

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Le numéro d'urgence unique européen

Jost, Julien

*Published in:*

Revue Européenne de Droit de la Consommation

*Publication date:*

2008

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Jost, J 2008, 'Le numéro d'urgence unique européen: état des lieux et exigences nouvelles', *Revue Européenne de Droit de la Consommation*, numéro 4, pp. 619-632.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Le numéro d'urgence unique européen : état des lieux et exigences nouvelles

Julien Jost<sup>1</sup>

### RÉSUMÉ

*Introduit progressivement au début des années 90', le numéro d'urgence unique européen «112» doit permettre de contacter les services d'urgence (police, ambulances, pompiers, services de secours, etc.) dans l'ensemble de l'Union européenne. Il s'agit là d'un service primordial pour les citoyens européens qui leur permet, lors de leurs déplacements dans les différents États de l'Union, de joindre les services compétents les plus proches en cas d'urgence.*

*Tous les États membres n'ont toutefois pas atteint le niveau de service optimal requis par le cadre réglementaire européen relatif aux communications électroniques en termes d'accessibilité, d'efficacité et d'information des citoyens. C'est en particulier le cas en matière de localisation de l'appelant, toujours indisponible dans certains États membres et récemment érigée en obligation de résultat par la Cour de justice.*

*L'émergence de technologies de communication nouvelles pose également des problèmes de mise en œuvre de ce numéro unique. Les services de communication vocale de type Voice over IP (VoIP), de plus en plus répandus, ne permettent en effet pas toujours d'appeler le numéro d'urgence et de localiser l'appelant, en particulier lorsqu'il s'agit de services de type nomade.*

### INTRODUCTION

L'instauration du «112»<sup>2</sup> comme numéro d'appel d'urgence unique européen date de 1991<sup>3</sup>, le Conseil des Communautés européennes considérant alors «que

<sup>1</sup> Chercheur au Centre de recherche informatique et droit (C.R.I.D.), F.U.N.D.P. Namur, avocat au barreau de Liège, Belgique (V.V. Dehin & associés).

<sup>2</sup> Le choix s'orienta naturellement vers ce numéro dont l'utilisation comme numéro d'appel d'urgence unique européen est recommandée depuis 1976 par la Conférence européenne des administrations des postes et télécommunications (CEPT).

<sup>3</sup> Décision (CEE) 91/396 du 29 juillet 1991 du Conseil des Communautés européennes, *J.O.C.E.* L 217, 6 août 1991, pp. 31-32, abrogée par l'article 26 la directive «cadre» composant le cadre

le téléphone est le meilleur moyen d'accès aux services d'urgence de tout type et qu'à l'heure actuelle différents numéros de téléphone sont utilisés à cette fin dans les États membres [...], que ces divergences ont pour effet de poser des problèmes aux citoyens lorsque ceux-ci doivent contacter les services responsables dans d'autres États membres pour faire face à des situations d'urgence [et] que l'augmentation considérable des déplacements, tant privés que professionnels, au sein de la Communauté a créé une demande d'introduction d'un numéro d'appel d'urgence unique européen».

D'après cette décision, les États membres devaient veiller à ce que ce numéro soit accessible à partir des réseaux téléphoniques publics pour le 31 décembre 1992<sup>4</sup>. En raison de problèmes techniques rencontrés dans certains pays, le «112» n'a en réalité été disponible dans l'ensemble des quinze États alors membres de l'Union européenne qu'en l'an 2000. Les nouveaux États membres ont ensuite également dû adopter ce numéro d'urgence unique européen, également rejoints par d'autres États du continent européen<sup>5</sup>.

Nous ferons ici le point sur la mise en œuvre des obligations prévues par le cadre réglementaire européen en matière de communications électroniques concernant ce numéro unique (I) avant d'aborder brièvement les améliorations à apporter à ce service dans le contexte des évolutions technologiques en cours et les propositions émises à cet égard par la Commission européenne (II).

---

réglementaire actuel en matière de communications électroniques (voy. *infra*). Cette décision est le résultat d'une initiative de la Commission européenne («Communication from the Commission concerning coordination and preparatory work in the telecommunications field towards the introduction of a standard Europe-wide emergency call number by 1992», 6 juin 1988, COM(88) 312 final), suivie peu après d'une proposition de décision au Conseil. Cette communication et cette proposition de décision, comme l'ensemble de la réglementation européenne adoptée par la suite à cet égard, sont consultables sur le site [www.eena.org](http://www.eena.org).

