

Numéro d'inventaire d'Industrie Canada 54220B

Présenté le 6 décembre 2004

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

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

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

Expert principal :
David A. Townsend
Faculté de droit
UNB

Table des matières

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

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

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

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

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

Avant-propos

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

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

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

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

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

Remerciements

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

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

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

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

Section A - Résumé

Contexte

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

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

Six questions liées à l'orientation de la politique

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

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

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

Collecte de données

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

Principales recommandations

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Introduction

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

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

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

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

Rapport Townsend

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

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

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

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

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

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

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

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

Réexamen de la question, 1997

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

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

Rapport Dobell

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

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

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

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

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

Examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne

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

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

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

Six questions liées à l'orientation de la politique

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

Collecte de données

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

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

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

Données provenant de sources électroniques

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

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

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

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

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

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

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

Mémoires

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

Données provenant des entrevues en personne et au téléphone

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

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

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

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

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

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

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

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

Politique du choix de l'emplacement des antennes au Canada

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Effets nuisibles sur l'environnement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ CPC-2-0-03, à la p. 5.

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

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

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

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

Exposition des êtres humains aux champs de radiofréquences

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Consultation des autorités responsables de l'utilisation du sol

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

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

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

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

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

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

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

²³ CPC, à la p. 6.

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

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

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

(i) Consultations sur les stations radio de type 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(ii) Consultations sur les stations radio de type 2

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

²⁹ CPC-2-0-03, à la p. 10.

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

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

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

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

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

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

³¹ CPC, à la p. 8.

