



Règlementation des antennes de télécommunication

Règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal

Projet de règlement P-04-047-107

Rapport de consultation publique

Le 22 décembre 2011

Édition et diffusion

Office de consultation publique de Montréal

1550, rue Metcalfe, bureau 1414

Montréal (Québec) H3A 1X6

Tél. : 514 872-3568

Télec. : 514 872-2556

Internet : www.ocpm.qc.ca

Courriel : ocpm@ville.montreal.qc.ca

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2011

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2011

ISBN 978-2-923638-99-7 (imprimé)

ISBN 978-2-924002-00-1(PDF)

Le masculin est employé pour alléger le texte.

Tous les documents déposés durant le mandat de la commission ainsi que les enregistrements de toutes les interventions publiques sont disponibles pour consultation aux bureaux de l'Office de consultation publique de Montréal.



OFFICE
DE CONSULTATION PUBLIQUE
DE MONTRÉAL

1550, rue Metcalfe
Bureau 1414
Montréal (Québec) H3A 1X6
Téléphone : (514) 872-3568
Télécopieur : (514) 872-2556
ocpm.qc.ca

Montréal, le 22 décembre 2011

Monsieur Gérald Tremblay, Maire
Monsieur Michael Applebaum
Président du comité exécutif
Ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec)
H2Y 1C6

Objet : Rapport de consultation publique sur la Règlementation des antennes de télécommunication – Projet de règlement modifiant le Plan d’urbanisme de la Ville de Montréal (P-04-047-107)

Monsieur le Maire,
Monsieur le Président,

J’ai le plaisir de vous remettre le rapport de l’Office de consultation publique portant sur le projet cité en rubrique.

La commission a siégé au centre-ville et dans les arrondissements de Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension, de Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce et de Rivière-des-Prairies – Pointe-aux-Trembles. Elle a entendu 28 mémoires et présentations verbales, principalement de la part de citoyens, d’institutions et de représentants de l’industrie. Les citoyens ont également eu la possibilité de faire connaître leur opinion concernant l’initiative de la Ville et les critères mis de l’avant pour encadrer la distribution des antennes de téléphonie cellulaire en répondant à un questionnaire en ligne. Deux-cent-soixante-quatorze répondants ont fait connaître leur opinion à au moins une question.

En 2011, le parc de l’île de Montréal et sa périphérie se composait de près de 2 000 installations porteuses d’antennes relais de toutes tailles exploitées par des sociétés commerciales. Certaines de ces structures portent jusqu’à 58 antennes. La fulgurante accélération des applications du sans-fil laisse entrevoir une multiplication spécifique des antennes de téléphonie sans-fil.

La commission a abordé les enjeux en trois volets : la santé publique, préoccupation dominante des citoyens, l'insertion des antennes dans l'espace urbain, objet premier du projet de règlement et le cadre de gestion, volet intégrateur

À l'égard de la santé publique, la commission constate que, malgré les résultats de la recherche et malgré l'avis des principales autorités de santé sur l'absence d'effets nocifs de l'exposition aux radiofréquences, l'installation d'antennes de télécommunication s'accompagne de méfiance et d'inquiétudes. Ces inquiétudes ne sont pas seulement le fait d'individus. La multiplication des antennes et d'autres sources de radiofréquences engendre en effet des interventions politiques et une nouvelle action militante d'associations de promotion et de défense des droits sociaux, dont le droit à la santé.

Or l'information au citoyen fait totalement défaut. La commission recommande à la Ville une *approche de prudence responsable* dans le suivi des connaissances et les décisions à prendre. S'inspirant des pratiques de d'autres grandes villes en matière de gestion des antennes cellulaires et notamment de celles de Toronto, la Ville devrait mettre en œuvre, avec le concours de la Direction de la santé publique et d'Industrie Canada, un plan de suivi des niveaux d'exposition aux radiofréquences, de diffusion de ces résultats et de l'information relative aux antennes existantes. On devrait faire connaître notamment la localisation des antennes et l'identité de leurs exploitants. La Ville devrait également prévoir, pour les nouvelles installations, un mécanisme d'information et de consultation des citoyens.

À l'égard de l'insertion urbaine des antennes, la commission est d'avis que le projet de règlement ne permet pas de mieux outiller les arrondissements face au déploiement des antennes. L'encadrement municipal aurait avantage à être amélioré et rendu plus efficace à l'aide d'un ensemble d'outils complémentaires.

La commission recommande à la Ville de se doter d'un cadre général, sous la forme d'une politique concertée de gestion énonçant des objectifs et des principes directeurs en matière d'antennes de télécommunication. Élaborée en coopération avec les institutions compétentes et les entreprises concernées, elle permettrait le recours à divers moyens tant réglementaires que consensuels pour prendre en compte les multiples enjeux du déploiement des systèmes de télécommunications sur le territoire de la Ville. D'autres villes comme Longueuil et Winnipeg, entre autres, en donnent déjà l'exemple. Industrie Canada devrait être associé sans délai à cette démarche concertée et au traitement des demandes qui pourraient être déposées à brève échéance.

Dans ce contexte, la commission recommande de surseoir à l'adoption du projet de règlement.

Compte tenu de la période des fêtes de fin d'année, l'Office rendra ce rapport public le 26 janvier 2012, à moins que vous ne souhaitiez qu'il le fasse à une date plus rapprochée. De plus, si vous le jugez opportun, je pourrais me rendre disponible pour présenter le rapport aux élus concernés.

Veuillez agréer, messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La présidente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Louise Roy". The signature is fluid and cursive, with a large loop at the end.

Louise Roy

LR/II

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
1. Le projet de règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal - Règlementation des antennes de télécommunication.....	3
1.1 Contexte et historique du projet de règlement	3
1.2 Un projet de règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal.....	3
2. Les préoccupations, les attentes et les opinions des participants	9
2.1 La raison d'être du projet de règlement.....	9
2.2 L'insertion urbaine des antennes de télécommunication.....	10
2.3 La santé publique.....	12
2.4 Le cadre de gestion de l'implantation des antennes.....	14
2.5 Information et consultation.....	16
2.6 Autres préoccupations.....	17
3. Les constats et l'analyse de la commission	19
3.1 L'état des lieux	19
3.1.1 Le parc d'antennes : aperçu et perspectives	19
3.1.2 Le cadre d'exercice des compétences	20
3.1.3 La règlementation dans la Ville de Montréal	22
3.2 L'insertion des antennes dans l'espace urbain.....	24
3.2.1 Approche générale et bonnes pratiques	24
3.2.2 Le contenu du projet de règlement.....	25
3.3 La santé publique.....	27
3.3.1 Le débat sur les effets potentiels des radiofréquences sur la santé.....	27
3.3.2 L'approche à adopter par la Ville pour protéger la santé.....	29
3.3.3 Le niveau d'exposition aux radiofréquences	31

3.4	Le cadre de gestion	33
3.4.1	À Montréal et ailleurs	33
3.4.2	L'harmonisation des compétences.....	35
3.4.3	Information et consultation.....	36
3.4.4	Pour une approche responsable, concertée et transparente	37
	Conclusion.....	39
	Annexe 1 – Les renseignements relatifs au mandat	41
	Annexe 2 - La documentation.....	45
	Annexe 3 – Le projet de règlement P-04-047-107	51

Introduction

Dans le but de contrôler la multiplication des antennes de télécommunication et d'encadrer leur installation sur son territoire, la Ville de Montréal a élaboré un projet de règlement qui modifie le Plan d'urbanisme. À son assemblée du 21 juin 2011, le conseil de la Ville a confié à l'Office de consultation publique le mandat de tenir une audience publique sur ce projet de règlement.

La consultation organisée par l'OCPM s'est déroulée du 19 septembre au 21 octobre 2011. Selon la procédure établie, l'audience s'est déroulée en deux parties, la première consacrée à l'information du public et de la commission et la seconde à l'expression des opinions des participants.

Pour les quatre séances de la première partie, la commission a siégé au centre-ville et dans les arrondissements de Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension, de Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce et de Rivière-des-Prairies – Pointe-aux-Trembles. En deuxième partie, la commission a tenu une séance au centre-ville et elle est retournée à Rivière-des-Prairies – Pointe-aux-Trembles et à Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce pour les deux autres séances.

Analysant l'information, les opinions et les commentaires recueillis au cours de la consultation publique, la commission a dégagé des enjeux, complété quelques recherches, formulé des constatations et exploré des pistes d'action conduisant aux avis et recommandations.

Ce rapport rend compte du travail de la commission. Il se divise en trois parties :

- La présentation du projet de règlement, objet de la consultation publique;
- Les préoccupations, les attentes et les opinions des personnes, des groupes et des entreprises qui ont participé à l'audience publique;
- Les constats de la commission, l'analyse qu'elle en a faite et les avis qu'elle en tire.

1. Le projet de règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal - Règlementation des antennes de télécommunication

Le projet de règlement soumis à la consultation publique modifierait le Plan d'urbanisme de la Ville, plus précisément la section 5.8.1 de la *Partie III – Le document complémentaire*, qui traite des antennes. Le nouveau règlement remplacerait la section actuelle par des dispositions plus élaborées, avec des exigences plus précises. Ce chapitre s'ouvre sur une mise en contexte du projet de règlement, reproduit en annexe 3 du rapport. Il en décrit ensuite les éléments essentiels.

1.1 Contexte et historique du projet de règlement

À l'automne 2010, l'arrondissement de Rivière-des-Prairies – Pointe-aux-Trembles a relayé au conseil de la Ville de Montréal son inquiétude et celle de ses citoyens devant la multiplication des antennes et des supports d'antennes. Le conseil était invité à exprimer son intention de s'opposer à l'installation des antennes qui ne se conformeraient pas à la règlementation des arrondissements et de prendre les mesures requises pour interdire les installations dérogatoires.

Le conseil de la Ville a alors formé un comité ad hoc sur les antennes. Quelques mois plus tard, ce comité a fait ses recommandations. Elles contenaient les grandes lignes du projet de règlement à l'étude.

La voie d'intervention choisie consiste à modifier le Plan d'urbanisme qui contient déjà une disposition sur les antennes applicable à l'ensemble du territoire de Montréal par l'entremise des arrondissements. Le projet de règlement à l'étude remplacerait cette disposition par des exigences plus précises.

1.2 Un projet de règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal

La disposition du *Document complémentaire* relative aux antennes s'énonce actuellement comme suit :

« 5.8.1 Les antennes

La réglementation d'arrondissement doit régir l'implantation d'une antenne sur un bâtiment ou sur un terrain de façon à limiter sa visibilité de la voie publique. »¹

¹ Document 5.10.1

Il est utile de lire la mise en contexte qui précède cette disposition² :

« 5.8 Les antennes, les équipements mécaniques et les enseignes publicitaires.

Mise en contexte

Les dispositions sur les antennes, les équipements mécaniques et les enseignes publicitaires découlent des énoncés suivants du Plan d'urbanisme :

- Action 12.1 : Favoriser une production architecturale de qualité, écologique et respectueuse du caractère montréalais;
- Action 13.1 : Rehausser la qualité de l'aménagement du domaine public;
- Action 14.1 : Améliorer l'image des corridors routiers montréalais.

Ces dispositions visent aussi plus spécifiquement à :

- limiter l'impact visuel des antennes, des équipements mécaniques et des enseignes publicitaires. »

Le projet de règlement propose une disposition introductive (5.8.1), suivie de quatre sous-sections (5.8.1.1 à 5.8.1.4). La disposition introductive distingue l'antenne *accessoire* et l'antenne *non accessoire*. L'antenne *accessoire* est installée « sur le même terrain que l'usage qu'elle dessert »³. On peut penser à une antenne réceptrice de télévision ou à l'antenne émettrice d'un poste de police. L'exigence de limiter la visibilité d'une telle antenne depuis la voie publique est maintenue.

Les dispositions des sous-sections 5.8.1.1 à 5.8.1.4 visent les antennes émettrices *non accessoires*. Il s'agit principalement de celles des pourvoyeurs de services de télécommunication.

La sous-section 5.8.1.1 vise les antennes sur le domaine public. Le domaine public est constitué des « rues, ruelles, squares et places publics, y compris les trottoirs, terre-pleins, voies cyclables hors rue ». Il comprend aussi « l'emprise excédentaire de la voie publique, les parcs et les jardins publics »⁴. Les antennes en cause sont celles installées sur un élément du mobilier urbain ou sur un poteau. Le sommaire décisionnel qui accompagne le projet de règlement résume les dispositions visant ces antennes dans les termes suivants :

² Idem

³ Définition donnée dans le chapitre sur les antennes du règlement d'urbanisme de plusieurs arrondissements (voir p. ex. document 3.6.2, p. 1)

⁴ Règlement du conseil de la Ville sur l'occupation du domaine public (document 5.11, p. 1)

« Antennes installées sur un fût de lampadaire ou de feux de circulation ou sur un poteau de bois - Les antennes et leurs équipements accessoires doivent faire l'objet d'une autorisation en vertu d'un règlement sur les usages conditionnels et respecter les critères suivants :

- favoriser les abords d'autoroutes et de voies de grande circulation dans un secteur industriel, commercial ou d'équipements publics lourds et éviter les secteurs patrimoniaux ou résidentiels, les parcs et les secteurs à grande circulation piétonnière;
- ne pas être installés devant un bâtiment d'intérêt patrimonial ou architectural, une fenêtre d'une habitation ou un balcon;
- ne pas être installés sur un fût de lampadaire ou de feux de circulation qui a un caractère ornemental ou design, à moins d'être incorporés à même le fût;
- tendre à avoir le même diamètre que le fût ou le poteau sur lequel ils sont installés et être peints de la même couleur que leur support. »

Les arrondissements devront assujettir l'installation de ces antennes à une autorisation en vertu d'un règlement sur les usages conditionnels, l'un des types de règlement prévus à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Dans ce règlement, l'arrondissement reprendra les éléments énumérés : documents requis à l'appui d'une demande (plans, photomontage), critères de localisation et d'insertion visuelle de l'antenne.

