

Introduction du 5G. Impacts et perspectives

Les aspects juridiques : Pouvoirs des municipalités

Me Steve Cadrin, Avocat-Associé

DHC Avocats

Congrès annuel CERIU 2018
Québec
21 novembre 2018

À propos de DHC Avocats



Me Steve Cadrin
Avocat-Associé

Important cabinet d'avocats se consacrant au droit municipal, droit du travail, litige et droit de l'environnement

En droit municipal, notre engagement ferme et unique au Québec: être au service exclusif des municipalités

D'un seul coup d'œil

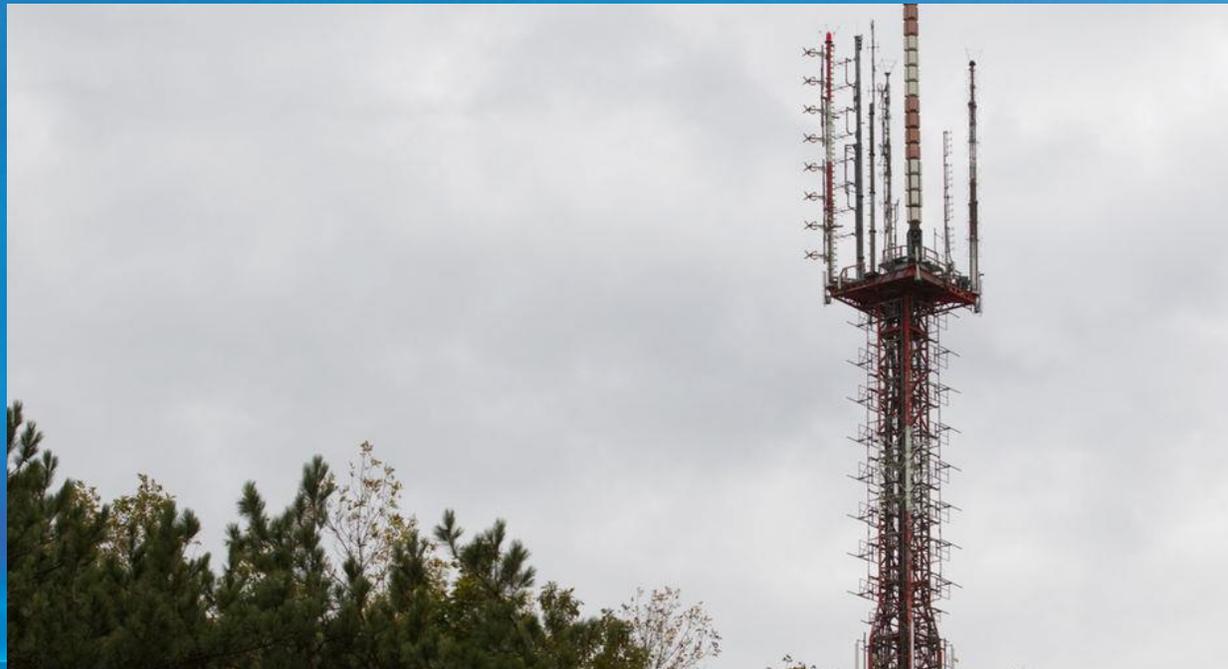
1. Radiocommunication – Compétence fédérale
2. Le fédéralisme coopératif
3. Les compétences locales (provinciales et municipales)
4. Le 5G : une occasion à saisir!?

D'un seul coup d'oeil

Les municipalités n'ont aucun pouvoir sur les tours de télécommunications

Guillaume St-Pierre | QMI

| Publié le 16 juin 2016 à 15:05 - Mis à jour le 16 juin 2016 à 15:12



1. Radiocommunication – Compétence fédérale

L'ARRÊT DE PRINCIPE:

Rogers Communications c. Châteauguay (Ville), 2016 CSC 23, [2016] 1 R.C.S. 467

« [1] La téléphonie sans fil occupe désormais une place prédominante parmi les moyens de communication utilisés quotidiennement au Canada tant par les citoyens que par les entreprises. Un tel recours aux téléphones mobiles est tributaire d'un réseau national efficace de radiocommunication, dont l'existence engendre inévitablement des difficultés sur le plan de la réglementation. S'il est bien établi que le législateur fédéral exerce une compétence exclusive dans le domaine des radiocommunications, le présent pourvoi soulève la question de savoir si une municipalité peut intervenir dans le choix de l'emplacement d'un système d'antennes de radiocommunication et, dans l'affirmative, celle de déterminer l'étendue de cette intervention. »

