

Avis n° 2023-0146
de l'Autorité de régulation des communications électroniques,
des postes et de la distribution de la presse
en date du 7 février 2023
concernant les projets de décret et d'arrêté relatifs à la supervision technique
de l'acheminement des communications d'urgence

L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ci-après « l'Autorité » ou « l'Arcep »),

Vu la directive 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), et notamment ses articles L. 32-1, L. 33-1, L. 36-6 , L. 36-7, D. 98-4, D. 98-5 et D. 98-8 ;

Vu la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, notamment son article 17 ;

Vu le courrier en date du 15 décembre 2022, enregistré à l'Autorité le 20 décembre 2022, par lequel le Directeur général des entreprises du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a saisi l'Arcep, pour avis, d'un projet de décret et d'un projet d'arrêté relatifs à la supervision technique de l'acheminement des communications d'urgence ;

Après en avoir délibéré le 7 février 2023,

1 Contexte de la saisine

L'article L. 36-5 du code des postes et des communications électroniques prévoit que l'Arcep est consultée sur les projets de loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur des communications électroniques, et participe à leur mise en œuvre.

Par un courrier enregistré le 20 décembre 2022 par l'Autorité, le Directeur général des entreprises du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a sollicité l'avis de l'Autorité sur un projet de décret et un projet d'arrêté pris en application du f) de l'article L. 33-1.

L'analyse de l'Arcep sur les dispositions qui lui ont été soumises se concentre exclusivement sur ce qui pourrait avoir un impact, d'une part, sur le bon fonctionnement des réseaux et des services de communications électroniques et sur les acteurs qu'elle régule et, d'autre part, sur la sécurité juridique dont doivent bénéficier les opérateurs dans la mise en œuvre des dispositifs envisagés.

2 Cadre juridique

Conformément aux dispositions de l'article L. 33-1, l'« *établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public et la fourniture au public de services de communications électroniques sont libres sous réserve du respect de règles portant sur [...] :*

« f) *L'acheminement gratuit des communications d'urgence. À ce titre, les opérateurs mettent en œuvre toute mesure permettant de garantir la continuité de l'acheminement de ces communications. Ils sont chargés de mettre en place une supervision technique permettant d'assurer, dans les meilleurs délais, une remontée d'alerte dans les conditions définies par décret. [...] ».*

3 Présentation des projets de décret et d'arrêté

Le projet de décret définit les conditions dans lesquelles les fournisseurs de services de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation sont chargés de mettre en place une « *supervision technique visant à mesurer l'efficacité de l'acheminement des communications d'urgence et, le cas échéant, à alerter les autorités compétentes en cas d'incident affectant l'acheminement de ces communications d'urgence* ». Le projet de décret ajoute deux nouveaux articles après l'article D. 98-8-8 du code des postes et des communications électroniques.

Le nouvel article D. 98-8-9 du CPCE précise notamment que l'obligation de supervision technique ne s'applique pas aux « *fournisseurs de services de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation dont le nombre d'utilisateurs susceptible d'être affecté par un incident est inférieur à un seuil défini par arrêté du ministre en charge des communications électroniques* » et qu'elle ne concerne que les communications d'urgence dirigées vers les numéros 15, 17, 18 et 112.

Sur ce point, le projet d'arrêté indique que « *les fournisseurs de services de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation dont le nombre d'utilisateurs susceptibles d'être affectés par un incident est inférieur à 50 000 sont exonérés de la mise en place de la supervision technique* ».

Le nouvel article D. 98-8-10 du CPCE précise que « *[l]a supervision technique mise en place par les fournisseurs de services de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation prend en compte un ensemble minimal d'indicateurs associés à des seuils d'alerte* » qui est fixé par arrêté du ministre en charge des communications électroniques.

Le projet d'arrêté précise sur ce point l'ensemble minimal d'indicateurs retenu :

- « *le taux de succès et le nombre d'appels sur l'ensemble des numéros ;*
- *le taux de succès et le nombre d'appels sur les numéros 15, 17, 18 et 112 ;*
- *l'état de la connexion de chacun des centres d'appels directement raccordés par le fournisseur ».*

Le nouvel article D. 98-8-10 du CPCE prévoit également que « *[l]es fournisseurs de services de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation définissent des seuils d'alerte significatifs associés à chaque indicateur ainsi que la fréquence de rafraîchissement de chaque indicateur en fonction de leurs capacités, sans que celle-ci soit inférieure à un délai de 15 minutes. [Ils] transmettent au ministre chargé des communications électroniques les données [relatives aux indicateurs], ainsi que les informations permettant d'apprécier le caractère significatif des seuils fixés ainsi que la proportionnalité de la fréquence de rafraîchissement au regard de leurs capacités* ».

Il est prévu également que « *[l]orsqu[e le ministre chargé des communications électroniques] estime que les informations transmises ne permettent pas d'attester du caractère significatif ou proportionné des seuils fixés, [il] peut demander aux fournisseurs de services de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation de réviser le seuil les indicateurs* ».

Enfin, le nouvel article D. 98-8-10 du CPCE prévoit que « *les fournisseurs de services de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation transmettent chaque mois au ministre chargé des communications électroniques un rapport sur les résultats de la supervision technique mise en place* ».

4 Observations de l'Arcep

4.1 Sur le champ d'application retenu de l'obligation de supervision technique des fournisseurs de services de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation

S'agissant du champ d'application retenu de l'obligation de supervision technique par les projets de décret et d'arrêté, l'Autorité relève que le dispositif prévu établit bien l'obligation de mettre en œuvre une supervision technique qui ne concerne que les fournisseurs de services de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation à même d'acheminer un volume significatif d'appels (ceux dont le « *nombre d'utilisateurs susceptible d'être affecté par un incident est inférieur à 50 000 utilisateurs* »), et ce, en limitant cette supervision aux seuls numéros d'urgence 15, 17, 18 et 112, qui représentent la grande majorité des appels d'urgence en France.

