

LES CRITÈRES D'INTÉGRATION VISUELLE ET D'UTILISATION DES INFRASTRUCTURES DE TÉLÉCOMMUNICATION
DANS LE RÈGLEMENT PROPOSÉ PAR LA VILLE DE MONTRÉAL

Mémoire déposé dans le cadre de la consultation de l'OCPM
par Ève Pécelet
Députée du Nouveau Parti démocratique
pour la circonscription La Pointe-de-l'Île

7 octobre 2011

MISE EN PERSPECTIVE

Dans le contexte d'une prolifération des antennes de télécommunication destinées à compléter le réseau de télécommunications sans fil, des citoyens ont sollicité l'attention de leurs élus. Préoccupés par l'impact du déploiement d'infrastructures de télécommunication, les citoyens ont cherché à obtenir de l'information sur les sujets suivants : les impacts sur la santé des ondes produites par les antennes de télécommunications, les modalités des consultations effectuées par les promoteurs d'antennes avant la concrétisation de leur projet, l'incapacité de leur municipalité à bloquer un projet d'implantation d'une antenne et le fait que la présence d'une antenne puisse être considérée comme une source importante de nuisance visuelle. Le présent mémoire propose essentiellement d'approfondir ce dernier point.

Actuellement, nous sommes d'avis que les modalités d'implantation des projets d'antenne de télécommunication sont inacceptables tant du point de vue des citoyens que des promoteurs. Cela est notamment imputable au fait que les critères établis par Industrie Canada comportent des « zones grises » laissant place à l'interprétation, voire à une certaine ambiguïté. Pour les citoyens concernés, le flou concerne notamment le fait qu'Industrie Canada demande au promoteur d'antenne qu'il « réponde aux préoccupations raisonnables et pertinentes (...) de l'autorité responsable de l'utilisation du sol et de la collectivité qu'elle représente »¹ (nous soulignons). Pour le promoteur, c'est le pari que représente chaque nouveau processus d'implantation d'une antenne qui pose problème. En effet, nous croyons qu'il est parfois difficile pour le promoteur de bien percevoir l'impact que peuvent avoir, sur les collectivités, les projets envisagés.

CONTEXTE GÉNÉRAL

Récemment, des résidents de la circonscription La Pointe-de-l'Île sont venus me rencontrer afin de me faire part de leurs préoccupations à l'égard du projet d'implantation d'une antenne de télécommunication. Le projet concerne l'implantation d'une antenne en bordure d'un aréna dans un quartier résidentiel (sur le côté nord-est du 1515 Rodrigue-Gilbert à Pointe-aux-Trembles). La tour, de type « monopole », serait d'une hauteur de 24 mètres. Ayant effectué des recherches, tant sur ce dossier que sur le sujet des antennes de télécommunication en général, j'ai décidé de prendre position en faveur des citoyens. Dans cette perspective, j'ai adressé une lettre au promoteur de l'antenne (annexe A du mémoire) questionnant le projet du point de vue de la nuisance visuelle qu'il peut représenter. J'ai aussi adressé une lettre au ministre de l'Industrie, M. Pierre Paradis, afin d'obtenir des éclaircissements sur le sujet.

Dans le cadre de consultations publiques menées par l'Office de consultations publiques de Montréal (OCPM), la Ville de Montréal veut obtenir un avis sur le règlement qu'elle se propose d'adopter. Par souci d'appuyer la mobilisation citoyenne que suscite le projet précédemment évoqué tout en contribuant à donner un avis sur le règlement proposé, permettez-moi de vous présenter le présent mémoire.

¹ Industrie Canada, *Systèmes d'antennes de radiocommunications et de radiodiffusion*, CPC-2-0-03, Juin 2007, p. 4 (point 4.1).

CONTEXTE LÉGAL ET CADRE DE TRAVAIL

Puisque la Loi canadienne sur la radiodiffusion se pose en amont de toute réglementation provinciale ou municipale, c'est elle qui régit les antennes de télécommunication. Plus particulièrement, c'est son article 5 qui stipule que le ministre est autorisé à délivrer des permis pour l'emplacement des équipements de téléphonie sans fil. À cela il faut cependant ajouter qu'Industrie Canada exige que le promoteur de l'antenne communique avec l'autorité responsable de l'utilisation du sol. Dans le cas où cette autorité dispose d'un protocole encadrant l'emplacement des antennes (comme dans le cas de la ville de Brome-Missisquoi), le promoteur est tenu de respecter ce dernier. En ce sens, notons qu'Industrie Canada est explicite quand elle précise que le promoteur doit « obtenir, par écrit, un avis favorable de la part de l'autorité responsable de l'utilisation du sol »². Cependant, l'instance fédérale prend soin de nuancer ces propos en ajoutant que cet « avis favorable » ne doit pas être conditionnel à des dispositions « déraisonnables » ou « non pertinentes ». De plus, toujours pour Industrie Canada, les préoccupations du gestionnaire du terrain doivent être « considérées » par les promoteurs³. Pour notre part, nous avons des réserves sur la portée de ces « considérations ». En effet, le fait de « considérer » n'offre aucune garantie au gestionnaire du sol et à la collectivité touchée par le projet.