1. Radiocommunication – Compétence fédérale

« [42] D'entrée de jeu, rappelons que le Parlement a une compétence exclusive en matière de radiocommunication, ce qui inclut le pouvoir de choisir l'emplacement de l'infrastructure de radiocommunication : *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada; Capital Cities Communications*, p. 160-161. »

« [55] (...) lorsque l'objet d'une mesure municipale est d'empêcher, de faire obstacle à, ou de retarder la construction du système d'antennes par le détenteur de licence de spectre sur l'emplacement approuvé par le ministre en vertu de la législation fédérale, la municipalité exerce, pour les fins de l'analyse du caractère véritable, la compétence fédérale de choisir l'emplacement du système d'antennes. »

2. Le fédéralisme coopératif

« [38] ... les tribunaux ne peuvent ignorer le principe du fédéralisme coopératif, lequel favorise, dans la mesure du possible, l'application concurrente des lois adoptées par deux ordres de gouvernement... »

Voir aussi: Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta, [2007] 2 RCS 3, 2007 CSC 22 (CanLII), par 37

« Le fondement logique du « courant dominant » tient à la volonté que les tribunaux privilégient, dans la mesure du possible, l'application régulière des lois édictées par les deux ordres de gouvernement. En l'absence de textes législatifs conflictuels de la part de l'autre ordre de gouvernement, la Cour devrait éviter d'empêcher l'application de mesures considérées comme ayant été adoptées en vue de favoriser l'intérêt public. »

2. Le fédéralisme coopératif

« [39] Toutefois, bien que la notion du fédéralisme coopératif soit devenue un principe invoqué par les tribunaux afin d'assouplir l'interprétation et l'application des doctrines constitutionnelles touchant le partage des compétences, telles la prépondérance fédérale et l'exclusivité des compétences, il ne peut ni l'emporter sur le partage lui-même ni le modifier. Il ne peut être considéré comme imposant des limites à l'exercice valide d'une compétence législative : *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, par. 17-19. Il ne peut pas non plus être utilisé pour valider des lois inconstitutionnelles. Dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, notre Cour rappelle au par. 62 :

En somme, même si la Cour préconise un fédéralisme coopératif et souple, les frontières constitutionnelles qui sous-tendent le partage des compétences doivent être respectées. Le « courant dominant » du fédéralisme souple, aussi fort soit-il, ne peut autoriser à jeter des pouvoirs spécifiques par-dessus bord, ni à éroder l'équilibre constitutionnel inhérent à l'État fédéral canadien. »

3. Les compétences locales (provinciales et municipales)

« [41] En effet, selon les intimées, en imposant la réserve, Châteauguay visait ultimement à protéger la santé et le bien-être de ses résidents vivant à proximité du terrain situé au 411 Saint-Francis et à aménager son territoire. Or, ces sujets relèvent incontestablement des compétences provinciales en matière de « propriété et [de] droits civils dans la province » et de « [g]énéralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province » (par. 92(13) et (16) de la Loi constitutionnelle de 1867)... »

3. Les compétences locales (provinciales et municipales)

A. Santé et bien-être des résidents:

« [14] Après la délivrance du permis, Châteauguay reçoit une pétition signée par plus d'une centaine de résidents qui s'opposent à la construction du système d'antennes sur le terrain situé au 411 Saint-Francis. Ils font valoir que, selon certaines études, de telles installations sont nocives pour la santé et l'environnement. Le 19 mai 2009, le conseil municipal de Châteauguay adopte une résolution autorisant Châteauguay à demander l'arrêt du projet sur le terrain situé au 411 Saint-Francis de même que la reprise du processus de consultation.

[15] À l'été 2009, le ministre de la Santé informe Châteauguay que le Code de sécurité 6 protège adéquatement la population. Toutefois, le ministre de l'Industrie constate certaines lacunes dans le processus de consultation publique mené initialement par Rogers et demande à cette dernière de reprendre les négociations avec Châteauguay. Rogers s'y soumet de bonne grâce. »

3. Les compétences locales (provinciales et municipales)

B. Aménagement du territoire:

« [54] Nous reconnaissons qu'un détenteur de licence de spectre ne possède aucun pouvoir d'expropriation. Lorsqu'il ne peut trouver un propriétaire intéressé à lui louer ou à lui vendre un terrain, il doit, en principe, soit compter sur la collaboration de la municipalité pour exproprier le terrain qu'il convoite, soit recourir au pouvoir d'expropriation du ministre. Notre conclusion sur le caractère ultra vires de l'avis de réserve ne signifie pas que lorsqu'une municipalité accorde un soutien à un détenteur de licence de spectre dans le processus d'installation d'un système d'antennes, elle exerce une compétence fédérale. (...) Dans un tel contexte, la municipalité agit dans une perspective d'aménagement de son territoire, ce qu'elle a sans aucun doute le droit de faire d'un point de vue du partage des compétences. »