La sous-section 5.8.1.2 vise les antennes émettrices non accessoires autres que celles sur le domaine public. Elle divise les antennes et les structures portantes en deux catégories selon leur taille : celles de 10 m et moins et celles de 10 m et plus. Pour ces dernières, le sommaire décisionnel résume les dispositions comme suit :

« Tours pour antennes de plus de 10 mètres - Les tours pour antennes de plus de 10 mètres de hauteur, de même que les antennes et leurs équipements accessoires de plus de 1 mètre carré installés sur ces tours doivent faire l'objet d'une autorisation en vertu d'un règlement sur les usages conditionnels et respecter les critères suivants :

- ne pas être implantés ailleurs qu'en secteur industriel ou d'équipements de transport, de communication ou de grandes infrastructures;
- éviter un secteur ou la proximité d'un secteur présentant des caractéristiques d'intérêt historique, écologique, naturel, paysager ou archéologique;
- minimiser leur impact sur un bâtiment ou un secteur sensible comme un secteur résidentiel situé à proximité;
- être implantés à un endroit qui ne masque pas une percée visuelle ou un paysage d'intérêt et tendre à s'intégrer aux caractéristiques du site;

- couvrir un secteur qui ne bénéficie pas d'une couverture d'ondes et qui n'a pas de tours ou de bâtiments en hauteur pouvant accueillir des antennes;
- prévoir sur la tour de la place pour d'autres antennes afin d'en réduire le nombre;
- préférer une tour autoportante plutôt qu'une tour haubanée;
- avoir des couleurs qui tendent à les intégrer à leur environnement. »



Antenne sur le domaine public⁵



Antennes sur un support d'antennes⁶

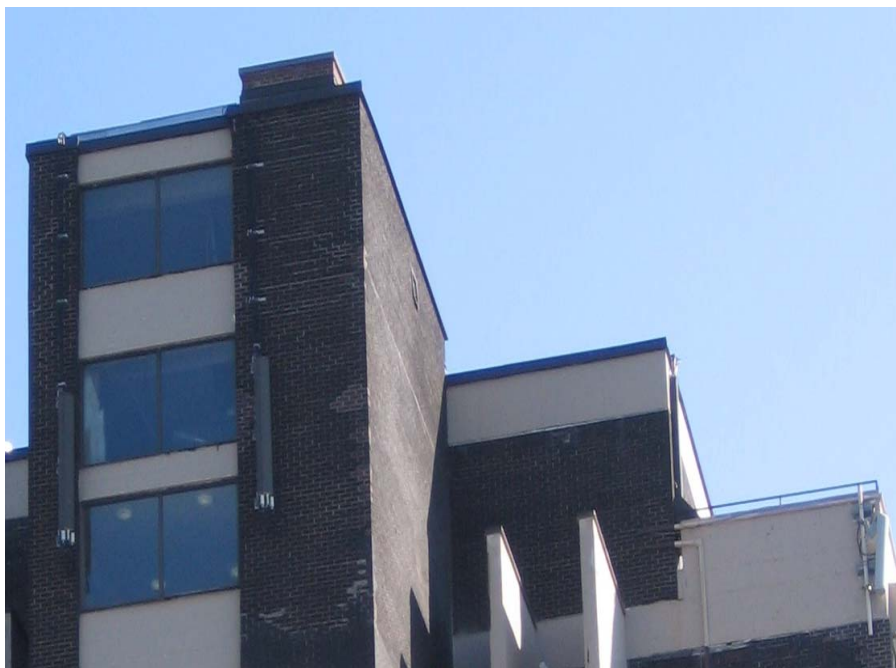
La sous-section 5.8.1.3 contient les dispositions relatives aux antennes installées sur un mur. La sous-section 5.8.1.4 couvre les antennes à installer sur le toit d'un immeuble. Le sommaire décisionnel résume ainsi les dispositions proposées pour ces antennes de même que pour les structures de 10 m et moins :

« Tours pour antennes de moins de 10 mètres et antennes sur un mur ou sur un toit - Les tours pour antennes de moins de 10 mètres et les antennes sur un mur ou sur un toit de même que leurs équipements accessoires doivent être régis par

⁵ Document 3.5

⁶ Document 7.5, p. 9

des normes de zonage ou par des critères de PIIA visant leur positionnement et leur apparence de façon à assurer leur dissimulation ou leur intégration. »



Antenne sur un mur d'immeuble⁷

Une fois les modifications au Document complémentaire adoptées, chacun des arrondissements aura 90 jours pour réviser sa réglementation pour qu'elle leur soit conforme. Le *Règlement sur les réseaux câblés* de la Ville de Montréal devra aussi être modifié⁸.

⁷ Idem

⁸ Document 1.1.1, p. 1

2. Les préoccupations, les attentes et les opinions des participants

L'audience publique est le temps fort de la consultation. Dès les séances de la première partie consacrées à l'information, les questions des participants donnent à la commission un aperçu de leurs préoccupations. Les séances de la seconde partie sont directement axées sur l'expression des opinions.

La commission a reçu les auteurs de 17 mémoires écrits et entendu quatre présentations verbales sans mémoire. Elle a également pris connaissance de sept mémoires déposés sans présentation. Les transcriptions des notes sténographiques de toutes les séances font partie de la documentation déposée, de même que tous les mémoires. De plus, le public a eu accès à un questionnaire en ligne. Selon les questions, le nombre de répondants a varié entre 175 et 274. Les préoccupations des personnes, des organismes et des entreprises gravitent autour de quatre thèmes principaux :

- l'insertion des antennes dans l'espace urbain;
- la santé publique;
- l'encadrement et la gestion de l'installation des antennes;
- l'information du public.

Avant d'aborder ces thèmes, ce chapitre fait état des réactions générales au projet de règlement. Après avoir passé en revue les questions principales, il conclut avec quelques autres préoccupations qui ressortent des interventions et des mémoires.

2.1 La raison d'être du projet de règlement

La plupart des intervenants de la consultation publique ont reconnu le bien-fondé des intentions de la Ville et sont favorables à ce qu'elle intervienne pour encadrer l'implantation des antennes de télécommunication. Les points de vue divergent cependant autour des thèmes de préoccupations.

Les citoyens qui sont intervenus à titre personnel se sont tous dits en faveur d'une réglementation encadrant l'insertion des antennes de télécommunication. Ils ont évoqué les enjeux de santé publique et d'insertion urbaine, mais tous ne donnent pas la même importance aux uns et aux autres. Ainsi, plusieurs intervenants ont manifesté leur inquiétude devant l'apparition sans avertissement de nouvelles antennes. En séance d'information, une citoyenne de Pointe-aux-Trembles demandait :

« Comment se fait-il que la Ville de Montréal en est rendue à l'étape de signature d'un bail de cinq ans avec Rogers pour l'installation d'une tour de 24 mètres située derrière l'aréna Rodrigue-Gilbert à l'insu de l'échevin de Pointe-aux-Trembles,

madame Suzanne Décarie, à l'encontre des recommandations du comité ad hoc ? »

Dans le même ordre d'idées, le mémoire de l'arrondissement d'Outremont fait écho aux plaintes de ses citoyens devant l'installation d'une antenne « sans autorisation ».

D'autres, comme le Collectif Sauvons nos enfants des micro-ondes (SEMO), considèrent que la Ville fait fausse route en n'abordant la question que sous l'angle de l'insertion visuelle : « Ce n'est pas la couleur ni la forme des antennes ni leurs localisations (...) qui posent problème, mais le niveau de radiation qu'elles font subir à ceux qui vivent dans leur voisinage. »

Pour leur part, les fournisseurs de services ainsi que l'Association canadienne des télécommunications sans fil (ACTS) qui les regroupe préconisent une approche moins contraignante qu'un règlement et privilégient un protocole négocié. Ils ont fait valoir que la demande pour leurs services était croissante et que les communications sans fil ne se limitaient plus à la seule transmission de la voix. La société Rogers affirme que « la transmission d'un volume important de données doit reposer sur des réseaux de systèmes d'antennes beaucoup plus performants que ne l'étaient les réseaux à leur début. »⁹

Le fournisseur de réseaux DAScom soutient que « la population serait ultimement celle qui subirait un préjudice si une nouvelle réglementation empêchait les entreprises de technologie de déployer leurs équipements. »¹⁰ Un citoyen croit plutôt qu'il faut soutenir, par un programme de développement industriel, le développement des technologies de diffusion de l'information qui soient sûres, comme la fibre optique, le câble coaxial et l'usage des fréquences lumineuses ou infrarouges pour la diffusion sans fil.¹¹

2.2 L'insertion urbaine des antennes de télécommunication

Sous le thème de l'insertion urbaine et du contrôle de l'impact visuel, les attentes divergent selon qu'elles viennent des citoyens, des organismes de défense du patrimoine ou des entreprises. Les commentaires portent principalement sur les lieux où les antennes devraient ou non être autorisées et sur les normes d'insertion.

Localisation

La députée fédérale de La Pointe-de-l'Île, Madame Ève Péclet, considère que le choix d'autoriser les supports d'antennes de dix mètres et plus exclusivement en secteur industriel est une mesure pertinente.¹² Par contre, le fournisseur de réseaux DAScom, dont les antennes

⁹ Document 8.1.12, p. 2

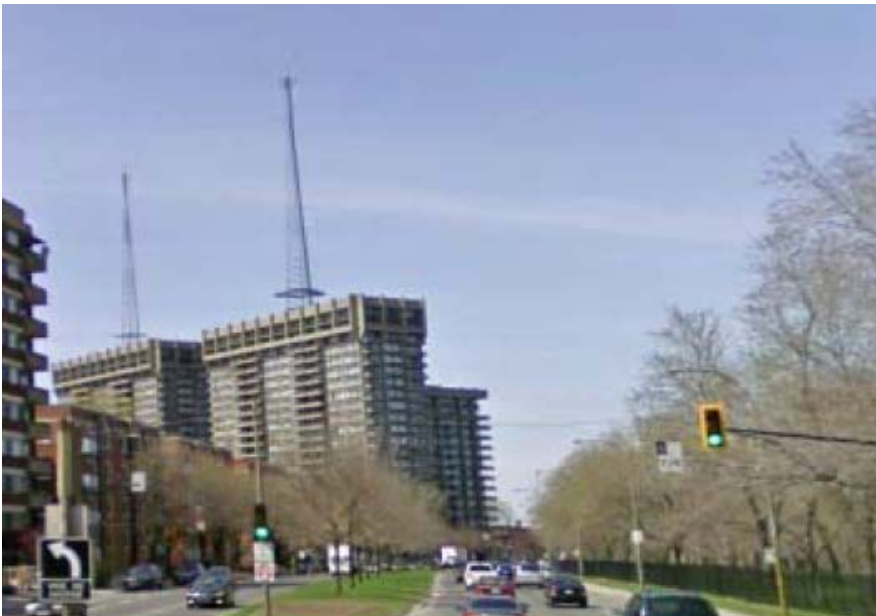
¹⁰ Document 8.1.7, p. 5

¹¹ Document 8.2.7, p. 10

¹² Document 8.1.6, p. 4

de petite taille sont habituellement fixées aux éléments de mobilier urbain et aux poteaux, souhaite qu'elles soient permises dans les secteurs résidentiels. Il écrit dans son mémoire que « les secteurs résidentiels ne devraient pas être évités comme le suggère le règlement, mais bien encouragés, car la technologie DAS propose la solution du moindre impact qui s'harmonise le mieux avec ce type de secteur. »¹³ DAScom a aussi exprimé des réserves à l'égard des règles limitant l'installation des antennes à proximité de bâtiments patrimoniaux ou devant les balcons et fenêtres.

Les Amis de la montagne souhaitent que le règlement prenne en compte les vues identifiées dans le Plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal afin de protéger les percées visuelles.



Antennes visibles depuis le Chemin de la Côte-des-Neiges près de l'avenue Forest Hill¹⁴

Ils proposent aussi que le règlement prévoie une compensation financière au bénéfice de la collectivité « dans les situations où une antenne est installée sur le domaine public, dans un parc, dans un secteur patrimonial ou dans tout autre secteur sensible comme c'est, par exemple, le cas pour l'antenne de Radio-Canada située dans le parc du Mont-Royal ». ¹⁵

Impact visuel et patrimoine

Plusieurs intervenants ont fait des propositions pour renforcer les exigences relatives à la dissimulation des antennes et des équipements accessoires, en privilégiant, par exemple,

¹³ Document 8.1.7, p. 5

¹⁴ Document 8.2.6, p. 6

¹⁵ Document 8.2.6, p. 5

l'enfouissement des équipements des antennes installées sur le domaine public ou dans des secteurs de haute valeur patrimoniale.

Héritage Montréal se préoccupe du respect de l'intégrité architecturale des bâtiments sur lesquels on installerait des antennes.¹⁶ L'organisme demande aussi, dans une perspective de cohérence, de « compléter les outils de gestion des secteurs patrimoniaux ou significatifs pour assujettir le domaine public et les équipements de sociétés publiques aux mêmes procédures d'évaluation de l'impact architectural et patrimonial que les grandes sociétés privées »¹⁷. Enfin, s'agissant des documents à fournir avec la demande de permis, Héritage Montréal est d'avis que le « photomontage exigé devrait simuler une situation diurne et, si nécessaire, nocturne ».

Un citoyen considère que la dissimulation complète des antennes n'est pas la voie à suivre. Dans son mémoire, il fait valoir qu'il « serait malhonnête et litigieux de dissimuler les antennes de la (re)connaissance du public. Leur présence sur les domaines public et privé doit donc demeurer et devenir visible »¹⁸. Chaque antenne devrait aussi être accompagnée d'une affiche l'identifiant et indiquant ses caractéristiques techniques.

Enfin, la majorité des répondants du questionnaire en ligne se disent en accord avec les principaux critères d'insertion urbaine du projet de règlement : localisation préférentielle, exclusion des secteurs habités, préservation du paysage et du patrimoine. Près de la moitié des répondants se disent contre l'implantation d'antennes sur le domaine public.

2.3 La santé publique

Les préoccupations relatives à la santé publique sont apparues dès la première partie de la consultation publique. Elles ont été reprises en seconde partie dans plusieurs mémoires et interventions.

Inquiétudes

Plusieurs citoyens et citoyennes ont fait part de leur préoccupation à propos des impacts des antennes de télécommunication sur la santé. Ils ont invoqué diverses études à l'appui de leurs craintes. Une citoyenne soutient que « le Centre de Recherche et d'Information Indépendante sur le Rayonnement Électromagnétique [affirme que] le risque de développer un cancer double pour les populations habitant à 300 mètres ou moins d'une antenne-relais. »¹⁹ Une autre citoyenne se réfère à un article de revue scientifique qui conclurait que les antennes de télécommunication ne sont pas exemptes de risques sur la santé humaine et animale.²⁰ Une

¹⁶ Document 8.1.16, p. 9

¹⁷ Document 8.1.16, p. 6

¹⁸ Document 8.2.7, p. 12

¹⁹ Document 8.2.2, p. 2

²⁰ Document 8.2.5, p. 1

autre craint que l'évolution de la technologie soit trop rapide pour que les études sur la santé demeurent fiables.²¹

Le porte-parole d'Option consommateurs considère que les normes établies par Santé Canada et imposées aux fournisseurs de services par Industrie Canada sont insuffisantes, faisant valoir qu'elles se rapportent uniquement aux effets thermiques aigus des radiofréquences émises, non aux effets non thermiques à long terme.²² Plusieurs autres intervenants partagent ce point de vue et considèrent nécessaire d'aller plus loin que le code de sécurité en vigueur.

Protection de la santé

Lorsqu'il est question de santé publique, la demande la plus fréquente porte sur l'application du principe de précaution. La définition qu'on en donne et la portée qu'on lui attribue varient d'une intervention à l'autre.

Dans la résolution qu'elle a adoptée en ce sens, la Commission scolaire de Montréal (CSDM) affirme que l'application du principe de précaution imposerait « des niveaux d'exposition inférieurs aux recommandations de Santé Canada lors de l'installation de nouvelles antennes dans un secteur résidentiel ou à proximité d'une école ou d'une garderie. »²³

Option consommateurs suggère à la Ville de Montréal de « calquer sa position en matière [de] règlementation sur la localisation d'antennes relais sur celle de la Ville de Toronto, et de se doter d'une "Politique d'évitement prudente" qui limite l'exposition de la population à des niveaux d'au moins 100 fois inférieurs à ceux actuellement recommandés par Industrie Canada. »²⁴

L'AQLPA considère « qu'il ne devrait pas y avoir d'antenne à moins de 100 mètres de tout lieu où dorment, vivent ou travaillent des individus sur plusieurs heures par jour. »²⁵ Elle demande à la Ville de Montréal d'agir en conséquence.

