

SOMMAIRE - MÉMOIRE

Projet de réglementation des antennes de
télécommunications de la Ville de Montréal



Présenté par

TELUS

Présentation

Ce mémoire est soumis à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) afin de porter à son attention les contraintes inhérentes à l'installation des équipements de télécommunications, et le fait qu'il existe déjà un processus de consultation instauré par Industrie Canada. En effet, en janvier 2008, Industrie Canada a imposé aux opérateurs de téléphonie mobile un processus qui les oblige à consulter, dans certains cas, la population locale et les autorités responsables de l'utilisation du sol. C'est d'ailleurs dans ce cadre que TELUS déploie son réseau.

TELUS a donc suivi avec intérêt le dossier visant à modifier le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal et a assisté aux séances d'information de l'OCPM. Comme il nous a été confirmé, lors de la séance du 28 septembre dernier, les représentants de la ville n'ont pas consulté Industrie Canada ni les représentants des entreprises de télécommunications concernées. Qui plus est, nous avons constaté que certaines dispositions vont à l'encontre des normes techniques en vigueur dans l'industrie, ainsi que des politiques émises par l'entité responsable de régir les télécommunications au pays. Ce sont pourtant ces éléments qui servent de base aux opérateurs lorsque vient le temps d'installer un système de télécommunications.

Dans le but de collaborer à cet exercice et d'éclairer l'Office sur les réalités de notre industrie, nous déposons le présent mémoire. Notre document se compose de quatre sections qui décrivent les principaux éléments que TELUS désire porter à l'attention de l'OCPM dans le cadre de son mandat de consultation publique du projet de règlement de la Ville de Montréal.

1. Les télécommunications dans notre quotidien

Les outils de télécommunications font partie intégrante de notre quotidien. Que ce soit pour le travail, les loisirs ou en situation d'urgence, le téléphone mobile et autres appareils sans fil sont devenus des outils de communication essentiels adoptés par une majorité de la population, peu importe l'âge.

Nous aimerions porter à votre attention quelques données pertinentes :

- le téléphone mobile remplace de plus en plus le téléphone filaire;
- les abonnés des réseaux mobiles représentent plus de 75 % de la population canadienne;
- *selon les dernières statistiques de l'Association canadienne des communications sans fil (ACTS) : « Chaque année, plus de 6 millions des appels acheminés au 911 ou à un numéro semblable le sont à partir d'un téléphone mobile »;*
- une personne dispose désormais de plus d'un appareil mobile (par ex. : téléphone intelligent, tablette ou clé Internet) et les utilise en quasi permanence soit à partir de son domicile (37 %), de son travail (28 %) ou lors de ses déplacements (35 %);
- entre 2009 et 2017, on anticipe que le flux des données transitant sur les réseaux mobiles connaîtra une croissance 40 fois supérieure à celle de 2009 (source : CODA, Research Consultancy);
- la demande se développe également dans les quartiers résidentiels où l'on trouve notamment :
 - des travailleurs autonomes;
 - des télétravailleurs (ces derniers représentent 20 % des travailleurs et, selon un récent sondage de Workopolis, 73 % des autres travailleurs souhaiteraient avoir cette possibilité);
 - des travailleurs mobiles et des entreprises qui évoluent dans le domaine des technologies de l'information et des communications.

Tous ces abonnés dépendent d'une connexion de qualité et fiable à un réseau mobile pour utiliser leurs outils destinés au travail, à la sécurité ou aux loisirs. Dans son dépliant « Montréal 2025 », la ville associe sa réussite économique notamment à la qualité de ses infrastructures dont les télécommunications font partie.

Les technologies de communications mobiles sont de plus en plus utilisées et se développent rapidement. Pour demeurer concurrentielles, toutes les communautés ont avantage à favoriser leur développement et l'utilisation qu'en font leurs concitoyens et les entreprises locales.

2. La législation fédérale et la réalité de l'implantation locale

L'implantation de sites de télécommunications mobiles relève essentiellement de la juridiction fédérale. En fait, c'est à Industrie Canada que revient ultimement l'approbation de l'emplacement des antennes et leurs bâtis.

Toutefois, depuis le 1^{er} janvier 2008, chaque opérateur a la responsabilité de suivre le processus énoncé dans la CPC-2-0-03 — Systèmes d'antennes de radiocommunications et de radiodiffusion à moins que la municipalité n'ait adopté un protocole spécifique aux sites de télécommunications.

La CPC d'Industrie Canada prévoit notamment un processus de consultation des autorités responsables de l'utilisation du sol et du public pour tout projet d'installation d'un système d'antennes quel que soit le type d'infrastructure, à l'exception des projets qui répondent aux critères d'exclusion qui y sont prévus. Dans le cadre de ces derniers, la CPC spécifie que « l'opérateur est exempté des exigences de consultations du public et de l'autorité responsable de l'utilisation du sol ». On retrouve dans cette catégorie les sites de toiture et les nouveaux systèmes d'antenne de moins de 15 mètres.

