



Mémoire de Projet Montréal
présenté à l'OCPM dans le cadre des

**Audiences publiques sur le projet de règlement des
antennes de télécommunications de la Ville de Montréal**

11 octobre 2011

Table des matières

Table des matières.....	I
Projet Montréal.....	1
Introduction	1
Droits acquis.....	2
Évaluation des droits acquis	2
Règlementation transitoire.....	3
Outils requis pour la gestion du règlement	4
Inventaire des antennes	4
Déclaration obligatoire	4
Hauteur des antennes.....	5
Considérations esthétiques	5
Conflits d'usages	6
Tapage nocturne	6
Concurrence et optimisation des réseaux	7
Subsidiarité	7
Imprécisions du règlement	8
Interprétations absentes	8
Définitions absentes	8
Règlement à géométrie variable.....	9
Critères qualitatifs difficilement applicables	9
Conclusion.....	10
Annexe - Liste des recommandations.....	11

Projet Montréal

Projet Montréal est le parti municipal montréalais qui propose à la population de Montréal une autre façon de vivre en ville, centrée sur la qualité de vie de la population qui y habite, en respect de toutes les communautés, basée sur le respect de l'environnement, garante d'une économie prospère et équitable et ce, dans le respect de la capacité de payer des citoyens.

Projet Montréal s'engage à concilier les aspects économiques, sociaux et environnementaux d'un développement municipal équitable et durable, répondant à nos besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

Pour plus d'information, consultez le projetmontreal.org

Introduction

La multiplication des antennes de télécommunications sur le territoire de la Ville de Montréal suscite de nombreuses inquiétudes de la part des Montréalais. C'est pourquoi Projet Montréal a participé activement au comité ad hoc sur les antennes de télécommunications à l'hiver 2011 et a demandé la tenue de cette présente consultation publique.

Dans ce mémoire, Projet Montréal entend démontrer les diverses lacunes du présent projet de règlement et soulever des questions qui sont toujours sans réponse.

Droits acquis

Évaluation des droits acquis

Tout nouveau règlement municipal peut mener à la création de droits acquis. Or, le but de la nouvelle réglementation étant, entre autres, d'éviter les « erreurs » qu'a engendré l'actuel cadre réglementaire, voire à graduellement éliminer ces « erreurs » dans le temps. Conséquemment, nous considérons que le nouveau règlement devrait être écrit de sorte à circonscrire au minimum, autant la quantité que la durée des droits acquis ainsi créés.

Par exemple, il faudrait répondre aux questions suivantes afin de déterminer exactement jusqu'où vont les droits acquis :

- Est-ce que le droit acquis est associé aux équipements de télécommunications (antennes et support) et/ou au droit d'ériger une antenne à un endroit précis (immeuble, terrain)?
- Est-ce que le simple remplacement d'équipements désuets par de nouveaux équipements identiques met fin au droit acquis?
- Est-ce que le remplacement d'équipements désuets par une toute nouvelle génération d'équipements, peut-être plus puissants, met fin au droit acquis?
- Est-ce que la règle du 50 % de la valeur s'applique pour déterminer s'il peut garder son droit acquis?
- Est-ce que l'ajout d'antennes sur un immeuble ou sur un support d'antenne où il y avait déjà des antennes est couvert par l'ancienne ou la nouvelle réglementation?
- Est-ce que le remplacement d'un support d'antenne doit respecter les nouvelles considérations esthétiques prescrites dans la nouvelle réglementation?
- Est-ce que le remplacement d'un support d'antenne par un nouveau support beaucoup plus grand met fin au droit acquis?
- Quelle est la période maximale d'inutilisation d'une antenne avant que le droit acquis soit révoqué?
- Quelle est la période d'inutilisation d'une antenne à partir duquel la Ville peut exiger le démantèlement de l'antenne?

Recommandation 1 : que la Ville de Montréal évalue attentivement les limites des droits acquis qu'elle va créer en adoptant son nouveau règlement.

