

Le 25 novembre 2013

Monsieur John TRAVERSY
Secrétaire général
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
GATINEAU (Québec)
K1A 0N2

**Objet : Observations de la Coalition pour le service 9-1-1 au Québec
Avis de consultation de télécom CRTC 2013-549
Questions ayant trait aux services d'urgence 9-1-1
Dossiers 8665-C12-201313304 et 8665-C12-201215781**

Monsieur le Secrétaire général,

- 1- La **COALITION POUR LE SERVICE 9-1-1 AU QUÉBEC**, ci-après la COALITION, répond à l'invitation formulée par le Conseil dans l'[Avis de consultation de télécom CRTC 2013-549](#) du 10 octobre 2013, *Appel aux observations, Questions ayant trait aux services d'urgence 9-1-1*. Elle est formée de :
 - 1° l'[Agence municipale de financement et de développement des centres d'urgence 9-1-1 du Québec](#), constituée et administrée selon la *Loi sur la fiscalité municipale*¹ par l'Union des municipalités du Québec, la Fédération québécoise des municipalités et la Ville de Montréal;
 - 2° l'[Association des centres d'urgence du Québec](#) (ACUQ), qui représente la presque totalité des centres d'urgence 9-1-1, des centres de communication santé du Québec (urgences préhospitalières) ainsi que divers autres centres d'appels d'urgence secondaires ou spécialisés de la province;
 - 3° la [Centrale des appels d'urgence de Chaudière-Appalaches](#) (CAUCA), centre d'appels d'urgence qui n'est pas membre de l'ACUQ et offre, entre autres, le service 9-1-1 à plus de 530 municipalités québécoises dans plusieurs régions de la province.
- 2- La COALITION souhaite être considérée comme un intervenant dans la présente instance.
- 3- La COALITION se réjouit de l'intérêt du Conseil quant aux questions ayant trait aux services d'urgence 9-1-1. Il en reconnaît ainsi l'importance pour la santé et la

¹ RLRQ, [chapitre F-2.1](#), article 244.68 et suivants.

sécurité des Canadiens. Cette réflexion globale, qui s'inscrit dans le [Plan triennal 2013-2016](#) du Conseil, constitue une première dans l'histoire canadienne.

- 4- Le service 9-1-1 est une responsabilité municipale au Québec, et les municipalités ont l'obligation légale d'offrir le service 9-1-1 dans leur territoire. Il existe actuellement 31 centres 9-1-1, lesquels desservent 1145 municipalités ou territoires. Ils sont assujettis à des normes techniques et de qualité² établies par le Gouvernement du Québec et contrôlées par le ministère de la Sécurité publique.
- 5- À la suite du mandat confié par le Conseil à M. Timothy Denton, conseiller et enquêteur spécial, par l'[Avis de consultation de télécom CRTC 2012-686](#) du 17 décembre 2012, un [rapport](#) a été produit le 5 juillet 2013. Il a été publié par le Conseil le 10 octobre 2013, et nous avons noté que le Conseil ne s'est pas prononcé sur son contenu.
- 6- Le rapport de M. Denton traite de nombreux éléments. Nous en aborderons sommairement quelques-uns dans les présentes observations. Nous proposons nos recommandations afin d'identifier et de classer, en ordre de priorité, les questions relevant de la compétence du Conseil et qu'il devrait associer aux services 9-1-1 actuels et de prochaine génération.
- 7- Nous signalons au Conseil que dans les [observations](#) que nous avons déposées dans l'instance ACT 2012-686, se trouvent plusieurs commentaires toujours d'actualité et qui portent sur les matières de sa compétence. Selon le paragraphe 13 du présent Avis, ces documents sont versés au dossier de la présente instance. Nous ne voulons donc pas en répéter le contenu ici, mais nous prenons pour acquis qu'il sera considéré par le Conseil et nous sommes disponibles pour fournir des précisions au besoin. Si certains éléments que nous avons mentionnés ont été repris par M. Denton, d'autres qui nous semblent importants et qui relèvent strictement de l'administration du Conseil, n'ont pas été repris et doivent être considérés comme réitérés ici.