Le collectif SEMO formule des demandes précises. Il requiert un moratoire de six mois sur toutes installations d'antennes sur le territoire de la Ville. Il lui demande d'établir une protection supérieure au code de sécurité 6 pour les zones dites sensibles, en l'occurrence les écoles, les garderies, les hôpitaux, les résidences pour personnes âgées et les zones résidentielles. Enfin, pour le SEMO, le niveau d'exposition maximal devrait être établi à $1000 \mu\text{W}/\text{m}^2$ (0,6 V/m).²⁶

²¹ Document 8.2.3, p. 1

²² Document 6.1, p. 82

²³ Document 8.1.5, p. 2

²⁴ Document 8.1.17, p. 6

²⁵ Document 8.1.10, p. 11

²⁶ Document 8.1.2, p. 5

Des citoyens ont aussi plaidé en faveur du principe de précaution. Leurs recommandations rejoignent le plus souvent celles des organismes comme SEMO. Une citoyenne demande à la commission de « recommander à nos décideurs une approche de précaution vu cette présence invisible (micro-ondes), telle l'exposition passive à la fumée de cigarette », et « que toute érection d'antenne cellulaire soit interdite à moins de 300 mètres minimum des résidences, des écoles et des parcs. »²⁷ Un citoyen croit qu'il faut « inciter les opérateurs à abaisser volontairement les puissances d'émission des émetteurs actuels et demander aux requérants d'un permis d'émission la production de la preuve d'innocuité. »²⁸

Les préoccupations de santé sont aussi présentes dans les résultats du questionnaire puisque 38 % des répondants ont affirmé que l'implantation des nouvelles antennes de télécommunication peut être dangereuse pour la santé publique.

2.4 Le cadre de gestion de l'implantation des antennes

Le cadre de gestion proposé dans le projet de règlement a suscité des commentaires qui recourent d'autres thèmes. Ces commentaires portent sur des aspects tels l'approche d'encadrement, la portée du règlement, le palier d'intervention et la surveillance.

Approche

Les entreprises de téléphonie sans fil ont exprimé une nette préférence pour un protocole d'entente avec la Ville plutôt qu'un règlement prescrivant le processus d'autorisation d'un usage conditionnel²⁹. Ainsi, Rogers Communications « invite la Ville à adopter un protocole visant l'implantation des antennes suivant le Guide proposé par Industrie Canada. »³⁰

TELUS déclare : « Nous comprenons que l'esthétisme est le point central de ce nouveau projet de règlement. Ceci dit, nous sommes convaincus que nos objectifs ne sont pas incompatibles avec ceux de la ville, mais ne croyons pas que le recours au règlement d'usage conditionnel soit l'outil approprié pour atteindre cet objectif. » Elle ajoute : « ...il existerait potentiellement 19 règlements différents, tout en étant plus ou moins similaires, qui rendraient son utilisation davantage contraignante et incohérente pour l'industrie. »³¹ Public Mobile et Bell tiennent un discours analogue.

DAScom a aussi insisté sur l'implication du secteur privé dans la rédaction du règlement comme facteur de réussite du projet.³² Les fournisseurs de téléphonie sans fil et leur association ont

²⁷ Document 8.2.5, p. 3

²⁸ Document 8.2.7, p. 11

²⁹ Document 6.7, p. 48

³⁰ Document 8.1.12, p. 7

³¹ Document 8.1.14, p. 5- 6

³² Document 8.1.7, p. 5

d'ailleurs plaidé pour une implication en amont de la rédaction du règlement, se disant plus au fait des nouvelles technologies en développement.

Portée du règlement

Radio amateur du Québec Inc. (RAQI) souhaite que le règlement exclue les radioamateurs.³³ Un intervenant du secteur privé demande à ce que le règlement vise seulement la dernière génération cellulaire soit le 3G (téléphones intelligents) et autres, et non le nouveau service internet sans fil à large bande d'Industrie Canada.³⁴

Des citoyens et citoyennes insistent, pour leur part, sur l'importance de la notion de secteurs sensibles. Dans son mémoire, l'un d'eux « [enjoint] les responsables du projet à s'assurer de l'étanchéité du règlement afin d'assurer un minimum de contrôle sur le milieu de vie »³⁵. Option consommateurs estime que le projet de règlement manque de force.³⁶ Pour l'améliorer, l'organisme demande « à la Ville de Montréal d'effectuer un balisage de l'ensemble des lois et règlements en vigueur et à l'étude dans les municipalités canadiennes et d'en rendre publics les résultats »³⁷.

Projet Montréal souhaite qu'avant l'entrée en vigueur du règlement, la Ville de Montréal étudie comment limiter la multiplication d'antennes sur son mobilier urbain³⁸ et l'implantation de nouvelles antennes non conformes au futur règlement. Il demande que la limite de hauteur de 10 mètres soit revue à la baisse en fonction de critères objectifs et de l'environnement immédiat de l'antenne. Enfin, il estime que le règlement devrait prévoir les modalités d'entretien des équipements de télécommunication en zone résidentielle, la nuit, pour éviter de gêner les résidents.

Palier d'intervention et compétence

Au sujet du pouvoir d'intervention des arrondissements, un citoyen demandait en séance d'information si « un arrondissement pourrait refuser qu'on installe une tour à proximité d'une école, mais ne pourrait pas refuser qu'on installe une antenne de même puissance sur un clocher d'église ? »³⁹ Un autre citoyen a recommandé que le règlement régisse l'installation d'antennes « par zone en définissant géographiquement la localisation et la taille (l'échelle) des zones permissives »⁴⁰.

³³ Document 8.1.1, p. 8

³⁴ Document 8.2.1, p. 2

³⁵ Document 8.1.13, p. 2

³⁶ Document 6.6, p. 82

³⁷ Document 8.1.17, p. 6

³⁸ Document 8.1.4, p. 11-12

³⁹ Document 6.2, p. 33

⁴⁰ Document 8.2.7, p. 11

Projet Montréal souhaite que la Ville prenne en charge les demandes des entreprises de télécommunication.⁴¹ Héritage Montréal s'interroge « sur la capacité des personnels des arrondissements et de la Ville de Montréal d'évaluer la qualité des données techniques liées au fonctionnement des réseaux de télécommunication comme justificatif des demandes qui leur seront soumises »⁴².

Par ailleurs, plusieurs intervenants se sont demandé si le règlement entrerait dans le champ de compétence de la Ville de Montréal. La limite de hauteur de 10 m proposée dans le projet de règlement a suscité plusieurs remarques. Le RAQI demande qu'elle soit plutôt fixée à 15 m.⁴³ De son côté, Industrie Canada invite la Ville à la prudence. Selon son porte-parole, le projet de règlement empiète, en l'état actuel, sur l'autorité du ministre responsable⁴⁴. Il en irait de même avec des restrictions de distance par rapport aux garderies, écoles ou centres pour personnes âgées.⁴⁵

D'autres intervenants souhaitent que le projet de règlement puisse s'appliquer à l'échelle de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)⁴⁶, voire à l'échelle du Québec⁴⁷. Un autre demande d'élaborer un chapitre de planification visant à créer une ou plusieurs zones libres d'émissions électromagnétiques intentionnelles. Ce citoyen demande à la Ville de s'engager davantage de façon à revendiquer, de concert avec la CMM, « auprès des élus et d'Industrie Canada l'obtention d'un pouvoir conjoint de réglementation en fait d'intensité d'exposition et de types d'émissions (fréquence, modulation) autorisés. »

Surveillance et recours

L'AQLPA suggère à la Ville de prévoir « un mécanisme de réception de plaintes afin que les citoyens puissent demander la diminution des radiofréquences ou le retrait des antennes à moins de 100 mètres de leur demeure ou déjà fixées à leur demeure avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement. »⁴⁸

Au sujet des droits acquis, Projet Montréal demande que la Ville de Montréal évalue attentivement la portée des droits acquis qu'elle va créer en adoptant son nouveau règlement et le modifie au besoin afin d'en limiter la durée.⁴⁹

2.5 Information et consultation

⁴¹ Document 8.1.4, p. 12

⁴² Document 8.1.16, p. 8

⁴³ Document 8.1.1, p. 8

⁴⁴ Document 6.7, p. 33

⁴⁵ Ibid., p. 31-32

⁴⁶ Document 6.1, p. 97

⁴⁷ Document 6.6, p. 94

⁴⁸ Document 8.1.10, p. 12

⁴⁹ Document 8.1.4, p. 11

Plusieurs intervenants ont déploré le manque d'information et de consultation des personnes résidant dans le voisinage d'une antenne ou du lieu où on projette d'en ériger. En séance d'information, un citoyen demandait s'il y avait « une disposition à propos de l'information des résidents dans le règlement » quant au niveau d'exposition, par exemple⁵⁰.

La Direction de la santé publique (DSP) de Montréal propose à cet égard que le cadre de gestion fasse place à l'information : « ...nous suggérons d'inclure un volet "information à la population" lors des démarches d'implantation de nouvelles antennes qui ont lieu entre les promoteurs d'antennes et les arrondissements. Ce volet pourrait se faire via les journaux locaux ou par d'autres moyens et comprendre la diffusion des données techniques des nouvelles antennes, leur localisation, l'estimation de leurs émissions de RF, etc. Cette information aux citoyens devrait se faire suffisamment tôt dans la démarche afin que les résidents puissent transmettre leur opinion à leurs élus avant que l'autorisation d'installer les antennes n'ait été accordée. »⁵¹

Les représentants de Vision Montréal et de Projet Montréal sont d'avis que la Ville devrait fournir plus d'information aux citoyens en ce qui concerne les antennes. Projet Montréal souhaiterait que la Ville mette en place une base de données à propos des antennes existantes et que les occupants d'un bâtiment sur lequel une antenne serait installée en soient informés.

Pour Vision Montréal, il convient également d'informer les employés de la Ville : « Actuellement, les connaissances en santé ne sont pas partagées uniformément sur le territoire montréalais, c'est pourquoi les outils et la formation nécessaires devront être mis à disposition, en partenariat avec les autorités compétentes (par exemple, la Direction de santé publique). »⁵² De plus, un travail de vulgarisation du règlement et du rôle des différents intervenants (arrondissements, Industrie Canada, entreprises de télécommunication, Commission des services électriques de Montréal, citoyens) devrait être fait à l'intention des citoyens, des fonctionnaires et des élus.⁵³

Enfin, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) propose un éventail de mesures pour informer les citoyens. Elle demande notamment que les installations d'antennes soient identifiées et repérables afin que les citoyens sachent où elles sont et puissent prendre des décisions en connaissance de cause. Elle demande aussi que l'information technique sur les antennes soit reflétée dans une base cartographique officielle accessible et tenue à jour. L'AQLPA demande enfin à la Ville de Montréal de mener une campagne de sensibilisation à l'utilisation intelligente et modérée des appareils sans fil⁵⁴, parallèlement au déploiement « responsable » des antennes de télécommunication.⁵⁵

⁵⁰ Document 6.1, p. 30

⁵¹ Document 8.1.3, p. 2

⁵² Document 8.1.15, p. 5

⁵³ Ibid., p. 6

⁵⁴ Document 8.1.10, p. 12

⁵⁵ Ibid., p. 9

2.6 Autres préoccupations

D'autres préoccupations sont aussi apparues. Par exemple, en séance d'information, un citoyen a évoqué le danger de monopole que pouvait engendrer la partie du règlement abordant les « secteurs bénéficiant de couverture d'ondes ». ⁵⁶

Une citoyenne, dans son mémoire, s'interroge sur l'impact d'une antenne sur la valeur de sa propriété : « Lorsqu'une ville consent de signer un bail avec une compagnie de téléphonie cellulaire et accepte de laisser installer une tour de 24 mètres à disons moins de 75 mètres d'une résidence, donne-t-elle ou diminue-t-elle de la valeur foncière à cette résidence ? » ⁵⁷ D'autres ont demandé si la notion de droits acquis s'appliquait aux antennes existantes. Projet Montréal propose des mesures transitoires jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement, craignant que les fournisseurs se dépêchent à installer de nouvelles antennes.

Plusieurs intervenants ont soulevé l'imprécision de certains termes ou expressions, l'absence de définitions ou le caractère vague de diverses dispositions du projet de règlement. Ils ont suggéré qu'il soit révisé pour corriger ces faiblesses et ces lacunes.

Enfin, un citoyen, en séance d'information, s'est inquiété de l'impact des antennes sur les projets de verdissement des toits et a demandé si le règlement en tenait compte. ⁵⁸ De son côté, Projet Montréal a demandé que les usages actuels et potentiels des toits plats soient évalués avant d'y autoriser l'implantation d'antennes. ⁵⁹

⁵⁶ Document 6.1, p. 44

⁵⁷ Document 8.2.5, p. 3

⁵⁸ Document 6.1, p. 56

⁵⁹ Document 8.1.4, p. 11

3. Les constats et l'analyse de la commission

Le projet de règlement à l'étude porte sur la localisation et l'insertion des antennes dans l'environnement urbain sans aborder les considérations de protection de la santé publique. Pourtant, parmi les préoccupations que suscite la multiplication des antennes de télécommunication dans la ville de Montréal, ce sont les craintes au sujet des répercussions des radiofréquences sur leur santé qui ont été évoquées le plus souvent par les citoyens qui ont participé à l'audience.

Cette constatation conduit la commission à prendre acte des préoccupations des participants et à aborder les enjeux de l'implantation des antennes en trois volets :

- l'insertion des antennes dans l'espace urbain, objet premier du projet de règlement;
- la santé publique, préoccupation dominante des citoyens;
- le cadre de gestion, volet intégrateur.

Avant de rendre compte de son analyse, la commission considère important de communiquer ses observations sur l'état des lieux qu'elle a dressé durant la période de délibération. En effet, pour mener à bien son analyse et pouvoir faire œuvre utile à partir de ses constats, la commission a jugé indispensable d'élargir ses recherches, d'approfondir l'information portée à sa connaissance et d'explorer les principales références invoquées par les uns et les autres.

3.1 L'état des lieux

Le déploiement des antennes de télécommunication sur le territoire de la Ville de Montréal met en cause la compétence des autorités publiques en matière de télécommunication et en matière d'aménagement et de gestion du territoire. Par ailleurs, la portée véritable de cette problématique se mesure à l'état du parc d'antennes et à la poursuite de la croissance dont la tendance actuelle est un indicateur puissant.

3.1.1 Le parc d'antennes : aperçu et perspectives

Les antennes font partie du paysage urbain depuis longtemps. Il en existe plusieurs types et formes : antenne de transmission ou de réception; constituée d'une tige ou parabolique; accessoire, non accessoire ou pour radioamateur; sur un bâti au sol, sur un mur ou sur le toit d'un immeuble, etc.

C'est toutefois la multiplication spécifique des antennes de téléphonie sans fil et la vitesse à laquelle elles se déploient qui conduisent aujourd'hui les municipalités à intervenir en ce domaine. Elles réagissent ainsi aux préoccupations de leurs citoyens. C'est le cas pour le projet de règlement à l'étude.

L'infrastructure de support à la télécommunication sans fil est déjà bien installée dans l'agglomération métropolitaine. Pour s'en faire une idée, il suffit de se rapporter à des sites internet de localisation des structures d'antennes accessibles au grand public : en novembre 2011, le parc de l'île de Montréal et sa périphérie se composait de près de 2 000 installations porteuses d'antennes relais de toutes tailles exploitées par des sociétés commerciales⁶⁰. Certaines de ces structures portent jusqu'à 58 antennes exploitées par une ou plusieurs entreprises de télécommunication. Ces structures s'ajoutent aux autres systèmes d'antennes des services publics et des stations de radio et de télévision présents depuis longtemps dans le paysage montréalais. La tour d'antennes de la Société Radio-Canada sur le mont Royal en est l'exemple le plus visible.

La fulgurante accélération des applications du sans-fil, en particulier du téléphone intelligent, et l'apparition de nouveaux opérateurs de services sollicitent encore davantage l'infrastructure existante. L'industrie des télécommunications sans fil s'attend à ce que le trafic des données sur ses réseaux double chaque année d'ici 2014; elle investit donc des sommes importantes dans l'expansion de son parc d'antennes afin d'en accroître la vitesse et la fiabilité.