<sup>4</sup> Pour le 31 décembre 1996 dans les États «pour lesquels une mise en œuvre était impossible ou trop coûteuse en raison de difficultés techniques, financières, géographiques ou d'organisation particulière, ne pouvaient assurer l'introduction complète du numéro d'appel d'urgence unique européen à la date prévue à l'article 2 est impossible ou se révélerait trop coûteuse» (article 3.2 de la décision).

<sup>5</sup> Comme par exemple les quatre États membres de l'A.E.L.E. (Islande, Suisse, Liechtenstein et Norvège) ou encore la Suisse, la Croatie, la Serbie, la république de Macédoine ou la Turquie (voy. [www.sos112.info](http://www.sos112.info)).

## I. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ACTUEL ET SA MISE EN ŒUVRE

Le cadre réglementaire européen actuel relatif aux communications électroniques est essentiellement composé de six directives adoptées en 2002<sup>6</sup>. Parmi celles-ci, la directive «service universel», qui devait être transposée pour le 24 juillet 2003, contient les dispositions relatives au numéro «112», principalement dans son quatrième chapitre consacré aux «intérêts et droits des utilisateurs finaux».

Les dispositions visent non seulement l'accessibilité de ce numéro (A) mais instaurent en outre une série d'exigences complémentaires destinées à améliorer l'efficacité du service d'urgence rendu en aval des appels, au niveau du traitement des appels (B) et de la localisation de l'appelant (C).

### A. Accessibilité et gratuité du numéro «112»

L'article 26.1 de la directive «service universel» prévoit l'obligation, pour les États membres et les autorités réglementaires, de veiller à ce que «en dehors de tout autre numéro national d'appel d'urgence spécifié par les autorités réglementaires nationales, tous les utilisateurs finals des services téléphoniques accessibles au public, y compris les utilisateurs des postes téléphoniques payants publics, puissent appeler gratuitement les services d'urgence en formant le «112», numéro d'appel d'urgence unique européen»<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Directive (CE) 2002/77 de la Commission du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et services de communications électroniques, *J.O.C.E.* L 249 du 17 septembre 2002, pp. 21 et s.; directive (CE) 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre»), directive (CE) 2002/20 du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et services de communications électroniques (directive «autorisation»), directive (CE) 2002/19 du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive «accès»), directive (CE) 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel»), toutes quatre publiées au *J.O.C.E.* L 108 du 24 avril 2002, pp. 7 et s. et enfin directive (CE) 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive «vie privée et communications électroniques»), *J.O.C.E.* L 201 du 31 juillet 2002, pp. 37 et s.

<sup>7</sup> La directive 98/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 1998 concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel (*J.O.C.E.* L 101 du 1<sup>er</sup> avril 1998, pp. 24-47) contenait déjà ces exigences (voy. articles 7 et 9 de cette directive).

Ce numéro d'urgence unique n'est donc pas destiné à remplacer les numéros d'urgence nationaux qui peuvent donc coexister avec lui et vers lesquels les appels au « 112 » peuvent alors être redirigés. Un certain nombre d'États membres, tels que le Danemark et les Pays-Bas, ont néanmoins abandonné leurs propres numéros d'appels d'urgence au profit de ce seul et unique numéro.

On entend par « service téléphonique accessible au public » tout service « mis à la disposition du public pour lui permettre de donner et de recevoir des appels nationaux et internationaux, et d'accéder aux services d'urgence en composant un ou plusieurs numéros du plan national ou international de numérotation » (directive « cadre », article 2 c), ce qui comprend bien entendu tant les services de téléphonie fixe que mobile. Cette définition révèle un raisonnement circulaire puisque sont dès lors tenus d'assurer l'accès aux appels d'urgence les fournisseurs de service téléphonique accessible au public, service lui-même défini comme permettant d'accéder aux services d'urgence... Cette pétition de principe peut poser problème lorsqu'il s'agit de déterminer quels opérateurs sont tenus d'assurer cet accès.

À l'heure actuelle, seule la Bulgarie reste en défaut de mettre en œuvre le numéro « 112 » sur l'ensemble de son territoire<sup>8</sup>.

L'appel au numéro d'urgence « 112 » doit être gratuit, à partir de n'importe quel réseau téléphonique public et à partir des cabines téléphoniques publiques. La question de la prise en charge des coûts imputables à cet accès aux services téléphoniques d'urgence est quant à elle laissée à l'appréciation des États membres<sup>9</sup>.

