COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.12.2020
COM(2020) 808 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Sur l'efficacité de la mise en œuvre du numéro d'urgence unique européen «112 »

1. INTRODUCTION

Le présent rapport examine l'efficacité de la mise en œuvre du numéro d'urgence unique européen «112», conformément à l'article 109, paragraphe 4, du code des communications électroniques européen[1] (le «CCEE»). Il est fondé sur les réponses des États membres et de deux pays de l'EEE, l'Islande et la Norvège, au questionnaire[2] renvoyé au comité des communications[3] sur la mise en œuvre des communications d'urgence et du numéro d'urgence européen «112». Cette collecte de données était la quatorzième opération de ce type menée par les services de la Commission depuis 2007.

En vertu de l'article 109, paragraphe 4, du CCEE, la Commission est tenue de présenter au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 21 décembre 2020 et tous les deux ans par la suite, un rapport sur l'efficacité de la mise en œuvre du numéro d'urgence unique européen «112».

La collecte de données portait sur des questions spécifiques visant à évaluer le niveau de mise en œuvre des dispositions du droit de l'Union et l'amélioration des systèmes des centres de réception des appels d'urgence (PSAP) nationaux. La période de rapport pour les données quantitatives (par exemple, le nombre d'appels d'urgence dirigés vers le «112») s'étend du 1er janvier 2019 au 31 décembre 2019. Aux fins de l'évaluation de la disponibilité d'un système (par exemple, le déploiement d'une solution de localisation de l'appelant, la création d'une application, etc.), les dernières informations disponibles sont contenues dans ce rapport. Les États membres et les observateurs au sein du comité des communications issus de pays candidats à l'adhésion et de pays de l'EEE ont été invités, le 10 juin 2020, à soumettre leurs réponses avant le 4 septembre 2020.

Il a été demandé aux États membres de préciser les instruments de mesure utilisés pour contrôler un certain nombre d'indicateurs afin de fournir des données précises sur le fonctionnement de leurs systèmes liés au «112». Tout au long du présent rapport, lorsque les États membres ne sont pas mentionnés pour une évaluation qualitative ou quantitative, cela signifie que les données pertinentes n'ont pas été communiquées aux services de la Commission. Les données statistiques détaillées figurent aux annexes du présent rapport.

2. APPELS DIRIGES VERS LE «112»

En 2019, les utilisateurs finaux de l'Union européenne ont appelé le numéro d'urgence unique européen «112» près de 150 millions de fois. Alors que le nombre d'appels dirigés vers le «112» est comparable à celui de l'année précédente[4], le nombre total d'appels d'urgence a diminué de 4,5 % pour atteindre 267 millions. Les appels dirigés vers le «112» représentent 56 % de l'ensemble des appels d'urgence.

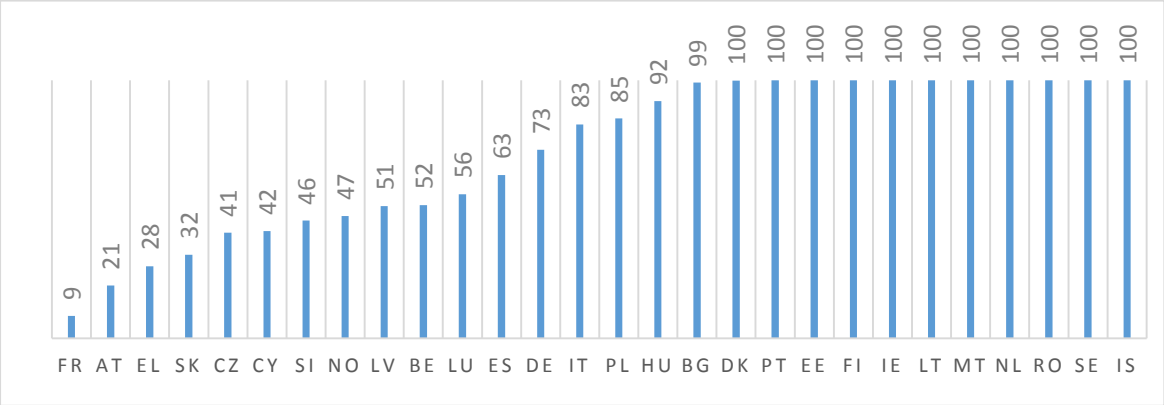
[1] Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (JO L 321 du 17.12.2018, p. 36).

[2] COCOM20-19.

[3] Comité des communications institué sur la base de l'article 118 du CCEE.

[4] Les appels effectués au Royaume-Uni ont été déduits de l'année de référence.

Le «112» est le numéro d'urgence unique au Danemark, en Estonie, en Finlande, à Malte, aux Pays-Bas, au Portugal, en Roumanie ainsi qu'en Suède, et, parmi les pays de l'EEE, en Islande. Cependant, seuls 20 % des appels dirigés vers le «112» dans l'Union européenne sont effectués dans ces pays. La grande majorité des appels dirigés vers le «112» sont effectués dans des États membres où les numéros nationaux sont encore utilisés. Dans ces États membres, l'utilisation du numéro d'urgence unique européen varie fortement, soit de 9 % en France à 99 % en Bulgarie.



Graphique 1. Pourcentage d'appels dirigés vers le «112»

Le nombre d'appels dirigés vers le «112» dépend du niveau de connaissance du numéro «112» par les utilisateurs finaux, mais aussi de la coexistence des numéros nationaux «préexistants». Dans les États membres où des numéros nationaux existent encore, l'utilisation du numéro «112» dépend de l'efficacité de l'organisation du système des PSAP.

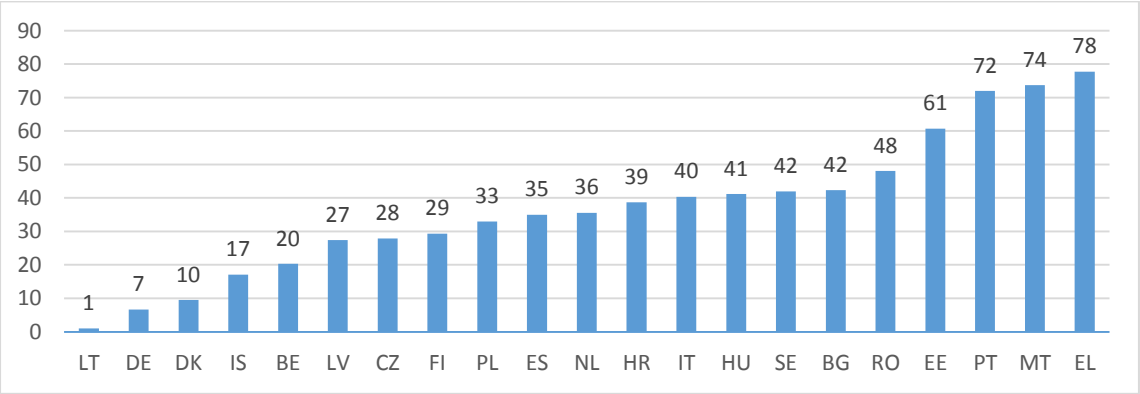
Dans les pays où chaque service d'urgence dispose de son propre PSAP, il convient de veiller à ce que les appels dirigés vers le «112» soient effectivement transférés et traités par le service d'urgence le plus approprié. La mise en œuvre des systèmes des PSAP nationaux à la pointe de la technologie garantit une gestion double et interconnectée des appels dirigés vers le «112» et des appels vers les numéros nationaux, tout en permettant l'accès à tous les services d'urgence concernés. Ces systèmes devraient mettre en œuvre une fonction d'acheminement adaptée aux évolutions technologiques actuelles, qui garantit que toutes les communications d'urgence – appels, messages textuels, vidéos, notamment les communications provenant de fournisseurs de services de communication électronique indépendants du réseau – sont traitées par le PSAP le plus approprié et par le service d'urgence le plus compétent.