La CPC prévoit également certaines autres obligations comme le partage des sites et le respect en tout temps des normes du Code de sécurité 6 — Limites d'exposition humaine aux champs de

radiofréquences électromagnétiques dans la gamme de fréquences de 3 kHz à 300 GHz de Santé Canada.

Par ailleurs, les opérateurs sont tenus de respecter les conditions prévues aux licences d'exploitation qui leur sont octroyées comme celle de s'assurer de couvrir un pourcentage de la population dans une zone donnée et dans un délai prescrit.

C'est dans ce contexte réglementaire que TELUS installe ses équipements et développe son réseau.

3. Les contraintes des opérateurs pour le déploiement de leur réseau:

TELUS tient à offrir le meilleur service possible à sa clientèle. L'attribution du spectre aux opérateurs canadiens par Industrie Canada est aussi liée à une condition de maintien d'une qualité de réseau par l'exploitant.

Chaque opérateur exploite une ou plusieurs technologies dans les bandes de fréquences qui lui sont réservées. TELUS offre à sa clientèle des services de communications avec quatre technologies distinctes : iDEN (Integrated Digital Enhanced Network), CDMA (Code division multiple access), HSPA (High Speed Packet Access) dans les bandes de fréquences de 800 à 2100 MHz, et bientôt LTE (Long Term Evolution).

Le déploiement des réseaux mobiles est guidé par le type de technologie, le type de fréquence utilisé, mais aussi, de plus en plus, par la capacité du réseau à maintenir une qualité de service dans un lieu donné. Chaque site ou station-relais a, rappelons-le, une capacité maximale d'utilisation possible et doit être divisé à l'atteinte de son plafond de performance.

Il faut ainsi comprendre que les besoins sont spécifiques d'un opérateur à l'autre et ne peuvent être entièrement généralisés. Ces besoins peuvent s'exprimer en termes de localisation de la station-relais, de la hauteur requise par les équipements et du nombre de sites nécessaires pour desservir un lieu. En règle générale, TELUS privilégie le déploiement de ses équipements sur des structures existantes, comme des toitures, et ce n'est que dans l'impossibilité de s'installer sur des structures existantes que TELUS construit de nouvelles structures pour y loger ses équipements.

Afin de répondre aux besoins et à la demande croissante des usagers, les entreprises comme TELUS doivent maintenir les réseaux existants pour assurer des services de qualité en tout temps. Des millions de personnes au pays, incluant les entreprises, les services tels la police, les pompiers et les ambulanciers, font confiance à chaque jour aux technologies mobiles pour la communication vocale et pour l'accès Internet partout et en tout temps.

L'accès à Internet mobile avec des appareils portables est devenu aussi essentiel que la communication vocale et doit être disponible en tout temps, spécialement dans une métropole comme Montréal. Il en va de sa santé économique.

4. Projet de règlement des antennes de télécommunications de la Ville de Montréal et réalité des télécommunications

À la lecture du règlement présenté et comme spécifié lors des séances de consultation, l'esthétisme et le respect du cadre bâti sont essentiellement les préoccupations qui ont guidé la ville dans l'élaboration du projet de règlement. Toutefois, en analysant de près son contenu, il appert que plusieurs exigences prévues ne peuvent être respectées en raison de contraintes techniques ou encore que ces dispositions vont à l'encontre des normes édictées par Industrie Canada. Voici quelques exemples :

Dans le règlement proposé, on tente de donner des règles générales d'implantation, or dans les faits, les opérateurs sont tenus de respecter le Code de sécurité 6. Comme il a été mentionné dans la présentation de l'expert retenu par la ville, l'emplacement des antennes doit respecter le Code de sécurité 6 en tout temps, et ce nonobstant les dispositions d'un règlement municipal.

Le projet de règlement exige que l'opérateur fournisse une justification technique ainsi qu'un plan démontrant qu'il sera possible de partager le support d'antenne avec d'autres utilisateurs. Il est important de mentionner que cette obligation nous est déjà imposée par la CPC. Plusieurs ententes entre opérateurs régissent également le partage dans de telles situations.

Le projet de règlement prévoit que l'implantation d'un support d'antenne dans un secteur bénéficiant déjà d'une couverture d'ondes doit être évitée. Chaque opérateur opère dans une ou plusieurs bandes de fréquences précises qui lui sont attribuées. Un opérateur doit pouvoir installer un nouveau système d'antenne pour desservir un secteur donné nonobstant la présence d'autres opérateurs. Parallèlement, les besoins d'un opérateur peuvent être d'améliorer la couverture dans un secteur pour offrir un meilleur service à sa clientèle. Or, la disposition proposée par la ville va à l'encontre du mandat des opérateurs, qui est, rappelons-le, de fournir un service aux usagers.