Recommandation 2 : que la Ville de Montréal modifie au besoin son projet de règlement afin de limiter, au minimum, autant la quantité que la durée des droits acquis.

Règlementation transitoire

Le 22 novembre 2010, une résolution du conseil de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles affirmant son intention de contrer la prolifération d'antennes de télécommunication et de supports d'antennes sur son territoire fut déposée au conseil municipal. Un comité ad hoc fut rapidement créé pour étudier la question et une proposition de règlement fut déposée dès février 2011. Conformément aux recommandations de ce comité, le Comité exécutif de la Ville a lancé la présente consultation publique qui se tient à peine sept mois après la remise du rapport du comité. Considérant les délais requis pour la consultation publique, la modification éventuelle du règlement et son approbation finale par le conseil municipal et les conseils d'arrondissement, ce règlement risque d'entrer en vigueur au plus tôt à l'hiver 2012.

Sans remettre en question la pertinence de tenir cette consultation publique, que nous avons d'ailleurs demandée, ces longs délais offrent une grande fenêtre d'opportunité aux promoteurs qui voudraient ériger des antennes non conformes au futur règlement. La diffusion même du projet de règlement constitue un message très clair pour accélérer, voire créer, l'implantation de nouvelles antennes spécifiquement visées par celui-ci. La tentation risque d'ailleurs d'être très grande sachant que toutes les antennes construites d'ici l'adoption finale du règlement bénéficieront de droits acquis.

Un tel cas de figure fut d'ailleurs mentionné lors des audiences concernant un projet controversé d'antenne située près d'un parc dans l'arrondissement Rivière-des-Prairies Pointes-aux-Trembles.

Pour éviter ces effets non désirés, la Ville devrait étudier la possibilité d'établir une réglementation transitoire pour limiter l'ajout de nouveaux droits acquis pendant la période de consultation et d'adoption de la nouvelle réglementation. Si une telle réglementation est impossible à mettre en place, la Ville devrait utiliser l'ensemble des moyens administratifs à sa disposition pour retarder l'implantation de nouvelles antennes non conformes d'ici l'adoption du nouveau règlement.

Recommandation 3 : que la Ville de Montréal étudie l'ensemble de ses recours pour limiter l'implantation de nouvelles antennes non conformes au futur règlement d'ici à son adoption finale.

Recommandation 4 : que l'OCPM se penche de façon générale sur la conciliation entre les délais qu'imposent les consultations publiques et la limitation des effets transitoires non désirés.

Outils requis pour la gestion du règlement

Selon Projet Montréal, deux outils sont nécessaires pour effectuer une gestion efficace du règlement, notamment des droits acquis, soit un inventaire des antennes et une déclaration obligatoire.

Inventaire des antennes

La Ville ne tient actuellement pas d'inventaire exhaustif des antennes émettrices appartenant à des tiers situées sur son territoire. Cette absence d'inventaire, validé par les tiers, pourrait causer plusieurs problèmes au vu de l'adoption de ce nouveau règlement. Il risque en effet d'être très difficile de différencier les antennes érigées avant ou après l'adoption du nouveau règlement, surtout que plusieurs opérateurs cellulaires n'ont pas l'habitude d'informer la Ville et ses arrondissements lors de l'érection de nouvelles antennes, notamment celles situées sur des édifices privés. De plus, il sera difficile pour la Ville d'optimiser la répartition des antennes et d'encourager l'utilisation de support d'antenne existant pour un territoire donné si un inventaire à jour n'est pas disponible.

Recommandation 5 : que la Ville de Montréal établisse une base de données centralisée sur les antennes émettrices déjà présentes sur son territoire, incluant minimalement leur localisation, leur puissance et leur propriétaire.

Déclaration obligatoire

Afin de maintenir l'inventaire des antennes à jour, la Ville doit s'assurer que l'ensemble des compagnies de télécommunication partage avec elle tout changement majeur concernant les antennes situées sur son territoire, de même que toutes les demandes d'ajout d'antenne. Sans cette « déclaration obligatoire », la Ville pourrait rapidement perdre le fil dans l'application et le suivi de sa nouvelle réglementation. Par exemple, sans déclaration obligatoire, la Ville ne pourra jamais savoir depuis quand une antenne est inactive, empêchant de facto la possibilité de révoquer le droit acquis.