3.1.2 Le cadre d'exercice des compétences

Au Canada, le gouvernement fédéral exerce la haute autorité publique dans les télécommunications. La plupart des entreprises qui se sont présentées devant la commission n'ont pas manqué de le rappeler. Le représentant d'Industrie Canada, le ministère chargé de la politique canadienne des télécommunications, a souligné la convergence des décisions des tribunaux en la matière, lesquelles ont confirmé l'exclusivité de la juridiction fédérale. La Loi sur la radiodiffusion⁶¹ attribue au ministre la responsabilité de veiller au développement ordonné et à l'exploitation efficace de la radiocommunication et lui accorde des pouvoirs étendus, notamment en ce qui a trait à la localisation des appareils, y compris des systèmes d'antennes, et à la construction de pylônes, de tours et autres structures porteuses d'antennes.

C'est Industrie Canada qui supervise le déploiement des systèmes d'antennes. Le ministère a défini dans la circulaire CPC-2-0-03⁶², publiée en juin 2007 et en vigueur depuis janvier 2008, les paramètres et les procédures auxquels les entreprises doivent se conformer, notamment en ce qui a trait à leurs rapports avec les administrations locales.

Par ailleurs, autoriser un usage, un bâtiment ou une structure à s'insérer dans l'espace urbain est au cœur de l'activité d'une administration locale dans l'exercice de sa compétence en gestion du territoire. Le Plan et la règlementation d'urbanisme sont le cadre de référence de cette activité, qui impose de répondre à deux questions : l'usage, le bâtiment ou la structure

⁶⁰ Selon <http://loxcel.com/> (consulté le 5 décembre 2011)

⁶¹ Document 5.9

⁶² Document 5.3

ont-ils leur place à tel endroit ? Si oui, à quelles conditions cet usage, ce bâtiment ou cette structure peuvent-ils s'insérer dans leur environnement urbain ?

Un survol du régime cadre dans divers pays industrialisés (France, États-Unis, Royaume-Uni), publié par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire en octobre 2008⁶³, montre un modèle généralement similaire à celui du Canada. Dans ces pays, le gouvernement national a la haute main sur les télécommunications et sur la plupart des activités corollaires à l'octroi des fréquences et à l'émission des permis. Quant aux autorités locales, elles ont un pouvoir d'intervention variable sur l'insertion des antennes dans le milieu urbain. Aux États-Unis par exemple, par-delà les prérogatives du gouvernement fédéral, les États et les administrations locales ont une compétence reconnue sur l'implantation des antennes.

Au Québec, les municipalités s'appuient sur la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme⁶⁴ (LAU) pour encadrer l'installation d'antennes. La disposition habilitante se trouve dans l'article 113 :

« **113.** Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants:

1° pour fins de réglementation, classifier les constructions et les usages et, selon un plan qui fait partie intégrante du règlement, diviser le territoire de la municipalité en zones; (...)

3° spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés, y compris les usages et édifices publics, ainsi que les densités d'occupation du sol; (...)

14.1 °régir ou restreindre par zone l'installation, l'entretien, le nombre et la hauteur des antennes de télécommunication et autres dispositifs semblables; ».

À Montréal, la charte de la ville partage la compétence en urbanisme entre la ville centrale et les arrondissements. S'il revient à la première d'élaborer le plan d'urbanisme⁶⁵, il appartient aux seconds d'adopter et d'appliquer la réglementation d'urbanisme.⁶⁶ Par conséquent, l'encadrement réglementaire des antennes relève des arrondissements

⁶³ Document 5.6

⁶⁴ L.R.Q., ch. A-19.1

⁶⁵ L.R.Q., ch. C-11.4, art. 88

⁶⁶ L.R.Q., ch. C-11.4, art. 131

Cela dit, les règlements dont la Ville et ses arrondissements peuvent se doter n'altèrent en rien la compétence fédérale en matière d'antennes de télécommunication. Les fournisseurs de services seront toujours enclins à s'en réclamer pour contourner la règlementation municipale. En effet, le ministère fédéral agit non seulement comme le régulateur de l'activité partout au Canada, mais aussi comme arbitre des litiges entre une municipalité (désignée comme autorité responsable de l'utilisation du sol ou ARUS) et une entreprise en demande de permis d'installation.

Comme l'arrondissement d'Outremont le rapporte dans son mémoire⁶⁷, il arrive encore qu'un fournisseur installe des antennes à haute visibilité sans demander de permis municipal et sans égard pour les préoccupations d'insertion et de protection du patrimoine mises de l'avant par l'arrondissement. En somme, il ne suffit pas d'imposer les règles d'insertion des antennes de télécommunication dans un règlement municipal pour que ces règlements soient appliqués.

La commission constate l'existence, dans la législation québécoise, d'une disposition habilitante pour les municipalités qui souhaitent règlementer les antennes de télécommunication sur leur territoire. Plusieurs municipalités s'en prévalent, incluant Montréal.

La commission constate que, en l'absence d'un bon arrimage entre la politique fédérale et la règlementation municipale, le risque d'une installation non conforme aux principes d'urbanisme et aux règles d'insertion des municipalités est bien réel.

3.1.3 La règlementation dans la Ville de Montréal

Tous les arrondissements de Montréal ont des dispositions règlementaires en matière d'antennes. Dans la plupart des cas, ces dispositions sont contenues dans le règlement d'urbanisme ou de zonage. La règlementation d'arrondissement assujettit généralement l'installation d'une antenne ou d'un bâti d'antenne à l'obtention d'un permis de construction, à l'exception, parfois, de certains types de petites antennes.

La commission a examiné la règlementation accessible de tous les arrondissements. Cet examen ne s'est pas étendu à son application. Il a néanmoins permis à la commission de distinguer deux situations quant à l'encadrement des antennes de télécommunication :

- celle d'un groupe de treize arrondissements plutôt bien outillés, incluant notamment les huit arrondissements contigus qui formaient la plus grande partie du territoire de la ville avant le regroupement de 2002;
- celle des six autres arrondissements.

⁶⁷ Document 8.2.4, p. 2

Dans les arrondissements du premier groupe, les antennes et les supports d'antennes de télécommunication sont visés, explicitement ou implicitement. Les dispositions des huit arrondissements contigus sont contenues dans un chapitre distinct de leurs règlements d'urbanisme respectifs, le « Chapitre IV – Antenne ». D'un arrondissement à l'autre, les dispositions de ce chapitre sont similaires sinon identiques. Elles couvrent la plupart des types d'antennes et de support d'antennes, déterminant où celles-ci peuvent être installées et, le cas échéant, à quelles conditions. Il en ressort, entre autres, que les antennes et les bâts d'antennes de téléphonie cellulaire au sol ne sont autorisés qu'en secteur industriel ou d'équipement public et que leur hauteur ne doit pas dépasser 24 m.

Plus généralement, dans les arrondissements du premier groupe, la réglementation détermine dans quels secteurs les antennes de téléphonie sans fil sont autorisées. Elle fixe les dimensions des antennes destinées à être placées au mur ou sur le toit d'un édifice et elle prescrit des mesures de camouflage. Les paramètres, les normes et les critères qu'on retrouve dans ces règlements correspondent généralement à ceux que le projet de règlement propose d'inclure dans le Document complémentaire du Plan d'urbanisme.

Dans les huit arrondissements contigus, les demandes de permis pour des antennes qui dérogent aux dispositions générales sont traitées selon la procédure par Plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), dont l'approbation est discrétionnaire et fait l'objet d'une résolution du conseil d'arrondissement. C'est aussi le cas à Saint-Laurent. À Montréal-Nord, l'exigence du PIIA s'étend à toutes les antennes de téléphonie cellulaire. À Pierrefonds-Roxboro, l'évaluation des projets d'antennes est prévue à la fois dans son règlement sur les PIIA et dans celui sur les usages conditionnels.

L'évaluation de la demande prendra en compte, outre les critères généraux applicables à tous les PIIA, les critères spécifiques aux antennes contenus dans le règlement, notamment à l'égard des secteurs et des bâtiments à caractère patrimonial. À l'exception de Pierrefonds-Roxboro, aucun arrondissement ne semble traiter les antennes comme des usages conditionnels.

La réglementation des arrondissements d'Anjou, de Montréal-Nord et de Saint-Laurent prescrit des distances d'éloignement par rapport à certains usages comme les zones résidentielles et les écoles.

Enfin, mis à part Anjou qui a des exigences explicites en la matière et Pierrefonds-Roxboro, aucun des arrondissements du premier groupe ne prévoit de mesures d'information et de consultation du public. Lorsqu'un projet doit suivre le processus du PIIA, il passe par le comité consultatif d'urbanisme (CCU) de l'arrondissement avant d'être acheminé au conseil pour décision. Rares sont les arrondissements où la procédure de fonctionnement du CCU inclut des séances publiques.

Dans les six autres arrondissements de Montréal qui forment le second groupe, certaines dispositions réglementaires se comparent à celles des arrondissements du premier groupe,

mais elles sont moins complètes ou plus permissives. Pour trois d'entre eux, il n'est pas certain que la règlementation couvre les antennes de télécommunication.

La commission constate que tous les arrondissements de Montréal ont dans leur règlementation des dispositions relatives aux antennes. Dans treize d'entre eux, ces dispositions sont généralement homogènes, explicites et recourent la plupart des normes et critères du projet de règlement.

La commission constate aussi que dans onze arrondissements au moins, les antennes et structures peuvent être assujetties à la procédure du PIIA.

La commission constate, par contre, que certains arrondissements sont moins bien équipés que d'autres pour intervenir face à la multiplication des antennes sur leur territoire. Pour la commission, cela justifie une mise à niveau de leur outillage réglementaire dans le cadre général d'une politique montréalaise en phase avec celle d'Industrie Canada.

3.2 L'insertion des antennes dans l'espace urbain

L'insertion des antennes et des systèmes d'antennes à travers les autres usages, équipements et structures de la ville constitue l'objet explicite du projet de règlement. Cette section présente un aperçu des approches et des pratiques reconnues en la matière. Elle analyse ensuite le projet de règlement sous l'angle de l'insertion urbaine, avec l'éclairage apporté par l'audience publique.

3.2.1 Approche générale et bonnes pratiques

Lorsqu'une administration locale se donne un cadre de gestion en matière d'antennes, c'est pour déterminer leur localisation et régir leur insertion dans la trame urbaine. Pour autant, les antennes et les structures édifiées spécifiquement pour porter des antennes occupent l'espace de façon distincte, sans constituer des usages au même titre que les lieux de l'activité humaine comme les résidences, les commerces, les parcs ou les aéroports, par exemple. Leur occupation du sol et de l'espace se rapproche de celle des enseignes et des câbles aériens.

À Montréal, à Toronto⁶⁸ et dans d'autres villes du Québec, du Canada et d'autres pays industrialisés, les règles d'encadrement des antennes suivent fondamentalement le même modèle. Au premier degré, elles visent à exclure les antennes des endroits où elles seraient visibles par un grand nombre de personnes, principalement les résidents d'un quartier. Il en va de même des endroits valorisés pour la qualité de ce qu'ils offrent au regard : les aires patrimoniales, les points de vue et panoramas, les aires naturelles.

⁶⁸ Document 5.19

La seconde voie d'action consiste à éviter la multiplication des structures porteuses par diverses mesures. Par exemple, en réunissant le plus possible les nouvelles antennes sur des structures existantes ou sur des édifices en hauteur, ou en donnant aux nouvelles structures porteuses la capacité d'accueillir éventuellement d'autres antennes.

Une troisième série de règles vise à minimiser la visibilité des antennes et des structures porteuses, à la fois dans le paysage urbain et dans le champ visuel des personnes : résidents, travailleurs, usagers de l'espace public et autres personnes présentes dans l'espace urbain. Ces règles prescrivent de dissimuler les antennes au regard par divers moyens : implantation discrète, visibilité minimale à partir de l'espace public, fusion avec d'autres composantes du paysage naturel ou bâti, camouflage à divers degrés. Ces diverses formes d'insertion peuvent coexister ou être mises à contribution pour une même structure d'antennes.

3.2.2 Le contenu du projet de règlement

Le Plan d'urbanisme de Montréal, sous l'orientation 2.5, *Un paysage et une architecture de qualité*, vise par son action 13.1 à « rehausser la qualité de l'aménagement du domaine public ». Cet aménagement « est à la base de l'image de la ville et il joue un rôle déterminant dans le confort et la sécurité de ses différents usagers »⁶⁹. L'intention qui sous-tend toute forme d'encadrement des antennes et des structures d'antennes s'inscrit dans cette logique.

En principe, toutes les antennes extérieures, tant émettrices que réceptrices et tant paraboliques que verticales, sont en cause si on les aborde sous l'angle de l'insertion visuelle. Elles devraient, par conséquent, être visées par les mêmes règles. C'est d'ailleurs le cas dans la majorité des arrondissements de Montréal d'avant 2002, avec des dispositions qui couvrent à peu près tous les types d'antennes.

S'agissant du projet de règlement à l'étude, l'article 5.8.1 distingue d'entrée de jeu une « antenne accessoire » et une « antenne émettrice non accessoire » avec ses équipements et sa structure de support. Les dispositions subséquentes du règlement ne visent que les antennes non accessoires, où prédominent largement les antennes de téléphonie cellulaire.

Le projet de règlement codifie la localisation (endroits exclus, à éviter, à favoriser), l'insertion parmi les bâtiments existants, la préférence pour le regroupement d'antennes sur une même structure, l'installation sur des bâtiments (murs et toits), l'implantation sur le domaine public et l'utilisation de l'équipement urbain, le camouflage. Les dispositions sont regroupées en quatre sections :

- les dispositions applicables aux antennes sur le domaine public;

⁶⁹ Document 5.10, Partie I, Chap. 2

- les conditions applicables partout ailleurs aux structures porteuses, aux antennes et aux équipements, avec des dispositions qui varient selon que la hauteur des structures à partir du sol est de 10 m ou moins ou de 10 m et plus;
- les critères d'installation des antennes sur les toits;
- les critères d'installation des antennes sur les murs extérieurs d'un édifice.

En termes de contenu, le règlement de Montréal propose des mesures d'insertion urbaine comparables à celles de la plupart des municipalités du Québec et du Canada qui en sont dotées.

Le thème de l'insertion urbaine au sens strict a été relativement peu touché en audience. Lorsqu'il l'a été, c'était généralement pour appuyer le projet de règlement, avec des suggestions spécifiques formulées notamment par des organismes comme Héritage Montréal et Les Amis de la montagne : enfouissement de l'équipement technique accessoire, respect des attributs architecturaux, préservation des percées visuelles. Des participants ont aussi signalé que des endroits convoités pour installer des antennes pouvaient l'être aussi pour d'autres utilisations : toits verts, jardins communautaires, etc.

La commission a aussi pris connaissance de la politique de gestion des systèmes d'antennes de radiocommunication et de radiodiffusion en vigueur dans la Ville de Longueuil depuis janvier 2011.⁷⁰ Sous le titre de « Guide d'intégration à l'intention des promoteurs », la section 4 de cette politique contient une énumération des critères d'évaluation auxquels se référera l'administration municipale dans son examen des demandes. En voici un aperçu :

- privilégier l'installation de plus d'une antenne sur un même bâti d'antenne afin de réduire le nombre de bâti d'antenne dans un secteur;
- privilégier l'utilisation des infrastructures existantes (pylône électrique, toiture de bâtiment, structure d'enseigne existante, etc.);
- modifier ou remplacer un bâti existant afin que celui-ci puisse être utilisé par plus d'un promoteur; (...)
- éviter les couleurs vives et fluorescentes;
- éviter la coupe d'arbre lors de l'implantation d'une antenne de télécommunications et ses équipements; (...)
- favoriser la mise en place d'aménagements paysagers afin de dissimuler les bâtis d'antennes, les salles d'équipement au sol et les clôtures qui les entourent;
- favoriser une alternance d'arbres feuillus et de conifères afin d'assurer un couvert végétal tout au long de l'année.

