions par écrit individuellement pendant une assez longue période. Quelle méthode privilégieriez-vous pour les consultations sur les projets de pylônes?

- Réunions publiques
- Présentations écrites
- Aucune opinion

31. Et pour ce qui est de soumettre votre point de vue par écrit, quelle méthode préféreriez-vous?

- Par la poste
- Sur Internet
- Aucune opinion

32. D'après vous, qui devrait être responsable d'organiser les consultations publiques sur les projets d'installation de pylônes?

- L'autorité municipale locale
- L'entreprise ou la personne faisant la proposition
- Le gouvernement fédéral
- Autre (veuillez préciser)
- Aucune opinion

33. Selon vous, devrait-on disposer d'une procédure de consultation commune pour toutes les collectivités du Canada, ou les collectivités locales devraient-elles élaborer leurs propres procédures de consultation?

- Procédure commune dans l'ensemble du Canada
- Les collectivités locales devraient élaborer leur propre procédure
- Aucune opinion

34. D'après vous, les consultations publiques devraient-elles constituer une exigence pour tout projet d'installation de pylônes, ou estimez-vous que les consultations ne devraient-être requises que si des préoccupations importantes ont été exprimées dans la collectivité locale?

- Des consultations devraient être obligatoires pour tout nouveau projet d'installation de pylônes
- Des consultations devraient être exigées seulement en cas de préoccupations importantes
- Aucune opinion

35. Avez-vous d'autres suggestions susceptibles d'améliorer les processus de consultation locale relatifs à l'emplacement des pylônes particuliers?

- Case pour réponse libre

Annexe E - Protocoles municipaux concernant les pylônes (conçu par Kirsten Drake-McKnight)

Question	Nombre total de protocoles (sur 19)	Langley (C.-B.) Juin 2001	Oakville (Ont.) Avril 1998	Oakville (Ont.) 2004 - projet	Delta (C.-B.) Avril 2002	Surrey (C.-B.) Déc. 2001	North Saanich (C.-B.) Janvier 1999	Airdrie (Alb.) Jan. 2002	Guelph (Ont.) ?	Port Moody (C.-B.) Mai 1998
Démonter le pylône s'il est désactivé ou inutilisé depuis une certaine période.	6		✓							
Consultation										
Aucune consultation publique n'est nécessaire dans le cas d'installations placées sur des propriétés privées non résidentielles.	1				✓					
Aucune consultation publique n'est nécessaire dans le cas de pylônes bénéficiant d'une exemption jusqu'à une certaine hauteur.	7	✓		✓				✓		
Il pourrait n'y avoir aucune consultation publique dans le cas de secteurs non résidentiels situés à une certaine distance de secteurs résidentiels.	7					✓		✓		
Aucune consultation publique n'est nécessaire si le règlement de zonage est respecté.	1					✓				
Aucune consultation publique n'est nécessaire dans le cas d'une colocation ou de pylônes érigés sur des structures existantes.	3			✓						
Aucune consultation publique n'est nécessaire dans le cas de structures temporaires (moins de six mois).	1			✓						
Consultation publique nécessaire si la distance est plus grande que prévu.	2							✓		
Consultation publique nécessaire si la hauteur est plus élevée que prévu.	3	✓						✓		
La tenue d'une réunion d'information publique ne sera peut-être pas nécessaire (il y a des exemptions, et les consultations peuvent être évitées à la discrétion de la localité).	6			✓		✓	✓			
Consultation nécessaire dans le cas d'une colocation.	1	✓								
Une consultation publique sera peut-être nécessaire même si les exigences sont respectées — évaluer l'impact.	1									
La Ville doit rédiger un procès-verbal des réunions de consultation.	1									
Les promoteurs doivent rédiger un procès-verbal des réunions de consultation.	11			✓		✓	✓	✓		
La Ville doit tenir un dossier des personnes-ressources auprès des citoyens.	1									
Les promoteurs doivent tenir un dossier des personnes-ressources auprès des citoyens.	9			✓		✓	✓	✓		
Les promoteurs doivent remettre un procès-verbal à la localité.	10					✓	✓	✓		
Les promoteurs doivent informer la localité de tout changement apporté à la proposition et expliquer comment répondre aux questions/pourquoi ils n'ont pas répondu à certaines des questions.	12			✓		✓	✓	✓		
Des preuves et des copies de l'avis doivent être remises à l'autorité locale.	3						✓			
Une preuve de l'affichage de l'avis doit être fournie.	1									
Les réactions des citoyens à l'avis doivent être transmises à l'autorité locale.	4						✓			
Il faudra peut-être organiser plusieurs réunions publiques.	1									
Évaluation de suivi du processus de consultation par les promoteurs et l'autorité locale.	1	✓								
L'autorité locale peut recommander l'évaluation environnementale s'il reste des problèmes de santé à résoudre après les consultations.	1							✓		
Pour favoriser une consultation permanente, une plaque comportant le nom de personnes-ressources doit être posée à la base de l'installation.	2									

Question	Nombre total	Langley	Oakville	Oakville	Delta	Surrey	North Saanich	Airdrie	Guelph	Port Moody
Parties avec lesquelles communiquer										
Ville, canton, conseil de district	10	✓			✓		✓			
Député local	1									
Industrie Canada	2									
Les propriétaires situés à une certaine distance	13	✓		✓		✓	✓	✓		
Les syndicats de copropriétaires situés à une certaine distance plutôt que tous les occupants des condos	2			✓						
Les groupes communautaires situés à une certaine distance	6	✓								
Tout autre groupe d'intérêt qui peut être touché	2	✓								
Tous les résidents touchés	2									
Les municipalités adjacentes situées à une certaine distance	2			✓						
Information transmise au public										
Emplacement proposé	11			✓			✓	✓		
Nom et adresse du propriétaire	1						✓			
Détails physiques concernant le pylône et les structures	11			✓			✓	✓		
Puissance et fréquence (sortie)	2									
Tout le matériel et les installations nécessaires	1						✓			
Date, heure et endroit des réunions publiques	9			✓						
Nom et numéro de téléphone d'une personne-ressource du promoteur	8			✓				✓		
Nom et numéro de téléphone d'une personne-ressource de l'autorité locale	4			✓						
Personne-ressource d'Industrie Canada	1									
Photos, dessins ou cartes de la région sur lesquels on indique l'emplacement du pylône et les distances.	4							✓		
« Trousse d'information » (non précisé — information transmise à la ville par le promoteur (comme ci-après)?)	1									
Toute l'information transmise par le promoteur à la ville	1									
Information concernant la santé et l'environnement	1									
La municipalité doit remettre une lettre de recommandation aux propriétaires ou aux parties concernées après la consultation.	2									
Manière de transmettre l'information										
Assemblée publique dans la zone générale concernée	10	✓			✓					
Séance d'information communautaire	1			✓						
Réunion de conseil municipal	1									
Journaux	8	✓					✓	✓		
Poste ordinaire	9			✓						
Liste d'envoi (fournie par la municipalité, payée par le promoteur)	6			✓		✓				
Affiche posée près de l'endroit proposé	3						✓			
Remise en main propre	1									
« Par écrit » (aucune méthode indiquée)	1						✓			
« Transmise » (aucune méthode indiquée)	1							✓		

Question	Nombre total	Langley	Oakville	Oakville	Delta	Surrey	North Saanich	Airdrie	Guelph	Port Moody
Délais prévus										
Avis aux citoyens : 1 ou 2 semaines avant la réunion	2					✓				
Avis aux citoyens : 2 à 4 semaines avant la réunion	8	✓					✓	✓		
Examen de la demande par les autorités locales : moins d'un mois	4							✓		
Examen de la demande par les autorités locales : moins de 2 mois	3			✓						
Examen de la demande par les autorités locales : moins de 3 mois	1									
Examen de la demande par les autorités locales : plus de 3 mois	1		✓							
15 jours ouvrables : le bureau de district prévient IC si les exigences concernant les consultations sont satisfaites, et donne son opinion concernant le permis en fonction de l'utilisation des terres	1									
14 jours : consultation préalable — les autres promoteurs doivent répondre par écrit	1	✓								
Suivi entre les promoteurs et les autorités locales afin d'évaluer le processus de consultation : rencontre dans moins d'un an	1	✓								
COLOCATION										
Les promoteurs doivent communiquer avec les autres promoteurs et leur demander s'ils sont intéressés à partager le même territoire et à discuter de colocation.	9	✓			✓		✓			
Envoyer une copie de la correspondance aux autorités locales	4						✓			
Réunion entre promoteurs s'il y en a plusieurs qui veulent s'installer dans la région.	1	✓								
Encouragée	9	✓	✓		✓	✓				
Colocation OU installations camouflées (mutuellement exclusives)	1			✓						
On encourage la colocation des pylônes à rayon précis.	1	✓								
Les promoteurs doivent expliquer pourquoi la colocation n'est pas une solution de rechange viable à l'installation d'un nouveau pylône.	10	✓	✓		✓	✓		✓		
De nouveaux pylônes peuvent être érigés au même endroit si la colocation est impossible (sur les plans structurel ou technologique).	9	✓	✓		✓	✓			✓	
Les demandes d'installation de pylônes dans des zones de colocation doivent être accompagnées des lettres d'acceptation des autres promoteurs.	1					✓				
On peut exiger d'un promoteur qu'il s'engage à accepter d'autres fournisseurs le cas échéant.	1									
EMPLACEMENT ET CONCEPTION										
Concevoir des pylônes en fonction du nombre de promoteurs en colocation.	1				✓					
Les pylônes doivent être conçus en vue d'accueillir d'autres utilisateurs (même s'il n'y a aucun accord de colocation préalable).	2					✓				
On favorise l'installation de pylônes sur les toits et les structures existantes.	11		✓	✓		✓				✓
On favorise les antennes unipolaires ou les conceptions camouflées.	4				✓	✓			✓	
Exigences relatives à la distance ou au retrait (des résidences, des établissements ou des routes)	12		✓	✓		✓			✓	✓
Exigences quant à la distance (par rapport aux autres pylônes)	1		✓							
Endroits déconseillés	11				✓	✓			✓	
Endroits interdits	2									✓
Exigences quant à la hauteur	7		✓		✓	✓				✓
Le promoteur doit justifier la hauteur du pylône.	1									
Exigences liées au fait de s'installer sur des terres appartenant au district	2									

Question	Nombre total	Langley	Oakville	Oakville	Delta	Surrey	North Saanich	Airdrie	Guelph	Port Moody
Nombre précis de pylônes par parcelle de terrain	1									✓
Atténuation des aspects visuels des pylônes à l'aide de peinture, d'une clôture décorative, d'un écran, d'un aménagement paysager, etc.)	17		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Éviter dans la mesure du possible toute particularité naturelle importante (non définie)	1			✓						
Protéger la végétation naturelle	5						✓		✓	
Protéger les oiseaux	2									
Essayer de ne pas causer de préjudices esthétiques pour les propriétés avoisinantes	4								✓	
Espace de stationnement ou accès à la route	5		✓							
Limites de l'éclairage. On déconseille l'éclairage sauf pour des raisons de sécurité.	5		✓						✓	
Pas d'affiche ou de matériel qui n'est pas directement relié à l'équipement, au pylône ou aux installations de télécommunications.	8		✓	✓						
On doit accorder la priorité aux fournisseurs de services d'urgence.	1									
PLAN DE L'EMPLACEMENT/PROPOSITION DE PYLÔNE										
Inclure un portrait « avant » et « après ».	4		✓							