Concernant les utilisateurs handicapés, les États membres doivent en outre prendre, lorsque cela est approprié, des mesures particulières afin de leur « assurer un accès aux services téléphoniques accessibles au public, y compris aux services d'urgence, [...] qui soit équivalent à celui dont bénéficient les autres utilisateurs

<sup>8</sup> La Commission a pour cette raison entamé une procédure en infraction à l'encontre de cet État membre. Voy. « Réglementation des télécommunications : l'Italie, la Bulgarie et la Roumanie sont déclarées en infraction pour le 112 », communiqué de presse IP/08/1342 du 18 septembre 2008, <http://europa.eu/rapid/>. Pour un aperçu récent des procédures d'infraction en cours concernant la mise en œuvre du numéro « 112 », voy. l'annexe au communiqué de presse IP/08/1529 du 16 octobre 2008.

<sup>9</sup> La directive se borne en effet à indiquer que ces coûts « peuvent » être pris en considération dans le calcul du coût net des obligations de service universel (annexe IV, partie A) et être dès lors éventuellement financés sur cette base, conformément à ses articles 12 et 13. Ces coûts peuvent également être directement pris en charge par l'État, comme cela semble être le cas en Lituanie (voy. point 44 de l'arrêt C.J.C.E., C-274/07, cité *infra*).

finals et, d'autre part, le caractère abordable de ces services» (art. 7.1 de la directive «service universel»).

### **B. Traitement des appels au numéro «112»**

Les appels d'urgence au numéro 112 doivent recevoir une réponse «appropriée» et être «acheminés jusqu'à leurs destinataires de la façon la mieux adaptée à l'organisation nationale des systèmes d'urgence, compte tenu des possibilités technologiques offertes par les réseaux» (article 26.2 directive «service universel») <sup>10</sup>.

Cette formulation laisse bien entendu une certaine marge d'appréciation aux États membres et autorités réglementaires chargés de la mettre en œuvre. En pratique, cette disposition signifie que les appels au numéro «112» doivent recevoir un traitement équivalent à celui réservé aux appels à d'autres numéros d'urgence nationaux <sup>11</sup>, eu égard par exemple aux services qui peuvent être contactés par son biais ou encore au temps de réponse. D'après la Commission, l'Italie ne respecterait actuellement pas cette obligation dans la mesure où il ne serait pas possible dans cet État de joindre tous les services d'urgence (police, ambulances, pompiers et services de secours) en composant ce numéro unique <sup>12</sup>.

L'acheminement de l'appel vers le service d'urgence le plus proche doit être garanti. D'un point de vue technique, deux types de solutions sont utilisées à cet égard afin d'acheminer les appels d'urgence vers le *Public Safety Answering Point* (PSAP) le plus proche, où l'appel sera réceptionné <sup>13</sup>. Dans la première, c'est le réseau de terminaison qui prend en charge l'acheminement vers le PSAP, ce qui implique malgré tout la mise à disposition des informations de localisation par l'opérateur du réseau de l'appelant, alors que, dans la seconde, c'est le réseau d'origine de l'appel qui dirige l'appel vers le PSAP, ce qui implique que l'opérateur de ce dernier réseau soit bien informé des différentes zones d'accès aux PSAP sur le territoire couvert.

<sup>10</sup> Cette obligation était déjà prévue par l'article 4 de la décision (CEE) 91/396, citée *supra*.

<sup>11</sup> Communications Committee, «Implementation of the single European emergency number 112 : follow-up», 18 mars 2005, COCOM05-07, p. 3.

<sup>12</sup> Communiqué de presse IP/08/1342, déjà cité.

<sup>13</sup> Voy. sur ces méthodes le rapport de WIK-Consult réalisé à la demande de la Commission : «Regulation of Voice over IP (VoIP) in Europe, Study for the European Commission», 19 mars 2008, pp. 44-45 ; [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/info\\_centre/documentation/studies\\_ext\\_consult/](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/info_centre/documentation/studies_ext_consult/).

Ne perdant pas de vue que ce numéro unique est avant tout conçu pour venir en aide aux citoyens européens qui voyagent dans l'Union, le législateur européen insiste en outre dans cette directive sur l'instauration d'un traitement simultané en plusieurs langues des appels d'urgence, que les progrès technologiques doivent rendre progressivement possible, moyennant un coût raisonnable (voy. considérant 36 de la directive «service universel»).

