

**Examen national de la politique
sur les pylônes d'antenne**

Réponse de



**l'Association canadienne
des télécommunications sans fil**

au

Comité consultatif national sur les pylônes d'antenne

Le 9 octobre 2003

Introduction

1. Avec l'annonce de l'examen national de la politique sur les pylônes d'antenne,¹ le ministre de l'Industrie a entamé une démarche visant à déterminer « les améliorations à apporter à la politique et aux procédures régissant l'emplacement des pylônes d'antenne ». L'Association canadienne des télécommunications sans fil (ACTS) est heureuse de l'occasion qui lui est offerte de présenter des observations dans le cadre de cet examen.
2. L'ACTS fait autorité en ce qui concerne le sans-fil au Canada. Elle représente des exploitants de services de téléphonie cellulaire et de communications personnels (SCP), de radiocommunications mobiles, de messagerie, de télécommunications fixes sans fil et de télécommunications mobiles par satellite, de même que des entreprises qui conçoivent et réalisent des produits et services pour l'industrie du sans fil.
3. Chaque jour, des millions de Canadiens et de Canadiennes font usage de la radiocommunication. Cette technologie leur permet de rester en contact en annulant les distances. Elle rend possibles la radiodiffusion et la télédiffusion, la téléphonie mobile, la diffusion d'avis d'urgence, l'échange de données et divers autres services, dont bénéficient tous les éléments de la société, le grand public comme les entreprises de services publics, les administrations municipales, les sociétés de transport et les institutions publiques, tels les organismes d'application de la loi. La rapidité avec laquelle les Canadiens ont adopté la téléphonie mobile et la transmission de données sans fil démontre clairement que le sans-fil est un volet de plus en plus important de l'infrastructure nationale des télécommunications du Canada.
4. Les Canadiens ont à leur disposition une infrastructure de radiocommunication de classe mondiale et ont vite saisi les avantages que peuvent leur apporter les nouveaux services sans fil. D'autre part, l'amélioration de l'accès aux réseaux de communication mondiaux leur offre à tous des avantages socio-économiques. Le défi consiste à ménager des conditions propices à cette expansion des services, tout en respectant les préoccupations locales concernant l'utilisation du sol.
5. L'antenne radio, le matériel dont elle s'assortit et son bâti sont des éléments fondamentaux de tout système de radiocommunication. L'antenne est nécessaire à l'émission et à la réception des signaux. Dans la plupart des cas, la propagation des signaux de l'antenne au matériel de l'utilisateur doit pouvoir se faire en ligne droite, sur un trajet exempt d'obstacles (ce qu'on désigne habituellement par l'expression « en visibilité directe »). Le bâti de l'antenne sert à élever celle-ci au-dessus des obstacles, tels les arbres et les immeubles qui se trouvent sur le trajet de propagation, afin que l'émission et la réception des signaux puissent se faire avec clarté et efficacité.

¹ Industrie Canada, *Allan Rock annonce la création du Comité consultatif national sur les pylônes d'antenne*, communiqué de presse du 28 mars 2003.

6. Chaque station radio et son système d'antenne (bâti compris) assurent le rayonnement des signaux dans une zone géographique précise, souvent appelée cellule. Le système d'antenne doit être conçu et situé avec soin pour assurer un signal clair dans toute la zone de service que constitue la cellule, sans causer de brouillage aux autres stations ni en subir. En général, la hauteur et le nombre d'antennes dépendent de la capacité et du rayonnement requis.
7. Dans les régions où il y a beaucoup de cellules de téléphonie cellulaire ou de SCP, telles les villes de plus grande taille, les antennes peuvent ne pas être très élevées. Là où les cellules sont de grande étendue, comme dans les régions rurales, elles doivent l'être davantage pour assurer un bon rayonnement dans toute la zone.
8. Lorsqu'une station de base fait partie d'un réseau public de télécommunication par voie hertzienne, le nombre de stations nécessaires dépend, outre l'étendue de la zone de service, du nombre d'utilisateurs du réseau. S'il y a trop peu de stations, les utilisateurs risquent de ne pas pouvoir établir la communication avec le réseau ou la qualité du service peut être moins que satisfaisante.
9. Par conséquent, à mesure que s'accroît la demande de téléphones mobiles et de nouveaux services de télécommunication, il faut ajouter des antennes pour maintenir ou améliorer la qualité du service fourni au public sur le plan du rayonnement ou de la capacité ou même sur ces deux plans.
10. Comme il est indiqué plus loin, au Canada, les radiocommunications relèvent exclusivement de la compétence fédérale.² Industrie Canada est chargé de réglementer les radiocommunications, ce qui comprend autoriser l'emplacement des installations de radiocommunication. Ce pouvoir découle de la *Loi sur le ministère de l'Industrie*, qui décrit les pouvoirs et fonctions du Ministère et du Ministre, ainsi que de la *Loi sur la radiocommunication*, qui les habilite expressément à approuver les bâtis d'antenne.
11. Le Ministre détient ce pouvoir en raison de l'importance critique des communications et, plus précisément, de l'infrastructure de radiocommunication pour la réalisation des objectifs de la politique nationale des télécommunications, de même que du fait que les télécommunications relèvent de la compétence fédérale.
12. Les membres de l'ACTS ont pris, il y a longtemps, l'habitude de consulter les collectivités locales et les responsables de l'utilisation du sol et de collaborer avec eux concernant l'emplacement de leurs installations de radiocommunication. Ils entendent certes conserver cette habitude.
13. L'Association offre ci-après diverses suggestions destinées à améliorer les procédures de consultation des responsables de l'utilisation du sol, sous les auspices et la supervision d'Industrie Canada, qui demeurera l'autorité centrale, exerçant un contrôle et agissant, au besoin, comme arbitre final. Ses

² *In re, La réglementation et le contrôle de la radiocommunication au Canada* [1932] A.C. 304 (Conseil privé).

observations, qui se rapportent aux sept points de politique soulevés par le Ministre et le Comité, sont précédées d'un bref tour d'horizon de l'industrie canadienne des télécommunications sans fil mobiles. Cette description fait ressortir l'importance et le rôle de l'industrie au Canada aujourd'hui et forme l'arrière-plan des suggestions avancées en réponse aux questions précises posées dans le cadre de l'examen.