Le nombre d'appels provenant de téléphones portables est largement supérieur au nombre d'appels provenant de téléphones fixes. En moyenne, 73 % des appels proviennent de téléphones portables. Toutefois, l'utilisation des téléphones portables pour les communications d'urgence varie considérablement d'un État membre à l'autre, allant de 55 % en Croatie et au Luxembourg à 97 % en Tchéquie et 98 % en Lettonie.

La pénétration croissante de la téléphonie mobile, notamment des smartphones, montre qu'il est essentiel de garantir un accès ininterrompu aux services d'urgence dans les réseaux mobiles. Elle indique également que la quantité croissante de données et de fonctionnalités provenant à la fois du réseau et de l'appareil mobile de l'utilisateur final pourrait rendre les

communications d'urgence plus efficaces [par exemple, la localisation de l'appelant, les messages textuels et les vidéos pour les utilisateurs finaux handicapés, la localisation verticale (axe Z) et d'autres données contextuelles].

Le pourcentage de faux appels[5] par rapport au nombre total d'appels d'urgence varie également considérablement d'un État membre à l'autre[6], atteignant jusqu'à 78 % en Grèce. Certains États membres n'autorisent pas les appels provenant de téléphones sans carte SIM afin de réduire le risque de faux appels qui peut potentiellement peser sur le système des PSAP. Toutefois, l'accès aux services d'urgence à partir de téléphones sans carte SIM est obligatoire dans la majorité des États membres (19)[7] et en Islande



Graphique 2. Faux appels vers les numéros d'urgence (%)

En vertu de l'article 109 du CCEE, les États membres peuvent imposer d'autres moyens de communication d'urgence que les appels vers le «112». Actuellement, les États membres déploient les SMS et les communications par l'intermédiaire d'une application comme autres moyens d'accès disponibles pour tous les utilisateurs finaux.

13 États membres et l'Islande ont rendu obligatoires les communications d'urgence par SMS pour tous les utilisateurs finaux[8]. Dans 10 États membres[9] et en Islande, le SMS d'urgence est envoyé au «112». Le nombre de communications d'urgence par SMS varie considérablement selon le niveau de promotion de ce mode de communication d'urgence, de seulement quelques-uns à des dizaines de milliers. 9 États membres et l'Islande confirment que l'envoi de SMS d'urgence est gratuit.

Outre la possibilité de joindre les services d'urgence en appelant le «112», 14 États membres[10] et l'Islande ont créé des applications nationales ou régionales accessibles à tous

[5] Les faux appels sont des appels qui ne sont pas suivis d'une intervention ou d'une assistance de la part du PSAP ou des services d'urgence. Les appels à partir desquels est signalé un événement d'urgence ayant déjà déclenché une intervention ou une assistance de la part du PSAP, et qui n'entraînent donc pas une intervention ou une assistance distincte, ne seront pas considérés comme de faux appels.

[6] 20 États membres et l'Islande ont fourni des informations relatives aux faux appels.

[7] AT, CY, CZ, DK, EE, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK.

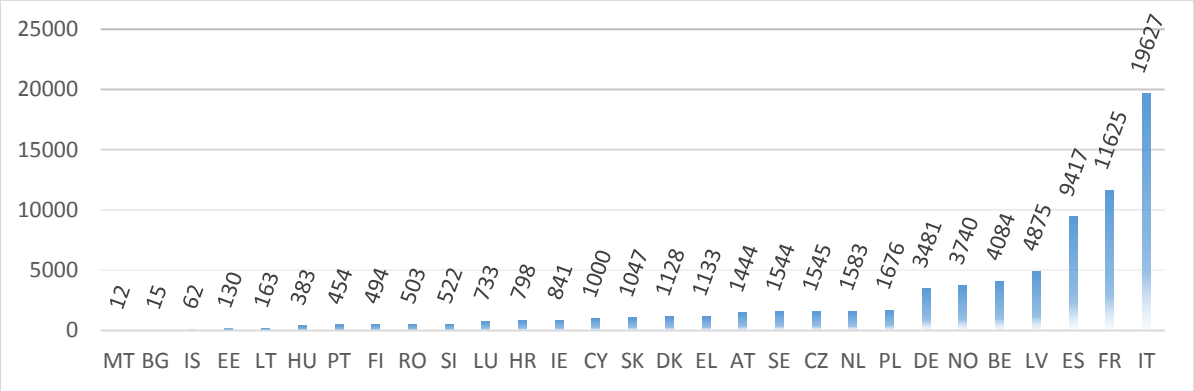
[8] La communication par SMS est déployée dans certains États membres exclusivement pour les utilisateurs finaux handicapés, comme indiqué à la section 8.

[9] EE, EL, FI, HR, IE, IS, LT, LU, LV, SI, SK.

[10] AT (régional), BE, CY, CZ, DK, FI, IT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SK.

les utilisateurs finaux[11], qui permettent des communications d'urgence. Ces moyens d'accès, en fonction de leur conception, permettent aux utilisateurs finaux de partager des informations supplémentaires avec le PSAP, de fournir éventuellement des informations relatives à la localisation de l'appelant obtenues à partir de l'appareil mobile ou d'assurer une communication textuelle avec le PSAP. La Belgique et la Pologne ont confirmé que la transmission de données générée par l'application d'urgence n'est pas facturée.

Les appels eCall embarqués permettant d'appeler le numéro d'urgence «112» doivent être correctement transférés vers le PSAP le plus approprié en cas d'accident. Les États membres ont dû faire en sorte que les systèmes de leurs PSAP soient prêts à recevoir des appels eCall à compter du 1er octobre 2017[12]. Depuis le 31 mars 2018, les constructeurs automobiles[13] devaient équiper tous les nouveaux types de véhicules M1 (voitures particulières) et N1 (véhicules utilitaires légers) du système eCall embarqué fondé sur le 112.