Question	North Vancouver (C.-B.) Mai 1999	Caledon (Ont.) ?	Bighorn (Alb.) Janvier 1999	Markham (Ont.) Juin 2002	Colwood (C.-B.) Mai 2002	Sudbury (Ont.) Janvier 2002	Strathcona (Alb.) Déc. 2001	Chatham / Kent (Ont.) 2000	Edmonton (Alb.) 1997	London (Ont.) 2003 - projet
Démontez le pylône s'il est désactivé ou inutilisé depuis une certaine période.		✓	✓	✓			✓	✓		
CONSULTATION										
Aucune consultation publique n'est nécessaire dans le cas d'installations placées sur des propriétés privées non résidentielles.										
Aucune consultation publique n'est nécessaire dans le cas de pylônes bénéficiaire d'une exemption jusqu'à une certaine hauteur.				✓		✓	✓	✓		
Il pourrait n'y avoir aucune consultation publique dans le cas de secteurs non résidentiels situés à une certaine distance de secteurs résidentiels.	✓			✓		✓	✓	✓		
Aucune consultation publique n'est nécessaire si le règlement de zonage est respecté.										
Aucune consultation publique n'est nécessaire dans le cas d'une colocation ou de pylônes érigés sur des structures existantes.				✓		✓				
Aucune consultation publique n'est nécessaire dans le cas de structures temporelles (moins de six mois).										
Consultation publique nécessaire si la distance est plus grande que prévu.									✓	
Consultation publique nécessaire si la hauteur est plus élevée que prévu.									✓	
La tenue d'une réunion d'information publique ne sera peut-être pas nécessaire (il y a des exemptions, et des consultations peuvent être évitées à la discrétion de la localité).				✓		✓	✓			
Consultation nécessaire dans le cas d'une colocation.										
Une consultation publique sera peut-être nécessaire même si les exigences sont respectées — évaluer l'impact.									✓	
La Ville doit rédiger un procès-verbal des réunions de consultation.										✓
Les promoteurs doivent rédiger un procès-verbal des réunions de consultation.		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
La Ville doit tenir un dossier des personnes-ressources auprès des citoyens.										✓
Les promoteurs doivent tenir un dossier des personnes-ressources auprès des citoyens.		✓			✓		✓	✓	✓	
Les promoteurs doivent remettre un procès-verbal à la localité		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Les promoteurs doivent informer la localité de tout changement apporté à la proposition et expliquer comment répondre aux questions/pourquoi ils n'ont pas répondu à certaines des questions.		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Des preuves et des copies de l'avis doivent être remises à l'autorité locale.		✓					✓			
Une preuve de l'affichage de l'avis doit être fournie.		✓								
Les réactions des citoyens à l'avis doivent être transmises à l'autorité locale.		✓	✓	✓						
Il faudra peut-être organiser plusieurs réunions publiques.					✓					
Évaluation de suivi du processus de consultation par les promoteurs et l'autorité locale.										
L'autorité locale peut recommander l'évaluation environnementale s'il reste des problèmes de santé à résoudre après les consultations.										
Pour favoriser une consultation permanente, une plaque comportant le nom de personnes-ressources doit être posé à la base de l'installation.		✓		✓						

Question	North Vancouver	Caledon	Bighorn	Markham	Colwood	Sudbury	Strathcona	Chatham / Kent	Edmonton	London
Parties avec lesquelles communiquer										
Ville, canton, conseil de district		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Député local					✓					
Industrie Canada		✓				✓				
Les propriétaires situés à une certaine distance	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓
Des syndicats de copropriétaires situés à une certaine distance plutôt que tous les occupants des condos				✓						
Les groupes communautaires situés à une certaine distance		✓		✓	✓		✓		✓	
Tout autre groupe d'intérêt qui peut être touché									✓	
Tous les résidents touchés		✓			✓					
Les municipalités adjacentes situées à une certaine distance				✓						
Information transmise au public										
Emplacement proposé		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nom et adresse du propriétaire										
Détails physiques concernant le pylône et les structures		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Puissance et fréquence (sortie)					✓	✓				
Tout le matériel et les installations nécessaires										
Date, heure et endroits des réunions publiques		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nom et numéro de téléphone d'une personne-ressource du promoteur				✓	✓		✓	✓	✓	✓
Nom et numéro de téléphone d'une personne-ressource de l'autorité locale				✓				✓		✓
Personne-ressource d'Industrie Canada					✓					
Photos, dessins ou cartes de la région sur lesquels on indique l'emplacement du pylône et les distances.		✓			✓	✓				
« Trousse d'information » (non précisé — information transmise à la ville par le promoteur (comme ci-après)?)				✓						
Toute l'information transmise par le promoteur à la ville					✓					
Information concernant la santé et l'environnement					✓					
La municipalité doit remettre une lettre de recommandation aux propriétaires ou aux parties concernées après la consultation.								✓		✓
Manière de transmettre l'information										
Assemblée publique dans la zone générale concernée		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Séance d'information communautaire										
Réunion du conseil municipal					✓					
Journaux		✓			✓	✓	✓			✓
Poste ordinaire		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Liste d'envoi (fournie par la municipalité, payée par le promoteur)						✓	✓	✓	✓	
Affiche posée près de l'endroit proposé		✓					✓			
Remise en main propre					✓					
« Par écrit » (aucune méthode indiquée)										
« Transmise » (aucune méthode indiquée)										

Question	North Vancouver	Caledon	Bighorn	Markham	Colwood	Sudbury	Strathcona	Chatham / Kent	Edmonton	London
Délais prévus										
Avis aux citoyens : 1 ou 2 semaines avant la réunion					✓					
Avis aux citoyens : 2 à 4 semaines avant la réunion	✓	✓					✓		✓	✓
Examen de la demande par les autorités locales : moins d'un mois				✓ s'il n'y a pas de consultation				✓		✓ s'il n'y a pas de consultation
Examen de la demande par les autorités locales : moins de 2 mois		✓								✓ s'il n'y a pas de consultation
Examen de la demande par les autorités locales : moins de 3 mois				✓						
Examen de la demande par les autorités locales : plus de 3 mois										
15 jours ouvrables : le bureau de district prévient IC si les exigences concernant les consultations sont satisfaites, et donne son opinion concernant le permis en fonction de l'utilisation des terres									✓	
14 jours : consultation préalable — les autres promoteurs doivent répondre par écrit.										
Suivi entre les promoteurs et les autorités locales afin d'évaluer le processus de consultation : rencontre dans moins d'un an.										
COLOCATION										
Les promoteurs doivent communiquer avec les autres promoteurs et leur demander s'ils sont intéressés à partager le même territoire et à discuter de colocation.			✓		✓	✓	✓	✓		✓
Faire parvenir une copie de la correspondance aux autorités locales.					✓		✓	✓		
Réunion entre promoteurs s'il y en a plusieurs qui veulent s'installer dans la région.										
Encouragée			✓	✓		✓	✓			✓
Colocation OU installations camouflées (mutuellement exclusives)										
On encourage la colocation des pylônes à rayon précis.										
Les promoteurs doivent expliquer pourquoi la colocation n'est pas une solution de rechange viable à l'installation d'un nouveau pylône.		✓			✓	✓		✓		✓
De nouveaux pylônes peuvent être érigés au même endroit si la colocation est impossible (sur les plans structurel ou technologique).			✓		✓	✓	✓			
Les demandes d'installation de pylônes dans des zones de colocation doivent être accompagnées des lettres d'acceptation des autres promoteurs.										
On peut exiger d'un promoteur qu'il s'engage à accepter d'autres fournisseurs le cas échéant.				✓						
EMPLACEMENT ET CONCEPTION										
Concevoir des pylônes en fonction du nombre de promoteurs en colocation.										
Les pylônes doivent être conçus en vue d'accueillir d'autres utilisateurs (même s'il n'y a aucun accord de colocation préalable).							✓			
On favorise l'installation de pylônes sur les toits et les structures existantes.	✓	✓	✓	✓		✓	✓			✓
On favorise les antennes unipolaires ou les conceptions camouflées.								✓		

Question	North Vancouver	Caledon	Bighorn	Markham	Colwood	Sudbury	Strathcona	Chatham / Kent	Edmonton	London
Exigences relatives à la distance ou au retrait (des résidences, des établissements ou des routes)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Exigences quant à la distance (par rapport aux autres pylônes)										
Endroits déconseillés		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Endroits interdits							✓			
Exigences quant à la hauteur			✓	✓			✓			
Le promoteur doit justifier la hauteur du pylône.						✓				
Exigences liées au fait de s'installer sur des terres appartenant au district	✓	✓								
Nombre précis de pylônes par parcelle de terrain										
Atténuation des aspects visuels des pylônes à l'aide de peinture, d'une clôture décorative, d'un écran, d'un aménagement paysager, etc.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Éviter dans la mesure du possible toute particularité naturelle importante (non définie)										
Protéger la végétation naturelle		✓					✓	✓		
Protéger les oiseaux			✓				✓			
Essayer de ne pas causer de préjudices esthétiques pour les propriétés avoisinantes	✓	✓		✓						
Espace de stationnement ou accès à la route		✓		✓		✓				✓
Limites de l'éclairage. On déconseille l'éclairage sauf pour les raisons de sécurité			✓		✓		✓			
Pas d'affiche ou de matériel qui n'est pas directement relié à l'équipement, au pylône ou aux installations de télécommunications.				✓	✓	✓	✓	✓		✓
On doit accorder la priorité aux fournisseurs de services d'urgence.					✓					
PLAN DE L'EMPLACEMENT/PROPOSITION DE PYLÔNE										
Inclure un portrait « avant » et « après ».		✓						✓		✓

Annexe F - Données comparatives sur la réglementation

La présente analyse comparative a été rédigée par Kirsten Drake-McKnight, étudiante en droit (3^e année) à l'Université du Nouveau-Brunswick.

Données comparatives sur la réglementation de la sélection des emplacements d'antennes en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis

La présente sous-section du rapport final offre un aperçu de la réglementation de la sélection des emplacements d'antennes dans quatre pays. Conformément à son mandat, le Comité consultatif national sur les pylônes d'antenne doit présenter des recommandations relatives à six questions stratégiques touchant la sélection des emplacements des pylônes d'antenne radio au Canada. À cette fin, il est logique d'examiner comment ces questions sont traitées dans des pays semblables au nôtre.