L'industrie canadienne du sans-fil

14. Depuis l'attribution des premières licences d'exploitation de services cellulaires au Canada au milieu des années 80, la croissance du sans-fil, qui était presque nulle les premières années, s'est accélérée à un tel point qu'on prévoit maintenant qu'un Canadien sur deux sera abonné à un service sans fil d'ici la fin de 2004. Les premiers utilisateurs de la téléphonie cellulaire, dans les années 80, étaient surtout des gens d'affaires. Toutefois, le service avait déjà trouvé un grand nombre de preneurs sur le marché de consommation au milieu des années 90, et sa clientèle compte aujourd'hui une forte proportion de particuliers, qui s'en servent par mesure de sécurité personnelle et pour rester en contact avec leur famille et leurs amis. Les Canadiens apprécient leurs téléphones mobiles. Sécurité, commodité et tranquillité d'esprit sont quelques-uns des principaux motifs qu'ils citent pour expliquer leur abonnement au sans-fil. Les membres de l'ACTS apportent des améliorations considérables à leurs services et investissent constamment dans le perfectionnement et l'actualisation de leurs réseaux. L'addition du 9-1-1 évolué (E9-1-1) à leurs réseaux n'en est que le plus récent exemple.
15. Les entreprises ont de plus en plus recours à des applications de téléphonie et de transmission de données sans fil pour accroître la productivité de leur effectif. En fait, le gouvernement fédéral a souvent affirmé que l'existence d'une infrastructure de services sans fil de pointe a une incidence « habilitante » considérable sur l'économie.³ D'autres ordres de gouvernement reconnaissent également le caractère pratique du sans-fil, comme le démontrent les nombreux particuliers et municipalités qui demandent aux télécommunicateurs d'étendre le rayonnement du sans-fil à leur région.⁴
16. La mise en place et l'expansion de l'infrastructure sans fil au Canada exigent d'énormes immobilisations. Depuis 1996, les quatre télécommunicateurs sans fil nationaux ont investi plus de 1 milliard de dollars par année pour desservir les Canadiens.
17. Outre les sommes nécessaires pour construire et exploiter l'infrastructure sans fil, l'industrie a déboursé en 2001 un montant de 1,5 milliard de dollars pour acquérir des fréquences supplémentaires dans le cadre de la procédure de

³ Voir par exemple la fiche d'information d'Industrie Canada intitulée *Installation de systèmes de communication sans fil sur des sites fédéraux au Canada* et le document intitulé *Cadre de la politique canadienne du spectre (Révisé en 2002)*, également d'Industrie Canada.

⁴ Par exemple, en Ontario : Innisfil, le comté de Renfrew, Merrickville et le Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario.

délivrance de licences par enchère adoptée ces dernières années par le gouvernement. Or, alors que, auparavant, les télécommunicateurs auraient échelonné cette dépense sur la période de licence (donc sur 10 ans) et ne l'aurait engagée qu'au moment où ils mettaient le spectre acquis en exploitation, ils doivent maintenant la supporter dès le début de la période de licence. Cela augmente les pressions les obligeant à mettre le spectre acquis en exploitation avec efficacité dans les plus brefs délais.

18. Cependant, le sans-fil est aussi une industrie vivement concurrentielle, où la marge bénéficiaire des entreprises est au mieux très mince, comme en témoigne la restructuration financière d'un des exploitants nationaux plus tôt cette année.
19. En plus de fournir une infrastructure qui a une incidence habilitante très importante sur les autres secteurs de l'économie, l'industrie canadienne du sans-fil fait un apport considérable au produit intérieur brut (PIB) national – près de 5 milliards de dollars en 2002 – et emploie environ 25 000 personnes d'un bout à l'autre du pays.

Compétence fédérale en matière de télécommunications sans fil

20. Toute discussion des procédures d'approbation des pylônes d'antenne, dans le contexte de consultations municipales, doit tenir compte des questions de compétence et des faits sur lesquels repose cette compétence. Comme on le reconnaît sur le site Web voué à l'examen national de la politique sur les pylônes d'antenne, « Industrie Canada est responsable de la réglementation des radiocommunications et de l'approbation de l'emplacement des installations de radiocommunications au Canada ». L'ACTS constate que la compétence de l'État en matière de télécommunications, notamment en ce qui a trait à l'approbation des installations de radiocommunication, est un trait commun aux régimes de réglementation de tous les pays qui ont des réseaux de radiocommunication évolués.
21. Les réseaux de téléphonie cellulaire et de SCP exploités par les membres de l'ACTS sont de portée interprovinciale. Tous comportent des antennes placées sur des bâtis, de même que des abris pour le matériel accessoire, qui en font partie intégrante et sont absolument essentiels à leur fonctionnement. Sans ce matériel radio, aucun réseau ne peut fonctionner. De plus, l'emplacement précis des antennes, leur répartition spatiale et leur hauteur se reflètent sur la qualité, la fiabilité et le bon fonctionnement du réseau.
22. Au Canada, il est depuis longtemps établi en droit que le secteur de la radiocommunication et des télécommunications relève exclusivement du gouvernement fédéral.⁵ Le Conseil privé a déterminé dans *In re, La réglementation et le contrôle de la radiocommunication au Canada*⁶ que le

⁵ David Townsend, *Les municipalités canadiennes et la réglementation des antennes radio et des bâtis d'antenne*, 1987.

⁶ *In re, La réglementation et le contrôle de la radiocommunication au Canada* [1932], A.C. 304 (Conseil privé)

Parlement du Canada a seul le pouvoir de réglementer et de contrôler la radiocommunication. Les cours d'appel provinciales (notamment en Colombie-Britannique et en Ontario) lui ont emboîté le pas sans réserve.

23. Nonobstant le paragraphe 92 (13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui confère des pouvoirs législatifs aux provinces à l'égard de la propriété et des droits civils (et qui est le fondement du contrôle de l'utilisation du sol délégué aux administrations municipales), les tribunaux ont indiqué clairement que les entreprises relevant de la compétence fédérale, tels les pylônes d'antenne de télécommunication, sont soustraites aux lois provinciales sur l'utilisation du sol, qui sont valides sous tout autre rapport. En conséquence, les moyens de contrôle municipaux de la planification de l'utilisation du sol, tels les règlements des zonage,⁷ l'approbation des aménagements et les exigences du *Code du bâtiment*⁸ sont inopérants pour ce qui est du choix de l'emplacement et de l'emplacement même, ainsi que de la conception, de la construction et de l'exploitation de toute entreprise relevant de la compétence fédérale. Autrement dit, interdire, restreindre ou réglementer l'utilisation du sol pour une installation de télécommunication sans fil constituerait pour les responsables de l'utilisation du sol un acte *ultra vires* (c'est-à-dire au-delà de leurs compétences).
24. L'industrie de l'aéronautique au Canada offre une longue liste d'exemples de contrôles de l'utilisation du sol qui sont inopérants dans le cas d'une entreprise relevant exclusivement de la compétence fédérale, comme un aéroport.⁹ Ainsi, la

⁷ Dans l'affaire *Grimsby (ville) c. Rogers Radio Broadcasting Limited*, jugement non publié rendu par le juge Craig le 10 janvier 1981, le tribunal a décidé que le zonage municipal ne s'applique pas à un pylône d'antenne radio. Il a déclaré : [TRADUCTION]

Le Parlement est le seul habilité à « passer des lois en matière de radiocommunication et de radiodiffusion » en vertu du pouvoir que lui confère l'article 91 de l'*AANB* de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada et du paragraphe 92 (10), qui exclut la radiocommunication et la radiodiffusion des catégories de sujets relevant de la compétence provinciale. La présente affaire ne se rapporte pas à la doctrine de la suprématie. Qu'il existe des lois fédérales dans ce domaine est sans pertinence [...]

Dans l'affaire qui nous occupe, le règlement municipal ne vise pas exclusivement à réglementer des installations de radiodiffusion et d'émission du type faisant l'objet d'une licence du CRTC et proposé par le défendeur (si c'était le cas, le règlement serait *ultra vires* à mon avis). Le règlement est un règlement de zonage général, selon lequel la construction d'installations de radiodiffusion et d'émission n'est pas un usage autorisé et qui, par conséquent, prétend empêcher le défendeur de procéder à l'édification de ses installations. Selon les propos du juge d'appel McKinnon dans l'affaire de l'aéroport d'Orangeville, les provinces ont déjà « livré » et perdu cette « bataille » pour ces raisons mêmes dans l'affaire Johannesson. À mon avis, le règlement en question n'est pas applicable et ne peut servir à empêcher le défendeur de procéder à la construction de ses installations conformément à la licence fédérale.