Graphique 3. Nombre d'appels eCall enregistrés dans l'Union européenne

Étant donné que le règlement en question ne vise que les nouveaux types de véhicules qui doivent faire l'objet d'une procédure de réception par type, et donc pas tous les véhicules nouvellement construits, ses effets ne devraient être visibles qu'à mesure que le nombre de nouveaux véhicules sur les routes augmente. Les données communiquées par les 27 États membres, l'Islande et la Norvège indiquent que le système d'appel eCall est effectivement déployé.

3. TEMPS DE REPONSE[14]

21 États membres, l'Islande et la Norvège ont indiqué un temps de réponse moyen inférieur à 10 secondes pour pouvoir entrer en contact avec les services d'urgence. Dans le même temps,

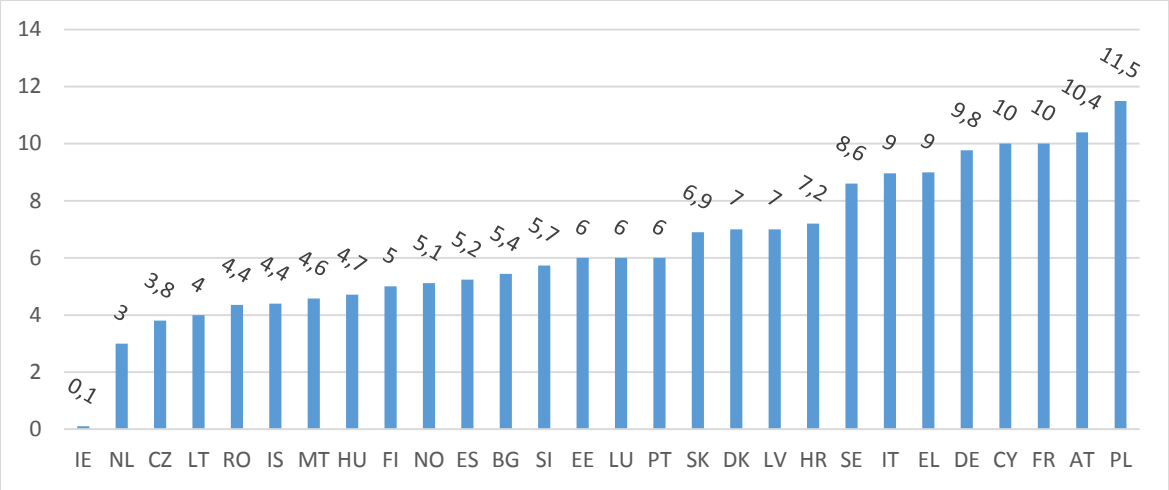
[11] La communication par l'intermédiaire d'une application est déployée dans certains États membres, mais uniquement pour les utilisateurs finaux handicapés, comme indiqué à la section 8.

[12] La décision nº 585/2014/UE, adoptée le 3 juin 2014, prévoit le déploiement obligatoire, au plus tard le 1er octobre 2017, de l'infrastructure des centres de réception des appels d'urgence nécessaire à la réception et au traitement des appels au numéro 112 (appels eCall) dans l'UE, conformément aux spécifications énoncées dans le règlement délégué (UE) nº 305/2013.

[13] Le règlement (UE) 2015/758 établit les exigences générales pour la réception CE par type des véhicules en ce qui concerne les systèmes eCall embarqués fondés sur le numéro 112 et de systèmes, composants et entités techniques eCall embarqués fondés sur le numéro 112.

[14] Le délai entre le moment où l'appel d'urgence est d'abord pris en charge par le commutateur du PSAP et le moment où l'appel est pris en charge par un opérateur humain du PSAP.

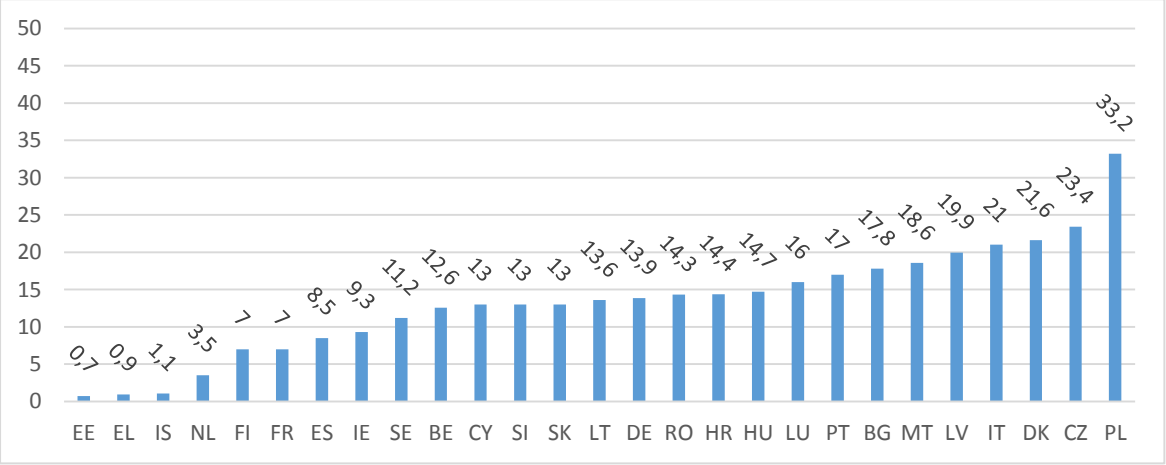
dans 12 États membres et en Islande, au moins 90 % des appels sont pris en charge dans les 10 secondes.



Graphique 4. Temps de réponse moyen aux appels d'urgence (en secondes)

4. TAUX D'ABANDON DES APPELS

26 pays ont fait état[15] des appels qui sont transférés vers les commutateurs du PSAP, mais qui se terminent avant d'être pris en charge par un opérateur humain. Les appels abandonnés peuvent s'expliquer par des problèmes de réseau, par la saturation des lignes, par des défaillances techniques, par la capacité de traitement, par la déconnexion de l'appelant (éventuellement en raison d'une erreur de composition), etc. Bien que les appels involontaires et la déconnexion de l'appelant ne soient pas du ressort des opérateurs du système du PSAP, le manque de capacité de traitement indique que les appels dirigés vers le «112» dans le système du PSAP national ne sont pas gérés correctement.



Graphique 5. Pourcentage d'appels abandonnés vers les numéros d'urgence

[15] L'Autriche et la Norvège n'ont pas communiqué ces données.