Nous l'avons mentionné, pour Industrie Canada, l'implantation d'une antenne de télécommunication doit aller de pair avec le respect des préoccupations des collectivités ainsi que de leur réglementation municipale. En ce sens, reprenant la citation de M. Poulin, contenue dans le rapport *Étude relative aux antennes de télécommunications* de la ville de Gatineau, nous sommes en accord avec le fait qu' :

« (...) 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 service radio ou le fonctionnement de stations détenant une licence fédérale. »⁴

Dans la perspective où il peut y avoir coexistence — voir complémentarité — de la loi fédérale et du plan d'urbanisme de la Ville de Montréal, notre mémoire s'intéresse à deux choses. Premièrement, nous nous penchons sur l'intégration visuelle des antennes de télécommunication en milieu urbain. Deuxièmement, nous abordons certains aspects du règlement proposé portant sur l'utilisation collective des supports d'antenne par les promoteurs. Enfin, nous soulevons des questions qui, à notre avis, permettent d'envisager une bonification du règlement nous ayant été soumis.

² Idem.

³ Idem. (point 4.1)

⁴ Ville de Gatineau, *Étude relative aux antennes de télécommunications*, No. De projet : P007738, Octobre 2006, p.42.

INTÉGRATION DES INFRASTRUCTURES DE TÉLÉCOMMUNICATION SANS FIL : TROIS PERSPECTIVES

Les promoteurs d'antenne

Il ne fait pas de doute que les promoteurs d'antennes sont le plus souvent soucieux de veiller à l'intégration visuelle de leurs projets. Pour preuve, chaque dossier aborde la question de l'impact sur le milieu de l'emplacement de l'antenne de télécommunication. Il faut ici rappeler qu'Industrie Canada estime « raisonnable » les préoccupations citoyennes relatives à l'intégration de l'antenne à l'environnement. Dans cette perspective, on comprend que les promoteurs soient sensibles à ce type de préoccupation. Certains promoteurs ont, en ce sens, envisagé des initiatives novatrices de design.

Les citoyens

Les citoyens vivant à proximité des antennes de télécommunication ou ayant l'habitude de circuler en périphéries de celles-ci peuvent être affectés par la présence de ces infrastructures. Cet impact peut être de différents ordres. Sans approfondir le sujet, nous nous contenterons ici de déplorer le fait qu'Industrie Canada juge non recevables « les répercussions possibles d'un système d'antennes proposé sur la valeur des propriétés ou les taxes municipales »⁵. Pourtant, il a été avancé que :

« [l']impact visuel d'une ligne de haute tension sur le prix d'une propriété atteint son sommet pour les propriétés situées entre **165 et 325 pieds (50 et 100 m) de la limite de la servitude**, avec des valeurs diminuant de **5 % de la valeur moyenne** et a tendance à s'estomper au-delà de 500 pieds (150 m) »⁶.

Ville de Montréal

En amont de son projet de règlement, la Ville de Montréal (plus précisément son conseil municipal) estime que « les installations d'antennes (...) sont installées de façon peu ordonnée (...) [et que] cette situation est en nette opposition avec une saine planification urbanistique »⁷. Ce constat a conduit la ville à préparer une modification à son plan d'urbanisme, modification présentée dans le cadre des présentes consultations.

La modification au plan d'urbanisme qui est proposée prévoit que les arrondissements se dotent d'un règlement comportant des normes et critères. Estimant que les balises proposées sont pertinentes au vu des problématiques actuelles liées à l'implantation des antennes de télécommunication, il n'en demeure pas moins que certains éléments nous apparaissent discutables. Voyons ce qui en est.

⁵ Industrie Canada, *Systèmes d'antennes de radiocommunications et de radiodiffusion*, Op.cit. p.7.

⁶ Ville de Gatineau, *Étude relative aux antennes de télécommunications*, Op.cit. p.33.

⁷ Ville de Montréal, Sommaire décisionnel no. 1111013002, 17 mai 2011, p.1.