Recommandation 6 : que le règlement spécifie précisément les informations qui doivent être fournies par les compagnies de télécommunication, de même que les modalités de transmission de ces informations, afin de maintenir à jour l'inventaire des antennes.

Enfin, la « déclaration obligatoire » permettrait à la Ville d'informer adéquatement les locataires d'un immeuble où serait installée une nouvelle antenne, par exemple à l'aide d'un avis public affiché à l'entrée de leur immeuble, car ceux-ci ne sont généralement pas informés par leur propriétaire.

Recommandation 7 : que la Ville s'assure d'informer adéquatement les locataires d'un bâtiment faisant l'objet d'une demande d'ajout d'antenne.

Hauteur des antennes

Le règlement dit que l'implantation d'une antenne de 10 mètres et moins est uniquement régie par la réglementation d'arrondissement, et non via les usages conditionnels. Nous nous questionnons sur le bien-fondé de cette limite. Bien que celle-ci puisse être une limite raisonnable, elle nous semble trop élevée dans certains secteurs à faible densité et où la hauteur moyenne des bâtiments est inférieure à 10 mètres. De plus, une antenne située au sommet d'une côte sera beaucoup plus visible qu'une antenne de taille identique située au bas de cette même côte. Nous croyons qu'il serait préférable, pour un secteur donné, de se fier à la hauteur réelle des bâtiments ou en fonction des hauteurs de construction permises par le plan d'urbanisme. Toute antenne dépassant cette hauteur devrait être soumise au règlement sur les usages conditionnels.

Recommandation 8 : que la limite de hauteur de 10 mètres de hauteur soit revue à la baisse en fonction de critères objectifs et de l'environnement immédiat de l'antenne.

Pour toute implantation d'une antenne de télécommunications de 15 mètres et plus, la réglementation d'Industrie Canada exige la tenue de consultations publiques. Bien que celles-ci soient généralement menées par Industrie Canada, nous proposons que la Ville prenne en charge ces consultations obligatoires pour une antenne située sur son territoire, car c'est la Ville qui est la plus apte à joindre la population d'un de ses quartiers.

Recommandation 9 : que la Ville prenne en charge les consultations publiques pour l'implantation d'antennes de 15 mètres et plus, et demande une compensation financière à Industrie Canada.

Considérations esthétiques

Concernant les antennes sur le domaine public, Projet Montréal considère que la Ville pourrait aller un cran plus loin en matière d'esthétisme en proposant l'enfouissement des équipements techniques là où il est impossible de dissimuler les antennes derrière les feux de circulation ou les panneaux de signalisation. Si cette solution est techniquement trop difficile ou coûteuse, la Ville devrait favoriser l'intégration des équipements techniques à l'intérieur des fûts de lampadaires et de feux de circulation. Enfin, pour les boîtiers déjà existants et pour ceux qui ne pourront être enfouis ou intégrés au fût, la Ville pourrait exiger qu'ils soient complètement fermés, car actuellement, la plupart n'ont pas de fond, ce qui laisse entrevoir les équipements électroniques par les piétons passant en dessous de ceux-ci.

Recommandation 10 : que l'enfouissement des équipements des antennes sur le domaine public soit privilégié dans des secteurs de haute valeur patrimoniale.

Recommandation 11 : exiger des boîtiers complètement fermés pour les équipements techniques.

Conflits d'usages

L'implantation d'antennes en zone résidentielle peut générer des conflits d'usage. Les antennes sur les toits sont particulièrement problématiques vu l'engouement récent pour l'exploitation des toits plats à des fins récréatives (terrasses), d'agriculture urbaine ou de verdissement. Malheureusement, ces usages sont souvent incompatibles avec la présence d'antennes, que ce soit pour des raisons de sécurité ou d'espace. Le projet avorté de verdissement d'un toit privé par l'écoquartier Peter-McGill en constitue un bon exemple.