LE RAPPORT DE L'ENQUÊTEUR

- 8- Le rapport de M. Denton est très intéressant par le vaste panorama qu'il dresse du service 9-1-1. Les constats de l'enquêteur nous semblent avérés dans plusieurs cas. La gamme des sujets traités est étendue, mais dit globalement une chose : il y a place à l'amélioration de certains éléments, qu'ils soient étrangers au mandat du Conseil ou qu'ils en fassent partie.
- 9- Le Conseil mentionne, au paragraphe 2 du présent Avis de consultation, que ses pouvoirs comprennent, en vertu de la [Loi sur les télécommunications](#)³, la réglementation des entreprises de télécommunications, lesquelles fournissent

² Règlement sur les normes, les spécifications et les critères de qualité applicables aux centres d'urgence 9-1-1 et à certains centres secondaires d'appels d'urgence, RLRQ, [chapitre S-2.3, r. 2.](#)

³ L.C. 1993, ch. 38

l'infrastructure de réseau requise pour acheminer les appels 9-1-1 aux centres d'appels de la sécurité publique (CASP). Le Conseil peut toutefois aussi jouer un rôle afin de s'assurer que le coût de ses décisions ou de certaines pratiques qui sont portées à son attention ne sont pas refilés aux CASP, et donc aux contribuables.

- 10- Le service 9-1-1 est offert exclusivement à l'intérieur des limites de chacune des provinces. Les intervenants en cas d'urgence et les CASP (y compris leur financement et leur encadrement normatif) relèvent de la compétence des administrations provinciales, territoriales et municipales. Il appartient donc à celles-ci de décider du quoi, du qui, du quand et du comment en ces domaines.

COORDINATION NATIONALE

- 11- L'établissement d'une source nationale d'information et d'élaboration de bonnes pratiques pour le service 9-1-1 (propositions de « normes » ou d'harmonisation), pourrait être utile, particulièrement avec l'établissement du NG9-1-1. Le GTSU⁴ y contribue déjà, tout comme certaines associations américaines (NENA et APCO).
- 12- Il est peut-être souhaitable qu'un forum *national* d'échanges techniques (et non de « gouvernance ») sur le service 9-1-1 et la planification nationale du NG9-1-1 puisse être mis sur pied. Il pourrait regrouper : les autorités fédérales (dont le CRTC), provinciales, territoriales et les associations de municipalités intéressées des différentes provinces et territoires; les associations provinciales qui représentent les CASP, les entreprises de télécommunications concernées et tout autre groupe ou association pouvant contribuer activement aux travaux. Son fonctionnement devrait être transparent et tenir vraiment compte de la dualité canadienne.
- 13- Si un tel forum devait être constitué il pourrait, par exemple, être formé de quatre ou cinq sous-forums techniques régionaux, en raison de la taille du pays et de particularités régionales. Le tout serait « coordonné » par le forum national, qui émettrait des recommandations. Il faudrait un équilibre des groupes représentés. Le Conseil pourrait y jouer un rôle utile, en raison de son expertise. Il appartient aux autorités politiques d'en décider, mais quelqu'un devra en faire la proposition pour faire avancer les choses.
- 14- Les conséquences juridiques de l'établissement d'un tel forum devraient être examinées : même suggérée, une pratique ou une « norme », peut devenir l'étalon de comparaison d'une pratique différente, dans le cas d'un d'incident soulevant des questions de responsabilité civile ou pénale devant un tribunal.

LOCALISATION DES APPELS SANS FIL

- 15- S'il est un point sur lequel nous devons insister, c'est celui de la précision de la localisation de l'appelant. M. Denton en traite principalement aux paragraphes 124 à

⁴ Groupe de travail Services d'urgence du Comité directeur du CRTC sur l'interconnexion (CDCI).

131 et 210 à 220 de son rapport quant aux appels sans fil. Il s'agit d'un dossier important pour la sécurité des utilisateurs et pour faciliter le travail des CASP.