L'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis ont été choisis pour cette analyse comparative en raison de leurs similitudes culturelles et économiques avec le Canada. Dans ces cinq pays, les marchés ainsi que le développement et l'adoption des technologies sont tout à fait comparables. Le Canada, le Royaume-Uni et l'Australie ont un patrimoine juridique commun. L'Australie et le Canada ont établi des dispositions très semblables en matière de réglementation de la radio. Le Canada et des États-Unis, en raison de la circulation incessante de personnes, de produits et de signaux de communication entre leurs frontières, ont souvent été considérés et traités comme un seul marché de produits et de services, y compris l'industrie des produits et services de radiocommunications. À quelques exceptions près, les deux pays présentent d'importantes similitudes en ce qui concerne leurs industries de la radiodiffusion et autres industries de radiocommunications, ainsi que les utilisateurs des radiocommunications en général; et leurs politiques de réglementation de la radio ont été harmonisées en grande majorité.

Australie

a. Réglementation

Les parlements des États australiens sont assujettis à la Constitution nationale ainsi qu'à leurs Constitutions respectives, mais les lois fédérales sont souveraines. Des organismes gouvernementaux locaux sont créés par la législation aux niveaux des États et des territoires. En pratique, les différents paliers de gouvernement collaborent dans de nombreux secteurs, p. ex. les télécommunications et la réglementation des radiocommunications. *L'Australian*

Communications Authority (ACA) est chargée de réglementer les télécommunications et les radiocommunications et, à ce titre, de promouvoir l'auto-réglementation dans l'industrie et de gérer le spectre des fréquences radioélectriques.

La *Loi de 1997 sur les télécommunications* [*Telecommunications Act 1997*¹] vise à assurer un équilibre entre les besoins des compagnies de téléphone et les droits des propriétaires, occupants et résidents locaux. La *Loi* établit des dispositions pour l'approbation de la plupart des installations de télécommunications, p. ex. câble aérien large bande, et de la majorité des pylônes de télécommunications du service mobile, dont la mise en application relève des autorités des États et territoires concernés, en général à l'échelle locale. Dans une large mesure, l'aménagement d'installations de télécommunications en Australie doit être approuvé dans le cadre de plans d'aménagement locaux, et les administrations d'aménagement peuvent définir leurs propres processus et exigences de consultation dans le cas des emplacements qui exigent des demandes de aménagement. Le Code industriel (*Industry Code*) de l'*Australian Communications Industry Forum (Deployment of Radiocommunications Infrastructure)*² définit les étapes que doivent suivre les entreprises de télécommunications pour la sélection de l'emplacement de stations de base dans le cas des installations à faible impact, lesquelles sont définies dans la *Telecommunications (Low Impact Facilities) Determination 1997*.³ Le Code industriel complète les systèmes de réglementation locaux, d'État ou fédéral, mais il ne peut pas les modifier. En général, la permission des administrations locales est nécessaire pour l'aménagement, et les lois des États et des territoires doivent être respectées. Dans le domaine des télécommunications, les autorités gouvernementales des États et des territoires appliquent de plus en plus des contrôles en vertu de la loi, p. ex. directives en matière de conception et de choix des emplacements, et contrôles en matière de protection du patrimoine. En outre, le

¹ *Telecommunications Act 1997* (Cth.) Internet : SCALEplus: Australian Attorney General's Department <<http://scaleplus.law.gov.au/html/pasteact/2/3021/top.htm>>.

² Australian Communications Industry Forum, *Industry Code: Deployment of Radiocommunications Infrastructure*, 2002, Internet : <www.acif.org.au> [Industry Code]. Le Code industriel devrait être modifié à la fin de 2004 ou au début de 2005.

³ *Telecommunications (Low Impact Facilities) Determination 1997* (Cth.) Internet : SCALEplus: Australian Attorney General's Department <<http://scaleplus.law.gov.au/html/instruments/0/30/0/2003111101.htm>>. Voir aussi Australian Communications Authority, *Fact Sheet: Installation of Telecommunications Facilities – A Guide for Consumers*, Internet : <http://www.aca.gov.au/consumer_info/fact_sheets/consumer_fact_sheets/fsc30.htm> for clarification of « low impact facility ».

*Telecommunications Code of Practice 1997*⁴ aborde le processus de notification applicable aux installations à faible impact, et exige le respect de certaines dispositions du Code industriel. Le Code industriel et le *Telecommunications Code of Practice* semblent se recouper en bonne partie du point de vue de leur contenu, et ils se ressemblent du point de vue de leur libellé. Bien que les codes soient facultatifs, on s'attend que les participants de l'industrie adhèrent aux codes pertinents par voie de signature, se trouvant ainsi assujettis aux dispositions établies et aux sanctions prévues en cas de non-respect.

b. Consultation

Les administrations locales d'aménagement peuvent définir leurs propres processus et exigences de consultation dans le cas des emplacements pour lesquels des demandes d'aménagement sont requises, et la plupart des administrations locales de l'Australie exigent que les entreprises de télécommunications consultent les membres de la collectivité conformément à leur processus régissant les demandes de aménagement. Le Code industriel exige que les entreprises de télécommunications établissent des plans de consultation de la collectivité locale avant d'entreprendre l'édification d'un pylône. Bien que le Code industriel ne s'applique qu'aux installations à faible impact, c'est un outil utile aux collectivités pour l'établissement de plans de consultation relatifs à tous les types d'installations. L'annexe D du Code industriel indique comment élaborer un plan de consultation. En outre, elle présente une liste des éléments à inclure dans ce plan.

i. Notification

Bien que les entreprises de télécommunications n'aient pas à aviser le grand public en ce qui concerne les installations et les liaisons radio fixes de faible puissance RF, en raison justement de leur faible puissance, elles sont tenues d'aviser le conseil municipal, le directeur des services municipaux ainsi que les propriétaires et occupants des terres qui sont très proches de ces installations.⁵ Le Code industriel précise que si l'emplacement proposé est près d'immeubles à logements multiples, tous les occupants de ces immeubles doivent être avisés.⁶ En outre, les entreprises de télécommunications doivent consulter le propriétaire de l'emplacement, le conseil municipal et toute autre partie intéressée ou touchée, p. ex. locataires, associations de développement communautaire (*progress associations*), groupes de parents,

⁴ *Telecommunications Code of Practice 1997* (Cth.) Internet : SCALEplus: Australian Attorney General's Department < <http://scaleplus.law.gov.au/html/instruments/0/30/0/2003102801.htm>>.

⁵ Industry Code, 5.3.

⁶ *Ibid.* 5.5.6.

groupes sportifs, comités de santé et de sécurité au travail, et habitants de municipalités voisines qui vivent très près d'un emplacement proposé. Le Code industriel invite les entreprises de télécommunications à communiquer avec les conseils municipaux afin de déterminer les personnes qui pourraient être touchées et les meilleurs moyens de les aviser. Dans le cas d'un projet d'installation à un emplacement existant, il n'est pas nécessaire d'établir un plan de consultation de la collectivité. L'entreprise de télécommunications doit alors plutôt publier un avis de mise en chantier dans un journal diffusé dans la région visée.⁷

ii. Information

Le Code industriel précise que le public devrait avoir accès à une information à jour sur les normes et les risques éventuels pour la santé. À cette fin, le gouvernement australien consacre chaque année au moins un million de dollars à la recherche, et l'Australian Communications Authority suit de près les progrès scientifiques à l'étranger. De plus, en vertu du Code industriel, l'industrie devrait aussi se tenir au fait des progrès scientifiques et partager avec le public l'information nouvelle, mais il y a peu de renseignements qu'une entreprise de télécommunications est tenue de fournir au public. Le Code exige plutôt que l'information soit communiquée sans frais, sur demande. L'information à fournir obligatoirement comprend la description de l'infrastructure RF, la fréquence d'exploitation, les zones où le rayonnement RF est dangereux, les déclarations de conformité et les niveaux d'exposition aux rayonnements électromagnétiques. Les entreprises de télécommunications sont tenues de révéler la source de l'information scientifique ou des citations incluses dans leur communication et d'indiquer d'autres sources d'information sur le sujet. En outre, les entreprises de télécommunications ne doivent pas affirmer dans leurs communications que l'absence de preuves scientifiques signifie l'absence de risques des rayonnements RF pour la santé.⁸

En ce qui concerne la façon de communiquer l'information, le Code industriel exige que l'entreprise de télécommunications fournisse le numéro de téléphone d'une personne-ressource. L'entreprise de télécommunications est également tenue d'afficher un avis de mise en chantier à l'emplacement projeté, à un endroit bien visible pour tous, et à l'y laisser jusqu'à la fin des travaux de construction. Cet avis doit comprendre des renseignements sur la façon de présenter des observations. Si la construction a lieu dans une zone résidentielle et qu'un panneau ne peut pas être installé, l'entreprise de télécommunications doit aviser les propriétaires et occupants des

⁷ *Ibid.* 5.6.3.

⁸ *Ibid.* 6.

terres environnantes.⁹ Une liste d'« outils de consultation » figure à l'annexe D. Ces méthodes de communication de l'information au public ne sont que des suggestions; il est reconnu que le type et le nombre d'outils utilisés varieront selon la proposition, les intervenants et le niveau de préoccupation exprimé par la collectivité. L'objectif le plus important est que l'information soit facile à comprendre et que les intéressés soient clairement informés des moyens de faire connaître leurs réactions au projet. Après la consultation, les entreprises de télécommunications doivent respecter le Code industriel et présenter au conseil municipal un rapport sur les réponses obtenues lors de la consultation, rapport qui sera également communiqué au public sur demande écrite.¹⁰

iii. Délais

Selon le *Code of Practice*, avis doit être donné par écrit au moins dix (10) jours avant que l'entreprise de télécommunications entreprenne une activité à faible impact. Le Code industriel précise que le conseil municipal a cinq (5) jours ouvrables à partir de la date de l'avis pour présenter des observations écrites sur le plan de consultation proposé par l'entreprise de télécommunications. L'entreprise de télécommunications ne peut pas entreprendre la consultation avant d'avoir étudié tous les points soulevés à ce sujet par le conseil municipal, et d'y avoir répondu par écrit.¹¹ Après avoir proposé la construction, l'entreprise de télécommunications doit accorder au moins 20 jours ouvrables au conseil municipal, et au moins dix jours ouvrables à la collectivité, pour présenter des observations sur la proposition. L'entreprise de télécommunications doit répondre aux demandes d'information « dans les meilleurs délais » (bien que cette expression ne soit pas définie), mais elles doit accuser réception des plaintes par écrit dans les dix jours ouvrables suivant leur réception.¹²

c. Normes de santé et de sécurité

En vertu du Code industriel, l'entreprise de télécommunications doit concevoir l'infrastructure de l'emplacement de manière à réduire le plus possible l'exposition aux rayonnements électromagnétiques, en respectant les niveaux d'exposition établis. Elle doit aussi soumettre une estimation des niveaux d'exposition avant le début des travaux, et fournir au public, sur demande, des renseignements sur l'évaluation des rayonnements électromagnétiques. La norme de l'*Australian Radiation Protection and Nuclear Safety Agency* (ARPANSA)

⁹ *Ibid.* 5.5.6.

¹⁰ *Ibid.* 5.5.10.

¹¹ *Ibid.* 5.4.

