



Décision de télécom CRTC 2014-630

Version PDF

Ottawa, le 5 décembre 2014

Numéros de dossiers : 8665-Y15-201407247 et avis de modification tarifaire 917 de Norouestel

Norouestel Inc. – Demande d’approbation d’un service de sélection automatique d’un organisme d’intervention d’urgence comme proposé par le gouvernement du Yukon

*Le Conseil **approuve** la demande de Norouestel visant à fournir un service de sélection automatique d’un organisme d’intervention d’urgence comme l’a proposé le gouvernement du Yukon pour les collectivités qui ne disposent actuellement pas de service 9-1-1, sous réserve de certaines modifications et sous certaines conditions. À cause des circonstances du cas présent, le tarif approuvé dans la présente décision sera de durée limitée et demeurera en vigueur jusqu’au 28 juillet 2016 en attendant le déploiement d’un service 9-1-1 davantage comparable à ce qui est offert dans le reste du Canada. Ce service temporaire permettra aux résidents du Yukon de pouvoir obtenir de l’aide plus rapidement et facilement en situation d’urgence.*

Introduction

1. Un accès efficace aux services d’intervention d’urgence est essentiel pour la santé et la sécurité des citoyens et il est important pour que les Canadiens aient accès à un système de communication de classe internationale. La prestation des services 9-1-1 est assurée par la collaboration entre les fournisseurs de services de télécommunication et les gouvernements provinciaux/territoriaux/municipaux qui sont responsables des services d’intervention d’urgence (comme le service de police, le service des incendies et les services médicaux d’urgence) ainsi que pour la mise sur pied, le financement et la gestion des centres d’appels de la sécurité publique (CASP) qui en assurent la répartition.
2. Pour ce qui est de la prestation des services 9-1-1 en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, le Conseil assume un triple rôle :
 - Premièrement, exercer son pouvoir de surveillance réglementaire pour ce qui est de l’accès aux télécommunications assuré par les fournisseurs de services de télécommunication, y compris les raccordements au réseau, les caractéristiques du service et la capacité du service 9-1-1 afin de permettre aux Canadiens de communiquer avec les CASP mis sur pied ou désignés par les gouvernements provinciaux/territoriaux/municipaux responsables d’assurer les services 9-1-1 dans des régions définies;

- Deuxièmement, assurer l'administration des numéros de téléphone, ce qui s'entend de la détermination et de l'utilisation des numéros à trois chiffres, comme 9-1-1 et 4-1-1. Cette responsabilité consiste notamment à veiller à ce que les numéros de type N-1-1 soient utilisés de façon appropriée et à maintenir la confiance de la population envers les numéros donnant accès aux services et que le Conseil a attribués à cette fin;
 - Troisièmement, le Conseil approuve les tarifs établissant les frais et les modalités relativement à la prestation du service 9-1-1 par les entreprises canadiennes de services de télécommunication.
3. Il existe, pour le moment, deux types de service 9-1-1 : le service 9-1-1 de base et le service 9-1-1 évolué (E9-1-1).
- Le service 9-1-1 de base consiste à acheminer les appels au 9-1-1 vers un téléphoniste se trouvant à un CASP désigné. Le téléphoniste se charge ensuite de répartir les services d'intervention d'urgence (service de police, service des incendies ou services médicaux d'urgence) vers le lieu de l'urgence.
 - Le service E9-1-1 comprend toutes les capacités fournies par le service 9-1-1 de base, en plus de l'affichage de renseignements sur l'appelant, y compris son numéro de téléphone et son adresse.
4. Au Yukon, le service 9-1-1 de base est assuré depuis 1995 dans la zone de desserte de Whitehorse¹, qui couvre 77 % de la population du territoire. Ce service est assuré par un CASP établi à Whitehorse et géré par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) dans le cadre d'une entente conclue entre le gouvernement du Yukon, la ville de Whitehorse et la GRC.
5. Le service 9-1-1 n'est actuellement pas disponible à l'extérieur de la zone de desserte de Whitehorse. Comme le gouvernement du Yukon n'a pas mis sur pied ni désigné de CASP pour ces régions non desservies, les abonnés du service téléphonique dans ces régions peuvent accéder aux services d'intervention d'urgence en composant les numéros de téléphone locaux à sept chiffres des services d'intervention d'urgence de leur collectivité.