- 16- Nous nous interrogeons sur le fait que le CRTC n'a toujours pas établi de normes minimales exigeantes et uniformes de performance à ce sujet pour les fournisseurs de services sans fil (FSSF), dans le but de protéger le public. Les travaux du GTSU (Formulaire d'identification de tâche 69) sont intéressants et utiles, mais il ne semble pas exister de calendrier ni d'objectifs précis établis par le Conseil et basés sur les meilleures pratiques mondiales à atteindre. Par exemple, le FCC a tenu le 18 novembre 2013 un [atelier](#)⁵ sur cette problématique, à la lumière d'une dégradation constatée dans la qualité des données de localisation fournies aux CASP américains.
- 17- La COALITION est d'avis qu'il faudrait exiger l'obligation continue de respecter les normes éventuelles et d'en faire vérifier périodiquement le respect par tous les FSSF ou un tiers indépendant. Ceux-ci devraient faire rapport des écarts au CRTC, et ces données devraient être publiées périodiquement par fournisseur et par province. Il faudrait prévoir des sanctions (amendes ou autres) pour les délinquants dans les cas graves. Actuellement, ce sont les CASP qui doivent documenter le dossier, démontrer le nombre d'appels reçus avec des messages d'erreurs et gérer la situation avec la population, ce qui est un non-sens. La source des inconvénients et les profits sont d'un côté, le fardeau est de l'autre.
- 18- La téléphonie mobile est un service lucratif et de plus en plus essentiel à un grand nombre de Canadiens, en raison des nombreuses possibilités qu'elle offre. Ce service est offert grâce au privilège de l'exploitation du spectre des radiofréquences, qui est un bien public administré par Industrie Canada. Le Conseil est le gardien de l'intérêt public, dans son rôle de *Protéger*. Pouvoir être localisé en cas de besoin lors d'un appel sans fil au 9-1-1 ne devrait pas relever du hasard ou de la chance. Il faut exiger de tous ce que la technologie permet de mieux, au fur et à mesure de son évolution.
- 19- Un coroner du Québec a formulé récemment des recommandations, entre autres, au Conseil ainsi qu'à l'Association canadienne de télécommunication sans fil à la suite d'un décès survenu le 22 mars 2013 et lié à un problème de précision dans la localisation de l'appelant en zone rurale⁶. Compte tenu des circonstances de l'accident, il souligne qu'il y a nettement place à l'amélioration quant aux exigences

⁵ Workshop On E911 Phase II Location Accuracy. « *The workshop explored current trends that may be affecting the provision and quality of 911 location information delivered to Public Safety Answering Points (PSAPs), including the increased volume of wireless 911 calls and the increase in wireless calls originating from indoor locations. The workshop also examined issues raised in the August 12, 2013 ex parte filing by the California chapter of the National Emergency Number Association (CALNENA) regarding the percentage of wireless 911 calls in which E911 Phase II location information is provided to PSAPs. Finally, the workshop explored potential solutions that could improve the delivery of accurate E911 location information.* »

⁶ Rapport d'investigation du D^r Gilles Sainton, A-320923 161092, 5 août 2013 (décès de M. Timothy Head).

canadiennes à cet égard. D'autres cas sont survenus ailleurs au Canada dans les dernières années.

LOCALISATION DES APPELS VOIP ET IP

- 20- La localisation des appels au 9-1-1 effectués à partir d'un service VoIP ou IP est un autre dossier dans lequel le Conseil devrait, selon nous, entamer une réflexion afin de s'assurer que les Canadiens bénéficient du meilleur service possible. M. Denton traite de ce sujet aux paragraphes 132, 133 et 221 de son rapport. Nous partageons son avis qu'un débat sérieux doit être effectué sur ce qui est tolérable et adéquat quant aux pratiques actuelles et sur ce qui peut être offert de mieux avec la technologie disponible.
- 21- Nous connaissons les exigences actuelles d'aviser le client, dans certains cas, des limitations du service 9-1-1 offert. Nous répétons ici que ces avis dans un contrat de service ou un site Web ne sont malheureusement pas toujours vus ou compris par les clients. Il arrive encore (nous pouvons en témoigner) que des services de téléphonistes intermédiaires commettent des erreurs ou prennent trop de temps pour réacheminer les appels. Les citoyens se plaignent alors de leur centre 9-1-1 qui n'a rien à y voir, puisqu'il n'a parfois jamais reçu l'appel. Le Conseil lui-même doit, régulièrement, effectuer des rappels ou des avis auprès de certains fournisseurs VoIP locaux quant à leurs obligations (dossier [8663-C12-201015470](#)). Cela témoigne d'un marché qui n'a plus rien à voir avec les seules grandes entreprises, et qui peut parfois faire preuve d'insouciance.
- 22- Les clients, préoccupés à juste titre d'économies, découvrent parfois trop tard que le service 9-1-1 qui leur est offert n'a pas la qualité ou les caractéristiques prises pour acquis (ce que M. Denton appelle la « marque de commerce » du 9-1-1). Est-ce que seule la responsabilité individuelle est en cause dans ces cas, ou si l'organisme de réglementation doit établir des normes de qualité strictes et homogènes en amont du droit d'offrir le service, un peu comme les garde-fous sur les autoroutes?