¹² *Ibid.* 5.5.9, 5.5.6, 7.3.

intitulée *Radiation Protection Standard for Maximum Exposure Levels to Radiofrequency Fields – 3kHz to 300 GHz*¹³ s'applique à tous les émetteurs et antennes sur service téléphonique mobile. Elle établit les niveaux d'exposition à ne pas dépasser en tout lieu où il existe un risque raisonnable d'exposition du public. Les normes prévoient d'importantes marges de sécurité et établissent des seuils nettement inférieurs au niveau pour lequel des effets nocifs pour la santé ont été démontrés. La *Loi de 1997 sur les télécommunications [Telecommunications Act 1997]* oblige les entreprises de télécommunications à respecter les normes de l'industrie et le *Code of Practice*.

L'*Australian Communications Authority* a établi une norme impérative applicable à l'exposition des personnes aux rayonnements électromagnétiques sous le titre *Radiocommunications (Electromagnetic Radiation – Human Exposure)*.¹⁴ Cette norme prescrit des limites d'exposition aux rayonnements émis par les émetteurs de radiocommunications mobiles et portatifs, les pylônes de radiodiffusion, les stations de base du service mobile et certaines stations de radioamateur. L'*Australian Communications Authority* inspecte les installations et vérifie au hasard les dossiers de conformité; elle effectue aussi des inspections et vérifications en réponse à des plaintes écrites et dans les cas de brouillage des communications.¹⁵

d. Approche de précaution

L'Australie a adopté une approche de précaution. Le Code industriel oblige les entreprises de télécommunications à consulter la collectivité et à adopter une approche de précaution en matière de planification, d'installation et d'exploitation, afin de réduire le plus possible les émissions RF inutiles ou fortuites.¹⁶ Ces précautions sont appliquées même si l'ARPANSA a effectué des vérifications des stations de base du service téléphonique mobile et a constaté que les rayonnements de ces installations étaient très inférieurs aux limites

¹³ *Radiation Protection Standard for Maximum Exposure Levels to Radiofrequency Fields – 3kHz to 300 GHz* Internet : Australian Radiation Protection and Nuclear Safety Agency <http://www.arpansa.gov.au/rps_pubs.htm>.

¹⁴ *Radiocommunications (Electromagnetic Radiation – Human Exposure) Standard 2003* Internet : Australian Communications Authority <http://www.aca.gov.au/aca_home/legislation/standards/emrstd1_2003.pdf>

¹⁵ Australian Communications Authority, *Human Exposure to Radiofrequency Electromagnetic Radiation: Information for Licencees of Radiocommunication Transmitters*, (Melbourne: Australian Communications Authority, 2003) 6, 11.

¹⁶ Industry Code 5.2.

admissibles.¹⁷ Les entreprises de télécommunications sont tenues de respecter les exigences en ce qui concerne les niveaux de puissance nécessaires, la réduction maximale de l'exposition du public aux rayonnements électromagnétiques, les emplacements d'intérêt névralgique pour la collectivité (p. ex. écoles, hôpitaux), les sites patrimoniaux, les caractéristiques physiques du terrain, les politiques de planification, les résultats des processus de consultation, le brouillage RF et les contraintes ou possibilités de co-emplacement. Les procédures écrites des entreprises de télécommunications visant la sélection des emplacements doivent être communiquées au public sur demande.¹⁸

e. Résolution des litiges

Les exigences relatives à l'emplacement doivent être négociées entre les conseils municipaux, les membres de la collectivité et l'industrie. La *Loi de 1997 sur les télécommunications* établit un ombudsman de l'industrie des télécommunications à qui les petites entreprises et les consommateurs résidentiels peuvent faire appel pour trouver d'autres solutions en cas de litiges. L'ombudsman s'occupe principalement des questions de prestation de service, mais il peut aussi entendre des litiges touchant des infractions aux codes de pratique de l'industrie. Il est considéré comme une autorité de « dernier recours », et l'entreprise de télécommunications doit respecter ses directives.¹⁹ Une autre voie de règlement des litiges consiste à faire appel à la Cour fédérale, qui peut imposer des pénalités financières à l'entreprise de télécommunications lorsque celle-ci déroge au Code, enfreignant ainsi les directives de l'Australian Communications Authority.²⁰

f. Sélection de l'emplacement

La *Loi de 1997 sur les télécommunications* établit des limites de hauteur et de bruit pour les installations à faible impact, ainsi que des dispositions sur la remise en état du sol. Elle oblige le propriétaire à agir selon les règles de l'art afin de protéger l'environnement, de protéger la sécurité des personnes et des biens, de perturber le moins possible la circulation et l'utilisation du sol, de réduire le plus possibles les dommages au sol et de prendre toutes les mesures

¹⁷ Australian Communications Authority, *Electromagnetic Radiation and 3G Mobile Phones* (Consumer Fact Sheet), 2003, Internet : <http://www.aca.gov.au/consumer_info/fact_sheets/consumer_fact_sheets/fsc87.htm>.

¹⁸ Industry Code 5.1.

¹⁹ *Telecommunications Code of Practice 1997*, 2.37.

²⁰ Australian Communications Authority, *Frequently Asked Questions: Deployment of Radiocommunications Infrastructure Industry Code*, 2004, Internet : <http://www.aca.gov.au/consumer_info/frequently_asked_questions/radcomdeployment.htm>.

raisonnables pour remettre le sol dans l'état où il était avant le début des travaux. Plusieurs de ces conditions ne sont toutefois par définies. Les installations à faible impact peuvent être installées sans l'approbation des administrations locales, mais elles doivent être conformes à la *Loi de 1997 sur les télécommunications*, au *Telecommunications Code of Practice* et au Code industriel. Les autres installations (y compris les pylônes de télécommunications) sont régies par les lois des territoires et des États. Le Code industriel ne touche pas la question des mérites d'un emplacement. Les entreprises de télécommunications doivent tenir compte de nombreux facteurs dans la sélection d'un emplacement, tous ces facteurs étant jugés d'importance égale. Après les avoir examinés, les entreprises de télécommunications peuvent sélectionner l'emplacement qu'ils jugent le meilleur pour l'infrastructure. De plus, le Code industriel ne précise pas de distances de recul. C'est à l'industrie et aux administrations locales de déterminer la distance à respecter par rapport à l'intensité du rayonnement RF.

g. Co-emplacement

Le Code industriel reconnaît les aspects positifs et négatifs du co-emplacement. Il exige que le co-emplacement soit envisagé, mais non aux dépens d'autres considérations jugées importantes pour les conseils municipaux et les collectivités.²¹ Les entreprises de télécommunications doivent envisager un co-emplacement avec d'autres entreprises de télécommunications et présenter au conseil municipal leur évaluation des données de co-emplacement. Le *Telecommunications Code of Practice 1997* exige que les entreprises de télécommunications prennent toutes les mesures raisonnables pour déterminer si les installations en place peuvent être utilisées. Souvent, toutefois, les entreprises de télécommunications établiront des installations à faible impact au lieu d'obtenir l'approbation d'aménagement nécessaire au co-emplacement.

h. Valeur des propriétés

Le Code industriel reconnaît que la valeur des propriétés est une question d'intérêt pour les collectivités, mais il n'en traite pas directement. Le traitement de cette question est déterminé par l'examen des observations du public sur les impacts visuels dans le cadre de la consultation, et par l'approche de précaution.²²

²¹ Industry Code, e.

²² *Ibid.*

Nouvelle-Zélande

a. *Réglementation*

Le régime parlementaire de Nouvelle-Zélande ressemble beaucoup à celui de l’Australie, et le gouvernement néo-zélandais est également conseillé par ses ministères en matière de stratégie. Le ministère de l’Environnement (*Ministry for the Environment* - MOE) travaille en étroite collaboration avec le gouvernement à titre de conseiller pour la rédaction des lois, des politiques, des normes et des directives environnementales de Nouvelle-Zélande. En outre, le MOE surveille la mise en pratique de ces dispositions et prend les mesures voulues pour les améliorer. Le ministère de la Santé (*Ministry of Health*) est le principal agent et conseiller du gouvernement en matière de santé et d’incapacité. Le ministère du Développement économique (*Ministry of Economic Development*) élabore et coordonne des orientations stratégiques en matière de développement économique, régional et industriel; il conseille en outre le gouvernement en ce qui concerne l’exploitation et la réglementation de certains marchés et industries, y compris les secteurs de l’énergie et des télécommunications.

Conjointement, le ministère de la Santé, le ministère de l’Environnement et le gouvernement ont établi des directives nationales pour la gestion des effets des émetteurs radiofréquences en Nouvelle-Zélande (*National Guidelines for Managing the Effects of Radiofrequency Transmitters*).²³ Ces directives expliquent la stratégie du pays à l’égard des pylônes d’antennes et le processus de consultation entre l’industrie, les citoyens et le gouvernement. Chaque district peut concevoir et mettre en oeuvre son propre plan pour la sélection des emplacements d’antennes, car les objectifs, les politiques et les méthodes varient d’un district à l’autre. La *Loi de 1991 sur la gestion des ressources* [*Resource Management Act 1991*²⁴ (RMA)] établit des règles de sélection des emplacements d’antennes, qui sont principalement axées sur les questions environnementales. Chaque district doit se conformer à la

²³ New Zealand, Ministry for the Environment & Ministry of Health, *National Guidelines for Managing the Effects of Radiofrequency Transmitters* Internet : Ministry for the Environment <www.mfe.govt.nz/publications/rma/radio-freq-guidelines-dec00.pdf> [National Guidelines].

²⁴ *Resource Management Act 1991* (N.Z.), 1991/69 Internet : Public Access to Legislation Project <<http://www.legislation.govt.nz/>>.

RMA. Les directives, bien qu'elles ne soient pas impératives, sont en général respectées; elles laissent à chaque district une large marge de manoeuvre pour les adapter à son propre plan. Les normes de sécurité de Nouvelle-Zélande²⁵ sont également facultatives mais généralement respectées.

b. Consultation

Le choix de méthodes particulières de communication de l'information relève des experts en communication de la collectivité et de l'industrie, car ce sont les mieux placés pour juger des méthodes qui seront les plus efficaces dans chaque district. Presque tous les éléments des consultations publiques, y compris le niveau de consultation et les délais, sont laissés à la discrétion des administrations locales et de l'industrie.²⁶ La plupart des districts exigent une forme ou une autre de consultation publique, et certains ont fait de la consultation publique une étape obligatoire du processus de sélection des emplacements.²⁷

i. Information

Il est recommandé qu'une information à jour sur les risques pour la santé soit communiquée au public, particulièrement en ce qui concerne la façon dont les scientifiques déterminent les risques des rayonnements RF pour la santé, comment ils déterminent les niveaux d'exposition généralement considérés comme sans danger, et comment les constatations scientifiques servent à établir les niveaux d'exposition dans la politique sur la santé publique. Il est aussi recommandé de fournir de l'information sur le respect des meilleures pratiques par l'industrie, la raison des divergences d'opinions dans le milieu scientifique au sujet des risques pour la santé, et les niveaux variables d'exposition aux rayonnements de différents types de pylônes (p. ex. téléphonie cellulaire, radio, télévision). Les directives recommandent en outre que les entreprises de télécommunications et les conseils municipaux diffusent de l'information sur tous programmes de vérification au hasard, sur les résultats de ces programmes et sur les résultats positifs des communications entre l'industrie et la collectivité.²⁸

²⁵ Standards New Zealand, *Radiofrequency Radiation – Maximum Exposure Levels 100kHz – 300 GHz* NZS6609:1990 Part 1 (1985). Un résumé est présenté dans le Code industriel [Industry Code] : 67-68, 16-24.