⁷⁰ Document 8.1.9.2.2

Tout en s'inscrivant dans la logique générale des pratiques établies, cette liste témoigne d'un travail approfondi pour bien définir et rendre opérationnelles un ensemble de mesures visant à minimiser l'impact des antennes dans le champ visuel des résidents et dans le paysage urbain.

À l'égard des dispositions relatives à l'insertion visuelle des antennes, la commission constate que le contenu du projet de règlement à l'étude correspond généralement aux bonnes pratiques reconnues. Elle constate aussi que d'autres villes ont poussé plus loin la définition des règles d'insertion des antennes.

La commission est d'avis que le cadre de gestion qui sera adopté et mis en œuvre à Montréal, quelle qu'en soit la forme, aurait avantage à incorporer des règles d'insertion plus précises et plus complètes, en s'appuyant notamment sur l'expertise des institutions et organismes montréalais compétents et en s'inspirant d'autres grandes villes qui se sont donné une politique de gestion des antennes.

3.3 La santé publique

Les préoccupations de santé ont été au cœur de la consultation sur le projet de règlement. La commission a entendu plusieurs préoccupations et propositions reliées principalement aux recherches dans ce domaine, à l'approche à adopter par la Ville en matière de protection de la santé, à la sécurité et à l'information.

La commission a analysé ces commentaires et propositions sur la santé publique et a consulté des expériences et des pratiques dans d'autres villes. Elle présente ici ses constats, avis et recommandations à partir des thèmes suivants : le débat sur les effets potentiels de l'exposition aux radiofréquences sur la santé; l'approche à adopter par la Ville sur cette question; les niveaux d'exposition aux radiofréquences et la surveillance de l'exposition aux radiofréquences.

3.3.1 Le débat sur les effets potentiels des radiofréquences sur la santé

Plusieurs participants à la consultation sont venus faire part de leurs inquiétudes sur les effets sanitaires potentiels des radiofréquences émises par les antennes. Ces inquiétudes portent surtout sur les effets biologiques à long terme suite à l'exposition prolongée aux radiations de faible intensité. Invoquant diverses études⁷¹, ces participants font état d'effets potentiels sur la santé (cancer, atteintes du système nerveux, troubles de la reproduction, hypersensibilité, leucémie, etc.) qui, pour certains, seraient réels et pour d'autres seraient mal connus. D'autres participants disent craindre des risques encore plus importants chez les enfants et le personnel scolaire⁷². Les répondants du questionnaire en ligne ont aussi exprimé leurs craintes sur les dangers potentiels de l'installation de nouvelles antennes.

⁷¹ Documents 5.13, 5.14, 8.12 et 8.1.10

⁷² Documents 8.1.2 et 8.1.5

Plus généralement, ces inquiétudes ne sont pas seulement le fait d'individus. La multiplication des antennes et d'autres sources de radiofréquences engendre en effet des interventions politiques et une nouvelle action militante d'associations de promotion et de défense des droits sociaux, dont le droit à la santé.

La commission a fait appel à la Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, qui a délégué Mme Monique Beausoleil, toxicologue. Celle-ci a fourni une expertise durant l'audience⁷³. Madame Beausoleil a déclaré notamment que si certaines études ont fait état de potentiels effets sanitaires des radiofréquences, l'examen critique de l'ensemble de l'information scientifique ne permet pas de démontrer des effets indésirables à court ou à long terme sur la santé humaine.

Au nom de la DSP, M. Norman King, adjoint au responsable du secteur environnement urbain et santé, et Mme Beausoleil ont présenté un mémoire en audience dans lequel ils concluent : « les avis d'experts des organismes nationaux et internationaux sont majoritairement concordants : compte tenu des très faibles niveaux d'exposition aux radiofréquences provenant des antennes cellulaires (généralement des milliers de fois moins élevés que les normes canadiennes et la majorité des normes internationales) et des résultats de recherche obtenus à ce jour (...) , la probabilité d'un risque sur la santé de la population vivant à proximité des antennes cellulaires peut être considérée faible ou inexistante. Cependant, l'apparition des antennes de télécommunication dans l'environnement ainsi que leur multiplication au cours des dernières années suscitent des questionnements dans la population. »⁷⁴

Des participants à la consultation ont rappelé qu'en octobre 2011, Santé Canada a émis l'avis que des recherches plus poussées s'avèrent nécessaires pour clarifier le lien possible entre l'exposition à des radiofréquences et les cancers chez l'homme.⁷⁵ Le comité permanent sur la santé de la Chambre des Communes du Canada, dont le rapport a été cité par certains participants, a aussi recommandé de poursuivre la recherche et la revue de la littérature sur les effets possibles sur la santé de l'exposition au rayonnement électromagnétique et de rendre disponible cette information.

Convaincus de l'importance de réaliser des études plus poussées sur les effets sanitaires de l'exposition aux radiofréquences, des participants ont demandé à la Ville de s'y engager directement. Ils ont formulé à son intention différentes suggestions : former un comité d'étude (citoyens, élus, experts) sur les effets biologiques des émissions électromagnétiques⁷⁶; recenser

⁷³ Document 7.1

⁷⁴ Document 6.5, p. 43

⁷⁵ Documents 8.1.2 et 8.1.17

⁷⁶ Document 8.2.7

des études sur les effets sur la santé avant d'adopter le règlement⁷⁷; obtenir des fonds publics pour la recherche sur les effets biologiques cumulés à long terme des radiofréquences.⁷⁸

Dans son mémoire, la Direction de santé publique de Montréal a rappelé son engagement à suivre l'évolution des études scientifiques sur les effets sanitaires des émissions de radiofréquences et d'en informer la population.⁷⁹

La commission constate que, malgré les résultats de la recherche et malgré l'avis des principales autorités de santé sur l'absence d'effets nocifs de l'exposition aux radiofréquences, l'installation de plus en plus fréquente d'antennes de télécommunication s'accompagne de méfiance et d'inquiétude pour un grand nombre de citoyens.

La commission constate aussi qu'il y a consensus général sur la nécessité de poursuivre la recherche sur la non-nocivité pour la santé humaine de l'exposition prolongée aux radiofréquences.

La commission recommande à la Ville de demeurer attentive aux inquiétudes des citoyens et à l'évolution des connaissances scientifiques sur les effets potentiels des radiofréquences sur la santé et de mettre en œuvre un processus de vigie associant des citoyens, des élus et des experts pour évaluer la documentation disponible sur les effets des émissions de radiofréquences sur la santé.

La commission recommande à la Ville d'instituer avec la Direction de la santé publique un système de diffusion d'information périodique sur l'évolution des études scientifiques relatives aux effets des émissions de radiofréquences sur la santé.

3.3.2 L'approche à adopter par la Ville pour protéger la santé

Si la commission a été saisie du débat sur les effets potentiels des radiofréquences sur la santé, elle a aussi noté différentes visions sur l'approche générale à adopter par la Ville de Montréal pour protéger la santé.

Pour certains, la Ville n'a pas compétence sur les questions de santé et doit s'en remettre aux instances publiques qui ont un mandat explicite en la matière, comme la DSP et Santé Canada. Cette approche qui consiste à laisser la responsabilité de la santé aux professionnels et aux structures de santé est répandue dans beaucoup de villes comme le montre le guide de l'OMS sur l'urbanisme et la santé.⁸⁰

⁷⁷ Document 8.1.15

⁷⁸ Document 8.1.10

⁷⁹ Document 8.1.3

⁸⁰ Document 5.28

Par contre, des citoyens, des représentants d'associations et la Commission scolaire de Montréal ont des attentes face à la Ville. Ils lui demandent d'appliquer le principe de précaution et de le faire dès maintenant, en invoquant l'exemple de la ville de Toronto et d'autres villes et pays du monde.

Dans un document déposé par la Direction de santé publique⁸¹ se trouve la définition du principe de précaution auquel la DSP souscrit « la prudence appliquée dans un contexte d'incertitude scientifique qui veut que des mesures soient prises lorsque des preuves raisonnables indiquent que la situation pourrait produire des effets nocifs importants sur la santé même si les causes et les effets n'ont pas été démontrés scientifiquement ». Ce document précise aussi les éléments qui doivent guider le recours au principe de précaution du point de vue de la DSP : une évaluation scientifique complète; une évaluation des avantages et inconvénients de l'action et de l'absence d'action; la proportionnalité entre les mesures prises et la protection recherchée; la cohérence des mesures avec celles déjà prises en situations similaires; le réexamen des mesures à la lumière de l'évolution des connaissances.

La commission a cherché un éclairage additionnel dans les approches de la ville de Toronto et de la Région d'Île-de-France. La Ville de Toronto, sur l'avis de son directeur de la santé, prenant acte des inquiétudes des citoyens et des questionnements scientifiques, s'appuie sur une politique nommée *Prudent Avoidance Policy*⁸² pour évaluer les projets d'antennes de télécommunication. Cette politique d'« évitement prudent » sert notamment à négocier avec les entreprises une limite d'exposition aux radiofréquences et à en assurer la surveillance.

Pour sa part, l'Observatoire régional de la Santé (ORS) d'Île-de-France est d'avis que le principe de précaution est un outil de gestion de l'incertitude en matière de risques qui ne s'appliquerait pas dans le cas des antennes-relais de téléphonie mobile, puisqu'aucun résultat scientifique ne rend plausible l'existence d'un risque. Selon cet organisme, la non-nocivité ne pouvant pas être attestée, c'est plutôt le principe d'attention qu'appliqueraient les pouvoirs publics de la Région d'Île-de-France.⁸³

Ces deux exemples montrent que des autorités locales ont choisi d'agir pour protéger la santé, le bien-être et la qualité de vie des communautés sans nécessairement avoir de mandats explicites en télécommunication ou en développement des connaissances scientifiques en santé. Par leur engagement envers la santé des leurs, ces villes s'inscrivent dans l'esprit même que propose le guide de l'OMS, *Urbanisme et santé*. Elles reconnaissent aussi que la protection et la promotion de la santé dépassent largement le cloisonnement sectoriel.

La Ville de Montréal a déjà pris plusieurs engagements qui démontrent une telle conception de son rôle. Son Plan d'urbanisme est fondé sur le développement durable. Elle s'est donné des

⁸¹ Document 7.4

⁸² Document 5.15

⁸³ Document 7.12

politiques, telles la Charte des droits et responsabilités, la Politique familiale, la Stratégie d'inclusion des logements abordables et plusieurs autres. La problématique montréalaise des antennes de télécommunication et des sources de radiofréquences justifie que la Ville poursuive dans cette direction et qu'elle adopte une approche que nous appellerons de *prudence responsable*.

Une approche de prudence responsable en matière de radiofréquences pourrait contenir les principes d'action suivants : la participation citoyenne; le suivi de l'évolution des connaissances; la coopération avec les acteurs privés et publics; la solidarité avec d'autres villes pour le partage des bonnes pratiques; des interventions éclairées et prudentes, prenant en compte le plus possible les effets potentiels des radiofréquences même s'ils sont encore mal connus.

La commission est d'avis que la Ville de Montréal a un devoir d'engagement à l'égard de la santé, du bien-être et de la qualité de vie de sa collectivité face à la multiplication des antennes et des autres sources de radiofréquences.

La commission recommande à la Ville de traduire cet engagement par une approche de prudence responsable en matière de radiofréquences.

Pour la commission, une approche de prudence responsable comprend des principes d'action tels la participation citoyenne, le suivi des connaissances, la coopération intersectorielle, la solidarité entre les villes et des décisions éclairées et prudentes.

3.3.3 Le niveau d'exposition aux radiofréquences

Des citoyens, des citoyennes et des organismes ont affirmé à la commission que la norme actuelle de protection (Code de sécurité 6)⁸⁴ est insuffisante parce qu'elle ne tiendrait pas compte des effets non thermiques à long terme des radiofréquences sur la santé humaine.⁸⁵

Le Code 6 de Santé Canada, intitulé *Limites humaines aux champs de radiofréquences électromagnétiques dans la gamme de fréquences de 3 kHz à 300 GHz – Code de sécurité 6*⁸⁶, précise les règles à respecter pour assurer une exposition sécuritaire des personnes aux rayonnements émis par différents dispositifs de télécommunication. « Les limites d'exposition spécifiées dans le Code de sécurité 6 se fondent sur une évaluation approfondie des publications scientifiques touchant les effets thermiques et possiblement non thermiques de l'énergie RF sur les systèmes biologiques (...) [ces limites] sont basées sur le plus faible niveau de protection présentant des risques pour la santé scientifiquement établis ».⁸⁷

⁸⁴ Document 5.4

⁸⁵ Documents 8.1.2, 8.1.5, 8.1.17

⁸⁶ Document 5.4

⁸⁷ Ibid. p. 7

À titre de responsable de la politique canadienne des télécommunications, Industrie Canada a adopté le Code de sécurité 6. Ce sont donc les promoteurs et les exploitants d'installations d'antennes de télécommunication qui doivent faire la preuve que toutes leurs installations respectent le Code 6 en tout temps.⁸⁸

Tant au Québec qu'au niveau international en général, les autorités de santé publique sont d'avis que les normes actuelles assurent adéquatement la protection du public contre les risques d'effets néfastes pour la santé humaine de l'exposition aux radiofréquences. L'Institut national de santé publique du Québec va dans le même sens⁸⁹, confirmant que ces limites visent à prévenir les effets thermiques et sont fondées sur les risques reconnus scientifiquement alors que les données sur les effets non thermiques (par exemple le cancer) sont trop limitées et trop peu concluantes pour être généralement retenues dans l'établissement de ces limites.

L'Association canadienne des télécommunications sans fil, qui regroupe les fournisseurs de service, affirme que non seulement leurs installations se conforment à la norme fédérale, mais que leur performance observée et documentée demeure maintes fois en deçà des limites permises.⁹⁰ Le représentant d'Industrie du Canada a rappelé que les entreprises de télécommunication sont toutes assujetties à la politique de son ministère dans tous les aspects de leur activité, y compris en ce qui a trait à l'application de la norme de protection de la santé : « Le promoteur doit (...) se conformer aux exigences générales de notre processus, y compris, mais sans s'y limiter, au respect du Code de sécurité 6 de Santé Canada. »⁹¹

Pour leur part, ceux qui contestent le Code 6 prennent exemple sur d'autres villes ou pays qui ont implanté des mesures de protection plus sévères que les normes canadiennes et internationales. Ils demandent de porter la limite réglementaire à un niveau 100 fois inférieur à celle du Code 6. Selon ce qu'ont noté l'ORS d'Île-de-France⁹² et le directeur de la santé de la Ville de Toronto,⁹³ c'est le niveau le plus souvent utilisé par les villes et pays qui ont fixé une limite inférieure aux limites reconnues internationalement.