### **C. Localisation de l'appelant : l'enhanced 112 (e112)**

#### *1. La réglementation européenne*

Les États membres doivent également veiller à ce que «les entreprises qui exploitent des réseaux téléphoniques publics mettent, dans la mesure où cela est techniquement faisable, les informations relatives à la localisation de l'appelant à la disposition des autorités intervenant en cas d'urgence, pour tous les appels destinés au numéro [...] '112'» (article 26.3 de la directive «service universel»). Cette localisation de l'appelant est bien entendu destinée à améliorer le niveau de protection et la sécurité des utilisateurs du «112» et à aider les services d'urgence dans l'accomplissement de leur mission (voy. le considérant 36 de la directive).

À cet égard, la Commission adoptait une recommandation en date du 25 juillet 2003<sup>14</sup> avec pour objectif d'assurer le fonctionnement efficace dans l'ensemble de la communauté de l'«e112», sur la base de solutions techniques communes, permettant la localisation de l'appelant à ce numéro. Invitant les États membres à «faire au mieux pour établir et transmettre les meilleures données de localisation disponibles pour l'ensemble des appels à destination du 112»<sup>15</sup> (approche dite de *best effort*), la Commission y préconise, dans la mesure où cela est techniquement faisable et dans les meilleurs délais, l'application de la méthode dite *push*, qui permet de transmettre les meilleures données de localisation de manière automatique et instantanée aux services d'urgence, alors que la méthode «*pull*» implique une demande de localisation de la part des services d'urgence, ce qui peut engendrer des délais supplémentaires dommageables dans le processus de localisation.

<sup>14</sup> Recommandation (CE) n° 2003/558 de la Commission concernant le traitement des informations relatives à la localisation de l'appelant dans les réseaux de communications électroniques en vue de prestation de services d'urgence à la localisation, *J.O.U.E.* L 189 du 29 juillet 2003, pp. 49-51.

<sup>15</sup> Voy. considérant 5 de la recommandation.

Notons que ces informations transmises aux services d'urgence correspondent à des données de localisation protégées par l'article 9 de la directive «vie privée et communications électroniques», ce qui suppose en principe, suivant cette disposition, le consentement de l'abonné ou de l'utilisateur pour leur transmission. L'article 10 de cette dernière directive prévoit toutefois expressément la possibilité pour les États membres de prévoir une limitation du droit à la vie privée de l'utilisateur ou de l'abonné en ce qui concerne l'identification de la ligne appelante lorsque cela est nécessaire pour permettre aux services d'urgence d'intervenir le plus efficacement possible<sup>16</sup>.

## 2. La localisation de l'appelant, une obligation de résultat

La Cour de justice a récemment apporté certaines clarifications quant à la portée de l'obligation de localisation de l'appelant, dans le cadre de recours en manquement initiés par la Commission et qui se soldèrent respectivement par la condamnation de la Slovaquie<sup>17</sup>, des Pays-Bas<sup>18</sup> et de la Lituanie<sup>19</sup> pour non-respect de l'article 26.3 de la directive «service universel». Dans ces trois États membres, tout comme en Italie<sup>20</sup> ou encore en Roumanie<sup>21</sup>, la Commission a en effet constaté, circonstance d'ailleurs non contestée par les États poursuivis, que les informations sur la localisation de l'appelant n'étaient pas fournies aux services d'urgence en cas d'appels au numéro «112» provenant en particulier d'un téléphone mobile.

<sup>16</sup> Cette disposition prévoit que les États membres sont tenus de veiller à ce que «des procédures transparentes régissent les modalités grâce auxquelles le fournisseur d'un réseau public de communications ou d'un service de communications électroniques accessible au public peut passer outre (...) à la suppression de la présentation de l'identification de la ligne appelante et à l'interdiction temporaire ou à l'absence de consentement d'un abonné ou d'un utilisateur en ce qui concerne le traitement de données de localisation, ligne par ligne, pour les organismes chargés de traiter les appels d'urgence et reconnus comme tels par un État membre, y compris les services de police, les services d'ambulance et les pompiers, dans le but de réagir à de tels appels».

<sup>17</sup> C.J.C.E., 25 juillet 2008, *Commission c. République slovaque*, C-493/07, non encore publié au *Recueil*.