²⁶ National Guidelines, 31-32, 36.

²⁷ New Zealand, Christchurch City Council, « Council Develops New Option for Mobile Phone Sites » Internet : <<http://archived.ccc.govt.nz/mediareleases/2001/July/CouncilDevelopsNewOptionForMobilePhoneSites.asp>>.

²⁸ National Guidelines, 16, 49, 52.

Bien que les directives ne prescrivent pas de méthodes particulières pour la communication de l'information au public (p. ex. journaux, feuillets), elles indiquent précisément comment les représentants de l'industrie, du conseil municipal et des administrations locales d'aménagement doivent communiquer avec les citoyens.²⁹ Elles précisent très nettement que ni le gouvernement, ni les membres de l'industrie ne doivent écarter les préoccupations en matière de santé en les déclarant non scientifiques ou irrationnelles, car elles sont pertinentes pour le public. Les directives défendent la communication des risques, c.-à-d. la diffusion publique d'une information à jour sur les risques pour la santé et les moyens de gérer ces risques, et la prise de mesures en réponse aux préoccupations des citoyens dans les cas où il existe des solutions de rechange économiques ou sans frais. Les directives conseillent aux représentants de l'industrie d'être prudents lorsqu'ils comparent les risques du rayonnement RF à d'autres risques, afin de ne pas banaliser les craintes des citoyens. Le public devrait participer au processus en tant que partenaire légitime, et les représentants des parties devraient bien définir le rôle attendu du public dans ce processus. Des suggestions détaillées sont présentées en ce qui concerne l'interaction de l'industrie et du public :

- * Les citoyens coopèrent mieux avec un unique représentant de l'industrie honnête et digne de confiance, qui traite les membres de la collectivité avec respect.
- * Cette personne doit avoir des compétences en matière de communication des risques, et savoir écouter.
- * Elle doit pouvoir communiquer sans être trop technique ou défensive, mais sans omettre aucune information importante.
- * La présence d'un seul représentant de l'industrie relativement à une proposition d'antenne limitera les messages conflictuels et le sentiment des citoyens que le dossier n'avance pas parce qu'ils doivent sans cesse ré-expliquer leurs points de vue à différents représentants.

Les directives invitent instamment les représentants à discuter franchement des incertitudes, car les éviter inciterait les citoyens à la méfiance. Elles invitent aussi à aborder les préoccupations que l'industrie est en mesure de régler et à identifier les moyens de régler les autres préoccupations.

²⁹ *Ibid.* 48, 91-92.

ii. Délais

Les directives indiquent que le gouvernement et l'industrie devraient communiquer avec le public le plus tôt possible au cours du processus, mais elles ne précisent pas le délai exact à respecter.³⁰

c. Normes de santé et de sécurité

Standards New Zeleand a mis en oeuvre des directives en matière de sécurité des rayonnements RF,³¹ et bien que celles-ci ne soient pas impératives, elles sont en général respectées. Un facteur de sécurité de 50 a été établi, ce qui signifie que la limite d'exposition du public est 50 fois inférieure aux niveaux d'exposition jugés nocifs. La norme suggère que les rayonnements RF soient réduits le plus possible lorsqu'ils sont liés à la prestation du service, et quand cela peut se faire à un coût modeste. Elle suggère aussi que les promoteurs du projet démontrent que les installations ont été planifiées et sont exploitées conformément aux meilleures pratiques de l'industrie.³²

Les directives recommandent la modélisation informatique pour la prédiction des niveaux RF du pylône et des effets cumulatifs de l'ensemble des rayonnements RF émis dans la zone.³³ Si la modélisation initiale prédit un niveau d'exposition supérieur à 25 % du niveau de référence, une autre évaluation des rayonnements RF devrait être effectuée après la mise en service de l'antenne, afin de rassurer la collectivité. Dans certaines circonstances, les directives recommandent d'effectuer une autre évaluation après la mise en service de l'antenne, ainsi que des vérifications au hasard pour assurer le respect des limites établies. Les directives recommandent que les plans des districts exigent que l'entreprise propriétaire de l'antenne paie les frais de tous les essais de conformité, les entreprises de télécommunications garantissant ainsi que leurs niveaux sont très inférieurs au niveau de référence. Les essais initiaux devraient tenir compte des effets cumulatifs de l'ensemble des rayonnements RF dans la zone, en particulier dans les cas de co-emplacement de pylônes.

³⁰ *Ibid.* 92.

³¹ Standards New Zeleand, *Radiofrequency Fields: Maximum Exposure Levels – 3 kHz to 300 GHz*, NZS 2772.1 (Wellington: Standards New Zeland, 1999).

³² National Guidelines, 23-24.

³³ *Ibid.* 39-40.

Comme il n'existe à l'heure actuelle aucun registre global des emplacements des pylônes en Nouvelle-Zélande, le ministère de l'Environnement suggère que les administrations locales tiennent un registre des emplacements de toutes les antennes en place et projetées qui ont été approuvés afin que l'on soit informé des effets cumulatifs des rayonnements RF lors de sélection des emplacements de nouveaux pylônes. Les autorités des districts devraient veiller à ce que les propriétaires des nouveaux pylônes soient informés en ce qui concerne toutes les antennes de la zone, pour assurer le respect des limites de rayonnement établies. Si un pylône ne respecte pas les limites après sa mise en service, les administrations locales peuvent mettre en application les dispositions d'exécution de la RMA pour obliger les propriétaires à respecter lesdites limites.³⁴

Les promoteurs des projets d'antennes doivent soumettre aux administrations locales/territoriales un plan général traitant des questions d'esthétique et d'environnement. Comme les directives nationales du ministère de l'Environnement ne considèrent pas les rayonnements RF comme des « contaminants », il en sera question seulement dans les plans de district, et non dans les plans régionaux. Le Ministère n'estime pas que les effets positifs des antennes puissent compenser des dommages environnementaux inacceptables. L'acceptabilité d'un projet et sa conformité aux exigences de la RMA devront être déterminées dans chaque cas par les administrations locales et les promoteurs du projet.³⁵

d. Approche de précaution

Bien que le principe de précaution ne soit pas établi dans la législation ni dans les directives de Nouvelle-Zélande, le ministère de l'Environnement encourage l'application volontaire de mesures économiques ou sans frais afin de réduire ou d'éviter l'exposition au rayonnement RF en choisissant d'autres conceptions ou d'emplacements possibles. Les directives nationales établissent que si plus d'un choix d'emplacement ou de montage de l'antenne sur un bâtiment sont possibles, l'entreprise de télécommunications devrait choisir l'option qui présente les plus faibles niveaux d'exposition. Les promoteurs sont également invités à concevoir leurs installations de manière à éviter ou à réduire l'exposition, et à présenter des documents à l'appui, p. ex des cartes de couverture ou les résultats d'essais d'émetteur.³⁶

³⁴ *Ibid.* 46.

³⁵ *Ibid.* 35.

³⁶ *Ibid.* 39, 42, 47.

e. Résolution des litiges

La Cour de l'environnement (Environment Court)³⁷ de Nouvelle-Zélande est chargée de résoudre les litiges en matière d'emplacements d'antennes, conformément aux décisions des instances supérieures : la Cour supérieure d'Australie (*Australian High Court*), la Cour d'appel (*Court of Appeal*) et le Conseil privé du R.-U. (*UK Privy Council*). En outre, elle tient compte de ses décisions antérieures et accorde une grande importance aux décisions de la Chambre des lords du R.-U. (*UK House of Lords*).

f. Sélection des emplacements

Les exigences relatives à la sélection des emplacements peuvent être établies par les administrations locales. On peut aussi préconiser une approche fondée sur les meilleures pratiques à suivre par les entreprises de télécommunications et informer le public du respect ou non-respect de ces pratiques par les propriétaires d'antennes.

g. Co-emplacement

La *Loi de 2001 sur les télécommunications*³⁸ n'exige pas le co-emplacement, mais elle le permet.

h. Valeur des propriétés

Dans les directives nationales, le gouvernement de Nouvelle-Zélande semble reconnaître que les pylônes puissent diminuer la valeur de propriétés, mais aucune précision ni preuve n'est fournie à cet égard.³⁹ Les effets sur la valeur des propriétés sont indirectement abordés dans la *RMA* au titre des effets sur l'attrait des lieux (*amenity effects*), mais ici encore, ils ne sont pas expressément abordés.⁴⁰ Sans se rallier nécessairement aux points de vue exprimés par le gouvernement de Nouvelle-Zélande, Sandy Bond, du *Property Department* de l'Université

³⁷ Renseignements généraux sur la Cour de l'environnement [Environment Court] : <<http://www.courts.govt.nz/environment/>>.

³⁸ *Telecommunications Act 2001* (N.Z.), 2001/103 online: Public Access to Legislation Project <<http://www.legislation.govt.nz/>>.

³⁹ *National Guidelines*, 85.

⁴⁰ *Ibid.* 32.

d'Auckland, a beaucoup écrit sur les effets négatifs associés aux terrains contaminés et aux pylônes d'antenne. Elle a conclu dans de nombreux textes que le fait que des terrains soient contaminés ou l'aient été, ou qu'ils se trouvent à proximité de pylônes, diminue leur valeur.⁴¹

Royaume-Uni

a. Réglementation

Le cabinet du Vice-premier ministre, organisme central du gouvernement du R.-U., est chargé de fournir des orientations et des conseils en matière d'aménagement aux localités du Royaume-Uni, y compris en ce qui concerne la sélection des emplacements d'antennes. Bien que les directives soient établies par le gouvernement fédéral, les administrations locales et les administrations de l'utilisation des terres ont le pouvoir d'établir leurs propres plans d'aménagement. Le document *Planning Policy Guidance Note 8*⁴² du R.-U. fournit des orientations sur la façon de faciliter la croissance de l'industrie des télécommunications tout en protégeant l'environnement. Le gouvernement recommande que les administrations locales d'aménagement tiennent compte des directives dans la rédaction de leurs plans d'aménagement, mais sans obligations de leur part. Les directives devraient être suivies conjointement avec le *Code of Best Practice on Mobile Phone Network Development*,⁴³ élaboré par l'industrie en collaboration avec le gouvernement central et les administrations locales du Royaume-Uni. Le Code n'a pas non plus un caractère impératif, mais il est en général respecté par le gouvernement et l'industrie, qui en sont les auteurs. Les directives indiquant les types de pylônes dont la construction exige ou non l'approbation des administrations locales sont présentées dans le document *Town and Country Planning (General Permitted Development) Order 1995*.⁴⁴ Une fois l'approbation obtenue, les droits d'aménagement accordés ne peuvent pas en général être révoqués sauf en cas de menace réelle et bien définie pour la localité visée.