La commission a pris connaissance de la démarche de la Ville de Toronto sur le seuil d'exposition. Depuis dix ans, elle préconise un seuil d'exposition 100 fois inférieur à celui du Code 6 dans les zones où les gens vivent.⁹⁴ En 2007, dans le cadre de l'application de la politique d'évitement prudent (*Prudent Avoidance Policy*) évoquée précédemment, le Département de santé publique de la Ville avait revu les données des promoteurs relatives à l'évaluation des émissions de radiofréquences à proximité de leurs installations. Selon cette

⁸⁸ Document 5.3

⁸⁹ Document 7.3

⁹⁰ Document 8.1.9

⁹¹ Document 8.1.8, p. 5

⁹² Document 7.12

⁹³ Document 5.15

⁹⁴ Document 5.15

vérification, un niveau d'exposition 100 fois inférieur au Code 6 avait été atteint dans la plupart des cas et l'exposition aux radiofréquences était minimale même si les entreprises n'étaient pas obligées de se conformer à l'objectif de la Ville. Le directeur médical du Département ajoutait : « Most importantly, the process has served as a check to demonstrate that RF exposure to the public is likely minimal ». ⁹⁵

La commission est d'avis que la Ville de Montréal a avantage à examiner les pratiques de Toronto sur le suivi des niveaux d'exposition aux radiofréquences dans les milieux où les gens vivent et à inciter les entreprises de télécommunication à maintenir les niveaux les plus bas qu'il soit raisonnablement possible d'atteindre.

3.3.4 La surveillance des niveaux d'exposition aux radiofréquences

Les citoyens et les citoyennes souhaitent connaître le niveau réel d'exposition aux radiofréquences dans les lieux où ils vivent. Ils veulent être rassurés par des actions publiques de détection des radiofréquences, avec la possibilité de demander aux entreprises de réduire au besoin les émissions de radiofréquences. C'est pourquoi ils ont demandé à la Ville de mettre en place un programme de surveillance de l'exposition aux radiofréquences, en collaboration avec d'autres instances publiques ou des institutions indépendantes.

Le département de santé publique de la ville de Toronto aurait obtenu l'accord des entreprises pour recevoir l'information lui permettant d'assurer une surveillance et le suivi de l'exposition réelle des habitants aux radiofréquences. Elle semble en tirer des renseignements utiles pour répondre aux demandes des résidents et pour éclairer les décisions municipales pour protéger la santé.

La commission recommande à la Ville d'établir, avec Industrie Canada, la Direction de la santé publique et les entreprises de télécommunication, un programme de surveillance des niveaux d'exposition aux radiofréquences et de rendre accessible aux citoyens l'information sur l'exposition aux radiofréquences dans leurs milieux de vie.

3.4 Le cadre de gestion

Le projet de règlement soumis à la consultation publique précise le cadre dans lequel, désormais, la Ville de Montréal se propose de gérer l'installation des antennes sous l'angle de l'insertion urbaine. À l'audience, bon nombre de participants, tout en reconnaissant l'à-propos de l'initiative de la Ville, ont fait valoir d'autres enjeux et souhaité qu'elle élargisse sa perspective afin d'en tenir compte.

⁹⁵ Ibid. p. 10

La commission analyse ici le cadre de gestion proposé à la lumière de ce qu'elle a entendu en audience et de ce qu'elle a observé dans d'autres villes.

3.4.1 À Montréal et ailleurs

L'approche de la Ville à l'installation d'une infrastructure de télécommunication se focalise entièrement sur des dispositions d'ordre réglementaire. À l'intérieur de la voie réglementaire, le moyen choisi consiste à amener les arrondissements à adopter un règlement sur les usages conditionnels pour les antennes à installer sur le domaine public et pour les bâtis d'antennes de plus de 10 m à partir du sol. Le sommaire décisionnel qui accompagne le projet de règlement justifie ce choix en ces termes :

« La procédure d'autorisation par usage conditionnel permet d'avoir un contrôle serré de l'installation des antennes (...) et d'évaluer le choix des emplacements et la qualité d'intégration des antennes. Une autorisation par normes ne permet pas d'évaluation discrétionnaire de la qualité d'intégration des installations et des emplacements. La procédure des usages conditionnels permet d'autoriser plusieurs projets à la fois, ce qui rend possibles les discussions avec une entreprise quant à des échanges d'emplacement (...) »⁹⁶

Le projet de règlement n'emporte guère l'adhésion de l'industrie des télécommunications. Ses représentants ont affirmé à la commission qu'il les place en conflit avec les obligations contractées lors de l'adjudication des licences d'exploitation. De plus, le projet de règlement ne leur semble pas tenir compte des contraintes techniques de la couverture d'ondes.

Ainsi, les dispositions sur la hauteur et la localisation des antennes préoccupent plus particulièrement les entreprises. Elles s'objectent à ce que le règlement fixe à 10 m la hauteur à partir de laquelle l'approbation du conseil d'arrondissement et le processus d'évaluation y conduisant seront obligatoires. Elles s'objectent aussi à l'exclusion des secteurs résidentiels, faisant valoir que la demande y est de plus en plus forte. Les porte-parole des entreprises ont d'ailleurs déploré que la Ville de Montréal ne les ait pas consultés avant d'élaborer son projet, ce que le représentant de la Ville a reconnu en audience.

Ailleurs au Québec et au Canada, les villes ont recours à divers moyens, tant réglementaires que consensuels, pour encadrer l'installation des antennes de télécommunication. Ainsi, la *Politique de gestion des systèmes d'antennes de radiocommunications et de radiodiffusions* de la Ville de Longueuil n'est pas un instrument réglementaire.

D'autres villes, telles Toronto et Winnipeg ont opté pour une politique de gestion ou protocole pour traiter les demandes de permis des entreprises de télécommunication. L'administration

⁹⁶ Document 1.1.1

municipale y énonce ses objectifs généraux, ses procédures d'examen, ses critères d'évaluation et les modalités d'information et de consultation du public. À titre d'exemple, la Ville de Toronto affirme dans son protocole que l'objectif de sa politique consiste à réduire le nombre des nouvelles tours de télécommunication et à décourager leur installation dans les quartiers résidentiels.⁹⁷

La formule du protocole sur l'installation des antennes est une pratique répandue au Canada. Elle est encouragée par Industrie Canada et les entreprises de télécommunication la considèrent comme le cadre le plus souhaitable et le plus efficient. Dans le cadre d'un protocole dont l'industrie est partie prenante, il deviendrait même possible de s'entendre pour en étendre la portée. Le porte-parole de Bell, M. Henri-Marc Vuillard, a déclaré : « ...Je crois qu'on peut, dans le contexte des protocoles (...) introduire des choses qui vont au-delà de ce que le modèle fourni par Industrie Canada propose. »⁹⁸

La commission a noté que ce ne sont pas seulement les entreprises et Industrie Canada qui ont invité la Ville de Montréal à élargir sa perspective. Divers organismes lui ont aussi demandé d'englober d'autres enjeux de nature sociale, juridique ou économique.

À la lumière de ce qu'elle a entendu en audience et des pratiques d'autres villes, la commission est d'avis qu'une approche purement règlementaire ne suffira pas pour prendre en compte les multiples enjeux du déploiement des systèmes de télécommunications sur le territoire de la Ville de Montréal.

La commission considère qu'une administration comme Montréal peut exercer une influence déterminante à l'égard de l'installation des antennes de télécommunication en adoptant une politique d'ensemble.

3.4.2 L'harmonisation des compétences

En audience, le porte-parole d'Industrie Canada et les représentants des fournisseurs de services ont fait valoir que, quelle que soit la formulation retenue ou l'approche adoptée par la Ville de Montréal, la politique d'Industrie Canada sur le déploiement du sans-fil prévaudrait. Le ministère fédéral continuerait d'agir à la fois comme le régulateur de l'activité et comme arbitre des litiges avec une municipalité.

Dans sa politique, le ministère institue aussi un espace d'influence aux administrations municipales en demandant aux entreprises de télécommunication de prendre en compte leurs

⁹⁷ Document 5.19

⁹⁸ Document 6.7, p. 48

« préoccupations raisonnables et pertinentes »⁹⁹ et notamment de se conformer aux processus d'information et de consultation du public là où il en existe.¹⁰⁰

Le directeur des opérations du spectre d'Industrie Canada pour le Québec, M. Alain Côté, a soutenu dans son mémoire que le projet de règlement de la Ville de Montréal, dans sa formulation actuelle, empiétait sur le champ d'autorité du ministère. Il a ajouté : « Nous serons tous perdants si, en raison d'exigences trop strictes, les promoteurs obtiennent d'Industrie Canada d'être exemptés d'avoir à respecter un processus [municipal] jugé déraisonnable sur la base qu'il empêche le ministre de remplir son mandat. »¹⁰¹

En fixant à 10 m, par règlement, la hauteur à partir de laquelle l'autorisation de bâtir une tour d'antennes serait soumise à un règlement sur les usages conditionnels, la Ville pourrait se buter à la disposition de la politique d'Industrie Canada, qui fixe à 15 m le seuil à partir duquel un fournisseur de services doit informer la municipalité et les citoyens. Du reste, plusieurs participants aux audiences ont relevé cet écart et se sont interrogés sur la réconciliation des deux approches.

L'espace d'influence ouvert aux villes demeure étroit, mais n'est pas sans valeur. Dans une politique négociée, il serait vraisemblablement plus facile de convenir de conditions dont l'application demeurerait sous la surveillance conjointe de la Ville, de ses arrondissements et d'Industrie Canada. Une telle politique permettrait à une administration locale d'élaborer les critères d'évaluation qu'elle utilisera dans l'examen des demandes de permis comme l'a fait, par exemple, la Ville de Longueuil.¹⁰²

La commission prend note que, tout en ayant affirmé sa compétence prépondérante, Industrie Canada offre sa collaboration à la Ville de Montréal pour l'élaboration d'un nouveau cadre de gestion.

3.4.3 Information et consultation

En audience, plusieurs participants ont fait état de leurs attentes au sujet de l'accès à une information à jour sur la couverture d'ondes et la localisation des antennes dans leur voisinage. Plusieurs ont fait état de leurs attentes au sujet de l'accès à l'information et des moyens de communiquer leur opinion.

Informé et consulté le public sur l'installation d'une antenne est inscrit dans la politique d'Industrie Canada, d'une part, et dans les devoirs de gouvernance municipale, d'autre part. L'audience publique a, par ailleurs, montré les limites des pratiques actuelles d'information et

⁹⁹ Document 5.12, p. 1

¹⁰⁰ Document 5.12, p. 1

¹⁰¹ Document 6.7, p. 24

¹⁰² Document 8.1.9.2.2, p. 6

de consultation en matière d'antennes. Il y a par conséquent place à amélioration à cet égard et sur deux plans : celui de l'information et de la consultation préalables et celui de l'accès en continu à une information à jour.

Sur le premier point, Industrie Canada privilégie déjà les processus consultatifs municipaux là où ils existent et pour autant que leurs exigences soient raisonnables.

Sur l'accès à une information périodiquement mise à jour, la commission note tout d'abord qu'il n'est pas facile de localiser les structures porteuses d'antennes dans un voisinage ou dans une ville. L'information n'est pas aisément accessible dans les sites internet où le citoyen s'attendrait à la trouver comme à Industrie Canada, dans les sociétés exploitantes ou encore sur une plateforme de la Ville de Montréal. Pour obtenir une vue d'ensemble du parc d'antennes, le citoyen doit se fier à des sites internet qui lui procurent une information limitée.

La qualité et l'accessibilité d'une information claire sur la localisation des antennes et sur les demandes d'installations nouvelles devraient être des valeurs de transparence communes de toutes les parties prenantes. À titre d'exemple, le site français Cartoradio¹⁰³ offre des renseignements complets et faciles d'accès sur tous les types d'antennes installés dans le pays : emplacement des antennes, mesures réalisées à l'analyseur de spectre et calcul des résultats.

La commission est d'avis que la Ville devrait prévoir, pour les nouvelles installations, un mécanisme d'information et de consultation des citoyens qui soit en phase avec les pratiques montréalaises établies et avec les balises proposées par Industrie Canada.

La commission recommande à la Ville de Montréal, de mettre en œuvre, avec le concours d'Industrie Canada et des entreprises, un plan de diffusion de l'information relative aux antennes existantes, indiquant notamment leur localisation, leurs caractéristiques techniques et l'identité de leurs exploitants.

3.4.4 Pour une approche responsable, concertée et transparente

Les perspectives de développement du sans fil, soutenues par des avancées technologiques dans les télécommunications, préfigurent une importante croissance du nombre des abonnés du service et de ses applications dans les prochaines années. Partout dans la ville, même dans le réseau souterrain du métro, de plus en plus de gens utiliseront de plus en plus souvent leur appareil sans fil pour communiquer.

En présentant le règlement à l'étude, la Ville de Montréal a souhaité répondre aux attentes d'arrondissements et de citoyens réagissant à l'apparition des antennes de téléphonie sans fil dans leur voisinage. La multiplication des systèmes d'antennes dans l'espace urbain, sans

¹⁰³ Site web <http://cartoradio.fr>, consulté le 5 décembre 2011

information préalable, sans contrôle apparent et sans recours, nourrit en effet chez un grand nombre des sentiments de frustration et de méfiance.

La consultation publique a montré que si l'intention de la Ville est bien reçue, l'approche strictement réglementaire qu'elle a choisie ne prenait pas en compte tous les enjeux et ne répondait que partiellement aux attentes. Ainsi, malgré les dispositions réglementaires sur la localisation des structures d'antennes de grande taille dans les zones industrielles et dans les emprises d'infrastructures publiques, les citoyens notent que les systèmes d'antennes surgissent aussi dans leur quartier, à proximité des secteurs résidentiels et des noyaux institutionnels.

Le rôle des arrondissements suscite aussi des préoccupations. La commission a entendu des participants de l'industrie s'inquiéter d'une réglementation morcelée en dix-neuf textes qui, bien que semblables, comporteraient des variantes ou des prescriptions différentes d'un arrondissement à un autre, ce qui compliquerait l'obligation de s'y conformer.

L'infrastructure de télécommunication dans la ville de Montréal et dans ses dix-neuf arrondissements n'est que le maillon métropolitain d'une longue chaîne de transmission qui a déjà dressé ses antennes dans toutes les villes du pays et dans autant de contextes juridiques et politiques différents.

La commission tient à rappeler que l'installation des antennes ne s'est pas réalisée à ce jour sans encadrement ni contrôle. À titre de ministère responsable, Industrie Canada a émis des directives à l'intention des fournisseurs. Il reconnaît aujourd'hui que les autorités locales ont un rôle à tenir dont l'exercice peut être décrit dans une politique-cadre ou un protocole que les fournisseurs doivent suivre.

Les recherches de la commission ont, par ailleurs, montré que tous les arrondissements de Montréal réglementent déjà les antennes. Pour un bon nombre d'entre eux, les dispositions en vigueur sont cohérentes, précises et comprennent les éléments d'encadrement contenus dans le projet de règlement. Dans la majorité des arrondissements, elles incluent, dans diverses situations, le recours à la procédure du PIIA. Par contre, six arrondissements sont moins bien outillés pour traiter les dossiers d'antennes de télécommunication.

Il reste souhaitable d'avoir une réglementation adéquate et homogène en matière d'antennes dans toute la ville. Il est également normal que la Ville veuille donner aux arrondissements le mandat qu'exerce actuellement la Commission des services électriques de Montréal à propos des antennes à installer sur les poteaux.

Toutefois, aux yeux de la commission, le projet de règlement ne suffit ni à mieux outiller les arrondissements ni à résoudre les enjeux que soulève le déploiement des antennes. Entre autres, prescrire un règlement sur les usages conditionnels ne paraît pas servir mieux les objectifs de l'insertion urbaine que le recours au PIIA inscrit dans la majorité des règlements

existants. Il en est de même des critères d'insertion qui seraient mieux servis par des ententes négociées dans le cadre d'une politique d'ensemble.