Procédure

6. Le Conseil a reçu une demande du gouvernement du Yukon, datée du 28 juillet 2014, dans laquelle ce dernier proposait de mettre sur pied un service de sélection automatique d'un organisme d'intervention d'urgence (SAOIU), à titre provisoire, pour une durée de 16 à 24 mois, période qui sera nécessaire à la mise en œuvre du service 9-1-1 de base à l'échelle du Yukon. Le service SAOIU permettrait aux appelants du 9-1-1, dans toutes les collectivités du territoire – à l'exclusion de

¹ La zone de desserte de Whitehorse englobe la ville de Whitehorse et les circonscriptions éloignées qui y sont associées, soit Marsh Lake, McPherson, Wolf Creek, Porter Creek et Caldwell.

Whitehorse où le service 9-1-1 de base est déjà offert – d'accéder à un système de réponse automatique offrant à l'appelant la possibilité de sélectionner le service souhaité : 1 pour le service de police, 2 pour le service des incendies et 3 pour les services médicaux d'urgence.

7. Par la suite, le 6 août 2014, le Conseil a reçu une demande de Norouestel Inc. (Norouestel), en vertu de l'avis de modification tarifaire 917 (AMT 917), dans laquelle la compagnie demandait que le Conseil approuve des tarifs et des modalités pour le service SAOIU proposé.
8. Dans une lettre datée du 19 août 2014, le personnel du Conseil a annoncé que les demandes susmentionnées seraient regroupées en un seul et même processus.
9. Le Conseil a reçu les interventions de Ice Wireless Inc. et de Iristel Inc. (collectivement Ice/Iristel), du Utilities Consumers' Group et d'un particulier. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 8 septembre 2014. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca ou au moyen des numéros de dossiers indiqués ci-dessus.

Demandes

Gouvernement du Yukon

10. Le gouvernement du Yukon a indiqué que l'accès aux services d'intervention d'urgence dans les collectivités situées à l'extérieur de la zone de desserte de Whitehorse est inadéquat pour les résidents et pour les visiteurs, et a soutenu qu'un plan d'accès à un service 9-1-1 de base s'impose. Cela étant, le gouvernement du Yukon a indiqué qu'il était confronté à des difficultés de mise en œuvre du service 9-1-1 de base à l'échelle du territoire. Dans la majorité des petites collectivités du Yukon, les services médicaux d'urgence et de lutte contre les incendies sont assurés par des organisations dotées par des volontaires, et leurs heures d'ouverture peuvent être limitées et varier d'une saison à l'autre; les collectivités ne sont pas en mesure de se prêter des ressources entre elles à cause de leur incapacité à communiquer et à coordonner leurs interventions.
11. Le gouvernement du Yukon a indiqué que le plan de mise en œuvre du service 9-1-1 de base, contenu dans sa demande, comporte plusieurs éléments concomitants relatifs à : la mise en œuvre de la solution SAOIU proposée à titre provisoire; la modification du CASP de Whitehorse pour favoriser un accès accru aux services 9-1-1 de base; l'évaluation des solutions envisagées pour la prestation d'un accès universel au service 9-1-1 de base dans toutes les collectivités du Yukon. Pour la mise en œuvre de ce plan, le gouvernement du Yukon travaille en collaboration avec Norouestel, la GRC, les collectivités du territoire ainsi que les fournisseurs des services d'intervention d'urgence.
12. Selon le gouvernement du Yukon, la solution SAOIU proposée à titre provisoire permettrait d'améliorer immédiatement l'accès aux services d'intervention d'urgence, puisque le service SAOIU donnerait la possibilité aux abonnés du service filaire et du

service sans fil de composer le 9-1-1 et d'aboutir à un système de réponse automatique qui les orienterait vers les services d'intervention d'urgence locaux plutôt que d'avoir à se souvenir d'un numéro de téléphone local à sept chiffres.