LES APPELS INVOLONTAIRES

- 23- Le fléau des appels sans fil involontaires ou abandonnés dans les centres 9-1-1 devrait faire l'objet de mesures périodiques d'éducation du public plus actives de la part de l'industrie. Elle dispose de moyens techniques et financiers importants pour aviser ses clients.
- 24- De plus, les CASP devront gérer la disponibilité prochaine de toutes les données sur les appels composés, mais souvent abandonnés après une ou quelques secondes et non encore transmis au centre 9-1-1 (très majoritairement d'origine sans fil). Cela découle de l'introduction du nouveau réseau de données 9-1-1 IP du fournisseur du SPAU 9-1-1, qui offre de nouvelles possibilités. Il faut réfléchir par exemple à ce que doivent être les bonnes pratiques, les conséquences juridiques, la capacité pratique de traiter et de vérifier chacun des appels abandonnés. Actuellement, les problèmes

et les coûts sont entièrement du côté des CASP, mais ils sont causés par la technologie sans fil. Celle-ci pourrait être dotée de paramètres visant à limiter ces situations. Sans incitatif à agir, la situation ne changera pas.

- 25- Il faut également mentionner le problème des **appareils cellulaires désactivés**. Dans certains cas, ils contribuent encore utilement à envoyer des secours requis. Dans d'autres, la presque impossibilité de contrer définitivement des cas d'abus (centaines ou milliers d'appels malfaisants ou par des enfants qui s'amuse) constitue une nuisance. Nous recommandons une réflexion formelle à ce sujet de la part du Conseil, avec les divers acteurs sociaux concernés, à l'instar de celle entamée aux États-Unis d'Amérique par le FCC en mars 2013⁷. Nous croyons qu'il faut rechercher une solution acceptable pour limiter les inconvénients pour les CASP dès maintenant ou dans le cadre du NG911, tout en préservant un service parfois utile.

LE RÔLE DU CRTC

- 26- Nous vous référons à nos observations antérieures dans le dossier ACT 2012-686, qui abordent plusieurs aspects de cette question que nous réitérons.

LE GTSU

- 27- Nous vous référons à nos observations antérieures dans le dossier ACT 2012-686, qui abordent plusieurs aspects de cette question, ainsi qu'au paragraphe 36 des présentes.

LE SERVICE 9-1-1 DE PROCHAINE GÉNÉRATION (NG9-1-1)

- 28- Il est paradoxal que ce dossier semble prioritaire, alors que les travaux regroupés dans le Formulaire d'identification de tâche 68 du GTSU (planification pour le 9-1-1 de nouvelle génération au Canada) semblent en « léthargie » depuis un certain temps. Cela peut s'expliquer, en partie, par les nombreux dossiers qui ont fait l'objet de travaux intensifs du GTSU au cours des dernières années. Le nombre limité de personnes déjà mobilisées pouvant y participer de façon éclairée est un autre facteur à considérer.
- 29- L'on peut aussi bénéficier de l'expérience américaine, en observant les diverses innovations, directions et interprétations du dossier qui ne semble pas à maturité et évolue encore sans direction précise. Le NG9-1-1 ne sera sûrement pas un système défini une fois pour toutes : son évolution sera constante et rapide, dans une course sans fin.

⁷ FCC, DA 13-430, Released: March 14, 2013. [PUBLIC SAFETY AND HOMELAND SECURITY BUREAU SEEKS TO REFRESH THE RECORD REGARDING OPTIONS FOR ADDRESSING NON-EMERGENCY CALLS TO 911 FROM NON-SERVICE INITIALIZED HANDSETS](#)- PS Docket No. 08-51.