Concernant la présence d'antennes sur le domaine public, il est mentionné que le critère suivant devrait être considéré :

« L'implantation d'antennes en bordure d'autoroutes et de voies de **grande circulation** dans un secteur industriel, commercial ou d'équipements publics lourds doit être favorisée »⁸.

Nous nous interrogeons sur la notion de « grande circulation » apparaissant dans ce critère. En effet, en quoi exposer une grande quantité de gens à une antenne de télécommunication peut-il être considéré comme un moindre mal? Nous avons des réserves sur le fait qu'il semble implicite que « grande circulation » va de pair avec « grande vitesse ». Cette analogie est discutable, notamment si on considère les problèmes de congestion routière sur bon nombre de nos autoroutes ou encore que les secteurs commerciaux et industriels répondent parfois de critères d'esthétisme fort distincts. Dans cette perspective, nous croyons que la notion de « grande circulation » devrait être revue.

Dans le même esprit, nous nous questionnons sur le caractère arbitraire de la notion de « grande circulation piétonnière » mentionné un peu plus loin au point 5.8.1.1 du règlement. Nous pouvons en effet nous demander si les arrondissements traiteront de façon homogène un élément pouvant être tantôt quantifié tantôt qualifié. Cela est d'autant plus vrai dans le cas où il y aurait croisement des critères avancés dans la modification proposée au plan d'urbanisme. À titre d'exemple, nous pouvons imaginer une situation où il y a une « grande circulation piétonnière » dans une zone industrielle, ou encore, dans le cas d'une autoroute située en bordure d'un quartier résidentiel.

Concernant la question de l'usage conditionnel du domaine public, le règlement envisagé avance des exigences très intéressantes. En effet, en page 2 du règlement, les exigences avancées témoignent d'un réel souci d'intégration des infrastructures de télécommunication dans le paysage urbain. Le fait d'autoriser les supports d'antennes de dix mètres et plus de hauteur exclusivement en secteur industriel nous semble être une mesure pertinente.

⁸ Ville de Montréal, *Règlement modifiant le plan d'urbanisme de la ville de Montréal (04-047)*, GDD 1111013002, Point 5.8.1.1, p.1.

BONIFIER LE RÈGLEMENT MODIFIANT LE PLAN D'URBANISME

Il nous apparaît que le règlement ne va pas assez loin dans l'exigence d'une concertation entre les promoteurs d'antennes afin d'utiliser de manière optimale tant les infrastructures existantes que celles étant projetées. Certes, pour les antennes de dix mètres de hauteur et plus, il est mentionné que le règlement des arrondissements doit exiger :

« Une justification technique ainsi qu'un plan d'aménagement démontrant qu'il sera possible de partager le support d'antennes avec d'autres utilisateurs »⁹.

Il est aussi stipulé que ce règlement doit prévoir que :

« L'implantation d'un support d'antennes dans un secteur bénéficiant déjà d'une couverture d'ondes doit être évitée »¹⁰.

Enfin, il est évoqué que l'exigence suivante soit rencontrée :

« La configuration d'un support d'antenne doit offrir un potentiel pour l'installation future d'autres antennes afin de réduire le nombre de supports d'antennes dans un secteur »¹¹.

La présence de ces critères ne permet toutefois pas de conclure que l'objectif visé sera atteint, surtout dans la perspective où les différents arrondissements disposent d'une expertise et de ressources très inégales. En ce sens, nous nous demandons comment les arrondissements parviendront à répondre aux questions suivantes.

- L'arrondissement est-il en mesure de comprendre et de questionner la justification technique fournie par le promoteur concernant le partage du support d'antennes?
- Comment déterminer les termes du bail entre l'arrondissement et les différents propriétaires d'antennes installées dans une même tour au fil des années?
- L'arrondissement doit-il s'en remettre au promoteur d'un projet d'antenne pour connaître l'état de la couverture d'ondes sur son territoire? (cette question est d'autant plus pertinente dans une perspective où les propriétaires ne sont pas tenus de rendre public le niveau d'émission de leur antenne)

⁹ Ibid. p.3, (point 5.8.1.2).

¹⁰ Idem.

¹¹ Ibid. p.4.

- Comment un arrondissement parviendra-t-il à gérer le dossier des antennes situées sur le pourtour de son territoire dans la perspective où il devra être tenu informé de la couverture d'ondes dans les arrondissements voisins ainsi que de l'évolution des demandes de permis dans ces mêmes arrondissements?
- La Ville de Montréal dispose-t-elle d'une cartographie à jour de la couverture d'ondes sur son territoire?