<sup>18</sup> C.J.C.E., 9 octobre 2008, *Commission c. Royaume des Pays-Bas*, C-230/07, non encore publié au *Recueil*.

<sup>19</sup> C.J.C.E., 11 septembre 2008, *Commission c. République de Lituanie*, C-274/07, non encore publié au *Recueil*.

<sup>20</sup> Une procédure en manquement à l'obligation de localisation a été intentée à son encontre et est actuellement toujours pendante devant la Cour de justice : recours introduit le 30 novembre 2007 (*Commission c. République italienne*), C-539/07, *J.O.U.E.* C 37 du 9 février 2008, p. 17.

<sup>21</sup> La Commission a également décidé de poursuivre la Roumanie devant la Cour de justice (voy. communiqué de presse IP/08/1342, déjà cité).

La Cour estima qu'il découlait du libellé ainsi que de l'objectif de cette disposition que celle-ci impose aux États membres, sous la condition de faisabilité technique, «une obligation de résultat claire et précise», laquelle ne se limite pas à la mise en place d'un cadre réglementaire approprié, mais «exige que les informations sur la localisation de tous les appelants au numéro '112' soient effectivement transmises aux services d'urgence»<sup>22</sup>.

Seule subsistait dès lors la question de la faisabilité technique de cette localisation de l'appelant au «112» via son téléphone mobile<sup>23</sup>. La Cour considéra à cet égard que la non-transmission des informations sur la localisation des appels provenant de ces réseaux mobiles «résultait non des caractéristiques techniques de ces réseaux, lesquelles empêcheraient objectivement la transmission desdites informations, mais bien de l'absence des investissements requis pour acquérir ou adapter les installations permettant cette transmission». Or «la non-acquisition ou la non-adaptation des installations nécessaires ne saurait être considérée comme un défaut de faisabilité technique». De même, les difficultés techniques rencontrées dans certains États membres ou encore la quête d'une plus grande rentabilisation ne peuvent justifier selon la Cour l'inobservance des obligations et délais prescrits par la directive «service universel»<sup>24</sup>.

Si l'article 26 de la directive «service universel» ne contient aucune indication quant à la méthode devant être employée pour assurer la localisation de l'appelant au numéro «112», nous avons toutefois vu que la Commission avait adopté une recommandation privilégiant à cet égard la méthode dite *push*, jugée plus efficace.

Les arrêts annotés sont l'occasion pour la Cour de rappeler qu'une telle recommandation est dépourvue d'effet contraignant. Ceci résulte en effet non seulement de l'article 249 CE, selon lequel les recommandations ne lient pas, que de l'article 19 de la directive «cadre», sur base duquel cette recommandation a été adoptée. Selon cette dernière disposition, si les autorités réglementaires nationales doivent tenir le plus grand compte de ces recommandations dans l'exercice de

<sup>22</sup> Voy. C.J.C.E., 11 septembre 2008, *op. cit.*, points 40 et 51.

<sup>23</sup> Le *Communications Committee* estimait cette condition remplie depuis 2005, à tout le moins dans la version *pull*, voy. «Implementation of the single European emergency number 112 : follow-up», précité, p. 4.

<sup>24</sup> Voy. C.J.C.E., 9 octobre 2008, *op. cit.*, points 16 et 17. La Cour s'appuie à cet égard sur une jurisprudence constante.

leurs tâches<sup>25</sup>, ces autorités peuvent choisir de ne pas suivre une telle recommandation, à charge toutefois pour elles d'en informer la Commission et de lui communiquer sa motivation sur cette position.

Les États membres sont dès lors libres de choisir la méthode à utiliser par les exploitants de réseaux téléphoniques publics pour garantir la transmission des informations relatives à la localisation des appelants au numéro «112», pour autant qu'ils motivent leur choix à l'égard de la Commission. Autrement dit, s'ils n'ont pu mettre en œuvre la méthode avancée *push* (malgré leur *best effort*), ils restent dans l'intervalle tenus de fournir à tout le moins les données de localisation aux services d'urgence à la demande de ces derniers, suivant la méthode *pull*.

#### **D. Information des citoyens**

Il incombe enfin aux États membres de veiller à informer les citoyens européens quant à l'existence et à l'utilisation de ce numéro d'appel d'urgence unique européen (article 26.4). Il s'agit bien entendu d'informer le citoyen européen de l'existence de ce numéro d'urgence, mais également de la possibilité de l'utiliser lors de voyages dans d'autres États de l'Union.