⁴¹ Plus de renseignements sur les travaux de Sandy Bond, voir la question 6 de la section D de ce rapport sur l'effet des pylônes d'antennes sur la valeur des propriétés.

⁴² U.K., Office of the Deputy Prime Minister, *Planning Policy Guidance Note 8* Internet : http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_606918.hcsp.

⁴³ U.K., Office of the Deputy Prime Minister, *Code of Best Practice on Mobile Phone Network Development* Internet : http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_control/documents/contentservertemplate/odpm_index.hcst?n=2348&l=2 [Code of Best Practice].

⁴⁴ *Town and Country Planning (General Permitted Development) Order 1995*, S.I. 1995/418.

b. Consultation

Conformément au document *Planning Policy Guidance Note 8*, l'installation de mâts de plus de 15 m ou de tout mât dans certaines zones (p. ex. parcs nationaux) exige la soumission d'une demande d'approbation pleine et entière de l'aménagement aux administrations locales d'aménagement. Cette demande peut inclure toutes représentations pertinentes pour appuyer ou contester un appel, les appels relevant de l'autorité du Secrétaire d'État (*Secretary of State*). Les entreprises de télécommunications devraient consulter les écoles ou les collèges en ce qui concerne les plans de mâts à proximité de leurs propriétés, cela avant la soumission des plans.⁴⁵ En Écosse, l'aménagement de tout mât exige une autorisation d'aménagement pleine et entière.

Le document *Town and Country Planning (General Permitted Development) Order 1995*⁴⁶ établit que les installations visées peuvent être mises en place sans consultation avec les administrations locales. Celles-ci doivent cependant approuver certains types d'aménagements (p. ex. mâts au sol de 15 pieds ou moins) pour ce qui est de leur emplacement ou de certains détails de leur aspects. Elles peuvent aussi refuser de les approuver s'ils présentent des risques graves pour l'attrait des lieux (*amenity*). Bien que les administrations locales approuvent les détails des demandes, elles ne délivrent pas de licences. En outre, elles doivent consulter le public.

i. Notification

Pendant la période précédant la demande, les administrations locales d'aménagement sont invitées à examiner les intérêts des parties éventuellement intéressées et à les aviser en conséquence. Les administrations locales devraient aussi aviser la collectivité, et peut-être aussi les habitants d'autres localités.⁴⁷

ii. Information

Le document *Planning Policy Guidance Note 8* précise l'information qui devrait être communiquée au public.⁴⁸ Entre autres, il faudrait indiquer si un aménagement particulier peut entraîner des pertes financières ou autres aux propriétaires et occupants des environs; et si un aménagement particulier peut avoir des conséquences négatives pour la localité en général ou pour l'attrait de lieux qui devraient être protégés dans l'intérêt public. Il faudrait aussi aborder

⁴⁵ *Planning Policy Guidance Note 8*, par. 11, 13.

⁴⁶ *Town and Country Planning (General Permitted Development) Order 1995*, Schedule 2.

⁴⁷ *Planning Policy Guidance Note 8*, Appendix Supporting Guidance, art. 61.

⁴⁸ *Ibid.*, Appendix Supporting Guidance, par. 56, 87.

les questions environnementales d'intérêt névralgique pour le public; garantir le respect de l'attrait visuel des lieux; fournir des renseignements sur les enjeux pour la santé, p. ex. exposition aux rayonnements électromagnétiques, maux de tête, perturbation du sommeil, dépression, stress et effets à long terme sur la santé tels que le cancer, et perturbation du fonctionnement d'appareils médicaux.

Conformément à une recommandation du rapport Stewart Report,⁴⁹ un feuillet a été largement diffusé aux lieux de vente de téléphones mobiles afin de renseigner les utilisateurs et acheteurs éventuels de téléphones cellulaires. En outre, le site Web Sitefinder de l'Office of Communication⁵⁰ présente des renseignements publics sur les emplacements d'exploitation actifs, y compris une carte indiquant les emplacements des mâts au R.-U., les résultats de vérifications auprès des écoles situées à proximité des mâts, ainsi que des données techniques, p. ex. nom de l'exploitant, hauteur de l'antenne, gamme de fréquences, puissance de l'émetteur, puissance maximale autorisée par licence et type d'émission. Ce site a été créé par suite des recommandations du rapport Stewart.

iii. Délais

Le document *Planning Policy Guidance Note 8* précise que l'approbation de tous les pylônes doit se faire dans un délai de 56 jours.⁵¹

c. Normes de santé et de sécurité

Un groupe d'experts indépendants sur les téléphones mobiles (*Independent Expert Group on Mobile Phones*) a été établi par le gouvernement en 1998.⁵² Ce groupe a produit un rapport sur les téléphones mobiles appelé le rapport Stewart (*Stewart Report*). Les recommandations de ce rapport de précaution ont été intégrées à la version modifiée du document *Planning Policy Guidance Note 8*. Les modifications s'appuient largement sur les directives du *National Radiological Protection Board (NRPB)*, les directives de la *Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP)* et des dispositions législatives telles que la *Safety at Work Act*

⁴⁹ Independent Expert Group on Mobile Phones, *Mobile Phones and Health* (2000) Internet : <<http://www.iegmp.org.uk/report/text.htm>>.

⁵⁰ U.K., Office of Communication - Sitefinder Internet : <<http://www.sitefinder.radio.gov.uk/>>.

⁵¹ *Planning Policy Guidance Note 8*, Annexe 1, par. 9.

⁵² Pour plus de renseignements, voir Independent Expert Group on Mobile Phones, *Mobile Phones and Health* (2000) Internet : <<http://www.iegmp.org.uk/report/text.htm>>.

1974⁵³ et les *Management of Health and Safety at Work Regulations 1999*.⁵⁴ Les directives du NRPB imposent des valeurs, appelées « restrictions de base » (*basic restrictions*), qui ne doivent pas être dépassées. Bien que les directives du NRPB comprennent de larges marges de sécurité, le rapport Stewart recommandait qu'à titre d'approche de précaution, les directives de l'ICNIRP visant l'exposition du public soient adoptées par le R.-U. de préférence à celles du NRPB. Le Conseil des ministres de la santé de l'UE a fait la même recommandation, et l'industrie de la téléphonie mobile a promptement accepté le changement. Les directives de l'ICNIRP sont cinq fois plus restrictives que celles du NRPB. Si elles sont respectées, les administrations locales d'aménagement ne devraient pas avoir d'inquiétudes en matière de santé. La législation confie aux exploitants d'installations de télécommunications la responsabilité d'évaluer tout risque éventuel. Le *Health and Safety Executive* veille à la mise en application de cette législation, conformément aux directives du NRPB.

d. Approche de précaution

Le rapport Stewart proposait un certain nombre de mesures de précautions particulières, qui ont été acceptées par le gouvernement et mises en oeuvre sous forme de directives. Les administrations locales d'aménagement ont été avisées de ne pas ajouter à ces directives leurs propres politiques de précaution.⁵⁵

e. Résolution des litiges

Les litiges relatifs au partage de pylônes relèvent du Directeur général des télécommunications (*Director General of Telecommunications*). S'il le juge bon, celui-ci peut ordonner aux exploitants d'installations en cause de partager leurs pylônes.⁵⁶

f. Sélection des emplacements

Le *Code of Best Practice on Mobile Phone Network Development* encourage les exploitants à concevoir leur pylônes de manière qu'ils se fondent dans le paysage.⁵⁷ Les plans

⁵³ *Safety at Work Act 1974* (U.K.), 1974, c. 37.

⁵⁴ *Management of Health and Safety at Work Regulations 1999*, S.I. 1999/3242.

⁵⁵ *Planning Policy Guidance Note 8*, Appendix Supporting Guidance, par. 101.

⁵⁶ *Ibid.*, Appendix Supporting Guidance, par. 71.

⁵⁷ *Code of Best Practice*, 28-31.

locaux doivent également comprendre des politiques générales sur l'aspect de l'emplacement, y compris des dispositions relatives à l'emplacement et à l'aménagement paysager visant à atténuer les effets négatifs sur l'attrait des lieux.⁵⁸

g. Co-emplacement

Le rapport Stewart reconnaissait que co-emplacement pouvait présenter des aspects négatifs, p. ex. problèmes dus à l'exploitation de technologies différentes ou liés à l'attrait des lieux. La politique du R.-U. en vigueur établit que le nombre de pylônes devrait être maintenu au minimum et que, dans la mesure du possible, il faudrait encourager le partage de pylônes. La *Planning Policy Guidance Note 8* encourage le partage de pylônes⁵⁹ et demande aux requérants éventuels d'envisager cette solution avant de présenter leur demande. S'ils ne le font pas, leur demande pourra être rejetée par l'administration locale d'aménagement. Des ententes de partage d'emplacement peuvent être conclues entre les exploitants et les administrations locales. Le partage d'un emplacement peut être préférable au partage de mâts dans certains cas et devrait être envisagé. Le gouvernement du R.-U. est d'avis qu'en cas d'ajout d'une station du service téléphonique mobile à un mât ou à un emplacement existant, l'exploitant devrait confirmer que l'exposition cumulative ne dépassera pas les limites fixées dans les directives de l'ICNIRP. Le gouvernement a proposé l'établissement d'un processus indépendant de vérification des émissions afin d'accroître la confiance du public. À l'heure actuelle, ce processus relève de l'*Office of Communications*.

La Loi de 1984 sur les télécommunications (*Télécommunications Act 1984*)⁶⁰ prévoit la délivrance de licences aux exploitants d'installations de télécommunications. Ces licences exigent que les exploitants de réseaux envisagent toutes les possibilités raisonnables d'utiliser ou de remplacer un pylône ou une autre structure en place avant d'ériger un nouveau pylône. Lorsqu'un nouveau pylône est nécessaire, l'exploitant doit envisager de collaborer avec un autre exploitant à l'érection d'un mât partagé. En outre, la politique sur le partage des pylônes exige que l'exploitant envisage d'ériger les antennes sur des immeubles existants au lieu de construire de nouveaux pylônes.

h. Valeur des propriétés

La *Planning Policy Guidance Note 8* établit que les administrations locales

⁵⁸ *Planning Policy Guidance Note 8*, Appendix Supporting Guidance, par. 40.

⁵⁹ *Ibid.*, Appendix Supporting Guidance, par. 66-73.