3. Les compétences locales (provinciales et municipales)

C. Obligation de détenir un permis municipal:

Procureure générale du Québec c. Leclerc, 2018 QCCA 1567 (autorisation de pourvoi en cours)

« [79] Dans le cas présent, je ne peux me convaincre que l'obligation d'obtenir un permis de construction pour un bâtiment accessoire, ce qui implique de fournir des plans et des documents à la Ville et de respecter le règlement sur la construction, constitue, en soi, une atteinte grave ou importante au cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. Je ne vois pas non plus comment le Règlement sur les permis pourrait forcer le fédéral à légiférer pour l'écarter.

[82] Dans ce contexte, j'estime que le Règlement sur les permis ne constitue pas une atteinte grave ou importante au cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. »

3. Les compétences locales (provinciales et municipales)

D. Certificat d'autorisation de la L.Q.E.

Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association, 2017 QCCA 426

« [73] Le régime du certificat d'autorisation de l'article 22 L.q.e. n'a pas pour objectif de régir la répartition des usages sur le territoire. Même s'il utilise certains des mécanismes des régimes d'aménagement du territoire, ce n'est pas son objet et il n'en a pas les mêmes effets. Il vise à éliminer ou à atténuer les impacts environnementaux négatifs d'un projet de développement sur les grandes composantes de l'environnement : le sol, l'air et l'eau et, plus spécifiquement en l'espèce, les cours d'eau et les milieux humides.

[74] La prohibition d'entreprendre l'activité de développement avant l'obtention d'un certificat d'autorisation formulée à l'article 22 L.q.e. est le seul moyen pour le ministre d'exercer un contrôle préventif. Une fois l'activité entreprise, il est trop tard pour intervenir. »

4. Le 5G : une occasion à saisir!?

« RÔLES ET RESPONSABILITÉS DE LA MUNICIPALITÉ »

La municipalité en tant que gestionnaire de l’emprise est encouragée à établir un processus de consultation raisonnable, transparent, pertinent et prévisible qui inclut la compatibilité du système d’antennes projeté avec l’utilisation du sol, la réaction des résidents touchés et la conformité du projet du promoteur avec le présent guide, en :

1. Informant le promoteur des équipements existants, préoccupations, priorités de planification et autres conditions particulières;
2. Informant le promoteur des exigences relatives à la soumission de propositions;
3. Informant le promoteur des principes d’intégration et préférences locales;
4. Arrêtant, s’il y a lieu, les modalités d’une consultation publique;
5. Informant le promoteur des possibilités, ou non, d’utilisation de structures municipales.

4. Le 5G : une occasion à saisir!?

La municipalité œuvre avec le promoteur à trouver des solutions d'implantation dans un contexte d'acceptabilité sociale. Elle est encouragée à développer sa préférence de déploiement de façon proactive.

(...)

Ainsi, il semble possible pour les municipalités, à l'intérieur des limites évoquées ci-dessus, d'encadrer l'intégration visuelle par un règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), d'exiger et d'encadrer une demande de permis dans le cadre d'un règlement sur les permis et certificats et d'exiger la demande d'autorisations dans le cadre d'un règlement d'occupation du domaine public. »

Source: <https://umq.qc.ca/publication/gestion-antennes-de-telecommunication-structures-non-concues-expressement-supporter-linstallation-small-cells/>

4. Le 5G : une occasion à saisir!?

« RÔLES ET RESPONSABILITÉS DU PROMOTEUR »

Le processus à suivre par le promoteur pour installer ou modifier un système d'antennes comprend les principaux éléments suivants :

1. Communiquer avec la municipalité pour s'informer sur les préférences et/ou exigences locales;
2. Notifier le public ou, le cas échéant, consulter le public et répondre aux préoccupations pertinentes, conformément aux exigences locales de la municipalité;
3. Respecter les exigences générales et techniques d'ISDE Canada;
4. Respecter la procédure administrative de la municipalité;
5. Assumer tous les coûts associés à la présence ou au déplacement d'un système d'antennes;
6. Achever la construction. »

Source: <https://umq.qc.ca/publication/gestion-antennes-de-telecommunication-structures-non-concues-expressément-supporter-l'installation-small-cells/>

Merci de votre attention!

Me Steve Cadrin

DHC Avocats

1200, boulevard Chomedey, bureau 400
Laval (Québec) H7V 3Z3

scadrin@dhcavocats.ca | 514 392-5725

Site web: www.dhcavocats.ca