L'insertion urbaine des antennes revêt d'autres dimensions que leur impact visuel. La gestion de leur implantation appelle une approche plus large et un leadership actif de la Ville.

Ce leadership s'impose sur trois plans. Celui de la qualité de vie des citoyens, tout d'abord, qui s'exercerait en partenariat avec la Direction de santé publique et les entreprises de télécommunication comme la commission l'a suggéré plus haut. Celui des modalités du cadre de gestion, à négocier avec Industrie Canada et les représentants des entreprises de télécommunication. Celui de la complémentarité et du soutien à l'égard des arrondissements, appelés à traiter les dossiers des projets d'antennes sur leur territoire.

La commission recommande à la Ville d'élaborer, avec la participation des arrondissements, une politique de gestion énonçant ses objectifs et ses principes directeurs en matière d'antennes de télécommunication. Entretemps, la commission recommande à la Ville de surseoir à l'adoption du projet de règlement.

La commission recommande à la Ville d'amorcer sans délai une démarche concertée avec Industrie Canada. En plus d'établir les bases de la politique de gestion, cette démarche devrait couvrir les paramètres de localisation et d'insertion des antennes et le processus général de cheminement des projets d'antennes. Elle viserait aussi à associer dès maintenant Industrie Canada au traitement des demandes qui seraient déposées à brève échéance.

La commission recommande à la Ville d'épauler les arrondissements moins bien outillés dans la mise à niveau de leur règlementation et d'élaborer, à l'intention de l'ensemble des arrondissements, un protocole d'entente type conforme à la politique pour traiter les demandes de permis tout en conservant la marge de manœuvre nécessaire à chacun.

Conclusion

La Ville de Montréal a proposé à la consultation des citoyens et citoyennes un projet de règlement traitant de l'insertion et de l'intégration des antennes et des supports d'antennes dans le bâti urbain. En audience publique, des citoyens, des organismes du milieu, des institutions, des entreprises et Industrie Canada ont débordé l'objet proprement réglementaire afin de mettre en lumière d'autres enjeux qui interpellent néanmoins la Ville.

La plupart des participants souscrivent aux objectifs d'insertion urbaine. En même temps, les citoyens et citoyennes s'attendent à ce que leur ville les rassure et protège au mieux leur qualité de vie. Les entreprises de télécommunications, dont les services sont en pleine croissance, souhaitent un encadrement municipal clair et prévisible.

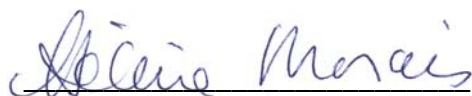
La commission a pris en compte les points de vue souvent divergents des participants sur les manières de faire. Elle a aussi examiné les politiques et les pratiques en vigueur tant à Montréal que dans d'autres villes du Québec et d'ailleurs. Au terme de ses travaux, la commission estime que, s'il est bien encadré, le déploiement des antennes et des systèmes d'antennes de télécommunication peut se poursuivre en étant performant, sûr, sans danger pour la santé publique et bien intégré dans l'espace urbain.

La commission est surtout convaincue que la Ville de Montréal, sans se substituer aux autres acteurs publics ou privés, peut œuvrer à la convergence des compétences et des intérêts de toutes les parties prenantes. En audience, les principaux acteurs ont offert leur collaboration à cette fin à la Ville. Celle-ci devrait y donner suite sans délai.


Fait à Montréal, le 22 décembre 2011.



Jean Paré
Président de la commission



Hélène Morais
Commissaire



Alain Duhamel
Commissaire

Annexe 1 - Les renseignements relatifs au mandat

Le mandat

Le 21 juin 2011, la Ville de Montréal propose d'adopter un « Règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal (04-047) » visant à inclure dans son Document complémentaire des dispositions sur les antennes. Le nouveau règlement remplacerait la section actuelle par des dispositions plus élaborées, avec des exigences plus précises. Au cours de cette même assemblée, il est résolu de soumettre le dossier à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) pour qu'il tienne une assemblée publique prévue conformément à la loi.

La consultation publique

L'avis public annonçant la consultation est paru le 5 septembre 2011. Un dépliant d'information a été diffusé à compter du 8 septembre. D'autres initiatives visant à informer de la tenue de la consultation publique ont également été entreprises : annonces dans les journaux, publicité à la radio, distribution d'affiches dans les CLSC et les bibliothèques municipales, affichage sur le site internet de l'OCPM, etc.

La rencontre préparatoire

Une rencontre préparatoire a eu lieu avec les représentants de la Ville de Montréal. Elle a eu lieu le 8 septembre 2011. Le procès-verbal de cette rencontre a été versé à la documentation de l'Office.

Séances d'information

Les séances d'information ont eu lieu les 19, 22, 27 et 28 septembre 2011. Elles ont été tenues respectivement à l'OCPM, à l'Église Saint-Nicholas-d'Antioche, à l'Église Saint-Kevin et au Centre récréatif Rivière-des-Prairies.

Séances d'audition et de dépôt de mémoires

La commission a tenu quatre séances d'audition et de dépôt de mémoires : les 11, 17, 19 et 20 octobre 2011. Les séances ont eu lieu respectivement à l'OCPM, au Centre récréatif Rivière-des-Prairies et à l'Église Saint-Kevin.

La commission et son équipe

M. Jean Paré, président de la commission
M. Alain Duhamel, commissaire
Mme Hélène Morais, commissaire
M. Olivier Légaré, analyste

L'équipe de l'OPCM

M. Luc Doray, secrétaire général
M. Gilles Vézina, attaché de recherche et de documentation
M. Louis-Alexandre Cazal, webmestre
Mme Anik Pouliot, coordonnatrice, logistique et communications
M. Jimmy Paquet- Cormier, attaché à la logistique et aux communications
M. Mathieu Fournier, M. Félix Hébert, M. Nhat Tan Le, Mme Gabrielle Tremblay, M. José Fernando Diaz à l'accueil

Les représentants de l'arrondissement de Ville-Marie

M. Luc Gagnon, chef de la Division de l'urbanisme, Direction du développement économique et urbain, Service du développement et des opérations
M. Jean Claude Cayla, Conseiller en aménagement, Division de l'urbanisme, Direction du développement économique et urbain, Service du développement et des opérations

Les citoyens qui ont pris la parole lors des séances d'information :

19 septembre 2011 :

M. Dinu Bumbaru
M. Jean-Marc Légaré
Mme Caroline Bourgeois
M. Florian Peters
M. Karim Balbaa
M. Benoît Leromain
M. Alex Norris
Mme Allison Reid
Mme Firoozeh Djavedani
Mme Thérèse Côté-Perron
M. Olivier Bourgeois

22 septembre 2011 :

M. Jean-Denis Dufort

27 septembre 2011 :

M. Aaron Remer
Mme Pascale Clauzier
Mme Céline Forget

28 septembre 2011 :

Mme Michelle Boily
M. Thierry Leguay
Mme Johanne Rinfret

La liste des citoyens et des organismes qui ont soumis un mémoire est présentée à l'annexe 2, sous les rubriques 8.1, 8.2 et 8.3.

Annexe 2 – La documentation

1. Procédure et objet du mandat

- 1.1. Adopter un règlement modifiant le document complémentaire au Plan d'urbanisme afin d'y ajouter des dispositions sur les antennes et soumettre le dossier à l'Office de consultation publique de Montréal pour qu'il tienne l'assemblée de consultation publique conformément à la loi.
 - 1.1.1. Sommaire décisionnel
 - 1.1.2. Règlement
- 1.2. Interventions
 - 1.2.1. Affaires juridiques et évaluation foncière, Direction principale
 - 1.2.2. Ahuntsic-Cartierville, Direction du développement du territoire
 - 1.2.3. Anjou, Direction des travaux publics et de l'aménagement urbain
 - 1.2.4. Côte-des-Neiges – Notre Dame-de-Grâce, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
 - 1.2.5. Direction générale, Direction générale associée – Concertation des arrondissements et ressources matérielles
 - 1.2.6. Lachine, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
 - 1.2.7. LaSalle, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
 - 1.2.8. Le Plateau-Mont-Royal, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
 - 1.2.9. Le Sud-Ouest, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
 - 1.2.10. L'Île-Bizard – Sainte-Geneviève, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
 - 1.2.11. Mercier – Hochelaga-Maisonneuve, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
 - 1.2.12. Montréal-Nord, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
 - 1.2.13. Office de consultation publique de Montréal, Direction
 - 1.2.14. Outremont - Direction de l'aménagement urbain et du patrimoine
 - 1.2.15. Pierrefonds-Roxboro, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
 - 1.2.16. Rivière-des-Prairies – Pointe-aux-Trembles, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
 - 1.2.17. Rosemont – La Petite-Patrie, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
 - 1.2.18. Saint-Laurent, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
 - 1.2.19. Saint-Léonard, Direction des travaux publics, de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
 - 1.2.20. Verdun, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
 - 1.2.21. Ville-Marie, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises

- 1.2.22. Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
- 1.3. Avis
 - 1.3.1. Avis du Comité ad hoc d'architecture et d'urbanisme - 20 mai 2011
- 1.4. Recommandation
- 1.5. Résolutions
 - 1.5.1. Extrait authentique du procès-verbal d'une séance du comité exécutif – Séance ordinaire du mercredi 15 juin 2011 - CE11 0950
 - 1.5.2. Extrait authentique du procès-verbal d'une assemblée du conseil municipal – Assemblée ordinaire du lundi 20 juin 2011 – Séance tenue le 21 juin 2011 - CM11 0529
- 2. Démarche de consultation**
 - 2.1. Avis public
 - 2.2. Dépliant
- 3. Documentation déposée par la Ville de Montréal**
 - 3.1. Comité ad hoc sur les antennes de télécommunication – rapport et recommandations
 - 3.2. Exemples de règlement relatif aux usages conditionnels
 - 3.2.1. Ville de Bromont
 - 3.2.2. Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu
 - 3.2.3. Ville de Gatineau
 - 3.3. Extrait authentique du procès-verbal d'une assemblée du conseil municipal – Résolution CM11 0083 – Approuver un projet de contrat d'usage relatif à l'utilisation de fibre dure entre la Ville et DAScom inc.
 - 3.3.1. Règlement autorisant l'occupation du domaine public aux fins d'un réseau de télécommunication
 - 3.3.2. Annexe 1 – Contrat entre la Ville de Montréal et DAScom inc. relatif à l'occupation du domaine public de la Ville de Montréal avec un réseau de télécommunication
 - 3.4. Extrait authentique du procès-verbal d'une assemblée du conseil municipal – Résolution CM11 0176 – Adoption – Règlement autorisant l'occupation du domaine public aux fins d'un réseau de télécommunication
 - 3.4.1. Contrat de droit d'usage relatif à l'utilisation de fibre dure
 - 3.5. Présentation faite par la Ville de Montréal lors des séances d'information du 19, 22 27 et 28 septembre 2011 (version anglaise)
 - 3.6. Exemples de réglementations d'arrondissement
 - 3.6.1. Arrondissement d'Anjou
 - 3.6.2. Arrondissement de Ville-Marie
 - 3.6.3. Arrondissement de Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension
 - 3.6.4. Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro
- 4. Documentation déposée par la commission**
 - 4.1. Compte rendu de la rencontre préparatoire du 8 septembre 2011 entre la commission et les représentants de la Ville de Montréal
 - 4.2. Question de la commission à la Ville de Montréal – 21 octobre 2011
 - 4.2.1. Réponse de la Ville – première partie

- 4.2.2. Réponse de la Ville – deuxième partie – extrait des règlementations des arrondissements
 - 4.2.2.1. Ahuntsic-Cartierville
 - 4.2.2.2. Anjou
 - 4.2.2.3. CDN-NDG
 - 4.2.2.4. Lachine
 - 4.2.2.5. LaSalle
 - 4.2.2.6. Le Plateau Mont-Royal
 - 4.2.2.7. L'Île-Bizard
 - 4.2.2.8. Mercier – Hochelaga-Maisonneuve
 - 4.2.2.9. Montréal-Nord
 - 4.2.2.10. Outremont
 - 4.2.2.11. Pierrefonds-Roxboro
 - 4.2.2.12. RDP-PAT
 - 4.2.2.13. Rosemont – La Petite-Patrie
 - 4.2.2.14. Saint-Léonard
 - 4.2.2.15. Saint-Laurent
 - 4.2.2.16. Sud-Ouest
 - 4.2.2.17. Verdun
 - 4.2.2.18. Ville-Marie
 - 4.2.2.19. Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension

5. Documents et liens utiles

- 5.1. Antennes de téléphonie mobile et santé publique – état des connaissances, INSPQ
- 5.2. Étude relative aux antennes de télécommunications – Ville de Gatineau – rapport final
- 5.3. Systèmes d'antennes de radiocommunications et de radiodiffusion – CPC-2-0-03, Industrie Canada
- 5.4. Limites d'exposition humaine aux champs de radiofréquences électromagnétiques dans la gamme de fréquences de 3 kHz à 300 GHz – Santé Canada - 2009
- 5.5. Règlement sur les réseaux câblés – règlement 09-023 – Ville de Montréal
- 5.6. L'intégration des tours de télécommunications dans le paysage – Affaires municipales et Régions, gouvernement du Québec
 - 5.6.1. Restitution des travaux des élèves architectes et designers sur l'intégration paysagère des antennes relais
- 5.7. Politique visant à encadrer l'implantation de nouvelles tours, antennes de télécommunications ainsi que toutes structures afférentes sur le territoire de Brome-Missisquoi
- 5.8. Politique du Patrimoine – Ville de Montréal
- 5.9. Loi sur la radiodiffusion – L.C. 1991, ch. 11
- 5.10. Plan d'urbanisme :
 - http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2761,3096652&_dad=portal&_schema=PORTAL
 - 5.10.1. Extrait du Plan d'urbanisme relatif aux antennes
 - http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2761,3098413&_dad=portal&_schema=PORTAL

- 5.11. Règlement sur l'occupation du domaine public
- 5.12. Guide destiné aux autorités responsables du sol pour la rédaction des protocoles visant les emplacements d'antennes – Industrie Canada – janvier 2008
- 5.13. Rapport du comité permanent de la santé à la Chambre des Communes sur les effets possibles sur la santé du rayonnement électromagnétique des radiofréquences
- 5.14. Études à propos des effets biologiques des antennes de cellulaire – B. Blake Levitt & Henry Lai (2010)
- 5.15. Politique d'évitement – Toronto 2007
- 5.16. Rapport du Dr Sheela V. Basrur – Toronto 1999
- 5.17. Rapport du Dr David McKeown – Toronto 2007
- 5.18. Règlement de zonage RDP-PAT – Extrait à propos des antennes
- 5.19. Protocole de la Ville de Toronto - Consultation des autorités responsables de l'utilisation du sol
- 5.20. Rapport sur l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne – D. Townsend (2004)
- 5.21. Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications – Rapport final 2006
- 5.22. Concertation autour de la diminution de l'exposition aux ondes électromagnétiques émises par les antennes relais de téléphonie mobile – Rapport de François Brottes (2011)
- 5.23. Lignes directrices pour l'établissement de limites d'exposition aux champs électriques et magnétiques variables dans le temps – INRS (2011)
- 5.24. Le principe de précaution en Suisse et au plan international
- 5.25. Rapport au conseil scientifique de la Ville de Paris sur les antennes relais pour la téléphonie mobile
- 5.26. Exposition aux hautes fréquences des champs électromagnétiques : effets biologiques et conséquences sur la santé – ICNIRP
- 5.27. Téléphonie mobile, tumeurs cervicales : Où en sommes-nous ? – National Institute for Environmental Health (Etats-Unis)
- 5.28. Urbanisme et santé, un guide de l'OMS pour un urbanisme centré sur les habitants