⁶⁰ *Telecommunications Act 1984* (U.K.), 1984, c. 12.

d'aménagement ne doivent pas tenir compte de la valeur des propriétés individuelles– mais de l'attrait des lieux publics.⁶¹

États-Unis d'Amérique

a. Réglementation

La *Federal Communications Commission* (FCC) est un organisme non gouvernemental indépendant relevant du Congrès des États-Unis. La FCC a compétence sur l'ensemble des dispositifs d'émission aux États-Unis, à l'exception de ceux qui sont exploités par ou pour le gouvernement fédéral. Les États-Unis n'ont pas de politique ni de directives fédérales d'ensemble en matière de consultation sur les pylônes d'antennes. Les exigences à cet égard et pour la sélection des emplacements sont donc très variables à l'échelle du pays. Comme la FCC autorise par licence la plupart des services de télécommunications sans fil à être exploités dans un secteur donné plutôt qu'à un emplacement particulier, les gouvernements des États et les administrations locales peuvent établir leurs propres directives en matière de consultation et de sélection des emplacements, en se reportant à la législation et aux directives relatives aux zones historiques et écologiques. Cette législation intéresse la FCC et non les administrations locales, mais ces dernières peuvent reprendre certaines des dispositions législatives dans leurs politiques locales de sélection des emplacements. Les politiques des États et des localités visant la sélection des emplacements des pylônes doivent respecter les exigences de la Loi fédérale sur les télécommunications (*Telecommunications Act*),⁶² et les administrations locales ne peuvent pas établir d'exigences autres que celles du gouvernement fédéral en matière de brouillage et d'exposition aux rayonnements RF. La Loi sur les télécommunications vise à établir un équilibre entre les objectifs de l'industrie des télécommunications et ceux des administrations locales. L'établissement d'entreprises de télécommunications sans fil est encouragé, mais les administrations locales demeurent responsables des mesures de zonage et autres mesures d'utilisation des terres nécessaires dans l'intérêt de la collectivité locale.

Deux projets de loi fédéraux, qui accroîtraient les pouvoirs des administrations locales sur la sélection des emplacements, ont été présentés en 2002, mais n'ont pas été adoptés, soit la *Local Control of Broadcast Towers Act*⁶³ et la *Local Control of Cellular Towers Act*.⁶⁴

⁶¹ *Planning Policy Guidance Note 8, Appendix Supporting Guidance, par. 56.*

⁶² *Telecommunications Act, U.S.C. § 332(c)(7) (1996).*

⁶³ *É.-U., Bill S. 3102, Local Control of Broadcast Towers Act, 107th Cong., 2002.*

⁶⁴ *É.-U., Bill S. 3103, Local Control of Cellular Towers Act, 107th Cong., 2002.*

b. Consultation

i. Notification

Comme il est indiqué ci-dessus, les exigences en matière de sélection des emplacements et de consultation sont très variables à l'échelle du pays, et peu d'éléments sont communs à tous (ou presque tous) les plans locaux. En 1998, une entente a été conclue entre les administrations locales et les associations industrielles en ce qui concerne les moratoires sur la sélection des emplacements des installations de télécommunications sans fil. L'entente établit que le public doit être informé du processus et pouvoir y participer conformément aux pratiques normales de l'administration locale.⁶⁵

ii. Information

L'information à communiquer au public différera d'un plan local à l'autre, car il n'existe pas de directives nationales précisant les éléments d'information requis. Les promoteurs des antennes produisent en général d'importantes trousse d'information destinées aux conseils municipaux et aux citoyens intéressés afin de s'assurer que leurs projets seront finalement approuvés.

iii. Délais

La Loi sur les télécommunications, sous-alinéa 704 b)(iii)⁶⁶, établit qu' « un État ou une administration locale ou leurs intermédiaires doivent donner suite à toute demande visant à obtenir l'autorisation d'établir, de construire ou des modifier des installations de télécommunications personnelles sans fil, dans un délai raisonnable suivant la présentation d'une demande en bonne et due forme... » [TRADUCTION] L'expression « délai raisonnable » n'est toutefois pas définie.

c. Normes de santé et de sécurité

La FCC a adopté la recommandation en matière de santé et de sécurité du *National Council on Radiation Protection and Measurements*.⁶⁷ La FCC ne surveille pas les émissions de tous les pylônes des É.-U., mais dispose d'instruments pour évaluer les niveaux de rayonnement

⁶⁵ « Federal Guidelines for Local and State Government Authority over the Siting of Personal Wireless Service Facilities » *FCC Internet* : <<http://wireless.fcc.gov/siting/local-state-gov.html>>; *FCC Internet* : <<http://www.fcc.gov/statelocal/agreement.html>>; Kenneth S. Fellman, « Press Statement » (5 août 1998) *Internet* : FCC <<http://www.fcc.gov/statelocal/kf080598.html>>; « Chairman William E. Kennard Announces Historic Agreement by Local and State Governments and Wireless Industries on Facilities and Siting Issues » *FCC* (5 août 1998), *Internet* : <http://www.fcc.gov/Bureaus/Wireless/News_Releases/1998/nrw18032.html>.

⁶⁶ Également cité sous la forme U.S.C. § 332 c)(7) b)(iii) (1996).

⁶⁷ National Council on Radiation Protection and Measurements, *Internet* : <<http://www.ncrp.com/>>.

RF. En présence de preuves indiquant qu'une installation réglementée par la FCC ne respecte pas les directives en matière d'exposition, la FCC peut mener une enquête et, au besoin, mesurer le niveau de rayonnement RF.

En vertu de la *National Environmental Policy Act*,⁶⁸ la FCC exige que les titulaires de licences de télécommunications relevant de sa compétence examinent l'impact environnemental de leur projets. Les règles de la FCC indiquent les lieux et les situations qui, pour des raisons écologiques, réclament une évaluation environnementale avant la mise en oeuvre de projets de construction.⁶⁹ Une évaluation environnementale comprend une description des installations et des lieux; un déclaration indiquant si la construction a été controversée pour des raisons environnementales dans la localité; et un examen portant sur les considérations relatives à la sélection de l'emplacement, les autres emplacements possibles ainsi que la nature et la portée des effets sur l'environnement à l'emplacement proposé.

d. Approche de précaution

Les municipalités ne peuvent pas appliquer individuellement une approche de précaution et rejeter les demandes de construction de pylônes pour des raisons de santé publique lorsque le rayonnement RF ne dépasse pas les limites de la FCC.

e. Résolution des litiges

L'entente de 1998 entre les administrations locales et les associations industrielles, qui aborde les questions relatives aux moratoires sur la sélection des emplacements des installations de télécommunications sans fil, comprend des directives sur la sélection des emplacements et un ensemble de « meilleures pratiques » à suivre.⁷⁰ En outre, l'entente définit une procédure de rechange non contraignante pour la résolution des litiges, à laquelle peuvent recourir les administrations locales ou les entreprises de télécommunications. Les parties doivent communiquer avec le *Wireless Telecommunications Bureau* de la FCC afin d'obtenir l'affectation de deux volontaires à la résolution du litige, l'un représentant l'industrie, et l'autre l'administration locale. Les volontaires écouteront l'explication des enjeux par la partie qu'ils représentent. Ils discuteront ensuite de ces enjeux entre eux et communiqueront avec chaque partie individuellement pour les informer de leurs recommandations en ce qui a trait au respect

⁶⁸ *National Environmental Policy Act*, 42 U.S.C. § 4321 (1969).

⁶⁹ FCC Rules, Internet : FCC <<http://www.fcc.gov/oet/info/rules/>> at s. 1.1311.

⁷⁰ « Chairman William E. Kennard Announces Historic Agreement by Local and State Governments and Wireless Industries on Facilities and Siting Issues » *FCC* (5 août 1998), Internet : <http://www.fcc.gov/Bureaus/Wireless/News_Releases/1998/nrw18032.html>.

des directives sur les moratoires. Le processus de recommandation et de médiation ne devrait pas durer plus de 60 jours. Si l'on ne parvient pas ainsi à régler le litige, les parties pourront entreprendre des recours judiciaires.

f. Sélection des emplacements

La Loi sur les télécommunications maintient les pouvoirs de l'administration locale en ce qui concerne la sélection de l'emplacement, la construction et la modification des pylônes, avec certaines réserves.⁷¹ Les localités ne peuvent pas faire de discrimination entre les fournisseurs de « services fonctionnellement équivalents », même si elles souhaitent seulement limiter le nombre de pylônes, et non des fournisseurs particuliers. Elles ne peuvent pas rejeter entièrement toute installation, ou prendre des mesures ayant pour effet d'interdire toute installation, par exemple des mesures de zonage excessives. Les autorités locales doivent donner suite aux demandes d'autorisation de pylônes « dans un délai raisonnable »; les rejets doivent se faire par écrit, et comprendre un dossier écrit de preuves « substantielles ». Selon l'interprétation des tribunaux, ces dispositions signifient que l'organisme responsable ne saurait être trop prudent et devrait aller dans le sens des décisions des organismes administratifs.⁷² Les rejets écrits doivent être séparés du dossier écrit et expliquer suffisamment les raisons du rejet pour qu'un tribunal examinant la décision puisse évaluer les preuves présentées dans le dossier d'accompagnement de la demande. La législation de l'État ou la réglementation municipale détermine en général ce qui constitue une « preuve substantielle », les décisions de zonage des terres locales étant soumises à des normes locales. Toutefois, les preuves doivent être assez solides pour satisfaire un esprit raisonnable. « Esprit raisonnable » est souvent entendu à propos de l'habitant de la localité et non du législateur. Aussi, les opinions qui ont largement cours parmi les habitants de la localité auront une portée décisive. Soulignons toutefois que Loi sur les télécommunications ne permet pas aux autorités locales de rejeter une demande de construction de pylône pour des raisons de santé publique si le pylône respecte la réglementation de la FCC sur les rayonnements RF. La Loi et les autorités locales ne traitent pas les types d'antennes de la même façon. Les autorités locales demeurent compétentes en ce qui concerne la sélection de l'emplacement des antennes cellulaires, mais elles ne peuvent pas interdire la prestation du service. En ce qui concerne les services de télévision par satellite et de télédistribution sans fil, la réglementation de la FCC l'emporte largement sur les exigences locales qui nuisent à la réception.

⁷¹ *Telecommunications Act*, U.S.C. § 332(c)(7) (1996).

⁷² Pour les titres et les résumés des jugements, voir Miller & Van Eaton, *Tower Toolkit 2004*, Internet : <http://www.millervaneaton.com/feature_toolkit2004.html>; et Jim Baller & Casey Lide, Baller Herbst Law Group, « Wireless Tower Siting: The Local Perspective » Internet : Municipal Research & Services Center of Washington <<http://www.mrsc.org/subjects/telecomm/towermemo.pdf>> (2003).