Si le comportement de l'utilisateur final et les problèmes de réseau influencent effectivement les temps de réponse et le taux d'abandon des appels, l'organisation et les capacités du système du PSAP national sont déterminantes pour une gestion efficace des appels d'urgence et des communications d'urgence par d'autres moyens d'accès. Les exigences en matière de redondance du PSAP garantiraient en fin de compte la résilience du système. Les situations d'urgence à grande échelle – catastrophes naturelles, attaques terroristes et, plus récemment, la crise de la COVID-19 – ont démontré l'importance de respecter les exigences en matière de redondance qui garantissent la possibilité de transmettre des communications d'urgence vers d'autres PSAP interconnectés dans le système. Afin de tirer parti des évolutions technologiques, des réseaux tout IP de PSAP interconnectés sont déployés dans plusieurs États membres de l'Union en vue de garantir l'efficacité des ressources et, surtout, une gestion efficace de tous les appels d'urgence.

5. NON-ACCES A LA LOCALISATION DE L'APPELANT

L'article 26, paragraphe 5, de la directive «service universel»[16] prévoit l'obligation pour les opérateurs de communications électroniques de mettre à disposition les informations relatives à la localisation de l'appelant dès que l'appel est pris en charge par les autorités intervenant en cas d'urgence. L'article 109 du CCEE prévoit, à compter du 21 décembre 2020, l'obligation de mettre à la disposition du PSAP le plus approprié non seulement des informations de localisation par réseau, mais également des informations relatives à la localisation de l'appelant obtenues à partir de l'appareil mobile[17].

Dans la plupart des États membres déclarants[18], le nombre d'appels ne contenant aucune information relative à la localisation de l'appelant par réseau s'élève à moins de 5 %. La Hongrie (9 %), l'Italie (10 %), l'Espagne (12 %), la Pologne (13,5 %) et la Lettonie (21 %) ont enregistré des taux plus élevés quant à la non-disponibilité de la localisation de l'appelant.

La disponibilité de la localisation de l'appelant obtenue à partir de l'appareil mobile dépend de la portée de son déploiement. Dans certains États membres, le système de géolocalisation mobile avancée en cas d'urgence (l'«AML»)[19] est déployé sur les deux systèmes d'exploitation mobiles les plus connus – Android et iOS – ou uniquement sur l'un d'entre eux. Par conséquent, il est possible que même si le système national du PSAP est mis à niveau pour obtenir l'AML, 60 à 70 % des appels ne puissent toujours pas bénéficier de cette localisation relativement précise[20]. En plus de localiser l'utilisateur final qui forme le «112», les États membres pourraient également activer l'AML sur les téléphones Android pour les

[16] Directive 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 (JO L 108 du 24.4.2002, p. 51).

[17] Alors que la précision de la localisation par réseau peut varier de 50 m à 40 000 m, la localisation de l'appelant obtenue à partir de l'appareil mobile offre une localisation bien plus précise, soit jusqu'à 5 m.

[18] 22 États membres ont communiqué des données pertinentes.

[19] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/112-112-day-locating-emergency-calls-aml-technology-rise

[20] Estonie (70 %), Roumanie (60 %), Suède (45 %), Irlande (43 %), Malte (36 %), Norvège (30 %), Lituanie (14 %).

communications d'urgence par SMS. Cette fonction n'est pas encore disponible sur le système d'exploitation iOS d'Apple.

Les utilisateurs finaux en itinérance, qui se rendent dans d'autres États membres, pourraient se trouver dans une situation plus vulnérable en cas d'urgence, car ils pourraient ne pas être en mesure de décrire précisément leur localisation. Alors que l'AML est déployée dans 19 États membres, ainsi qu'en Islande et en Norvège, seuls 6 États membres ont confirmé l'accès à la localisation de l'appelant obtenue à partir de l'appareil mobile pour les utilisateurs finaux en itinérance. Tous les États membres indiquent ne pas être en mesure de garantir que l'utilisateur final ne sera pas facturé par l'opérateur national pour la transmission des informations relatives à la localisation de l'appelant obtenues à partir de l'appareil mobile. Cette situation peut s'expliquer par les limites des juridictions et le manque de capacité de suivi.

La forte pénétration des smartphones présente l'avantage de rendre les communications d'urgence plus efficaces grâce à l'accès à des informations précises sur la localisation de l'appelant. Selon les estimations exposées dans le projet HELP112 II financé par la Commission européenne pour le déploiement de l'AML dans 7 États membres, sur une période de 10 ans, l'AML pourrait éventuellement sauver au total entre 8 620 et 10 530 vies dans l'Union européenne. Dans le même temps, l'AML pourrait avoir une incidence positive[21] sur 88 360 à 104 640 vies au total dans l'Union européenne. Pour ce faire, l'AML doit être pleinement déployée dans tous les États membres de l'UE, et notamment prévoir la transmission gratuite d'informations précises relatives à la localisation de l'appelant pour les utilisateurs finaux en itinérance, qui représentent environ 1 % de tous les appels d'urgence effectués dans l'Union européenne.

6. PRECISION ET FIABILITE DE LA LOCALISATION DE L'APPELANT

Conformément à l'article 26, paragraphe 5, de la directive «service universel» les États membres sont tenus de définir des critères relatifs à la précision et à la fiabilité des informations relatives à la localisation de l'appelant. Outre les solutions par réseau déployées dans le cadre de la directive «service universel», le CCEE prévoit, en vertu de l'article 109, paragraphe 6, l'obligation pour les États membres de veiller à ce que les informations de localisation par réseau ainsi que les informations relatives à la localisation de l'appelant obtenues à partir de l'appareil mobile soient mises à la disposition du PSAP le plus approprié. Les États membres devront continuer à définir des critères relatifs à la précision et à la fiabilité en matière de localisation de l'appelant, le cas échéant après avoir consulté l'ORECE. La Commission a adopté le règlement délégué (UE) 2019/320[22] visant à soutenir les objectifs stratégiques définis dans le CCEE. Le règlement impose aux fabricants de smartphones de veiller, comme condition d'accès au marché, à ce que les données provenant de systèmes mondiaux de navigation par satellite (GNSS), du moins celles provenant du

[21] L'incidence positive correspond à une diminution du risque de blessures grâce à une intervention plus rapide des secours d'urgence qui est rendue possible par la localisation précise de la victime et l'endroit exact où elle se trouve.

[22] Règlement délégué (UE) 2019/320 de la Commission du 12 décembre 2018 complétant la directive 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'application des exigences essentielles visées à l'article 3, paragraphe 3, point g), de ladite directive afin d'assurer la localisation de l'appelant dans les communications d'urgence provenant d'appareils mobiles (JO L 55 du 25.2.2019, p. 1).

système Galileo de l'Union, et les données provenant des réseaux Wi-Fi, soient mises à disposition dans les communications d'urgence. L'accès à ces informations permet de localiser le smartphone, et donc la personne à qui il appartient, avec une précision appropriée et efficace. Ce règlement est applicable à partir du 17 mars 2022.