Recommandation 12 : que les autres usages actuels et potentiels des toits plats soient évalués avant d'y autoriser l'implantation d'antennes.

Comme mentionné précédemment, le règlement encadrant les antennes sur les toits et sur les murs ne spécifie aucune contrainte de zonage. Ainsi, l'implantation de ce type d'antennes est permis autant dans les secteurs résidentiels qu'institutionnels (écoles, hôpitaux, CPE). Sans entrer dans un débat sur la dangerosité des ondes, nous croyons qu'il serait socialement plus acceptable que l'implantation d'antennes dans ces secteurs sensibles soit évitée.

Recommandation 13 : que les usages conditionnels exigent spécifiquement d'éviter d'installer des antennes près des écoles, des CPE et des hôpitaux.

Tapage nocturne

L'entretien des équipements techniques en zone résidentielle a généré de nombreuses plaintes, notamment dans l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville. Sans être reliés à des antennes, les boîtiers techniques de la compagnie Vidéotron fixés sur les poteaux d'Hydro-Québec et de Bell Canada sont disséminés un peu partout en zone résidentielle. Or, il est arrivé à de nombreuses reprises que leur entretien soit effectué de nuit à l'aide de gros camions qui laissent tourner leur moteur. Comme il s'agit d'entreprises de télécommunications sous juridiction fédérale, les arrondissements n'osent ou ne peuvent faire appliquer leur réglementation sur le bruit la nuit, même s'il s'agit de travaux non urgents qui pourraient très bien s'effectuer en journée. L'arrivée des antennes et de leurs équipements techniques sur le domaine public pourrait venir exacerber cette problématique ponctuelle.

Recommandation 14 : ajouter une section au règlement visant spécifiquement les modalités d'entretien des équipements de télécommunications, avec ou sans antenne, en zone résidentielle la nuit.

Concurrence et optimisation des réseaux

Le projet de règlement, de même que nos nombreuses recommandations, visent tous à mieux encadrer l'implantation des antennes sur le territoire de la Ville de Montréal. Même si les objectifs visés sont nobles, comme les considérations esthétiques, il faut prendre grand soin de ne pas nuire indûment à la concurrence dans le secteur des télécommunications qui est actuellement détenu par un faible nombre de joueurs. De toute façon, toute contrainte excessive risquerait d'être invalidée en cour selon le principe que les télécommunications sont de juridiction fédérale et ont donc préséance sur les règlements municipaux.

Le choix de la Ville de Montréal de permettre à DAScom inc. d'installer ses antennes en primeur sur le mobilier urbain de la Ville moyennant compensation nous apparaît dangereux. Même si le contrat ne prévoit aucune exclusivité, la Ville pourrait se retrouver forcée à autoriser des demandes d'installation d'antennes sur son mobilier par d'autres concurrents en télécommunication, sans quoi elle risque d'être accusée de favoritisme et de nuire à la concurrence. Ainsi, on pourrait voir dans les prochaines années se multiplier le nombre d'antennes sur le mobilier urbain de la Ville, sans que les élus ne puissent les en empêcher.

Recommandation 15 : que la Ville évalue dès maintenant ses recours pour limiter la multiplication d'antennes sur son mobilier urbain.

Afin d'éviter la multiplication à outrance du nombre d'antennes sur le domaine public, la Ville devrait évaluer la possibilité de partager ses équipements avec les entreprises de télécommunication pour répondre à ses propres besoins en matière de télécommunications (services d'urgence, gestion de ses opérations, STM, Internet sans-fil pour les citoyens, etc.).

Recommandation 16 : que la Ville évalue la possibilité d'utiliser les antennes sur son mobilier urbain pour répondre à ses propres besoins en matière de télécommunications.

Subsidiarité

Ce principe reconnu dans la Loi sur le développement durable du Québec dit que les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité, idéalement en se rapprochant le plus près possible des citoyens. Même si les

arrondissements constituent le niveau de juridiction le plus près des citoyens, nous ne croyons pas qu'il soit avisé de faire appliquer ce nouveau règlement à leur niveau.