L'idée d'imposer aux différents joueurs de l'industrie de partager des supports d'antennes n'est pas une fiction. Même s'il s'agit d'un contexte particulier, la récente annonce de la formation d'un consortium entre Bell, Rogers, TELUS et Vidéotron¹² en vue d'installer un réseau sans fil dans le métro de Montréal cadre dans cette logique. Afin de soulager le panorama urbain de la présence des antennes de télécommunication, nous estimons qu'il serait pertinent de penser des règles obligeant les promoteurs à effectuer un usage commun des antennes et supports d'antennes. Cette obligation est d'autant plus désirable qu'il est permis de croire que, dans le futur, un nombre croissant d'entreprises manifesteront le désir d'implanter leur propre réseau de téléphonie sans-fil sur le territoire. Dans pareille situation, le statu quo reviendrait à autoriser la mise en place d'une juxtaposition de réseaux avec le lot d'équipements qui l'accompagne. Ainsi, il est fondamental d'établir, dès maintenant, des règles claires abordant de front la question de la saturation du territoire en terme d'antennes et d'ondes électromagnétiques.

¹² La Presse, « Sans-fil dans le métro : les 4 géants forment un consortium », 30 septembre 2011. En ligne : <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/medias-et-telecoms/201109/30/01-4452752-sans-fil-dans-le-metro-les-4-geants-forment-un-consortium.php>

ANNEXE A

ANNEXE A



CHAMBRE DES COMMUNES
OTTAWA, CANADA
K1A 0A6

Montréal, Pointe-aux-Trembles, le 8 septembre 2011

Rogers Communications inc.
Bureau 4000
800, rue de la Gauchetière Ouest
Montréal (Québec) H5A 1K3

**Objet : Projet d'implantation d'une tour de télécommunication – Aréna Rodrigue-Gilbert,
1515, boul. du Tricentenaire, Pointe-aux-Trembles, Montréal**

Madame, monsieur,

J'ai été informée la semaine dernière par des résidants de ma circonscription, voisins de l'aréna Rodrigue-Gilbert à Pointe-aux-Trembles, du projet de construction d'une tour de télécommunication sur le terrain appartenant à la Ville de Montréal. Ces mêmes résidants m'ont remis une pétition signée par 168 domiciliés du secteur ; pétition que je vous transmets à mon tour.

Je tiens également à vous faire part de mon mécontentement. Bien que toutes les règles d'Industrie Canada (CPC-2-0-03) semblent avoir été suivies, les interrogations suivantes demeurent :

- Pourquoi ne pas avoir utilisé des infrastructures existantes?
- Pourquoi avoir choisi ce site, spécifiquement, dans un secteur résidentiel?
- Pourquoi privilégier la construction d'une nouvelle structure qui nuira immanquablement à la qualité visuelle des résidants et qui ne saura s'intégrer à l'environnement.

Le projet de construction d'une tour de télécommunication dans ce secteur devrait être revu. Je vous demande instamment de préciser les raisons qui expliquent le choix de ce site plutôt qu'un autre dans un secteur non-résidentiel.

Je tiens à préciser que nous apprécions votre collaboration ainsi que l'intérêt que vous portez à la qualité des services de télécommunication de l'est de Montréal. Cependant, les gens du secteur ainsi que moi-même serions heureux qu'un autre site, dans un secteur non-résidentiel ou à l'écart soit considéré.

Suite au verso

Bureau de la circonscription
12 500, boulevard Industriel,
Montréal (Pointe-aux-Trembles), Québec H1B 5P5
Téléphone : 514-645-0101 Télécopieur : 514-645-0032
Courriel : eve.peclet@parl.gc.ca

Bureau de la colline parlementaire
Chambre des communes – Édifice de la Confédération – Pièce 425
Ottawa, Ontario K1A 0A6
Téléphone : 613-995-6327 Télécopieur : 613-996-5173
Courriel : eve.peclet@parl.gc.ca

Le bureau de la circonscription est accessible par les circuits 86 et 184 de la STM. Il est ouvert du lundi au vendredi, de 10 h à 18 h.



Dans l'attente d'une réponse de votre part,

Veillez agréer l'expression de mes salutations distinguées.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ève Péclet', written over a horizontal line.

Ève Péclet, députée de la Pointe-de-l'Île

Cc. Industrie Canada, bureau régional du Québec

Cc. Bureau de la mairesse de l'Arrondissement de Rivière-des-Prairies – Pointe-aux-Trembles

p.j. « Pétition contre l'implantation d'une tour de télécommunication au 1515 boul. du Tricentenaire »