Au palier fédéral, les É.-U. ont établi dans la *National Historic Preservation Act* (NHPA) des contextes particuliers pour la sélection des emplacements d'antennes dans le cas des lieux d'intérêt historique et des terres autochtones.⁷³ Cette loi est digne d'attention, car jusqu'à 25 % des pylônes construits aux États-Unis chaque année font l'objet d'examen au titre de l'intérêt historique des lieux.⁷⁴

L'article 106 de la NHPA exige que les organismes fédéraux examinent les effets des entreprises (ce terme comprend les pylônes d'antenne et d'autres installations de télécommunications) sur les propriétés patrimoniales, et laissent à l'*Advisory Council on Historic Preservation* une chance raisonnable de présenter des observations sur ces entreprises.⁷⁵ Les propriétés patrimoniales sont par définition les propriétés admissibles à l'inscription dans le *National Historic Register*.⁷⁶

En outre, les organismes fédéraux doivent consulter le *State Historic Preservation Officer* (SHPO) ou le *Tribal Historic Preservation Officer* (THPO), et respecter les règles de procédure de l'*Advisory Council* en ce qui concerne les examens relatifs à la protection des lieux historiques. Ces règles comprennent des exigences visant la participation du public, des administrations locales d'utilisation des terres, des tribus autochtones et des agents de protection des lieux historiques nationaux (*National Historic Officers*).⁷⁷

Le 4 octobre 2004, la FCC a adopté une entente programmatique nationale (*Nationwide Programmatic Agreement*) visant l'examen des effets des pylônes sur les propriétés

⁷³ *National Historic Preservation Act*, U.S.C.A. § 470.

⁷⁴ Paul Davidson, « Cell Phone Tower Rules May Loosen Up » USA Today (9 septembre 2004) Internet : USA TODAY <http://www.usatoday.com/money/industries/telecom/2004-09-09-cell-tower_x.htm>.

⁷⁵ FCC, Report and Order (FCC 04-222), « Nationwide Programmatic Agreement Regarding the Section 106 National Historic Preservation Act Review Process » (5 octobre 2004) Internet : <http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-04-222A1.doc> at 4.

⁷⁶ Paul Davidson, « Cell Phone Tower Rules May Loosen Up » USA Today (9 septembre 2004) Internet : USA TODAY <http://www.usatoday.com/money/industries/telecom/2004-09-09-cell-tower_x.htm>.

⁷⁷ FCC, Report and Order (FCC 04-222), « Nationwide Programmatic Agreement Regarding the Section 106 National Historic Preservation Act Review Process » (5 octobre 2004) Internet : <http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-04-222A1.doc> at 4.

patrimoniales.⁷⁸ Fruit de plusieurs années de travail,⁷⁹ cette entente a pour but d' « assurer un meilleur respect de la Loi et des directives et [de] rationaliser le processus d'examen des projets de construction de pylônes et d'autres entreprises relevant de la Commission, tout en poursuivant plus avant l'objectif de la NHPA de protéger les propriétés patrimoniales. »⁸⁰ [TRADUCTION] Depuis la fin des années 1990, le déploiement de l'infrastructure des télécommunications s'est heurté à des problèmes croissants d'arriérés et de retards. L'entente programmatique devrait assurer une plus grande certitude à cet égard et alléger le fardeau qui pèse sur le système. Les fonctionnaires prévoient qu'ils pourront gérer le nombre croissant de projets de pylônes tout en protégeant les lieux d'intérêt historique, y compris les lieux qui ont un intérêt religieux pour les autochtones.⁸¹ L'entente comprend des normes d'identification, un processus d'identification des propriétés admissibles non inscrites dans le registre national (*National Register*), les délais à respecter pour les examens du SHPO et de la FCC, des formulaires pour normaliser les présentations au SHPO, des procédures de communication avec les tribus amérindiennes connues au palier fédéral. En outre, elle définit les catégories d'entreprises qui sont soustraites à l'examen prévu à l'article 106.⁸² Signalons en particulier que l'entente programmatique ne s'applique pas aux co-emplacements d'antennes sur des pylônes, des immeubles ou des

⁷⁸ FCC, « Nationwide Programmatic Agreement for Review of Effects on Historic Properties for Certain Undertakings Approved by the Federal Communications Commission » (septembre 2004) Internet : <http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-04-222A3.pdf>.

⁷⁹ Les discussions sur cette entente ont débuté en 2001. Le 9 juin 2003, la FCC a annoncé l'achèvement d'une version provisoire et invité le public à présenter ses observations. Voir FCC, Report and Order (FCC 04-222), « Nationwide Programmatic Agreement Regarding the Section 106 National Historic Preservation Act Review Process » (5 octobre 2004) Internet : <http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-04-222A1.doc> at 5-6.

⁸⁰ FCC, Report and Order (FCC 04-222), « Nationwide Programmatic Agreement Regarding the Section 106 National Historic Preservation Act Review Process » (5 octobre 2004) Internet : <http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-04-222A1.doc> at 3.

⁸¹ FCC, Communiqué « FCC Adopts Nationwide Programmatic Agreement to Streamline Review process for Communications Towers » (10 septembre 2004) Internet : FCC <http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-252063A1.pdf>.

⁸² Les entreprises exclues comprennent les améliorations de pylônes existants, le remplacement de pylônes, la construction de pylônes temporaires, certains pylônes situés sur des propriétés industrielles ou commerciales, ou sur des emprises de services publics ainsi que les chantiers de construction désignés par un SHPO. Voir le communiqué de la FCC « FCC Adopts Nationwide Programmatic Agreement to Streamline Review process for Communications Towers » (10 septembre 2004) Internet : FCC <http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-252063A1.pdf>.

structures en place qui sont exemptés de l'examen de l'article 106 en vertu de l'Entente de co-emplacement (*Collocation Agreement*).⁸³

Dans l'esprit de l'entente programmatique, la FCC et *United South and Eastern Tribes, Inc.* ont adopté des « meilleures pratiques » facultatives pour faciliter l'examen des impacts des pylônes sur les biens d'intérêt historique et culturel.⁸⁴ Des directives facultatives ont été établies dans le cadre de consultations avec l'industrie, les tribus et divers paliers de gouvernement.

En outre, la FCC a mis en oeuvre un programme de notification des constructions de pylônes (*Tower Construction Notification*)⁸⁵ qui permet aux sociétés de fournir volontairement de l'information sur les pylônes pour diffusion aux organismes autochtones et aux agents de protection des lieux historiques (*Historic Preservation Officers*) par la FCC. Les groupes pourront par la suite répondre directement aux sociétés en leur faisant part de leurs préoccupations. Ces dispositions s'ajoutent aux exigences de communication établies à l'article 106 de la NHPA, mais il s'agit d'un outil de facilitation qui ne peut pas se substituer à la consultation prévue par l'article 106.

g. Co-emplacement

En vertu de la Loi sur les télécommunications, les administrations locales peuvent établir leurs propres exigences en matière de co-emplacement et de partage de pylônes. Certaines offrent des droits de permis réduits et un traitement accéléré des demandes aux sociétés qui acceptent le co-emplacement de leurs installations ou le camouflage de leurs pylônes. Certains planificateurs municipaux sont favorables à l'utilisation d'une carte de sélection d'emplacements pour les localités en vue de promouvoir le co-emplacement en indiquant les emplacements des pylônes existants, leur taille et les capacités des antennes.

La FCC reconnaît que l'exposition au rayonnement RF peut être importante dans le cas de personnes qui doivent exécuter des travaux sur un pylône lorsque d'autres pylônes sont co-emplacés près de celui-ci. Des ententes de réduction de puissance peuvent être signées pour

⁸³ FCC, « Nationwide Programmatic Agreement for the Collocation of Wireless Antennas » Internet : <http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-04-222A4.pdf>.

⁸⁴ FCC & United South and Eastern Tribes Inc., "Voluntary Best Practices for Expediting the Process of Communications Tower and Antenna Siting Review pursuant to Section 106 of the National Historic Preservation Act" Internet : <http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-253516A2.doc>.

⁸⁵ FCC, Tower Construction Notification, Internet : <<http://wireless.fcc.gov/outreach/notification/index.html>>.

garantir que tous les titulaires de licences de pylônes respectent conjointement les directives de la FCC sur les niveaux d'exposition.

h. Valeur des propriétés

Les cours d'appel des É.-U. n'ont pas été cohérentes dans leur interprétation de la Loi sur les télécommunications; elles ont soulevé plus de questions qu'elles n'en ont réglées.⁸⁶ Leurs jugements semblent toutefois montrer que les témoignages des habitants des localités où l'implantation d'une antenne est projetée ne sont en général pas jugés comme des preuves satisfaisantes de l'effet des pylônes sur la valeur des propriétés. La preuve d'effets négatifs sur la valeur des propriétés doit se fonder sur les témoignages d'experts qualifiés, et non seulement sur les preuves/opinions des habitants concernés. Les témoignages d'experts sur l'impact ou sur les autres choix d'emplacements possibles sont très persuasifs. Les objections fondées sur l'esthétique en général sont également moins persuasives que les considérations techniques ou les caractéristiques particulières de l'antenne projetée, et un examen du plan d'entreprise de la société promotrice du projet. Toutefois, des preuves substantielles d'un impact esthétique négatif peuvent suffire pour qu'une administration locale rejette une demande de construction de pylône.

Conclusion

Les réglementations sur la sélection des emplacements d'antennes en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis comportent beaucoup d'éléments communs. Dans chacun de ces pays, les administrations locales de l'utilisation des terres peuvent établir leurs propres plans visant la sélection des emplacements et le processus de consultation. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni sont les pays dont les réglementations se rapprochent le plus, les trois ayant établi des directives nationales en matière de sélection et de consultation. Bien que ces directives ne soient pas impératives, elles sont en général respectées et jouent un rôle important pour la normalisation des plans locaux dans chacun de ces pays. Dans les trois pays, les directives précisent le type d'information qui devrait être fourni aux citoyens et proposent des moyens de communiquer cette information, tout en reconnaissant que différentes localités jugeront différemment des moyens les plus efficaces.

⁸⁶ Voir Miller & Van Eaton, *Tower Toolkit 2004*, Internet : <http://www.millervaneaton.com/feature_toolkit2004.html>; et Jim Baller & Casey Lide, Baller Herbst Law Group, « Wireless Tower Siting: The Local Perspective » Internet : Municipal Research & Services Center of Washington <<http://www.mrsc.org/subjects/telecomm/towermemo.pdf>> (2003).

Part contre, comme les États-Unis n'ont pas de directives nationales, la réglementation y est très variable. L'Australie est le seul pays qui n'ait pas intégré officiellement l'approche de précaution dans ses directives. On peut dire que la Nouvelle-Zélande et le R.-U. ont intégré dans leurs directives certains des éléments de l'approche de précaution, mais sans l'adopter officiellement. En Nouvelle-Zélande, au R.-U. et aux É.-U., les administrations locales de l'utilisation des terres ne doivent pas intégrer l'approche de précaution dans leurs plans individuels de sélection des emplacements, car les exigences deviendraient alors arbitraires et variables d'une région à l'autre. Bien que le co-emplacement soit généralement encouragé dans chacun des quatre pays, il l'est davantage aux É.-U. et au R.-U. La législation et les directives de Nouvelle-Zélande, d'Australie et du R.-U. n'abordent pas directement la question de la valeur des propriétés. La législation des États-Unis ne l'aborde pas non plus, mais les décisions des tribunaux ont montré qu'il existe un lien entre la présence de pylônes et la diminution de la valeur des propriétés. Enfin, dans chacun des quatre pays, des délais précis ne sont établis que pour certaines situations. Dans les autres cas, les directives et la législation emploient des expressions ambiguës comme « délais raisonnables », « meilleurs délais » et « en temps opportun ».