Nous doutons de la capacité des arrondissements d'avoir les ressources nécessaires pour évaluer adéquatement et à temps les demandes des entreprises de télécommunications. Les arrondissements risquent de ne pas pouvoir évaluer les schémas de couverture d'ondes, voire de ne pas pouvoir les obtenir en premier lieu de la part des fournisseurs cellulaires. Inversement, la Ville de Montréal a sous sa gouverne directe le service des affaires juridiques, le service de l'approvisionnement, les services informatiques, les services d'urgence, ainsi que différents spécialistes en géomatique et en télécommunications aptes à analyser ces dossiers complexes. De plus, la Ville de Montréal est plus apte à établir un rapport de force auprès de ces grandes compagnies nationales. Enfin, la multiplication des réglementations locales pourrait nuire à la libre concurrence et faire en sorte de donner un prétexte aux compagnies de télécommunications pour se soustraire de celles-ci en invoquant le droit fédéral.

Recommandation 17 : former une équipe spécialisée à la Ville pour gérer les demandes des entreprises de télécommunication.

Recommandation 18 : uniformiser la réglementation à la grandeur de la Ville en visant les plus hauts standards possibles.

Imprécisions du règlement

Interprétations absentes

Contrairement à certaines lois provinciales ou fédérales, le présent règlement ne contient pas de section « notes explicatives » qui sert normalement au législateur à expliquer ses intentions en termes non juridiques. Cette absence laisse place à l'interprétation des réels objectifs visés par la Ville. Par exemple, est-ce que l'intention première du règlement est de nature purement esthétique, ou au contraire, de nature à protéger le public face à des effets potentiellement nuisibles des ondes, d'où l'obligation d'éviter les secteurs résidentiels?

Recommandation 19 : évaluer la pertinence d'ajouter une section « notes explicatives » au projet de règlement.

Définitions absentes

Le nouveau règlement devrait définir davantage les termes utilisés et en spécifier la portée afin de réduire au minimum l'interprétation du règlement, et conséquemment, la possibilité de le contester. Par exemple, le terme « antennes émettrices » n'est défini nulle part dans le présent règlement. Aucune plage de fréquence et de puissance n'est mentionnée, pas plus que le type de technologie qui est visé. Cette absence de

définition est très problématique, car elle pourrait théoriquement couvrir tous les routeurs sans fil domestiques utilisés pour l'Internet, voire à la limite l'ensemble des appareils mobiles pouvant émettre des ondes (téléphones cellulaires, *walkie-talkie*) situés sur le territoire de la Ville de Montréal. De plus, certains pourraient croire, à tort, que ce nouveau règlement encadre l'implantation des récepteurs satellites pour la télévision (ex.: les soucoupes de Bell ExpressVu).

Recommandation 20 : ajouter un lexique des termes techniques utilisés dans le projet de règlement et leur portée.

Règlement à géométrie variable

Le projet de règlement vise quatre catégories d'antennes, les trois dernières étant sur le domaine privé : sur le domaine public, sur un support d'antenne, sur un toit et sur un mur. Alors que les deux premières catégories doivent recourir aux usages conditionnels et éviter spécifiquement les zones résidentielles, les antennes sur un mur ou sur toit ne sont soumises qu'à des normes et des critères de nature esthétique définis par chacun des 19 arrondissements.

Recommandation 21 : que les quatre catégories d'antennes soient encadrées par les usages conditionnels.

Critères qualitatifs difficilement applicables

Bien que l'esthétisme soit toujours subjectif, il est cependant nécessaire de bien le définir dans la réglementation pour éviter les interprétations. Alors que des critères objectifs sont définis pour les supports d'antenne, d'autres éléments du règlement le sont beaucoup moins. Par exemple, comment évaluer ce qu'on entend par « surcharger visuellement un toit »?

Recommandation 22 : améliorer la définition des critères esthétiques pour diminuer les interprétations possibles.