Localisation par réseau

Dans tous les États membres, ainsi qu'en Islande et en Norvège, la localisation de l'appelant à partir de *réseaux fixes* est obtenue par l'adresse d'installation ou l'adresse postale ou de facturation de l'appelant.

Tous les États membres ont indiqué que, pour les appels provenant de *réseaux mobiles*, la localisation est communiquée par l'identifiant cellulaire ou le code du secteur, garantissant une fiabilité élevée des données transmises à l'opérateur du PSAP. La position précise indiquée varie de 500 m à 40 km, en fonction de la densité du réseau, c'est-à-dire en zone urbaine ou rurale. Les solutions plus précises de localisation par réseau mobile utilisées sont l'avance de temps, le temps de parcours ou le code du secteur. Ces méthodes de localisation de la position améliorent considérablement la précision de la localisation par réseau, allant jusqu'à 50 mètres dans certains cas.

Solutions de localisation de l'appelant obtenues à partir de l'appareil mobile

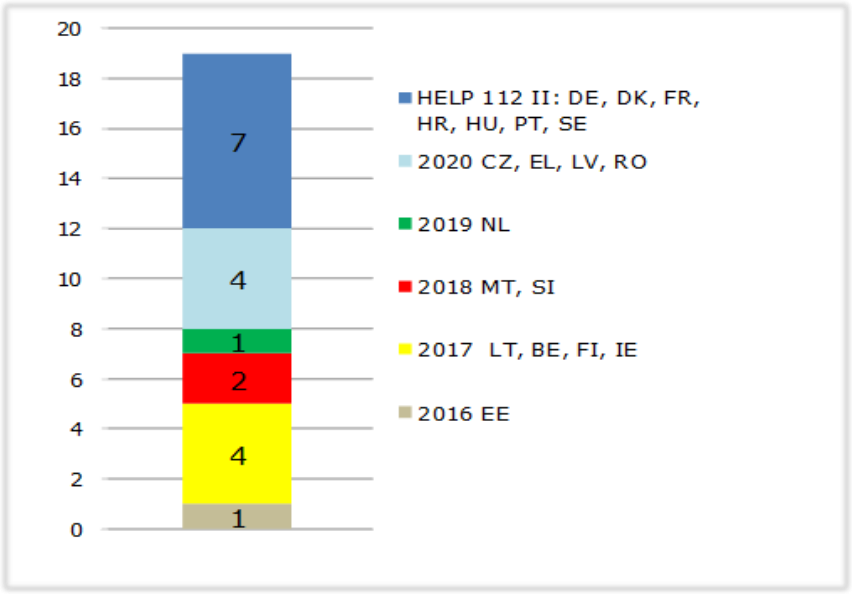
En ce qui concerne les solutions de localisation obtenues à partir de l'appareil mobile, les États membres ont fait état de deux types de mise en œuvre décrits ci-dessous.

a) Système de géolocalisation mobile avancée en cas d'urgence (AML)

L'AML permet d'améliorer les niveaux de précision jusqu'à 4 000 fois, offrant une position précise de moins de 100 m[23]. Le système tient compte des informations de localisation relatives à l'identifiant cellulaire communiquées par le réseau, en les complétant avec des informations de localisation provenant de GNSS ou de réseaux Wi-Fi obtenues à partir de l'appareil mobile. Afin de transmettre les données provenant de GNSS, notamment celles communiquées par le système de navigation par satellite Galileo, au bénéfice des citoyens de l'Union, la Commission européenne a signé et lancé en novembre 2018 le projet de déploiement de l'AML obtenue à partir de l'appareil mobile, connu sous le nom de «HELP112 II». Le consortium retenu comprenait 7 États membres, à savoir l'Allemagne, la Croatie, le Danemark, la France, la Hongrie, le Portugal et la Suède. En août 2020, le projet a été conclu avec succès.

En 2020, outre les 7 États membres participant au projet HELP112 II, 4 autres États membres ont mis en place ce système: la Grèce, la Lettonie, la Roumanie et la Tchéquie. 19 États membres, l'Islande et la Norvège garantissent que, depuis septembre 2020, les systèmes de leurs PSAP sont compatibles avec l'AML.

[23] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/112-112-day-locating-emergency-calls-aml-technology-rise



Graphique 6. Déploiement de l'AML dans les États membres

b) Informations relatives à la localisation obtenues à partir de l'appareil mobile communiquées par l'intermédiaire d'une application d'urgence

Les applications d'urgence déployées au niveau national ou régional permettent de communiquer des informations relatives à la localisation de l'appelant, basées sur la capacité des GNSS ou des réseaux Wi-Fi du smartphone, lesquelles sont plus précises que celles fournies par les solutions par réseau.

Toutefois, ces applications nécessitent une action préalable du citoyen – contrairement à l'AML – car elles doivent être téléchargées. La transmission des données de localisation n'est possible que lorsque la connexion de données est activée.

7. TEMPS MOYEN NECESSAIRE POUR ENVOYER LA LOCALISATION DE L'APPELANT A L'OPERATEUR DU «112»

L'article 26, paragraphe 5, de la directive «service universel», prévoit la transmission instantanée des informations relative à la localisation de l'appelant à l'autorité traitant les appels d'urgence.

La Commission contrôle régulièrement le respect de ces obligations par les États membres. À la suite de ces contrôles, la Commission a engagé des procédures d'infraction en juillet 2019 contre la Croatie et la Grèce en raison de la non-transmission en temps utile de la localisation de l'appelant. Depuis lors, les préoccupations soulevées par la Commission ont été prises en considération par ces États membres.

En raison de la mise en œuvre du système de «flux poussé» ou du système automatique de «flux tiré», tous les États membres ont indiqué des délais quasi instantanés (jusqu'à 10 secondes) pour la transmission de la *localisation de l'appelant par réseau*.

En raison de leur architecture intrinsèque, les technologies de *localisation obtenues à partir de l'appareil mobile* dépendent de la vitesse des appareils pour obtenir les paramètres de

localisation correspondants à partir des signaux GNSS ou Wi-Fi. Sur la base des rapports émanant de 15 États membres, il a été confirmé que la localisation obtenue à partir de l'appareil mobile pouvait être communiquée instantanément ou dans un délai allant jusqu'à 20 secondes.

En vertu de l'article 109, paragraphe 6, du CCEE, les États membres ont la responsabilité de veiller à ce que les informations relatives à la localisation de l'appelant, qu'il s'agisse d'informations de localisation par réseau ou obtenues à partir de l'appareil mobile, soient, sans tarder, mises à la disposition du PSAP le plus approprié.