⁸ La province de l'Ontario indique dans un avis juridique que le *Code du bâtiment de l'Ontario* ne s'applique pas aux pylônes d'antenne. On trouvera le texte de cet avis, paru en anglais seulement, à : http://www.obc.mah.gov.on.ca/userfiles/HTML/nts_4_9023_1.html et http://www.obc.mah.gov.on.ca/userfiles/HTML/nts_4_9079_1.html.

⁹ Dans *In re, La réglementation et le contrôle de la radiocommunication au Canada*, cité précédemment, le tribunal s'est appuyé sur le raisonnement qu'il avait exposé plus tôt dans *In re, La réglementation et le contrôle de l'aéronautique au Canada*. L'analogie entre l'aviation et la radiocommunication a par ailleurs

Cour suprême du Canada a statué que le zonage municipal empêchant l'aménagement d'un hangar est au-delà des pouvoirs de la municipalité.¹⁰ La Cour d'appel de la Colombie-Britannique et celle de l'Ontario ont jugé que les immeubles d'un aéroport n'ont pas à faire l'objet d'un permis de bâtir, qu'il n'y a pas lieu de faire approuver le plan de situation s'y rapportant et que leur construction ne donne pas lieu à des frais ou taxes d'aménagement.¹¹ En fait, ces tribunaux sont allés jusqu'à empêcher la construction d'immeubles n'ayant rien à voir avec l'aéroport, même à distance de celui-ci, lorsqu'il est établi qu'une telle construction pourrait nuire à son fonctionnement. Ces cas se fondent aussi sur la compétence exclusive du gouvernement fédéral.¹²

25. Il est clair, d'après ces jugements incontestés, que le régime provincial d'utilisation du sol et les pouvoirs réglementaires municipaux qui en découlent ne s'appliquent pas aux installations de télécommunication sans fil.¹³ Par conséquent, il n'y a aucun fondement juridique qui oblige le promoteur d'un bâti d'antenne à se plier au régime local d'utilisation du sol. C'est plutôt par esprit de collaboration que celui-ci consulte les responsables de l'utilisation du sol pour s'assurer de prendre en considération toutes les répercussions sur l'aménagement du territoire avant de situer un pylône d'antenne. La *Circulaire des procédures concernant les clients (CPC)-2-0-03* d'Industrie Canada, intitulée *Processus environnemental, champs de radiofréquences et consultation sur l'utilisation du sol* reconnaît les avantages d'une telle consultation entre les promoteurs et les responsables de l'utilisation du sol sans établir de compétence ni de droit de veto. Sous ce rapport, comme il a été signalé précédemment, il est clair que les membres de l'ACTS ont à cœur de mener des consultations efficaces sur l'utilisation du sol.

été tenue pour convaincante par la Cour d'appel de l'Ontario dans *CFRB et le Procureur général du Canada* (1973) 38 D.L.R. (3^d) 335.

¹⁰ *Johannesson c. West St. Paul* [1952] R.C.S. 292.

¹¹ *Johannesson c. West St. Paul* [1952] R.C.S. 292 et *Mississauga (ville) c. Greater Toronto Airports Authority* (2001) 50 O.R. (3d) 641 (C.A. Ont.) – Dans ce dernier cas, la Cour suprême du Canada a rejeté le pourvoi.

¹² *Walker c. Ministre du Logement de l'Ontario* (1983) 41 O.R. (2^d) 9 (C.A. Ont.) – La Cour suprême du Canada a rejeté le pourvoi.

¹³ *Mississauga (ville) c. Greater Toronto Airports Authority*, cité précédemment. À la page 658, la Cour d'appel déclare : [TRADUCTION]

L'affaire *Home Builders* étudiée récemment par la Cour suprême du Canada confirme que l'objet de la *Loi sur le code du bâtiment* et de la *Loi sur les redevances d'exploitation* [aujourd'hui la *Loi sur les redevances d'exploitation relatives à l'éducation*] est l'aménagement du territoire : *Ontario Home Builders' Assn. c. Conseil scolaire de la région de York*, [1996] 2 R.C.S. 929, 137 D.L.R. (4th) 449. Le juge Iacobucci a écrit à la page 966 que la *Loi sur l'aménagement du territoire*, y compris le régime des redevances d'exploitation relatives à l'éducation imposées en vertu de la *Loi sur les redevances d'exploitation* « fait partie d'un cadre complexe de réglementation de l'aménagement foncier en Ontario, formé d'au moins neuf différentes lois ». L'une de celles-ci est la *Loi sur le code du bâtiment*. Par conséquent, du point de vue constitutionnel, la *Loi sur le code du bâtiment* et la *Loi sur les redevances d'exploitation* sont sur le même pied que les lois provinciales visant l'aménagement et le zonage. Aucune de ces lois ne s'applique à la construction d'immeubles d'aéroport.

26. Comme il a été indiqué dans l'introduction, la compétence du ministre de l'Industrie et d'Industrie Canada découlent de la *Loi sur le ministère de l'Industrie*, qui décrit leurs pouvoirs et fonctions, et de la *Loi sur la radiocommunication*, qui leur confère expressément le pouvoir d'approuver les bâtis d'antenne. De plus, Industrie Canada est responsable, en vertu de la *Loi sur la radiocommunication* et compte tenu de la *Loi sur les télécommunications*, d'élaborer des politiques et de fixer des objectifs nationaux concernant l'utilisation du spectre, notamment « d'encourager le développement et le fonctionnement harmonieux » d'une infrastructure des communications sans fil au Canada.¹⁴
27. De l'avis de l'ACTS, à moins qu'il n'existe une autorité centrale chargée d'exercer un contrôle, comme le gouvernement fédéral, la réalisation de l'objectif d'encouragement du développement et du fonctionnement harmonieux des réseaux sans fil canadiens, et donc de la gestion efficace du spectre, serait gravement compromise. Le morcellement du pouvoir central d'approbation des installations de radiocommunication risquerait fort de mener à l'arrêt de l'expansion et de l'amélioration de ces réseaux. L'Association croit donc fermement qu'Industrie Canada et le Ministre doivent conserver le pouvoir de décision finale en ce qui concerne l'emplacement et l'aménagement des antennes de radiocommunication et de leur bâti.

Position de l'ACTS face aux points soulevés

28. Les paragraphes qui suivent indiquent la position de l'Association à l'égard des six questions de politique posées par le Ministre et de la question ajoutée par le professeur Townsend concernant les répercussions des pylônes d'antenne sur la valeur immobilière.
29. L'ACTS tient à souligner d'emblée que les antennes radio peuvent être placées sur différents types de structure. En dehors des pylônes érigés expressément, on peut les placer sur le toit d'immeubles ou sur des structures publiques existantes, tels des réservoirs surélevés ou des pylônes du réseau de distribution d'électricité. Les questions présentées portent toutes expressément sur les « pylônes d'antenne ». En conséquence, les observations de l'Association se rapportent essentiellement à ce type de structure.