Conclusion

Projet Montréal voit d'un bon œil l'arrivée d'une nouvelle réglementation municipale sur les antennes de télécommunications et considère que la tenue d'une consultation publique sur le sujet fut très utile pour mettre à l'épreuve le projet de règlement et entendre les problématiques concrètes vécus par les citoyens. Par contre, tel qu'illustré tout au long de notre mémoire, l'actuel projet de règlement nécessite d'être bonifié afin de s'assurer qu'il atteigne réellement les intentions des élus montréalais.

Advenant une refonte majeure du projet de règlement par la Ville de Montréal, il nous apparaît pertinent de tenir une seconde consultation publique à portée restreinte pour venir valider ce nouveau règlement.

Annexe - Liste des recommandations

Recommandation 1 : que la Ville de Montréal évalue attentivement les limites des droits acquis qu'elle va créer en adoptant son nouveau règlement.

Recommandation 2 : que la Ville de Montréal modifie au besoin son projet de règlement afin de limiter, au minimum, autant la quantité que la durée des droits acquis.

Recommandation 3 : que la Ville de Montréal étudie l'ensemble de ces recours pour limiter l'implantation de nouvelles antennes non conformes au futur règlement d'ici à son adoption finale.

Recommandation 4 : que l'OCPM se penche de façon générale sur la conciliation entre les délais qu'imposent les consultations publiques et la limitation des effets transitoires non désirés.

Recommandation 5 : que la Ville de Montréal établisse une base de données centralisée sur les antennes émettrices déjà présentes sur son territoire, incluant minimalement leur localisation, leur puissance et leur propriétaire.

Recommandation 6 : que le règlement spécifie précisément les informations qui doivent être fournies par les compagnies de télécommunication, de même que les modalités de transmissions de ces informations, afin de maintenir à jour l'inventaire des antennes.

Recommandation 7 : que la Ville s'assure d'informer adéquatement les locataires d'un bâtiment faisant l'objet d'une demande d'ajout d'antenne.

Recommandation 8 : que la limite de hauteur de 10 mètres de hauteur soit revue à la baisse en fonction de critères objectifs et de l'environnement immédiat de l'antenne.

Recommandation 9 : que la Ville prenne en charge les consultations publiques pour l'implantation d'antennes de 15 mètres et plus, et demande une compensation financière à Industrie Canada.

Recommandation 10 : que l'enfouissement des équipements des antennes sur le domaine public soit privilégié dans des secteurs de haute valeur patrimoniale.

Recommandation 11 : exiger des boîtiers complètement fermés pour les équipements techniques.

Recommandation 12 : que les autres usages actuels et potentiels des toits plats soient évalués avant d'y autoriser l'implantation d'antennes.

Recommandation 13 : que les usages conditionnels exigent spécifiquement d'éviter d'installer des antennes près des écoles, des CPE et des hôpitaux.

Recommandation 14 : ajouter une section au règlement visant spécifiquement les modalités d'entretien des équipements de télécommunications, avec ou sans antenne, en zone résidentielle la nuit.

Recommandation 15 : que la Ville évalue dès maintenant ses recours pour limiter la multiplication d'antennes sur son mobilier urbain.

Recommandation 16 : que la Ville évalue la possibilité d'utiliser les antennes sur son mobilier urbain pour répondre à ses propres besoins en matière de télécommunications.

Recommandation 17 : former une équipe spécialisée à la Ville pour gérer les demandes des entreprises de télécommunication.

Recommandation 18 : uniformiser la réglementation à la grandeur de la Ville en visant les plus hauts standards possibles.

Recommandation 19 : évaluer la pertinence d'ajouter une section « notes explicatives » au projet de règlement.

Recommandation 20 : ajouter un lexique des termes techniques utilisés dans le projet de règlement et leur portée.

Recommandation 21 : que les quatre catégories d'antennes soient encadrées par les usages conditionnels.

Recommandation 22 : améliorer la définition des critères esthétiques pour diminuer les interprétations possibles.