- 30- Qui définira le système NG9-1-1, les accès, les contrôles, la sécurité, les possibilités, le partage des coûts, etc.? Les impacts sur les préposés aux appels d'urgence (capacité de traitement de la complexité, nombre de ressources requises), les aspects juridiques de confidentialité de données et d'images et de nombreux autres éléments suscitent un certain questionnement sans réponse actuellement. Ajoutons les normes provinciales, comme par exemple celles sur la conservation de l'information : la quantité de données à conserver risque de croître de façon exponentielle.
- 31- Nous avons, dans nos observations déjà versées à l'instance ACT2012-686, posé la question du défi de la connaissance des possibilités et des risques de ce nouvel environnement, infiniment plus complexe qu'actuellement. Il ne semble à la portée que de quelques rares initiés. La dépendance technologique à l'égard des fournisseurs du SPAU sera beaucoup plus importante, les CASP ne disposant pas tous de l'expertise pointue et spécialisée requise.
- 32- La réflexion et l'impulsion dans ce dossier devraient constituer une priorité sous le leadership du Conseil lui-même, avec un tableau de bord pour le suivi du dossier. Les avantages du NG9-1-1 seront considérables, selon les renseignements disponibles. Les défis également, pour éviter des erreurs coûteuses. Il faut peut-être se hâter lentement, réfléchir, bien conceptualiser et ne pas se laisser imposer le modèle désiré.

RECOMMANDATIONS DE M. DENTON

- 33- Nous sommes d'accord avec le principe de la recommandation **numéro 1**, détaillée au paragraphe 245 du Rapport (voir toutefois nos paragraphes 11 à 14 plus haut).
- 34- Nous sommes entièrement d'accord avec la recommandation **numéro 2** (paragraphe 258 à 263 du Rapport) sur l'expertise quant au service 9-1-1 et la vigie active que le CRTC. Nous vous référons à nos observations antérieures dans le dossier ACT 2012-686 qui abordent plusieurs aspects de cette question.
- 35- Nous sommes entièrement d'accord avec la recommandation **numéro 3** (paragraphe 264 et 265 du Rapport), sur la localisation des appelants sans fil, dont nous traitons aux paragraphes 15 à 19 des présentes observations et dans nos observations antérieures.
- 36- Nous sommes partiellement d'accord avec la recommandation **numéro 4** (paragraphe 266 à 268 du Rapport). Nous croyons que le Conseil devrait examiner certains éléments du fonctionnement et du rôle actuel du GTSU. L'encadrement par le Conseil et le support actif aux travaux pourraient éviter que des tâches demeurent « orphelines » ou n'avancent pas. La question du financement de certains travaux devrait être examinée, afin que le GTSU ne dépende pas exclusivement de la disponibilité ou de la bonne volonté des participants. Il pourrait obtenir des expertises ou des points de vue différents ou complémentaires à l'occasion. Nous ajoutons que la traduction en français des rapports du GTSU remis au Conseil qui

25 novembre 2013

font l'objet d'une décision ou d'une consultation publique devrait aussi aller de soi, selon notre compréhension de la *Loi sur les langues officielles*⁸. Nous vous référons à nos observations antérieures dans le dossier ACT 2012-686 sur le GTSU.

- 37- Nous sommes partiellement d'accord avec la recommandation **numéro 5**, mais il faudrait au préalable préciser quel type de dossier pourrait avantageusement faire l'objet de tels travaux particuliers. Cela devrait être exceptionnel, et pour des mandats nécessitant un éclairage ou un débat plus large que celui disponible au sein du GTSU, dont il ne faut pas perdre l'expérience et l'énergie. Ce modèle proposé, utilisé aux États-Unis d'Amérique, y fonctionne avec une population dix fois plus importante que celle du Canada, une culture différente et surtout des ressources économiques beaucoup plus considérables.
- 38- Nous demeurons disponibles pour fournir au Conseil tout renseignement additionnel.
- 39- Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de nos salutations les plus distinguées.

Pour la Coalition,



M^e Serge ALLEN, avocat, MAP

Directeur général

*Agence municipale de financement et
de développement des centres d'urgence 9-1-1 du Québec*

2954, boulevard Laurier, bureau 300

Québec (Québec) G1V 4T2

sallen@agence911.org

Téléphone: 418 653-3911, poste 222

Télécopieur: 418 653-6198

****Fin du document****

⁸ L.R.C. (1985), ch. 31 (4^e suppl.)