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

30. Pour faire une analyse valable de la question, l'ACTS estime qu'il faudrait quantifier aussi clairement que possible le problème posé par l'emplacement des pylônes d'antenne. Il y a des dizaines de milliers d'antennes en place d'un bout à l'autre du Canada pour diverses applications de la radiocommunication, notamment la radiotélévision, les radiocommunications mobiles, la sécurité publique, la navigation, la radio amateur, les télécommunications fixes sans fil

¹⁴ Industrie Canada, *Cadre de la politique canadienne du spectre (Révisé en 2002)*.

point à point et point-multipoint, la téléphonie cellulaire et les SCP. Dans les faits, seul un très petit nombre de ces emplacements font l'objet d'une controverse notable à la suite de consultations locales.

31. La consultation en cours dans le contexte de l'examen national de la politique sur les pylônes d'antenne est toutefois, en grande mesure, centré sur les cas problèmes. Par exemple, la demande de proposition relative à l'examen de la politique fait expressément mention de renseignements devant être fournis par le Ministère à l'entrepreneur exécutant l'examen national concernant « les problèmes posés par le régime et les procédures actuelles d'après des cas véritables survenus à différents endroits au pays » [TRADUCTION].¹⁵ De l'avis de l'ACTS, ce genre d'analyse, bien qu'utile pour cerner les sources de controverse, exagère l'ampleur du problème existant.
32. La CPC-2-0-03 énonce les procédures et la démarche à suivre pour examiner les répercussions des antennes et de leurs bâtis sur le milieu environnant. Dans la vaste majorité des cas, les procédures et politiques en vigueur, telles qu'énoncées dans cette circulaire, sont efficaces. Dans l'ensemble, l'ACTS estime qu'il n'y aurait lieu de modifier les procédures et démarches actuelles que dans le cas où les négociations avec une municipalité sont dans une impasse et qu'on ne peut arriver à une décision finale.
33. Par exemple, les promoteurs de bâtis d'antenne ont de la difficulté à déterminer dans quels cas la CPC-2-0-03 s'applique. La circulaire stipule seulement qu'il doit y avoir consultation dans le cas d'un « projet de construction de bâti d'antenne important ». ¹⁶ Toutefois, certains responsables de l'utilisation du sol exigent une telle consultation pour des installations très modestes qui, objectivement, n'ont aucune incidence sur l'utilisation du sol. D'autres, à qui il a été demandé de déterminer quels bâtis ne sont pas importants, ont exempté une vaste gamme de projets mineurs, y compris l'addition d'antennes à des bâtis existants, le partage comme l'utilisation d'un toit d'immeuble ou d'un pylône du réseau d'électricité, les installations temporaires et la surélévation d'un bâti existant. L'ACTS croit en conséquence qu'il serait avantageux que la CPC-2-0-03 définisse plus clairement ce qui constitue un bâti d'importance négligeable quant à son incidence sur l'utilisation du sol. Des exemples du genre de ceux cités précédemment aideraient à la fois l'industrie et les responsables de l'utilisation du sol. Cette définition permettrait d'éviter des retards injustifiés et inutiles dans les cas où l'incidence sur l'utilisation du sol est minime ou nulle.
34. Du point de vue de l'ACTS, il importe également que les télécommunicateurs puissent raisonnablement s'attendre à conclure les consultations locales dans un délai clairement défini. Cette considération est discutée plus longuement ci-après, aux paragraphes 40 et 41, en réponse à la question 2. Les exploitants du sans-fil croient avoir respecté jusqu'ici et, dans bien des cas, dépassé l'esprit de la CPC-2-0-03 pour ce qui est de la tenue de consultations locales. La marge de manœuvre prévue dans la circulaire est utile, car elle permet aux municipalités

¹⁵ *Terms of Reference, Radiocommunication Antenna Supporting Structures Siting Procedures Review*, RFP IC 400210, 3.1(d).

¹⁶ CPC-2-0-03, page 7.

d'agir selon leur situation particulière. Toutefois, dans les quelques cas où le choix d'un emplacement cause un différend, il importe qu'une entité compétente ait le pouvoir et la responsabilité de régler l'impasse. De l'avis de l'ACTS, ce rôle doit revenir à Industrie Canada.

35. L'Association estime par ailleurs que, quelle que soit la démarche, elle doit s'appliquer équitablement à toutes les catégories d'utilisateurs de la radiocommunication et ne pas viser indûment les exploitants commerciaux, en particulier les exploitants de téléphonie cellulaire et de SCP. Les communications d'urgence et les services municipaux devraient être traités de la même façon que les exploitants commerciaux. Il vaut de noter que ces derniers fournissent beaucoup de services de téléphonie et de transmission de données aux organismes publics, parmi lesquels les ministères fédéraux et provinciaux, les municipalités et les organismes de sécurité publique. En fait, la politique d'Industrie Canada appuie la prestation de services à de telles entités par les exploitants commerciaux.¹⁷
36. L'ACTS signale également que, à certains endroits, les antennes de téléphonie cellulaire et de SCP ne représentent qu'une faible proportion de l'ensemble des antennes en place dans la collectivité. En 1999, la ville de Toronto a dressé l'inventaire des antennes aménagées dans la municipalité.¹⁸ Il y en avait 4 996. De ce nombre, 779, soit environ 16 %, servaient à la téléphonie cellulaire et aux SCP, ce qui est relativement peu. Le reste comprenait les antennes de certains systèmes publics (Toronto Transit Commission, services municipaux et Toronto Hydro, p. ex.), qui se chiffraient à 630, ce qui est assez semblable au nombre attribuable aux exploitants de téléphonie cellulaire et de SCP. Il vaut de noter par ailleurs que ces chiffres ne comprenaient pas les sites aménagés pour les services de secours ni pour l'administration fédérale et provinciale, dont l'étude ne faisait pas rapport.
37. Il est extrêmement important pour les exploitants de téléphonie cellulaire et de SCP que les procédures de consultation locale soient uniformes et que les consultations se tiennent dans le délai prévu, vu, en particulier, les immobilisations considérables que représentent l'acquisition de spectre et la construction des réseaux sans fil. Comme ces entreprises engagent des ressources financières et humaines notables dans le repérage de nouveaux emplacements et la conception de leur aménagement, il leur est inacceptable que les consultations puissent s'étirer indéfiniment sans qu'elles n'aient de recours pour y mettre fin.
38. L'ACTS recommande donc d'affiner la CPC-2-0-03 afin de permettre un règlement rapide dans les quelques cas où il s'avère impossible aux promoteurs d'antenne de se mettre d'accord avec les responsables de l'utilisation du sol. Les modifications suggérées sont les suivantes :

¹⁷ Industrie Canada, *Cadre de la politique canadienne du spectre (Révisé en 2002)*, page 10.

¹⁸ *City of Toronto Staff Report to Telecommunications Steering Committee re: Siting of Telecommunications Antennae*, le 6 décembre 1999.