Des progrès importants restent à réaliser à cet égard. En effet, il apparaît que seuls 22% des habitants de l'Union européenne seraient en mesure de désigner spontanément le «112» comme étant le numéro d'appel des services d'urgence utilisable dans l'ensemble de l'U.E.<sup>26</sup>

La Commission européenne intensifie elle-même ses efforts pour promouvoir l'utilisation du numéro gratuit d'appel d'urgence européen «112» au sein de l'U.E. Un site Internet a ainsi récemment été mis en ligne ([www.112.eu](http://www.112.eu)), qui présente aux citoyens européens la manière d'utiliser le 112 et les services que ce numéro peut leur rendre, en particulier lorsqu'ils voyagent dans l'U.E. Ce site indique également comment le numéro fonctionne dans chaque État membre, dans quels délais et quelles langues les appels sont traités.

<sup>25</sup> Si ces actes ne sont pas contraignants, nous savons toutefois qu'ils ne peuvent pour autant être considérés comme dépourvus de tout effet juridique. Voy. à cet égard C.J.C.E., 13 décembre 1989 (*Grimaldi c. Fonds des maladies professionnelles*), C-322/88, *Rec.*, C.J.C.E., p. 4407.

<sup>26</sup> Selon un sondage Eurobaromètre (février 2008), [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/](http://ec.europa.eu/public_opinion/).

## II. ÉVOLUTIONS TECHNOLOGIQUES ET RÉGLEMENTAIRES EN COURS

Nous l'avons vu, certains efforts doivent encore être consentis par les États membres et autorités réglementaires afin d'atteindre un niveau commun d'efficacité du numéro d'urgence uniforme «112», conforme à la réglementation européenne actuelle, que ce soit en termes d'accessibilité du service, de traitement rapide et efficace des appels dans plusieurs langues, de localisation automatique de l'appelant suivant la méthode *push* ou encore d'information des citoyens.

La Commission, soutenue par le Parlement européen<sup>27</sup>, semble déterminée à atteindre ces objectifs et à améliorer ce système d'appel d'urgence. Elle entend également mettre les nouvelles technologies au service de ce système<sup>28</sup>. C'est sans doute là le plus grand défi auquel sont aujourd'hui confrontés la Commission, les États membres et les autorités réglementaires dans la mise en œuvre des services d'appel d'urgence. Le passage à l'*improved 112* (i112) doit en effet permettre de faire face à l'émergence rapide de nouvelles technologies, de nouveaux services de communications électroniques et de téléphonie vocale en particulier, comme la «Voix sur IP» ou *Voice over IP* (VoIP)<sup>29</sup>.

Cette technique, qui connaît un franc succès, permet de communiquer par la voix, non plus par le réseau traditionnel commuté, mais via l'Internet en utilisant le protocole TCP/IP. Ces services de VoIP présentent différentes formes, suivant l'ouverture du réseau, qu'ils permettent d'appeler un numéro sur le réseau téléphonique commuté et/ou d'être appelé par un utilisateur de ce réseau, ou encore qu'ils offrent ou non un numéro de téléphone standard suivant le plan de numé-

<sup>27</sup> Déclaration (CE) n° 2007/44 du Parlement européen du 25 septembre 2007 sur le numéro d'appel d'urgence européen 112, *J.O.U.E. C* 219 E du 28 août 2008, pp. 92-93. Ce texte a reçu le soutien de 530 membres du Parlement (sur 732), soit le plus grand soutien jamais enregistré pour une déclaration écrite de cette institution. Le Parlement y souligne la «piètte qualité des services fournis jusqu'à présent aux citoyens par le biais du numéro 112», invitant États membres et Commission à renforcer leurs efforts dans ce domaine.

<sup>28</sup> Elle a par exemple adopté, en collaboration avec l'industrie automobile, un plan d'action visant à ce que tous les nouveaux véhicules en Europe puissent être dotés dès 2009 d'un système d'appel automatique d'urgence (*eCall*), qui composent automatiquement le numéro d'appel d'urgence unique européen à localisation en cas d'accident (voy. communication de la Commission sur l'initiative «véhicule intelligent» – «Sensibilisation aux technologies de l'information et de la communication (TIC) pour des véhicules plus intelligents, plus sûrs et plus propres», 15 février 2006 COM(2006) 723 final, non publié au *J.O.U.E.*).