13. Le gouvernement du Yukon a fait remarquer que, si un appelant au service SAOIU sélectionne 2 pour obtenir le service des incendies ou 3 pour obtenir les services médicaux d'urgence, et qu'il n'y a pas de réponse, il devra raccrocher, recomposer, puis sélectionner le 1 pour obtenir le service de police (GRC). Si le personnel du détachement local de la GRC ne répond pas à l'appel, ce dernier sera réorienté vers le CASP administré par la GRC, à Whitehorse.
14. Selon la proposition du gouvernement du Yukon, le service SAOIU serait offert aux abonnés du service téléphonique dans toutes les collectivités du Yukon, à l'extérieur de la zone de desserte de Whitehorse, et serait tout aussi accessible par le service filaire que par le service sans fil, sous réserve de la participation d'une entreprise de services de télécommunication et de la compatibilité des dispositifs sans fil. Le gouvernement du Yukon assumerait également l'ensemble des coûts associés à la solution provisoire et interromprait le service SAOIU dès qu'un système permanent assurant le service 9-1-1 de base serait installé à l'échelle du territoire.
15. Le gouvernement du Yukon a indiqué que la nécessité d'aviser la population est un aspect important de son plan. Tout de suite après l'approbation du service SAOIU proposé, il entreprendrait une campagne d'information publique ciblant les collectivités concernées afin d'informer les résidents du fonctionnement, de la disponibilité, des caractéristiques et des limitations du service SAOIU. Par ailleurs, le gouvernement du Yukon insisterait pour que, dans les 12 à 20 mois suivants, le service SAOIU soit retiré progressivement au fur et à mesure de la pénétration du service 9-1-1 de base dans le territoire.

AMT 917 de Norouestel

16. Norouestel a demandé que le Conseil approuve la mise en œuvre du service SAOIU et que les tarifs associés entrent en vigueur à la date d'approbation, la mise en œuvre devant se faire dans les 30 jours suivant l'approbation.
17. Norouestel a fait remarquer que le service SAOIU n'offre pas les mêmes caractéristiques que le service 9-1-1 de base ni que le service E9-1-1. Pour la prestation de ce service, Norouestel utiliserait sa plateforme du service de boîte vocale ainsi que son service de renvoi d'appels automatique afin que tous les appels faits au 9-1-1 aboutissent à la plateforme du service de boîte vocale.
18. Norouestel a indiqué que le gouvernement du Yukon serait le seul client du service SAOIU et qu'il paierait tous les frais associés à la prestation du service à toutes les collectivités situées en dehors de la zone de desserte de Whitehorse; aucuns frais ne seraient facturés aux appelants ni aux abonnés du service téléphonique.

Positions des parties

19. Ice/Iristel ont précisé que le service SAOIU ne serait pas un service 9-1-1 de base et que le Conseil ne devrait donc pas l'approuver. Ice/Iristel ont fait remarquer que la compagnie avait fait une proposition au gouvernement du Yukon en avril 2014 afin d'offrir les services 9-1-1 de base avec téléphoniste dans toutes les collectivités du Yukon, dans un délai de six mois. En outre, si le gouvernement du Yukon devait lancer une demande de propositions pour la mise en œuvre d'un CASP afin d'offrir les services 9-1-1 de base au Yukon, les compagnies et d'autres peut-être seraient intéressés à y répondre.
20. Le Utilities Consumers' Group et un particulier ont appuyé la proposition d'Ice/Iristel; ils se sont objectés à la mise en œuvre du service SAOIU et au nouveau report de l'instauration des services 9-1-1 de base à l'échelle du Yukon.
21. Le gouvernement du Yukon a déposé une lettre de l'Association of Yukon Fire Chiefs (AYFC) et de l'Association of Yukon Communities appuyant la mise en œuvre d'un service SAOIU provisoire en tant que mesure palliative à la condition que le gouvernement du Yukon mette en œuvre un service 9-1-1 de base permanent à l'échelle du territoire, dans les plus brefs délais possibles.
22. L'AYFC a indiqué que le service SAOIU permettrait de résoudre le problème non négligeable des citoyens qui ne connaissent pas les numéros de téléphone à sept chiffres dans les différentes collectivités; la solution proposée lui apparaît comme une première étape appréciable. Cependant, l'AYFC ne se contenterait pas d'un service SAOIU ou d'un service 9-1-1 de base, puisqu'elle est déterminée à ce qu'un service E9-1-1 moderne soit offert partout au Yukon, comme dans le reste du Canada, avec la possibilité de passer plus tard à un service 9-1-1 de prochaine génération.

Observations en réplique

23. Le gouvernement du Yukon a soutenu que la coordination des services d'intervention d'urgence, y compris la mise à disposition d'un CASP, relève de sa responsabilité et échappe à la portée des demandes examinées dans le cadre de ce processus.
24. Le gouvernement du Yukon a souligné qu'il continue de travailler sur les aspects techniques et opérationnels associés à la mise en œuvre du service 9-1-1 de base dans toutes les collectivités du territoire et qu'il est, pour l'instant, prématuré d'envisager ou de décider de solutions technologiques précises pour mettre en œuvre le service 9-1-1 de base.
25. Norouestel a fait remarquer qu'elle est disposée et techniquement prête à mettre en œuvre le service 9-1-1 de base dans toutes les collectivités du Yukon et qu'elle le fera dès que le gouvernement territorial sera prêt à déployer cette solution dans les collectivités rurales.
26. Norouestel a fait valoir que, le service SAOIU reposant sur la composition du numéro 9-1-1, il est très important que les résidents du Yukon soient au courant de