6. Transcriptions

- 6.1. Transcriptions de la séance d'information du 19 septembre 2011
- 6.2. Transcriptions de la séance d'information du 22 septembre 2011
- 6.3. Transcriptions de la séance d'information du 27 septembre 2011
- 6.4. Transcriptions de la séance d'information du 28 septembre 2011
- 6.5. Transcriptions de la séance d'audition des opinions du 11 octobre 2011
- 6.6. Transcriptions de la séance d'audition des opinions du 17 octobre 2011
- 6.7. Transcriptions de la séance d'audition des opinions du 20 octobre 2011

7. Documentation déposée par les personnes-ressources

- 7.1. Présentation PowerPoint de Mme Monique Beausoleil - Direction de la Santé publique – Séance d'information du 19, 27 et 28 septembre 2011
- 7.2. Présentation PowerPoint de Jean-Jacques Laurin, PhD, Ing. Département de génie électrique – École polytechnique de Montréal – Séance d'information du 19 septembre 2011

- 7.3. Radiofréquences émises par certaines antennes cellulaires dans l'arrondissement d'Outremont : *Évaluation de l'exposition et effets sur la santé* – Direction de la santé publique – Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, 2010
- 7.4. Définition du principe de précaution de la DSP
- 7.5. Présentation PowerPoint de Jean-Jacques Laurin, PhD, Ing. Département de génie électrique – École polytechnique de Montréal – Séance d'information du 22, 27 et 28 septembre 2011
- 7.6. Article référencé par la DSP à propos de l'impact des hautes fréquences électromagnétiques sur les organismes végétaux
- 7.7. Critique de l'article de Levitt & Lai (voir 5.14) :
<http://www.emfandhealth.com/EMF&Health%20Levitt%20&%20Lai.html>
- 7.8. Conclusion de l'Organisation mondiale de la santé sur les effets des téléphones cellulaires sur la santé :
<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs193/fr/index.html>
- 7.9. Conclusion de l'Organisation mondiale de la santé sur les effets des antennes cellulaires sur la santé :
<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs304/fr/index.html>
- 7.10. Sécurité des cellulaires et des stations de base – Santé Canada
- 7.11. Information sur les téléphones cellulaires et la santé – Santé publique Toronto
- 7.12. Radiofréquences, santé et société – Observatoire régional de santé d'Île-de-France
- 7.13. Évaluation du champ électromagnétique dans la Ville de Toronto – Industrie Canada

8. Mémoires

- 8.1. Mémoire avec présentation orale
 - 8.1.1. Radio Amateur du Québec inc.
 - 8.1.1.1. Planifier la réponse au sinistre – Guide à l'intention des municipalités
 - 8.1.2. Collectif SEMO – Sauvons nos Enfants des Micro-Ondes
 - 8.1.2.1. Document complémentaire
 - 8.1.3. Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal
 - 8.1.4. Projet Montréal
 - 8.1.4.1. Présentation PowerPoint
 - 8.1.5. CSDM
 - 8.1.6. Mme Ève Pécelet députée du Nouveau Parti démocratique pour La Pointe-de-l'Île
 - 8.1.7. DAScom
 - 8.1.7.1. Présentation PowerPoint
 - 8.1.7.2. Réponse à une question de la commission lors de la séance du 17 octobre 2011
 - 8.1.8. Industrie Canada
 - 8.1.8.1. Réponse d'Industrie Canada à une question de la commission – 18 novembre
 - 8.1.9. Association Canadienne des télécommunications sans fil (ACTS)
 - 8.1.9.1. Présentation PowerPoint

- 8.1.9.2. Documents déposés
 - 8.1.9.2.1. Communication Facility Protocol – Ville de Winnipeg
 - 8.1.9.2.2. Politique de gestion des systèmes d'antennes de radiocommunications et de radiodiffusions de la Ville de Longueuil
 - 8.1.9.2.3. Brancher les Canadiens : Choix des sites de bâtis d'antenne au Canada
- 8.1.9.3. Réponse de l'ACTS à une question de la Commission
- 8.1.10. Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
- 8.1.11. Les Amis de la Montagne (voir 8.2.6)
- 8.1.12. Rogers Communication
- 8.1.13. M. Thierry Leguay
- 8.1.14. Telus
- 8.1.15. Vision Montréal
- 8.1.16. Héritage Montréal
- 8.1.17. Option Consommateurs
- 8.2. Mémoire sans présentation orale
 - 8.2.1. Mininet.ca
 - 8.2.2. Mme Stéphanie Leblanc
 - 8.2.3. Mme Linda Besner
 - 8.2.4. Arrondissement d'Outremont
 - 8.2.5. M. Louis Perron et Mme Thérèse Côté-Perron
 - 8.2.6. Les Amis de la Montagne
 - 8.2.7. M. Louis Bourque
- 8.3. Présentation orale sans dépôt de mémoire
 - 8.3.1. Commission Scolaire de Montréal (voir Transcriptions 6.5)
 - 8.3.2. M. Jean-Bruno Capodagli (voir Transcriptions 6.6)
 - 8.3.2.1. Document déposé
 - 8.3.3. Bell (voir Transcriptions 6.7)
 - 8.3.3.1. Documents déposés
 - 8.3.3.1.1. City of Toronto Telecommunication tower and antenna protocol (voir 5.19)
 - 8.3.3.1.2. Guide destiné aux autorités responsables du sol pour la rédaction des protocoles visant les emplacements d'antennes (voir 5.12)
 - 8.3.3.1.3. Extrait de la politique environnementale de Bell
 - 8.3.3.2. Précisions et compléments d'information
 - 8.3.4. Public Mobile (voir Transcriptions 6.7)
 - 8.3.4.1. Présentation PowerPoint

Annexe 3 – Le projet de règlement P-04-047-107

RÈGLEMENT MODIFIANT LE PLAN D'URBANISME DE MONTRÉAL (04-047)

Vu l'article 88 de la Charte de la Ville de Montréal (L.R.Q., chapitre C-11.4);

À l'assemblée du _____ 2011, le conseil de la Ville de Montréal décrète :

1. La section 5.8.1 de la Partie III – Le document complémentaire, du Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal (04-047), est remplacée par la section et les sous-sections suivantes :

« 5.8.1 Les antennes

La réglementation d'arrondissement doit régir l'implantation d'une antenne accessoire sur un bâtiment ou sur un terrain de façon à limiter sa visibilité de la voie publique.

La réglementation d'arrondissement doit prévoir que l'installation d'une antenne émettrice non accessoire et de ses équipements et la construction d'un support pour une antenne émettrice non accessoire, respecte les procédures d'autorisation, les règles, les conditions et les critères prévus aux articles 5.8.1.1 à 5.8.1.4.

5.8.1.1 Les antennes sur le domaine public

Une antenne et son équipement installés sur le domaine public sur un élément de mobilier urbain tel un support de lampadaire ou de feux de circulation ou sur un poteau constitue un usage devant faire l'objet d'une autorisation en vertu d'un règlement sur les usages conditionnels.

Un tel règlement doit exiger que soient fournis :

- Un plan montrant le déploiement du réseau dont fait partie l'antenne qui fait l'objet de la demande dans un secteur;
- Un plan montrant l'implantation de l'antenne;
- Un photomontage couleur montrant l'implantation de l'antenne et de ses équipements.

Un tel règlement doit prévoir les critères suivants :

- L'implantation d'antennes en bordure d'autoroutes et de voies de grande circulation dans un secteur industriel, commercial ou d'équipements publics lourds doit être favorisée;
- L'implantation d'une antenne dans un secteur patrimonial ou résidentiel, un parc et un secteur à grande circulation piétonnière doit être évitée;

L'autorisation de l'usage que constitue une antenne et son équipement installés sur le domaine public sur un élément de mobilier urbain tel un support de lampadaire ou de feux de circulation ou sur un poteau doit être assortie de conditions de manière à ce que les exigences suivantes soient rencontrées :

- Les appareils ou équipements reliés à une antenne doivent être installés à l'intérieur d'un cabinet ou d'un boîtier pour dissimuler les fils et les raccordements;
- Une antenne, incluant les appareils et équipements qui y sont reliés, et son boîtier :
- ne doivent pas être installés devant un immeuble assujéti à des mesures de protection prévues à la Loi sur les biens culturels, L.R.Q., chapitre B-4, ou un bâtiment d'intérêt patrimonial ou architectural identifié au plan d'urbanisme;
- ne peuvent être installés sur un support de lampadaire ou de feux de circulation que s'il n'a pas de caractère distinctif ornemental ou de design contemporain, à moins d'être dissimulés à l'intérieur du support;
- doivent être positionnés et dimensionnés de manière à ne pas être devant une fenêtre d'une habitation ou un balcon et être installés dans le sens de la circulation;
- doivent s'intégrer au support de lampadaire ou de feux de circulation ou au poteau en étant peint de la même couleur et en ayant le même fini;
- Une antenne doit tendre à avoir le même diamètre que le support de lampadaire ou de feux de circulation sur lequel elle est installée, sans excéder une largeur, une profondeur ou un diamètre de 25 cm. Sauf pour un lampadaire en forme de col de cygne, elle peut être installée dans le prolongement du support s'il n'y a pas d'éléments décoratifs ou d'éclairage. Lorsqu'elle ne peut être installée sur le dessus du support, elle

doit être fixée près du support à l'aide d'une attache discrète qui intègre tout filage ou câblage;

- Un boîtier doit avoir une forme étroite et mince qui tend à être équivalente à celle d'une tête de feux de circulation, sans avoir une épaisseur supérieure à 40 cm et une largeur supérieure à 56 cm sur un support de lampadaire ou de feu de circulation et à 65 cm sur un poteau. Il doit être installé derrière un panneau de signalisation ou de feux de circulation de manière à réduire sa visibilité;
- Tout filage ou câblage doit être incorporé à l'intérieur d'un support évidé ou, si le support n'est pas évidé, être dissimulé dans un conduit.

5.8.1.2 Un support d'antenne et une antenne

La réglementation d'arrondissement doit régir l'implantation d'un support d'antenne de 10 mètres et moins de hauteur à partir du sol et régir une antenne et ses équipements de plus de 1 mètre carré installés sur un tel support d'antenne de façon à limiter sa visibilité de la voie publique.

Un support d'antenne de 10 mètres de hauteur et plus à partir du sol ou une antenne et ses équipements de plus de 1 mètre carré installés sur un tel support d'antenne constitue un usage qui ne peut être implanté ailleurs qu'en secteur industriel ou d'équipements de transport, de communication ou de grandes infrastructures. Un tel usage doit, par ailleurs, faire l'objet d'une autorisation en vertu d'un règlement sur les usages conditionnels.

Un tel règlement doit exiger que soient fournis :

- Un plan montrant l'implantation du support d'antenne, des antennes et des équipements par rapport au bâtiment ou au terrain;
- Un photomontage couleur montrant l'implantation du support d'antenne, des antennes et des équipements;
- Un plan de couverture d'ondes;
- Un plan démontrant l'emplacement des bâtiments et des supports d'antenne dotés d'antennes dans un rayon d'un kilomètre et un document justifiant l'impossibilité d'utiliser un support d'antenne existant pour implanter une nouvelle antenne;

- Une justification technique ainsi qu'un plan d'aménagement démontrant qu'il sera possible de partager le support d'antenne avec d'autres utilisateurs;
- Un plan d'aménagement paysager du terrain.

Un tel règlement doit prévoir les critères suivants :

- L'implantation d'un support d'antenne dans un secteur bénéficiant déjà d'une couverture d'ondes doit être évitée;
- L'installation d'une antenne sur un toit ou sur un mur d'un bâtiment en hauteur doit être favorisée;
- Un support d'antenne autoportant doit être favorisé à un support d'antenne haubané et être peint de couleurs qui tendent à l'intégrer à son environnement;
- L'implantation d'un support d'antenne dans un secteur ou à proximité d'un secteur présentant des caractéristiques d'intérêt historique, écologique, naturel, paysager ou archéologique doit être évitée;
- Le choix de l'emplacement d'un support d'antenne, d'une antenne ou d'un équipement doit minimiser son impact sur un bâtiment ou un secteur sensible comme un secteur résidentiel ou institutionnel (garderie, école, hôpital) situé à proximité;
- Un support d'antenne doit être implanté à un endroit de façon à ne pas masquer une percée visuelle ou un paysage d'intérêt et ses caractéristiques doivent tendre à s'intégrer aux caractéristiques du site.

L'autorisation de l'usage que constitue un support d'antenne de 10 mètres de hauteur et plus à partir du sol ou une antenne et ses équipements de plus de 1 mètre carré installés sur un tel support d'antenne, doit être assortie de conditions de manière à ce que les exigences suivantes soient rencontrées :

- La configuration d'un support d'antenne doit offrir un potentiel pour l'installation future d'autres antennes afin de réduire le nombre de support d'antenne dans un secteur;

- L'implantation, les caractéristiques du support d'antenne, les antennes et leur fonctionnement ne doivent pas nuire au développement ni à l'exploitation des infrastructures et des équipements de la Ville;
- Le terrain sur lequel sont installés un support d'antenne et ses équipements doit être aménagé de manière à les dissimuler d'une voie de circulation ou d'un terrain adjacent;
- Un support d'antenne et ses équipements doivent être installés en cour arrière ou en retrait des bâtiments adjacents ou de l'alignement de construction, s'il n'y a pas de bâtiment;
- L'équipement au sol d'une antenne doit être installé à l'intérieur d'une construction fermée peu visible et intégré à l'environnement par sa volumétrie, son revêtement extérieur et sa forme.

5.8.1.3 Les antennes sur un mur

Une antenne sur un mur doit être régie par normes ou par critères.

La réglementation d'arrondissement doit exiger que soient fournis :

- Un plan montrant l'implantation de l'antenne et de son équipement sur le bâtiment et le terrain;
- Un photomontage couleur montrant l'implantation de l'antenne et de son équipement ainsi que toute autre antenne et tout autre équipement accessoire déjà installés ou à être installés sur le bâtiment.

La réglementation d'arrondissement doit prévoir des normes ou des critères :

- Limitant l'installation d'une antenne sur un mur aux situations où elle ne peut se faire sur un toit d'un bâtiment en hauteur;
- Évitant qu'une antenne ne vienne surcharger visuellement un mur;
- Favorisant l'emplacement, la dimension et la couleur d'une antenne, d'un support ou d'un conduit électrique qui tendent à les rendre invisibles d'une voie publique;

- Favorisant l'installation de l'équipement d'une antenne sur un toit à l'intérieur d'une construction fermée non visible d'une voie publique.

5.8.1.4 Les antennes sur un toit

Une antenne sur un toit doit être régie par normes ou par critères.

La réglementation d'arrondissement doit exiger que soient fournis :

- Un plan montrant l'implantation de l'antenne et de son équipement sur le bâtiment et le terrain;
- Un photomontage couleur montrant l'implantation de l'antenne et de son équipement ainsi que toute autre antenne et tout autre équipement déjà installés ou à être installés sur le bâtiment.

La réglementation d'arrondissement doit prévoir des normes ou des critères:

- Favorisant le positionnement d'une antenne et de son équipement de façon à ce qu'ils ne soient pas visibles d'une rue adjacente en exigeant, selon sa hauteur, un recul par rapport à la façade;
- Favorisant l'intégration d'une antenne, d'un support ou d'un conduit électrique au bâtiment sur lequel ils sont installés;

Évitant qu'une antenne ne vienne surcharger visuellement un toit. ».