<sup>29</sup> Pour un aperçu global et détaillé quant à la réglementation des services de VoIP en Europe et en Belgique (y compris en matière d'accès aux services d'urgence), voy. R. ROBERT, «Voice over IP : une réglementation sur la bonne voie?», *R.D.T.I.*, 2008/4, pp. 431-459.

tation. Seuls les services de VoIP accessibles au public, et qui permettent de communiquer de et vers un numéro de téléphone standard du plan de numérotation tomberaient actuellement sous le champ d'application du cadre réglementaire relatif aux communications électroniques<sup>30</sup> et de la définition du service téléphonique accessible au public (voy. *supra*), devant permettre les appels d'urgence et leur localisation.

En réalité, l'accès aux numéros d'urgence européen et nationaux suivant les techniques traditionnelles aujourd'hui utilisées sur le réseau commuté peut être réalisé sans grande difficulté moyennant certaines adaptations techniques lorsque les appels VoIP sont émis à partir d'un lieu fixe ou déterminé, ce qui permet l'acheminement (ou «roulage») vers le service d'urgence le plus proche, de même que la localisation de l'appelant<sup>31</sup>. Il apparaît malgré tout que l'accès aux appels d'urgence à partir de telles connexions ne soit pas toujours garanti dans les États membres<sup>32</sup>. Les incertitudes relatives à la définition du service téléphonique accessible au public (voy. *supra*) posent également problème pour déterminer le champ d'application des règles relatives au numéro «112».

Des problèmes bien plus importants surgissent toutefois lorsque l'utilisateur d'un service de VoIP «nomade», sans lien physique particulier, doit appeler un numéro d'urgence. Le fait que cet utilisateur puisse accéder au réseau depuis n'importe quel point d'accès dans n'importe quel pays (via Internet) est en effet à l'origine de problèmes pratiques importants concernant le routage de l'appel d'urgence vers le PSAP le plus proche ainsi que la localisation de l'appelant. Se pose dès lors pour ses services la question de la faisabilité technique, condition à laquelle est, pour rappel, actuellement soumise l'obligation de localisation de l'appelant<sup>33</sup>.

La Commission estimait en 2004 qu'il ne fallait pas imposer des obligations trop strictes aux fournisseurs de ces nouveaux services émergents, afin de ne pas les soumettre à des charges trop importantes d'adaptation de leurs services<sup>34</sup>. C'est pourquoi la Commission proposait des obligations plus souples, adaptées aux dif-

<sup>30</sup> C'est en tout cas la position de la Commission. Voy. «Commission staff working document on the treatment of Voice Internet Protocol (VoIP) under the EU regulatory Framework», 14 juin 2004, [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommlibrary/working\\_docs/](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/working_docs/).

<sup>31</sup> Voy. le rapport du WIK-Consult précité, p. 48.

<sup>32</sup> Voy. Report on «VoIP and Consumer Issues, ERG (06) 39», disponible sur [www.erg.eu.int](http://www.erg.eu.int).

<sup>33</sup> Notons en outre que les services d'urgence de certains États n'autorisent plus aujourd'hui que les appels d'urgence permettant la localisation de l'appelant, ce qui peut exclure les appels émis via certains services VoIP.

<sup>34</sup> Voy. le Commission staff working document précité, pp. 13 et s.

férents services considérés, eu égard notamment à leur caractère fixe ou nomade. Cette position paraît difficilement défendable pour ce qui est des services de VoIP considérés comme des services de téléphonie accessibles au public, puisque, comme nous l'avons vu, l'accès aux numéros d'urgence et la localisation de l'appelant, lorsqu'elle est techniquement possible, doivent être garantis pour les utilisateurs de ces services, et ce peu importe les coûts à supporter<sup>35</sup>. En effet, ces obligations s'appliquent en principe quelle que soit la technologie utilisée puisque, selon le cadre réglementaire, il importe de tenir le plus grand compte du fait qu'il est souhaitable que la réglementation technologique soit neutre (principe de neutralité technologique), c'est-à-dire qu'elle ne soit ni contraignante ni discriminatoire au bénéfice de l'utilisation d'un type particulier de technologie (en l'occurrence des services VoIP par rapport aux services téléphoniques traditionnels, fournis via le réseau commuté)<sup>36</sup>.