l'existence, des caractéristiques et des limitations du service 9-1-1 de base offert à Whitehorse ainsi que du service E9-1-1 offert dans les autres parties du Canada. La compagnie est donc d'accord avec le plan de communication du gouvernement du Yukon ajoutant qu'elle est prête à contribuer à la communication de renseignements sur le service SAOIU à ses clients, dès que le service aura été approuvé.

Résultats de l'analyse du Conseil

27. Le Conseil note que les résidents et les visiteurs du Yukon, à l'extérieur de la zone de desserte de Whitehorse, n'ont pas accès à des services d'intervention d'urgence d'une façon comparable à ce qui existe dans les autres parties du pays. Le Conseil estime que la mise en œuvre du service 9-1-1 de base dans l'ensemble du Yukon est absolument nécessaire pour régler ce déséquilibre et assurer la sécurité de tous les Canadiens.
28. Le Conseil fait remarquer que le gouvernement du Yukon s'est engagé à offrir le service 9-1-1 de base dans toutes les collectivités du territoire, dans les 12 à 20 prochains mois. Cependant, le gouvernement du Yukon est confronté à des difficultés de mise en œuvre du service 9-1-1 de base, la plus importante d'entre elles étant la mise sur pied ou la désignation officielle d'un CASP, ce qui est de sa responsabilité. Par conséquent, le Conseil ne réagira pas à la proposition d'Ice/Iristel portant sur la fourniture de services par un CASP, puisque cela ne relève pas de sa compétence et échappe donc à la portée de la présente instance.
29. Même si, comme il l'a fait remarquer plus haut, le Conseil estime que cette mesure est importante pour que les Canadiens résidant dans les collectivités du Yukon aient accès au service 9-1-1, à l'instar des habitants de Whitehorse et des secteurs environnants ainsi que du reste du Canada, le Conseil reconnaît que cette solution n'est pas envisageable dans un avenir immédiat. Par conséquent, il est approprié d'examiner la demande tarifaire de Norouestel comme étant une mesure temporaire destinée à permettre l'accès à des services d'intervention d'urgence dans le territoire.
30. Le Conseil estime que la possibilité de composer le numéro 9-1-1 plutôt qu'un numéro de téléphone local distinct à sept chiffres en vue d'accéder à chaque service d'intervention d'urgence dans une collectivité est plus efficace et plus rapide pour la population désireuse d'obtenir de l'aide en situation d'urgence. D'un autre côté, le Conseil, comme il est discuté ci-dessous, craint que le fait de permettre que la composition du 9-1-1 donne accès à un niveau de services d'intervention d'urgence inférieur à celui du service 9-1-1 de base, sans parler du service E9-1-1, n'ait un effet négatif sur la façon dont les Canadiens percevront l'utilisation du numéro 9-1-1 et sur la confiance qu'ils y accorderont.
31. Le service SAOIU ne correspond pas aux critères minimums d'un service 9-1-1 de base parce que les appels ne seraient pas acheminés vers un CASP doté de téléphonistes pour répondre à la ligne 9-1-1. En effet, les appels aboutiraient d'abord à un système de réponse automatique permettant à l'appelant de sélectionner les services d'intervention d'urgence locaux qu'il veut joindre. En outre, comme le

gouvernement du Yukon n'aurait pas encore formalisé les structures organisationnelles, à l'échelle du territoire, pour faire en sorte que les services d'intervention d'urgence soient toujours disponibles, il est possible que les services d'intervention d'urgence ne soient pas en mesure de répondre aux appels au service SAOIU.