- a. La circulaire devrait indiquer expressément quels bâtis d'antenne sont réputés d'importance négligeable quant à leur incidence sur l'utilisation du sol. Bien qu'il ne soit pas nécessaire de produire une « liste d'exemptions » exhaustive, il faudrait faire mention de l'ajout d'antennes à un pylône existant – co-implantation y comprise –, de l'établissement d'installations sur un toit d'immeuble, de la surélévation de pylônes existants lorsque l'augmentation ne dépasse pas 25 % de la hauteur initiale, des installations temporaires devant être exploitées pendant moins de six mois et du partage de structures existantes tels les pylônes du réseau de distribution d'électricité à haute tension et les réservoirs surélevés.¹⁹
- b. Le délai accordé aux responsables de l'utilisation du sol pour donner suite à la demande de consultation d'un promoteur d'antenne devrait être rigoureusement imposé, afin d'assurer que toutes les préoccupations seront cernées le plus tôt possible. Lorsque les responsables de l'utilisation du sol omettent de donner suite à la demande du promoteur au cours des 60 jours suivant le dépôt de celle-ci, ils devraient être réputés avoir consenti au projet. Par souci de clarté, il faudrait exiger que le promoteur d'antenne dépose un croquis à l'échelle du plan de situation, ainsi qu'une vue en coupe du bâti et un levé, pour que commence le décompte du délai accordé à la municipalité. Un prolongement du délai initial de 60 jours ne devrait être accordé par Industrie Canada que pour des motifs impérieux.

2) Quels sont les calendriers d'exécution les plus appropriés pour l'approbation de l'emplacement d'un pylône en particulier et pour le règlement des litiges à cet égard?

39. Industrie Canada indique dans la CPC-2-0-03 que les responsables de l'utilisation du sol devraient, après avoir été informés d'un projet de construction de bâti d'antenne important, faire connaître leur décision au requérant au cours des 60 jours suivant la réception de la demande. La circulaire indique en outre que la consultation entière devrait prendre fin dans un délai de 120 jours après la réception de la demande.
40. L'ACTS remarque que les délais de 60 et 120 jours indiqués dans la CPC-2-0-03 sont plus avantageux que ceux qui ont été fixés par d'autres compétences nationales. Au Royaume-Uni par exemple, le délai prévu pour la consultation entière est de 57 jours après la réception de la demande par les responsables de l'utilisation du sol. La procédure adoptée dans ce pays permet par ailleurs la mise en place du pylône si les responsables de l'utilisation du sol n'ont pas fait connaître leur décision à l'expiration du délai de 57 jours.
41. Dans l'ensemble, les délais prévus dans la CPC-2-0-03 sont raisonnables pour tous les intéressés, d'après l'ACTS. Ces délais sont en effet deux fois plus longs

¹⁹ Parmi les protocoles reconnaissant l'existence de bâtis d'importance négligeable se trouvent le protocole conclu avec la ville de Markham le 18 juin 2002, celui qui a été passé avec la ville de Niagara-on-the-Lake le 13 janvier 2003 et celui qui a été signé avec la Niagara Escarpment Commission le 29 novembre 2001.

que ceux qui sont accordés au Royaume-Uni. Dans certains cas cependant, les responsables de l'utilisation du sol ou Industrie Canada ont mis passablement plus que les 120 jours prévus par la CPC-2-0-03 – voire parfois un an ou plus – pour faire connaître leur décision. Pour les exploitants de téléphonie cellulaire et de SCP, ce genre de retard cause de graves préoccupations pour les raisons suivantes.

42. Comme il a été indiqué ci-dessus en réponse à la question 1, l'aménagement d'un emplacement d'antenne exige beaucoup de capitaux. Tout retard à faire connaître la décision finale rend inaccessible des fonds qui pourraient rapporter, si le site était approuvé et mis en exploitation, ou être réaffectés à l'aménagement d'un autre site dans le cas du rejet du projet présenté.
43. Les exploitants de téléphonie cellulaire et de SCP sont parfois tenus par condition de licence de démontrer qu'ils ont mis les fréquences qui leur ont été attribuées en service dans un certain délai. Par exemple, certaines licences de SCP s'assortissent de la condition suivante : « Dans les cinq ans suivant la clôture des enchères, les titulaires de licence doit prouver au Ministère que les fréquences sont en exploitation. La desserte de 50 % de la population de la zone de service autorisée ou un autre indicateur d'utilisation acceptable par le Ministère, sera exigée ». ²⁰
44. De plus, la substitution du régime de droits et de délivrance de licences proposé dans l'avis n° DGRB-004-02²¹ au régime actuel, qui fixe les droits par emplacement, obligerait les fournisseurs de services de téléphonie cellulaire et de SCP à payer des droits de licence d'après la zone géographique visée plutôt que d'après les fréquences effectivement mises en exploitation. Des retards injustifiés dans l'approbation des emplacements d'antenne pourraient donc les empêcher de recouvrer ces droits ou même carrément d'employer les fréquences pour lesquelles ils auraient à payer des droits de licence.
45. Lorsqu'une consultation locale dure trop longtemps, le contexte peut changer, ce qui risque de causer d'autres retards, des malentendus et des frustrations. On peut, par exemple, modifier des éléments du réseau auquel est censé s'intégrer l'emplacement projeté, afin d'atténuer les répercussions techniques de l'absence de ce dernier. Les retards peuvent aussi causer le désintéressement des propriétaires d'emplacements éventuels. De telles modifications réduisent souvent le nombre d'emplacements possibles, ce qui se répercute sur l'efficacité de la consultation. Autrement dit, il serait avantageux pour la consultation même que les responsables de l'utilisation du sol ne tardent pas à faire connaître leurs préoccupations, afin que celles-ci puissent être examinées en temps utile et que la consultation porte sur le maximum d'options possible.

²⁰ Industrie Canada, *Titulaires de licence et conditions de licence de l'enchère de fréquences SCP supplémentaires dans la gamme de fréquences de 2 GHz*, Condition 14, « Mise en service des fréquences ».

²¹ Industrie Canada, *Consultations 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*, avis n° DGRB-004-02, *Gazette du Canada*.

46. L'ACTS recommande ci-dessus, au paragraphe 38, que les responsables de l'utilisation du sol soient réputés d'accord avec les projets d'aménagement de pylônes d'antenne qui leur sont présentés s'ils ne donnent pas suite au cours des 60 jours suivant la réception de la demande. Cela garantirait qu'on indique les points à résoudre le plus tôt possible. Lorsque ces points sont connus, l'ACTS recommande que le délai de 120 jours soit respecté par tous les intéressés.

3) De quels moyens dispose-t-on pour déterminer rapidement si une 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?