8. ACCES AUX SERVICES D'URGENCE EN CAS D'ITINERANCE DANS L'UNION EUROPEENNE

Tous les États membres ont indiqué la disponibilité d'accès au «112» et aux informations de localisation de l'appelant par réseau en cas d'appels en itinérance.

11 États membres[24] et l'Islande ont communiqué des informations sur le nombre d'appels dirigés vers le «112» par des utilisateurs finaux en itinérance. Ces États membres représentent un tiers des appels d'urgence vers le «112». Sur la base de ces données, il y a lieu de conclure que 1,09 % de l'ensemble des appels dirigés vers le «112» sont effectués par des utilisateurs finaux en itinérance, soit environ 1,5 million d'appels vers le «112» dans l'Union européenne.

Dans les États membres où les numéros d'urgence nationaux sont encore utilisés, les utilisateurs en itinérance peuvent également former ces numéros. Bien que les données communiquées par 5 États membres ne soient pas totalement probantes[25], le nombre d'appels effectués par des utilisateurs finaux en itinérance vers des numéros d'urgence nationaux est estimé à 800 000. Par conséquent, une estimation consolidée indique un total de 2,3 millions d'appels d'urgence effectués par des utilisateurs finaux en itinérance au cours de la période de rapport.

Les données disponibles confirment que la transmission de la localisation obtenue à partir de l'appareil mobile n'est pas gratuite pour les utilisateurs finaux en itinérance, comme expliqué à la section 4. Seuls 6 États membres ont confirmé l'accès à la localisation de l'appelant obtenue à partir de l'appareil mobile pour les utilisateurs finaux en itinérance. En raison des limites des juridictions et du manque de capacité de suivi, les États membres dans lesquels les utilisateurs finaux se rendent ne peuvent pas garantir que les opérateurs nationaux ne leur factureront pas la transmission des informations relatives à la localisation de l'appelant obtenues à partir de l'appareil mobile.

[24] LU, HR, MT, SI, SE, CY, EE, CZ, RO, IT, BG.

[25] Par exemple, en Italie, les appels vers des numéros nationaux par des utilisateurs de l'Union en itinérance (169 681) dépassent largement les appels dirigés vers le «112» (93 699). Dans le même temps, à Chypre, les appels vers les numéros nationaux (251) représentent une partie des appels vers le «112» (26 520) effectués par des utilisateurs de l'Union en itinérance. De même, au Luxembourg, les utilisateurs de l'Union en itinérance forment quatre fois plus souvent le «112» que les numéros nationaux (6 353 contre 1 565).

9. ACCES AUX SERVICES D'URGENCE POUR LES UTILISATEURS FINAUX HANDICAPES

Conformément à l'article 26, paragraphe 4, de la directive «service universel», les États membres sont tenus de veiller à ce que les utilisateurs finaux handicapés aient un accès aux services d'urgence équivalent à celui dont bénéficient les autres utilisateurs finaux.

Le principe d'équivalence suppose que, en formant le «112», les utilisateurs finaux handicapés doivent pouvoir avoir un accès aux services d'urgence par l'intermédiaire des services de communications électroniques équivalent sur le plan fonctionnel à celui garanti aux autres utilisateurs finaux.

Dans ce cadre juridique, les États membres sont tenus de mettre en œuvre des solutions en matière d'accessibilité qui prévoient (sont équivalentes à) la communication vocale bidirectionnelle garantie dans le cas d'un appel dirigé vers le «112». Ces solutions devraient permettre des communications bidirectionnelles par message textuel ou vidéo, notamment en itinérance. En vertu du principe d'équivalence, les États membres sont tenus de veiller à ce que la localisation de l'appelant soit accessible pour le PSAP le plus approprié afin de permettre aux services d'urgence d'intervenir efficacement. Suite au contrôle régulier du respect de ces dispositions, la Commission a engagé des procédures d'infraction en juillet 2019 contre l'Allemagne, l'Espagne et la Tchéquie, pour défaut d'accès équivalent pour les utilisateurs finaux handicapés[26]. Depuis lors, l'Espagne a pris des mesures visant à répondre aux préoccupations soulevées par la Commission, tandis que l'Allemagne et la Tchéquie mettent actuellement en œuvre de telles mesures.

Les États membres ont mis en place toute une série de solutions en matière d'accessibilité pour permettre l'accès des utilisateurs finaux handicapés aux services d'urgence: texte en temps réel, conversation totale[27], SMS, applications d'urgence, services en ligne, services de relais, accès à partir d'appareils spécialement conçus, courrier électronique ou fax.

La technologie la plus déployée est le SMS, notamment dans 23 États membres[28], en Islande et en Norvège. Le SMS garantit une interaction bidirectionnelle par message textuel entre la personne qui alerte les services d'urgence et le PSAP. Dans certains États membres, les SMS d'urgence génèrent sur les smartphones Android une localisation AML précise, obtenue à partir de l'appareil mobile, qui est envoyée au PSAP. Cette fonction n'est pas encore disponible sur les appareils iOS.

Les applications d'urgence sont déployées dans 17 États membres et en Islande[29] et, en fonction de leur conception, peuvent reposer sur le lancement d'appels d'urgence ou de communications par SMS, mais peuvent également servir de plateforme pour des communications textuelles en temps réel et des conversations totales à la pointe de la technologie. En outre, les applications peuvent offrir une localisation précise obtenue à partir

[26] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/INF_19_4251

[27] Comme défini à l'article 2 du CCEE: (35) «service de conversation totale», un service multimédia de conversation en temps réel assurant la transmission symétrique et bidirectionnelle en temps réel de vidéos animées, de texte en temps réel et de voix entre des utilisateurs situés dans deux lieux différents ou plus.

[28] AT, BE, CY, CZ, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SE, SI, SK.

[29] BE, BG, CY, CZ, DK, ES, FI, FR, HU, IT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SK.

de l'appareil mobile, qui repose sur les données liées à la position GNSS/Wi-Fi (5 à 100 m) par le canal de transmission de données.

Les services de relais pour les utilisateurs finaux handicapés peuvent également transférer l'appel vers des services d'urgence. Dans ce cas, la localisation de l'utilisateur n'est pas encore mise en œuvre dans les États membres, mais la transmission devrait être techniquement réalisable.

Le fax est utilisé dans un certain nombre d'États membres. Cependant, il ne garantit pas la communication rapide dans les deux sens, qui est nécessaire en cas d'urgence, contrairement à l'efficacité d'un appel dirigé vers le «112». De même, un courrier électronique, qui est également mentionné comme solution en matière d'accessibilité dans certaines circonstances, ne permet pas de transmettre au PSAP une localisation automatique de l'utilisateur.