32. Qui plus est, comme l'a proposé le gouvernement du Yukon, un appelant du service SAOIU qui n'obtiendrait pas de réponse après avoir sélectionné 2 pour joindre le service des incendies ou 3 pour obtenir les services médicaux d'urgence, devrait raccrocher, recomposer et sélectionner 1 pour obtenir les services de police². Le Conseil estime que les Canadiens composant le 9-1-1 en situation d'urgence s'attendent à ce que quelqu'un leur réponde et que le fait de devoir raccrocher et recomposer est inefficace et risque d'être confus pour certains appelants, ce qui pourrait être lourd de conséquences dans les urgences où la vie de personnes est en danger.
33. Au final, le Conseil est convaincu que, par-delà ses limitations, le service SAOIU est une solution temporaire appropriée dans l'attente de la mise en œuvre du service 9-1-1, comme dans le reste du Canada.
34. Cependant, le Conseil estime qu'il est important d'atténuer le risque que personne ne réponde à un appel au service SAOIU et détermine que tous les appels au numéro 9-1-1 du service SAOIU doivent aboutir à un fournisseur de services d'intervention d'urgence sans que l'appelant n'ait à raccrocher et à recomposer. Pour cela, Norouestel devra modifier la solution SAOIU qu'elle a proposée afin que les appels 9-1-1 effectués au service des incendies et aux services médicaux d'urgence, auxquels personne ne répond dans un certain délai, soient automatiquement réacheminés, soit vers le détachement local de la GRC, soit directement au CASP de Whitehorse. Les modalités actuelles, consistant à ce que le CASP de Whitehorse prenne les appels auxquels les détachements locaux de la GRC n'auront pas répondu, devront également être maintenues.
35. Le Conseil estime que le gouvernement du Yukon est le mieux en mesure de déterminer le temps devant s'écouler ou le nombre de sonneries devant retentir avant qu'un appel au service SAOIU ne soit réorienté. Le gouvernement du Yukon devra également prendre les mesures nécessaires avec la GRC et le CASP de Whitehorse sur la façon de traiter les appels au service SAOIU qui leur sont réacheminés.
36. Le Conseil fait remarquer que le gouvernement du Yukon s'est engagé à lancer une vaste campagne d'information publique dans toutes les collectivités concernées, afin de réduire davantage les risques associés au service SAOIU. Le Conseil estime

² Les appels au service SAOIU destinés au service de police aboutissent au détachement local de la GRC. Si le personnel de la GRC n'est pas au bureau et n'est pas disponible, les appels au service SAOIU seront réacheminés vers le CASP du détachement de la GRC de Whitehorse qui assure une veille 24 heures sur 24, sept jours sur sept.

qu'une telle campagne d'information devrait servir à renseigner la population sur le service SAOIU et à réduire les risques de confusion chez les Canadiens.

37. Le Conseil a examiné les tarifs proposés par Norouestel dans sa demande et n'a aucune réserve à émettre à leur sujet, d'autant que le gouvernement du Yukon, en tant que seul client du service SAOIU, est tout à fait favorable au tarif.

38. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil **approuve** la demande de Norouestel portant sur la fourniture d'un service SAOIU, comme proposé par le gouvernement du Yukon, sous réserve des modifications et des conditions résumées ci-dessous.

39. Le Conseil **ordonne** à Norouestel d'inclure les dispositions suivantes dans son tarif :

- le tarif du service SAOIU demeurera en vigueur jusqu'au 28 juillet 2016;
- ce service sera offert à condition que le gouvernement du Yukon réalise une vaste campagne d'information publique à l'intention des résidents et des visiteurs des collectivités où le service SAOIU sera mis en œuvre, afin de renseigner l'auditoire sur les aspects suivants : i) fonctionnement du service SAOIU, ii) disponibilité, caractéristiques et limitations de ce service. La campagne d'information devra également renseigner la population sur l'instauration d'un service 9-1-1 de base avec d'autres améliorations, et sur l'engagement du gouvernement du Yukon à mettre en œuvre le service 9-1-1 de base partout au Yukon d'ici le 28 juillet 2016, au plus tard.

40. L'approbation de la demande de Norouestel, modifiée de la façon indiquée ci-dessus, est de plus accordée sous réserve de ce qui suit : Norouestel doit modifier son service SAOIU proposé pour s'assurer que, lorsqu'il n'y a pas de réponse aux appels 9-1-1 destinés au service des incendies et aux services médicaux d'urgence, ces appels soient automatiquement réacheminés vers le détachement local de la GRC ou vers le CASP de Whitehorse. Si le détachement local de la GRC ne répond pas, l'appel sera automatiquement acheminé vers le CASP de Whitehorse.

41. Norouestel devra publier les pages de tarif modifiées reprenant les modifications ci-dessus, dans les **30 jours** suivant la date de la présente décision³, et devra, dans une lettre d'accompagnement, décrire la façon dont la compagnie entend modifier le service pour se plier à la condition susmentionnée.

Secrétaire général

³ En l'espèce, les pages de tarif modifiées peuvent être présentées au Conseil sans demande d'approbation; une demande tarifaire n'est pas nécessaire.