La réglementation prévoit aussi qu'une antenne dont les dimensions dépassent 1 mètre carré ne peut être installée qu'en secteur industriel. Si l'on ne s'attarde qu'au premier critère, soit celui de la dimension, on risque de ne pas toujours pouvoir y répondre en raison du fait que ce sont les fabricants qui décident de ces critères et non les opérateurs. Si l'on regarde le deuxième élément, soit leur localisation, on risque de manquer l'objectif premier de l'opérateur soit celui de joindre l'utilisateur là où il est. Or, tel que mentionné au point 1, les zones résidentielles accueillent de plus en plus d'utilisateurs des technologies de pointe et nécessitent une couverture adéquate.

Dans cette optique, on se questionne sur le qualificatif « sensible » utilisé par la ville pour décrire les secteurs résidentiels, institutionnels, patrimoniaux et publics. Si nous nous basons sur le projet de règlement, les opérateurs devraient éviter l'installation d'antennes sur des bâtiments comme les églises. Or, il a été démontré sur le territoire montréalais que non seulement les installations cellulaires peuvent être intégrées sur ces bâtiments, mais qu'elles rapportent un revenu à leurs propriétaires, ce qui permet dans plusieurs cas de favoriser leur entretien et de les maintenir dans la communauté. Il est aussi important de souligner que ces exemples qui respectent l'esprit de ce nouveau projet de règlement sont pratique courante depuis plusieurs années.

Autre point important, le projet de règlement modifiant le plan d'urbanisme implique de déléguer aux 19 arrondissements l'élaboration de règlements sur les sites de télécommunications mobiles. De ces faits, il existerait potentiellement 19 règlements différents, tout en étant plus ou moins similaires, qui rendraient son utilisation davantage contraignante et incohérente pour l'industrie.

Également, nous nous expliquons mal pourquoi la ville en vient à privilégier un instrument comme le règlement d'usage conditionnel pour régir la construction d'installations qui servent à l'ensemble de la population.

À l'instar des réseaux de distribution d'électricité, de téléphonie « filaire » et de fibre optique, les télécommunications mobiles ne doivent pas être considérées comme étant un usage, tel que défini dans plusieurs règlements municipaux. Nos activités ne génèrent pas la création de nouveaux stationnements ni de circulation ou de croissance de la densité de population.

Le but ici n'est certes pas de critiquer sans discernement le projet de réglementation, mais simplement d'illustrer que les technologies des communications sont de plus en plus utilisées, et qu'avec les nouveaux outils, comme les téléphones intelligents, cette base d'utilisation ne fera que s'accroître. Ainsi, les défis auxquels les opérateurs font maintenant face ne visent plus uniquement à fournir une couverture cellulaire mais bien à s'assurer que les abonnés qui se retrouvent à l'intérieur des zones desservies puissent tous avoir accès au réseau au même moment et ce avec une qualité et une fiabilité constantes et mesurées.

Or, cette demande de capacité se traduit parfois par l'installation de nouveaux équipements, et ce même dans une zone où il existe déjà un signal ou une couverture. Dans ce contexte, l'application de certaines mesures préconisées par le nouveau règlement rend difficile, voire impossible, le développement de technologies de pointe.

Les exemples mentionnés ci-dessus ne sont que quelques-unes des contraintes inhérentes à l'installation des équipements de télécommunications. Si le projet de règlement est adopté, nous croyons que cela va occasionner plusieurs situations d'impasse, qui à la fin ne feront que nuire au développement de la communauté montréalaise.

Nous proposons donc que la ville rencontre les entreprises afin d'adopter un protocole qui sera viable pour tous, au lieu d'adopter ce nouveau projet.

Conclusion

Le but premier de TELUS est de fournir un service de qualité et de fiabilité à la hauteur de nos standards, le tout en conformité avec les règles et obligations inhérentes à notre licence.

Nous comprenons que l'esthétisme est le point central de ce nouveau projet de règlement. Ceci dit, nous sommes convaincus que nos objectifs ne sont pas incompatibles avec ceux de la ville, mais ne croyons pas que le recours au règlement d'usage conditionnel soit l'outil approprié pour atteindre cet objectif.

Par ailleurs, conformément à notre licence, nous sommes déjà soumis à des règles de consultation qui régissent l'installation de nos équipements. Dans sa forme actuelle, le projet de règlement ne tient pas compte de ces règles. Nous cherchons donc le juste équilibre entre les obligations auxquelles notre entreprise est soumise et la réalité de l'implantation de nos équipements. C'est ce qui constitue nos défis quotidiens. C'est pourquoi TELUS réitère son désir de collaborer à l'élaboration de règles qui tiendront compte des contraintes inhérentes aux technologies et aussi du cadre réglementaire qui existe déjà.

En guise de conclusion, TELUS souhaite que l'OCPM tienne compte dans sa réflexion qu'il est souhaitable de créer un cadre cohérent et applicable ne créant pas d'impasse systématique pour tous les projets.