47. Il est précisé dans la CPC-2-0-03 que le *Code de sécurité 6* de Santé Canada indique les procédures de sécurité recommandées pour l'installation et l'utilisation des dispositifs produisant des champs RF. Industrie Canada exige que les stations radio soient installées et exploitées conformément à ce code.
48. Tous les exploitants du sans-fil tiennent compte des limites indiquées dans le *Code* à tous les stades de la planification et de la conception d'un emplacement de bâti d'antenne. Des modèles informatisés²² leur permettent de faire des estimations du niveau d'émissions avant la construction, et ils mesurent le niveau effectif de ces émissions après la mise en service de l'antenne. Le niveau d'émissions de leurs antennes est bien en deçà des limites prescrites par Santé Canada. Ainsi, selon un site Web américain, tenu de concert par la Federal Communications Commission et la Food and Drug Administration, « au sol, les champs RF produits par ces antennes sont en fait, typiquement, des milliers de fois plus faibles que le niveau d'exposition maximal jugé sans danger par les organismes experts. Alors, les niveaux auxquels seraient exposés les gens habitant dans le voisinage des antennes serait bien en deçà des marges de sécurité ». [TRADUCTION]²³ De plus, une étude menée à Toronto récemment par Industrie Canada²⁴ a démontré que les niveaux RF y sont, dans l'ensemble, considérablement inférieurs aux limites précisées dans le *Code de sécurité 6*. Cela est particulièrement notable parce que Toronto compte parmi les municipalités du Canada où l'emploi des fréquences radio est le plus intense. Autre fait remarquable, l'étude a démontré que les émissions provenant des installations de téléphonie cellulaire et de SCP correspondent à moins de un quart des niveaux RF mesurés.
49. Les résultats des modèles informatisés et des mesures effectuées sont destinés aux ingénieurs radio, qui s'en servent pour concevoir et bâtir les systèmes radio. Bien que ces données ne soient pas très instructives pour le grand public, les

²² En 1997, l'ACTS et certains de ses membres ont élaboré, avec le concours d'Industrie Canada, un logiciel intitulé *RaPD Calc*, pour prédire le champ de radiofréquences des antennes avant même leur mise en place afin d'assurer leur conformité avec le *Code de sécurité 6*. Ce logiciel n'est plus très utilisé par les exploitants, mais les techniques et modèles sur lequel il se fonde le sont encore.

²³ U.S. Food and Drug Administration, www.fda.gov/cellphones/qa.html.

²⁴ Industrie Canada, *Évaluation de l'intensité du champ électromagnétique dans la ville de Toronto*, juin 2002.

promoteurs d'antenne sont tenus de déposer une attestation de leur conformité avec les limites prescrites par Santé Canada.

50. Enfin, les limites indiquées dans le *Code de sécurité 6* sont établies par Santé Canada, qui est le ministère fédéral ayant le pouvoir et les connaissances nécessaires pour cette tâche. De l'avis de l'ACTS, il ne conviendrait pas que les responsables locaux de l'utilisation du sol les modifient ou exigent une justification ou une validation autre que celle que demande Industrie Canada ou Santé Canada. De plus, il ne conviendrait pas, non plus, qu'ils refusent leur accord à l'aménagement de bâtis d'antenne pour des questions se rapportant aux méthodes employées pour estimer ou mesurer les champs RF.

4) Quels seraient les renseignements les plus utiles aux personnes préoccupées par les installations proposées et quelle serait la meilleure façon de les leur communiquer?

51. La CPC-2-0-03 ordonne qu'il y ait consultation des responsables compétents de l'utilisation du sol, en tant que représentants du public. D'autre part, bien que les exploitants de téléphonie cellulaire et de SCP le fassent souvent pour certains projets d'aménagement d'emplacement d'antenne, rien ne les oblige à consulter directement le public.
52. À l'heure actuelle, les promoteurs d'antenne fournissent beaucoup de renseignements aux responsables de l'utilisation du sol, en tant que représentants du public, concernant les emplacements projetés. Certains de ces renseignements pourraient être partagés avec le public. Ainsi, on pourrait lui communiquer la preuve du consentement du propriétaire du site projeté à la mise en place de l'antenne, le plan de situation et les croquis de construction et lui donner une idée de l'apparence du bâti au moyen d'une vue en coupe ou d'une simulation photographique.
53. Il est à noter cependant que les titulaires d'une licence radio commerciale, dont les exploitants de services de radiocommunications mobiles, de téléphonie cellulaire et de SCP, appartiennent à des industries où la concurrence est très vive et que tout renseignement fourni aux responsables de l'utilisation du sol peut, s'il est divulgué à d'autres, donner un avantage à des concurrents, particulièrement lorsque ceux-ci sont déjà établis à l'endroit projeté.
54. L'industrie de la téléphonie cellulaire et des SCP a aidé à établir un organisme indépendant sans but lucratif, le Centre d'information sur le sans fil (CISF), qui diffuse avec impartialité des renseignements objectifs à jour sur la recherche se rapportant aux effets du sans-fil sur la santé.²⁵
55. Selon l'ACTS, il incombe en outre au réglementateur, en l'occurrence Industrie Canada, de veiller à informer le public des règles que doit observer quiconque projette d'aménager un bâti d'antenne, de l'étendue de la consultation relative à l'utilisation du sol qui devrait avoir lieu et, de façon générale, de tous les aspects de la sécurité RF.

²⁵ Pour plus de renseignements, voir le site à <http://www.wirc.org/>.

56. L'ACTS croit qu'il serait inapproprié d'imposer une trousse d'information du public. Elle estime que cela devrait être laissé aux autorités locales.

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

57. Certaines municipalités ayant adopté une politique officielle à l'égard des emplacements de pylônes d'antenne indiquent une préférence pour l'emploi de structures existantes ou le partage de pylônes. La plupart d'entre elles reconnaissent que le partage de pylônes suppose en soi des bâtis plus gros et plus visibles. Elles sont disposées à les accepter si cela réduit le nombre d'emplacements. D'autres s'opposent à la mise en place de pylônes plus gros portant plusieurs antennes en raison justement de la taille de ces pylônes.

58. On constate depuis quelque temps, en milieu urbain et là où une installation doit être située à proximité d'un secteur résidentiel, une tendance à délaissé les pylônes communs à plusieurs antennes en faveur de modèles plus discrets. Ces modèles supposent, règle générale, un nombre d'antennes moindre pour être efficaces. Bref, la co-implantation – qui, par définition, suppose la multiplicité des antennes – va à l'encontre de l'usage des modèles plus discrets disponibles aujourd'hui.

59. L'ACTS estime qu'il y a environ 8 000 antennes de téléphonie cellulaire et de SCP en exploitation au Canada. Par contraste, il y en a environ 35 000 au Royaume-Uni, dont la superficie est beaucoup plus petite que celle du Canada. Environ 40 % des antennes en usage ici sont montées sur des structures autres que des pylônes construits dans ce but exprès (toit d'immeubles, réservoirs surélevés et autres pylônes d'antenne radio, p. ex.). À peu près 30 % de tous les emplacements, pylônes ou non, sont partagés soit avec un autre exploitant de téléphonie cellulaire et de SCP, soit avec un autre service radio. Il y a à peu près le même pourcentage de pylônes qui sont partagés.

60. Manifestement, le partage d'emplacements et l'utilisation d'autres structures que des pylônes a réduit le nombre de pylônes construits pour les services de téléphonie cellulaire et les SCP. Ces chiffres démontrent que les exploitants de téléphonie cellulaire et de SCP se sont consciemment efforcés de réduire le nombre de pylônes requis.²⁶

61. Dans les endroits où les immeubles à faible concentration de population et faible hauteur dominant, les options à la disposition du promoteur d'antenne sont limitées. Les antennes doivent être d'une certaine hauteur pour être utiles. S'il n'y a aucune ou à peu près aucune structure existante, la seule option peut être de construire un bâti exprès.

62. Il y a également des limites pratiques au partage qui peut se faire.

²⁶ Selon la Mobile Operators Association du Royaume-Uni, 66 % des antennes de téléphonie mobile sont situées soit sur des pylônes partagés, soit sur des structures existantes, éliminant la nécessité de pylônes distincts. Au Canada, cette proportion est de 58 %.