À compter du 21 décembre 2020, la modification et le renforcement du cadre juridique prévu à l'article 109, paragraphe 5, du CCEE devraient être mis en œuvre pour les utilisateurs finaux handicapés. Le CCEE prévoit que les mesures destinées aux utilisateurs finaux handicapés soient conformes au droit de l'Union harmonisant les exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services[30], veillent à garantir l'interopérabilité entre les États membres et, le cas échéant, évitent l'enregistrement au préalable pour accéder aux services d'urgence par d'autres moyens de communication d'urgence. L'acte législatif européen sur l'accessibilité (EAA) prévoit la disponibilité des communications d'urgence outre les communications vocales par message textuel en temps réel ou, lorsque la vidéo est disponible, des communications synchronisées en tant que conversation totale[31]. Les systèmes nationaux des PSAP devront respecter ces exigences[32] d'ici le 28 juin 2025. Le règlement prévoit également que les communications d'urgence dirigées vers le numéro d'urgence unique européen «112» soient pris en charge de manière appropriée, par les mêmes moyens de communication que ceux utilisés par l'appelant, à savoir la communication vocale et textuelle synchronisées (y compris le texte en temps réel) ou, lorsque la vidéo est possible, la communication vocale, la communication textuelle (y compris le texte en temps réel) et la vidéo synchronisées en tant que conversation totale. Les États membres ont également la possibilité de reporter la mise à niveau des systèmes de leurs PSAP jusqu'au 28 juin 2027.

De plus, conformément à l'article 109, paragraphe 7, du CCEE, les États membres veillent à ce que les utilisateurs finaux soient correctement informés de l'existence et de l'utilisation du numéro d'urgence unique européen «112», ainsi que de ses caractéristiques d'accessibilité, y compris par des initiatives qui visent spécifiquement les personnes voyageant d'un État membre à l'autre et les utilisateurs finaux handicapés. Ces informations sont fournies dans des formats accessibles adaptés aux divers types de handicaps. L'article 14 du règlement concernant l'itinérance[33] renforce cette disposition uniquement en ce qui concerne la possibilité d'accéder aux services d'urgence en «composant gratuitement le 112, numéro

[30] L'acte législatif européen sur l'accessibilité (EAA), directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services (JO L 151 du 7.6.2019, p. 70).

[31] Article 4, paragraphe 1, et annexe I, section IV, point a), de l'EAA.

[32] Article 4, paragraphe 8, et annexe I, section V, de l'EAA.

[33] Règlement (UE) nº 531/2012 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union (JO L 172 du 30.6.2012, p. 10).

d'urgence européen». Dans la pratique, les utilisateurs finaux en itinérance ne sont informés que par leur opérateur de téléphonie mobile de la possibilité d'appeler le «112». Les utilisateurs finaux handicapés ne sont pas informés par leurs opérateurs de téléphonie mobile des moyens permettant d'avoir accès aux communications d'urgence dans le pays de l'Union où ils se rendent.

Les utilisateurs finaux handicapés ne bénéficient pas de moyens d'accès équivalents, notamment en cas d'itinérance. Bien que ces utilisateurs finaux ne soient pas en mesure d'appeler le «112», ils doivent avoir recours à des systèmes nationaux fragmentés qui ne sont généralement pas équivalents à la communication vocale bidirectionnelle. Cette situation contraste avec la disponibilité du numéro d'urgence unique européen harmonisé, le «112», pour les autres utilisateurs finaux. Les utilisateurs finaux en itinérance n'ont pas toujours accès aux services d'urgence prévus dans les États membres où ils se rendent et ne sont pas informés des moyens d'accès disponibles.

Seuls 9 États membres (BE, BG, ES, FR, IT, LV, MT, NL, PT) ont indiqué avoir déployé un moyen d'accès prévoyant les fonctionnalités de base de communication interactive et de localisation de l'utilisateur, qui serait mis à la disposition des utilisateurs finaux en itinérance. Ces États membres indiquent tous qu'ils ne peuvent pas garantir que l'utilisateur final ne sera pas facturé par l'opérateur national pour l'utilisation des autres moyens d'accès. Cette situation peut s'expliquer par les limites des juridictions et le manque de capacité de suivi.

L'article 109, paragraphe 5, du CCEE, prévoit l'accès aux services d'urgence, si possible sans enregistrement au préalable. Dans le cas des applications nationales d'urgence destinées aux utilisateurs finaux handicapés, cela signifie que l'application utilisée dans leur pays pourrait être utilisée afin d'accéder aux services d'urgence dans l'État membre de l'Union dans lequel ils se rendent[34].

Les systèmes des PSAP préexistants ne permettent pas encore de gérer et de traiter les communications d'urgence auxquelles les utilisateurs finaux handicapés ont réellement accès. Le déploiement des messages textuels en temps réel et de la conversation totale à la pointe de la technologie nécessite la mise à niveau du système des PSAP vers un réseau tout IP des PSAP interconnectés, capable de transférer et de gérer de manière adéquate les communications d'urgence par IP.

Un aperçu des autres moyens d'accès à destination des utilisateurs finaux handicapés qui sont actuellement déployés dans l'Union européenne figure à l'annexe II.

10. CONCLUSIONS

Une Europe adaptée à l'ère du numérique devrait garantir un accès efficace à des services d'urgence adaptés à chaque citoyen. Depuis la création du numéro d'urgence unique européen[35] en 1991, l'objectif des législateurs de l'Union était de garantir que chaque citoyen dans le besoin ait accès aux services d'urgence le plus rapidement possible. Le présent rapport montre que la gestion des communications d'urgence, la disponibilité d'informations

[34] https://www.etsi.org/deliver/etsi_ts/103400_103499/103478/01.01.01_60/ts_103478v010101p.pdf

[35] 91/396/CEE: Décision du Conseil, du 29 juillet 1991, relative à la création d'un numéro d'appel d'urgence unique européen (JO L 217 du 6.8.1991, p. 31).

précises relatives à la localisation de l'appelant, la disponibilité de moyens d'accès équivalents pour les utilisateurs finaux handicapés et l'accès des utilisateurs finaux en itinérance jouent un rôle important dans l'efficacité et la rapidité des interventions de secours menées par les services d'urgence. Le potentiel qu'offrent les technologies numériques ne pourra être pleinement réalisé que si les services de communication d'urgence et les systèmes PSAP nationaux sont capables de tirer parti des évolutions technologiques. Cet objectif nécessite un déploiement des réseaux tout IP de PSAP interconnectés par tous les États membres afin de garantir la redondance des systèmes et, surtout, une gestion efficace des communications d'urgence – appels, messages textuels en temps réel, conversation totale.