L'examen de la situation actuelle dans les différents États membres réalisé par le Groupement des régulateurs européens (GRE)<sup>37</sup>, qui regroupent les différentes autorités réglementaires nationales, révèle des disparités nationales importantes dans l'approche réglementaire réservée aux services VoIP<sup>38</sup>. Il importe de remédier au plus vite à cette situation en s'assurant que les utilisateurs de services de VoIP, de plus en plus nombreux, aient eux aussi accès, dans toute la mesure du techniquement possible, aux appels d'urgence.

Dans son projet de réforme du cadre réglementaire en cours, dont l'amélioration des exigences relatives aux services d'urgence constitue l'un des objectifs, la Commission a tenu compte des progrès à réaliser afin d'adapter le système des appels d'urgence à ces évolutions technologiques. Elle propose ainsi plusieurs modifications et compléments à l'actuel article 26 de la directive «service

<sup>35</sup> Certains rétorqueront bien sûr que le champ du «techniquement possible» peut dépendre des moyens financiers mis en œuvre.

<sup>36</sup> Voy. l'article 8.1 directive «cadre». Les États membres et autorités réglementaires pourraient néanmoins se prévaloir à cet égard du considérant 18 de la directive «cadre» selon lequel ce principe «n'empêche pas que des mesures proportionnées soient prises afin de promouvoir certains services spécifiques, si cela est justifié».

<sup>37</sup> «ERG Common statement for VoIP regulatory approaches», ERG (05) 12, disponible sur [www.erg.eu.int](http://www.erg.eu.int).

<sup>38</sup> Voy. à ce sujet D. STEVENS, P. VALCKE et E. LIEVENS, «Voice over IP : law challenged by technology», 16th European Regional Conference, International Telecommunications Society, Porto, septembre 2005, <http://userpage.fu-berlin.de/~jmueller/its/conf/porto05/pages/papers.htm>.

universel»<sup>39</sup> qui étendent tant les obligations d'accès au numéro d'urgence que celles relatives à la localisation de l'appelant :

- L'obligation d'offrir l'accès aux services d'urgence ne serait plus limitée aux fournisseurs de services téléphoniques accessibles au public mais bien aux entreprises fournissant un «service permettant de donner des appels nationaux et/ou internationaux en composant un ou plusieurs numéros du plan national ou international de numérotation». Cette formulation permettrait d'étendre l'accessibilité des services d'urgence aux utilisateurs d'un service d'appels sortants et ne cantonnerait plus cette obligation aux services accessibles au public. Elle réglerait en outre les incertitudes existant actuellement concernant le champ d'application de l'obligation d'accès au numéro «112», dues à la définition circulaire de service téléphonique accessible au public.
- La Commission insiste en outre sur l'accessibilité des utilisateurs handicapés aux services d'urgence, y compris lorsqu'ils voyagent dans d'autres États membres.
- En ce qui concerne la localisation de l'appelant, la Commission propose de l'imposer pour l'ensemble des appels au numéro «112» en supprimant la condition de faisabilité technique et d'imposer la transmission automatique des données de localisation, ce qui revient à généraliser l'obligation de recours à la méthode *push*, actuellement *recommandée* par la Commission (voy. *supra*).
- Une autre précision importante concernerait l'information des consommateurs. Lorsqu'un contrat est conclu entre un abonné et une entreprise qui fournit des services de communications électroniques permettant les communications vocales, la Commission souhaite obliger cette entreprise à une information claire de l'abonné quant au fait que l'accès aux services d'urgence est fourni *ou non* (nouvel article 20.4 proposé). Si certains services ne permettent pas les

<sup>39</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, la directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs, 13 novembre 2007, COM(2007) 698 final, pp. 31-32. Ce projet a fait l'objet d'amendements de la part du Parlement européen en première lecture le 24 septembre 2008 (voy. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5563642>). Ces amendements ne font toutefois que confirmer ou renforcer les nouvelles dispositions proposées par la Commission en matière d'appels d'urgence.

appels d'urgence, il est évidemment primordial que le consommateur en soit averti.

Ces modifications attendues permettront d'étendre et d'améliorer l'accès aux appels d'urgence, de même que la localisation de l'appelant, dans l'ensemble de l'Union européenne et sur l'ensemble des réseaux de communications vocales. Les autorités réglementaires nationales et les fournisseurs de services devraient en effet être soumis à de nouvelles obligations de résultat, avec le même objectif impérieux : garantir un niveau de sécurité optimal des citoyens, dans l'ensemble de l'Union.