- a. Pour des raisons techniques, certains services ne peuvent pas partager le même bâti ni être situés à proximité l'un de l'autre.
 - b. Certains services, tels ceux des organismes d'application de la loi et de la Défense nationale, ne partagent pas leurs bâtis d'antenne pour des raisons de sécurité.
 - c. Il devient plus difficile de coordonner les fréquences et d'éviter le brouillage à mesure qu'augmente le nombre d'antennes et de services partageant un bâti, ce qui élimine parfois cette option.
 - d. Les calendriers de mise en place des réseaux des différents exploitants peuvent ne pas coïncider.
 - e. La configuration des réseaux et leur diagramme de rayonnement, combinés à l'infrastructure existante, peuvent exiger des emplacements distincts.
 - f. Les émissions RF produites augmentent avec le nombre d'antennes et de services, ce qui limite le nombre de services pouvant être co-implantés.
63. Dans le seul cas de la téléphonie mobile, il est tout simplement impossible de loger aux mêmes endroits les deux réseaux analogiques et cinq réseaux numériques desservant les Canadiens d'un bout à l'autre du pays.
64. Malgré ces restrictions, il y a des avantages à la co-implantation pour les exploitants.
- a. Cela réduit les frais d'infrastructure parce qu'il est moins complexe et moins coûteux d'ajouter une antenne à un bâti existant que de construire un bâti neuf.
 - b. Cela permet aussi de réduire passablement les délais de mise en place, parce qu'on limite les délais de construction au minimum et que l'addition d'une antenne à un bâti existant est d'une importance négligeable pour ce qui est de son incidence sur l'utilisation du sol.
 - c. Les bâtis existants correspondent souvent aux meilleurs emplacements possible dans une région et sont donc des endroits très souhaitables.
65. Pour ces raisons techniques et administratives, les exploitants envisagent donc régulièrement la co-implantation comme une option dans le cadre de la planification de leurs réseaux. Ils tiennent également compte de modèles plus discrets lorsque la situation le justifie. L'ACTS croit qu'il faut maintenir ce genre de souplesse afin de permettre aux promoteurs d'antenne de choisir les modèles de pylône convenant aux particularités locales.

6) Les autorités locales responsables de l'utilisation des sols et les promoteurs d'antennes pourraient-ils établir des protocoles concernant la planification et l'emplacement de structures d'antennes, des lignes directrices régissant les aspects visuels et des mécanismes de règlement des différends?

66. Bien que reconnaissant la compétence fédérale exclusive en ce qui concerne les bâtis d'antenne, certaines municipalités ont établi un protocole, en collaboration avec l'industrie du sans-fil, afin d'aider leur personnel à décider s'ils doivent signifier leur accord à Industrie Canada. Ce protocole peut également servir à indiquer aux promoteurs d'antenne quelles sont les préférences des responsables locaux de l'utilisation du sol.

Protocoles

67. Les membres de l'ACTS ont déjà travaillé avec les responsables de l'utilisation du sol dans ce domaine. Beaucoup de ces responsables ont donc en place une politique ou un protocole complet et bien conçu concernant l'emplacement des antennes. En fait, certaines municipalités en sont même à une deuxième édition d'un tel protocole. En Ontario, environ 10 % des municipalités ont un protocole de consultation locale. Dans les autres provinces, ce nombre tend à être plus bas.
68. Le premier protocole adopté a été, semble-t-il, celui du conseil municipal de North York en 1990. Ce protocole a fait suite à une rencontre de représentants de l'industrie entière avec le Service d'urbanisme de North York concernant les installations sur les toits. La discussion a été influencée par le fait que la ville reconnaissait n'avoir aucune compétence pour émettre des permis de bâtir ou pour exiger l'approbation du plan de situation des installations de radiocommunication selon la *Loi sur l'aménagement du territoire* de l'Ontario. C'est à partir de 1996 environ qu'on a vraiment commencé à voir s'établir des protocoles en la matière.
69. Le recours à un protocole semble intéresser particulièrement les municipalités urbaines qui prévoient recevoir un certain nombre de demandes d'aménagement d'emplacements de pylônes au fil du temps. Cela tient au fait que l'élaboration de ce genre de protocole est une entreprise de longue haleine. Les municipalités plus petites semblent par contre vouloir utiliser les procédures en vigueur. Bien que conscientes des questions de compétence entourant les procédures d'approbation de l'utilisation du sol, elles paraissent satisfaites de se servir de ces procédures pour cerner les préférences ou préoccupations particulières de leurs citoyens et y donner suite.
70. Beaucoup de protocoles présentent des traits communs. Toutefois, chacun semble aborder les conditions et particularités locales de façon unique. Aucun ne traite du règlement des différends en dehors d'une mention renvoyant à la procédure établie par Industrie Canada. Compte tenu des pouvoirs du Ministre dans ce domaine, c'est une attitude appropriée.
71. L'ACTS n'est pas convaincue qu'il serait possible ni utile d'établir un protocole national. Les procédures actuelles ont donné aux responsables de l'utilisation du

sol la marge de manœuvre nécessaire pour tenir compte des particularités et priorités locales dans leurs négociations avec les promoteurs d'antenne. Un protocole national leur enlèverait cette liberté d'action.

Lignes directrices régissant les aspects visuels

72. En dehors d'une indication de préférence pour les modèles plus discrets, par opposition à ceux qui servent à la co-implantation, l'ACTS ne croit pas qu'il convienne d'établir des lignes directrices concernant les aspects visuels. Bien qu'il y ait des cas où un protocole essaie d'établir de telles lignes directrices, celles-ci sont généralement subjectives et difficiles à interpréter et ne tiennent pas adéquatement compte des exigences techniques et matérielles des pylônes d'antenne radio ni, implicitement, de celles des réseaux sans fil. Ceci étant dit, les fabricants de matériel et les exploitants du sans-fil s'efforcent d'améliorer l'aspect visuel des antennes à mesure que s'accroît la demande de services sans fil à travers le monde.
73. Les fabricants de matériel d'antenne, par exemple, ont progressé bien au-delà de la première génération de modèles de pylône très présents et parfois même choquants. Ces modèles ont été supplantés par des bâtis simplifiés à un seul poteau, qui se fondent plus facilement dans le paysage environnant.
74. Les exploitants canadiens du sans-fil ont aussi eu recours à diverses méthodes ingénieuses pour camoufler leurs bâtis d'antenne. Ainsi, ils ont parfois intégré l'antenne à la flèche d'un clocher ou à un autre ouvrage semblable ou ont maquillé le bâti pour qu'il s'assimile aux structures avoisinantes. L'installation de bâtis d'antenne faisant double fonction de lampadaires dans le parc Stanley à Vancouver est un exemple de cette dernière méthode. Même là où des solutions de ce genre ne peuvent être utilisées, les exploitants canadiens du sans-fil sont sensibles à la nécessité d'atténuer l'impact visuel des bâtis. Leur personnel prend soin de chercher les emplacements qui réduiront cet impact. Par exemple, la mise en place de bâtis derrière un écran d'arbres ou à proximité de poteaux existants des services publics peut en réduire considérablement la visibilité. Quoi qu'il en soit, les exploitants du sans-fil mettent beaucoup d'efforts à collaborer avec les urbanistes et aménageurs locaux utilisant, entre autres choses, des simulations photographiques pour arriver à une solution qui satisfait tous les intéressés. Néanmoins, en dehors d'une ligne directrice encourageant le choix des bâtis les plus discrets possible, l'ACTS ne croit pas possible d'établir des lignes directrices plus précises.