Elle constate toutefois que cette terminologie du « *nombre d'utilisateurs susceptible d'être affecté par un incident* » (soulignement ajouté) pourrait se révéler complexe à appréhender pour certains opérateurs. **L'Autorité invite le Gouvernement à exprimer ce seuil en nombre total d'utilisateurs dont un opérateur achemine les appels.**

L'Autorité relève enfin que l'indicateur « *taux de succès et le nombre d'appels sur l'ensemble des numéros* » d'urgence fixé par le projet d'arrêté semble étendre l'obligation de supervision à l'ensemble des numéros d'urgence, alors que le projet de décret l'impose uniquement sur quatre des treize numéros d'urgence actuellement en vigueur. **Elle invite ainsi le Gouvernement à mettre en cohérence le champ d'application de ces deux textes s'agissant des numéros concernés par la supervision.**

4.2 Sur la liste des indicateurs surveillés par les fournisseurs de services de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation

S'agissant de l'indicateur « *taux de succès* » proposé dans le projet d'arrêté, l'Arcep constate une différence par rapport au « *taux d'efficacité* » utilisé dans les préconisations¹ du guide de déclaration des incidents affectant les réseaux et infrastructures de communications électroniques et de l'internet ouverts au public², qui vise notamment à préciser la manière dont les opérateurs de communications électroniques doivent satisfaire à leur obligation d'information du ministre de l'intérieur de tout incident de sécurité ayant un impact significatif sur le fonctionnement de ses réseaux ou de ses services. **Ainsi, l'Arcep invite le Gouvernement à mettre en cohérence les termes utilisés dans ces textes avec le guide de déclaration des incidents s'agissant des numéros concernés par la supervision.**

En outre, indépendamment de la terminologie retenue, elle attire l'attention sur le fait que, selon la définition retenue, une dégradation de la valeur l'indicateur pourrait ne pas être, systématiquement, de la responsabilité de l'opérateur à l'origine de l'appel mais provenir d'autres causes (autres opérateurs acheminant l'appel vers le centre d'appels d'urgence, ou dysfonctionnement du service de réception des appels d'urgence lui-même).

¹ Seuil d'alerte des autorités compétentes pour les incidents concernant l'acheminement des appels d'urgence sur les numéros d'urgence 15, 17 ou 18 et 112 (dont eCall) : taux d'efficacité des appels inférieur à 50 % sur une durée de 1 heure ; Seuil d'alerte des autorités compétentes pour les incidents concernant le raccordement d'un centre de traitement des appels d'urgence : indisponibilité totale du raccordement d'un PSAP sur une durée de 2 heures.

² Guide pour la déclaration des incidents affectant les réseaux et infrastructures de communications électroniques et de l'internet ouverts au public (version 4.2), disponible à cette adresse : <https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/secteurs-d-activite/numerique/politique-numerique/communications-electroniques/communications-d-urgence/guide-operateurs-declaration-incidents-reseaux.pdf>.

S'agissant de l'indicateur de l'« état de la connexion de chacun des centres d'appels directement raccordés par le fournisseur » proposé dans le projet d'arrêté, **l'Autorité considère que le projet devrait en préciser le champ d'application, en indiquant qu'il ne peut s'appliquer qu'aux fournisseurs de services de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation raccordant effectivement les centres de réception des appels d'urgence, et sous réserve que lesdits centres de réception ont effectivement souscrit à une offre de supervision auprès d'un de ces fournisseurs.**

4.3 Sur l'obligation de transmettre un rapport mensuel des résultats de la supervision technique mise en place

S'agissant de l'obligation de transmettre un rapport mensuel des résultats de la supervision technique mise en place, si l'Autorité perçoit l'objectif légitime du gouvernement de vouloir renforcer l'anticipation et la gestion des incidents affectant les appels d'urgence, **l'Autorité invite le gouvernement à prévoir un délai raisonnable de mise en œuvre afin que les opérateurs concernés puissent notamment procéder à l'industrialisation de la production et de la transmission de ces éléments**, et ainsi minimiser les impacts sur le bon fonctionnement des réseaux et des services.

5 Conclusion

L'Autorité partage l'objectif affiché par le Gouvernement de renforcer l'anticipation et la gestion des incidents affectant les appels d'urgence à travers la supervision technique que ces projets de décret et d'arrêté conduisent à mettre en œuvre. Elle invite néanmoins le Gouvernement à :

- exprimer le seuil d'exonération en nombre total d'utilisateurs dont un opérateur achemine les appels ;
- mettre en cohérence le champ d'application de ces deux textes s'agissant des numéros concernés par la supervision ;
- mettre en cohérence les termes utilisés dans ces textes avec le guide de déclaration des incidents ;
- indiquer explicitement que l'indicateur de l'« état de la connexion de chacun des centres d'appels directement raccordés par le fournisseur » ne peut s'appliquer qu'aux fournisseurs de services de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation raccordant effectivement les centres de réception des appels d'urgence, et sous réserve que lesdits centres de réception ont effectivement souscrit à une offre de supervision auprès d'un de ces fournisseurs ;
- prévoir un délai raisonnable de mise en œuvre de l'obligation de transmettre un rapport mensuel des résultats de la supervision technique, afin que les opérateurs concernés puissent notamment procéder à l'industrialisation de la production et de la transmission de ces éléments.

Le présent avis sera transmis au Directeur général des entreprises du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 7 février 2023,

La Présidente

Laure de LA RAUDIÈRE