Mécanisme de règlement des différends

75. Les urbanistes et aménageurs locaux et les exploitants du sans-fil font de leur mieux pour arriver à des solutions acceptables concernant l'emplacement des bâtis. La difficulté tient au fait que, en dépit de leurs efforts, ils ne peuvent pas toujours arriver à une solution acceptable pour tous dans un délai raisonnable. L'Association renvoie le Comité aux paragraphes 40 et 41 ci-dessus, qui répondent à la question 2. Elle y suggère que, lorsqu'il y a impasse, un arbitre doit intervenir et qu'il appartient à Industrie Canada d'assumer ce rôle. À son avis, ce mécanisme de règlement des différends peut être intégré aux pratiques et procédures actuelles du Ministère.

7) Existe-t-il des preuves qui démontrent que la valeur des propriétés est touchée?

76. Autant que le sache l'ACTS, il n'existe au Canada aucune étude empirique démontrant que les pylônes d'antenne ont une incidence sur la valeur des habitations avoisinantes. En fait, l'Association a constaté à la suite d'un examen approfondi de la documentation existante, qu'il n'y a eu au Canada aucune étude de la sorte indiquant que la mise en place de pylônes d'antenne a quelque effet que ce soit sur la valeur foncière.
77. L'immobilier est un marché extrêmement complexe où interviennent de nombreux facteurs. La présence d'un pylône ou l'absence totale de services sans fil ne sont que deux facteurs hypothétiques que le consommateur pourrait prendre en considération. Encore une fois, il n'existe ici aucune donnée empirique qui permette même d'avancer que ces facteurs sont pris en compte par des acheteurs sans lien de dépendance.
78. Qui plus est, aux États-Unis, la Personal Communications Industry Association (PCIA), organisme spécialisé dans l'étude des questions se rapportant à l'infrastructure du sans-fil et reconnu comme tel sur le site Web voué à l'examen national de la politique sur les pylônes d'antenne, affirme qu'« il ressort constamment de l'analyse de données empiriques que la présence d'un pylône ou d'un poteau unique n'a aucun effet démontrable sur le prix de vente ni sur le temps qu'il faut pour vendre une habitation d'où l'on aperçoit un pylône de communication ». [TRADUCTION] De même, une étude indépendante a établi que « rien sur le marché ne permet de croire à une incidence défavorable sur les habitations qui se trouvent à proximité de telles installations (pylône de télécommunication) et auxquelles on a apporté des améliorations dans les régions comprises dans l'étude ». [TRADUCTION]²⁷

Conclusion

79. L'examen national de la politique canadienne sur les pylônes d'antenne peut avoir des répercussions sur le quotidien de pratiquement tous les Canadiens. Il n'y a pas de doute que les antennes radio et leur bâti sont d'une importance fondamentale pour les radiocommunications. En conséquence, toute modification des politiques régissant la construction des bâtis d'antenne peut avoir des effets importants sur l'infrastructure des communications au Canada.
80. L'examen peut également avoir des répercussions sur les membres de l'ACTS, qui construisent et exploitent cette infrastructure. Les membres de l'Association ont depuis longtemps l'habitude de consulter et de collaborer avec les collectivités locales et les responsables de l'utilisation du sol concernant le choix des emplacements des installations de radiocommunication. C'est pourquoi, l'ACTS offre les recommandations qui suivent au Comité :

²⁷ Allen G. Dorin, fils, *The Impact of Communication Towers on Residential Property Values*. La première phase d'une étude menée en Nouvelle-Zélande par Sandy Bond, Si-Yeoul Mun, Pornsiri Sakornvanasak et Nick Mahon de l'Université d'Auckland, intitulée *The Impact of Cellular Phone Base Station Towers on Property Values*, arrive à une conclusion semblable.

- a) Pour encourager un développement et un fonctionnement harmonieux des réseaux sans fil et une gestion efficace du spectre au Canada, comme c'est l'objectif de la politique canadienne, Industrie Canada et le Ministre doivent demeurer l'autorité centrale et exercer un contrôle en ce qui concerne l'emplacement et l'aménagement des antennes de radiocommunication et de leur bâti.
- b) Les recommandations faites par le Comité devraient porter sur les procédures s'appliquant aux quelques cas où les négociations locales ne mènent pas à une solution finale réalisable et comprendre, entre autres :
 - i. Fournir une définition plus claire des bâtis réputés d'importance négligeable quant à leur incidence sur l'utilisation du sol et, par conséquent, ne donnant pas lieu à l'obligation de consulter.
 - ii. Veiller au respect rigoureux du délai accordé aux responsables de l'utilisation du sol pour donner suite à une demande de consultation par l'adoption d'une disposition déterminative visant à assurer que les questions pertinentes sont indiquées le plus rapidement possible. L'uniformité de la démarche de consultation locale et le respect du délai prévu sont d'une extrême importance, vu, en particulier, les investissements considérables que représentent l'acquisition de spectre et la construction des réseaux sans fil.
- c) Les responsables de l'utilisation du sol ne devraient pas être autorisés à modifier les limites imposées par le gouvernement fédéral à l'égard des émissions RF, ni à exiger une justification ou validation autre que celle que demande Industrie Canada ou Santé Canada. Ils ne devraient pas, non plus, pouvoir refuser leur accord à l'aménagement d'un bâti d'antenne pour des questions ayant trait à la méthodologie employée pour estimer ou mesurer les champs RF.
- d) Il devrait incomber au réglementateur d'informer le public des règles que doivent observer les promoteurs d'antenne et de l'étendue des consultations relatives à l'utilisation du sol qui devraient avoir lieu, ainsi que de diffuser de l'information générale concernant tous les aspects de la sécurité RF. Toutefois, il ne conviendrait pas de passer outre aux préférences locales et d'imposer une trousse d'information du public.
- e) Il faudrait maintenir la souplesse existante à l'égard du partage des pylônes afin de permettre aux promoteurs de tenir compte des particularités locales en adoptant des modèles de pylône appropriés. L'ACTS a démontré que les exploitants de téléphonie cellulaire et de SCP se sont consciemment efforcés de réduire le nombre de pylônes dont ils ont besoin, mais que le partage n'est pas toujours la solution optimale.
- f) Il ne faudrait pas imposer de protocole national concernant l'emplacement des bâtis d'antenne. Il faudrait, au contraire, préserver la marge de manœuvre que laissent les procédures actuelles et qui permet aux municipalités de tenir compte de leur situation et priorités

particulières au cours de leurs négociations avec les promoteurs d'antenne, en leur donnant la possibilité d'élaborer une politique ou un protocole local en collaboration avec l'industrie.

- g) Il n'y a pas lieu de prendre quelque mesure que ce soit en ce qui concerne la valeur foncière, car il n'existe au Canada aucune étude empirique pertinente démontrant que la proximité d'un pylône d'antenne a une incidence sur ce plan.