Conclusions principales:

- le pourcentage d'appels d'urgence dirigés vers le numéro d'urgence unique européen «112» représentait 56 % de l'ensemble des appels d'urgence: sur un total de 267 millions d'appels effectués dans l'Union, 150 millions concernaient des appels vers le «112». On estime que 2,3 millions d'appels d'urgence ont été effectués par des utilisateurs finaux en itinérance, dont 1,5 million vers le «112»;

- l'amélioration de la mise en œuvre de la transmission de la localisation de l'appelant obtenue à partir de l'appareil mobile s'est poursuivie dans l'Union européenne. En 2020, outre les 7 États membres qui ont déployé l'AML grâce au projet HELP112 II financé par la Commission, 4 autres États membres ont mis en place la solution de localisation: la Grèce, la Lettonie, la Roumanie et la Tchéquie. 19 États membres, l'Islande et la Norvège garantissent que, depuis septembre 2020, les systèmes de leurs PSAP sont compatibles avec l'AML. Cependant, seuls 6 États membres ont confirmé l'accès à la localisation de l'appelant obtenue à partir de l'appareil mobile pour les utilisateurs finaux en itinérance. En raison des limites des juridictions et du manque de capacité de suivi, les États membres dans lesquels les utilisateurs finaux se rendent ne peuvent pas garantir que la transmission de la localisation de l'appelant est gratuite pour l'utilisateur final;

- selon les estimations, sur une période de 10 ans, l'AML pourrait éventuellement sauver plus de 10 000 vies au total dans l'Union européenne; Dans le même temps, l'AML pourrait avoir une incidence positive[36] sur plus de 100 000 vies au total dans l'Union européenne;

- les utilisateurs finaux handicapés ne bénéficient pas de moyens d'accès aux services d'urgence totalement équivalents, notamment en cas d'itinérance. Lorsque ces utilisateurs finaux ne sont pas en mesure d'appeler le «112», ils doivent s'en remettre à des systèmes nationaux fragmentés. Cette situation contraste avec la disponibilité du numéro d'urgence unique européen harmonisé, le «112», pour les autres utilisateurs finaux et constitue un manque important en matière d'accès aux services d'urgence. Les utilisateurs finaux en itinérance n'ont pas toujours accès aux services d'urgence prévus dans les États membres où ils se rendent et ils ne sont pas informés des moyens d'accès disponibles;

[36] L'incidence positive correspond à une diminution du risque de blessures grâce à une intervention plus rapide des secours d'urgence qui est rendue possible par la localisation précise de la victime et l'endroit exact où elle se trouve.

- la Commission contrôle régulièrement le respect par les États membres des obligations liées au fonctionnement du «112». À la suite de ces contrôles, la Commission a engagé des procédures d'infraction en juillet 2019 contre plusieurs États membres et continue à œuvrer en faveur d'un respect total, afin de garantir que les citoyens de l'Union puissent en bénéficier pleinement.

Actions et étapes futures:

- les États membres doivent transposer et mettre en œuvre les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions du CCEE, et notamment à l'article 109 sur les communications d'urgence et le numéro d'urgence unique européen. Tous les utilisateurs finaux, y compris les utilisateurs finaux handicapés, où qu'ils se trouvent dans l'Union européenne, devraient pouvoir demander et recevoir efficacement l'aide des services d'urgence;

- pour ce faire, les États membres devront déployer un système de localisation précise de l'appelant pour tous les utilisateurs finaux ainsi que des moyens d'accès équivalents pour les utilisateurs finaux handicapés, notamment ceux qui se rendent dans un autre État membre de l'Union;

- les États membres devraient mettre à jour les systèmes de leurs PSAP pour garantir leur adaptation à l'ère du numérique;

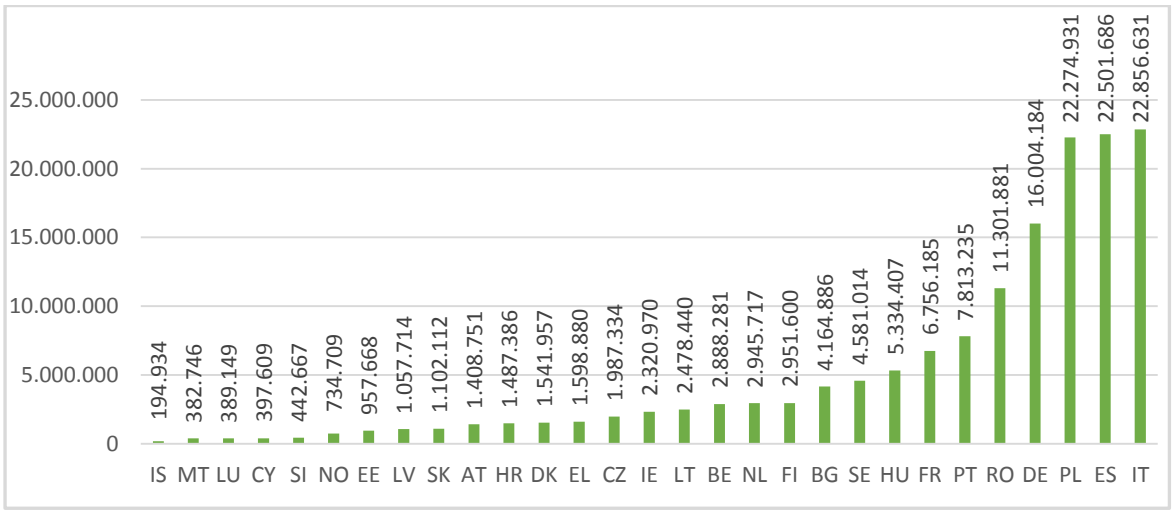
- la Commission a mis en place le groupe d'experts sur les communications d'urgence[37] afin de collaborer avec les États membres pour les soutenir dans ce processus. En outre, la Commission entend mener une étude pour définir des solutions techniques et réglementaires qui permettraient d'améliorer l'accès aux services d'urgence. La Commission s'appuiera sur sa dernière expérience, à la suite de la crise de la COVID-19, consistant en la mise en place d'une infrastructure numérique pour faciliter l'interopérabilité des applications mobiles nationales de recherche des contacts et de système d'alerte. Comme pour les applications de traçage, tous les utilisateurs finaux devraient pouvoir utiliser les applications nationales d'urgence utilisées dans leur pays dans un autre État membre de l'Union où ils se rendent;

- la Commission vise à garantir que tous les citoyens, notamment ceux qui voyagent dans l'Union européenne, bénéficient d'un accès effectif aux services d'urgence, notamment grâce à des solutions techniques harmonisées. À cette fin, la Commission prépare une initiative par acte délégué conformément au mandat visé à l'article 109, paragraphe 8, du CCEE.

[37] Décision de la Commission C(2020) 1133 du 3 mars 2020 instituant le groupe d'experts sur les communications d'urgence, voir également dans le registre des groupes d'experts de la Commission et autres entités similaires.

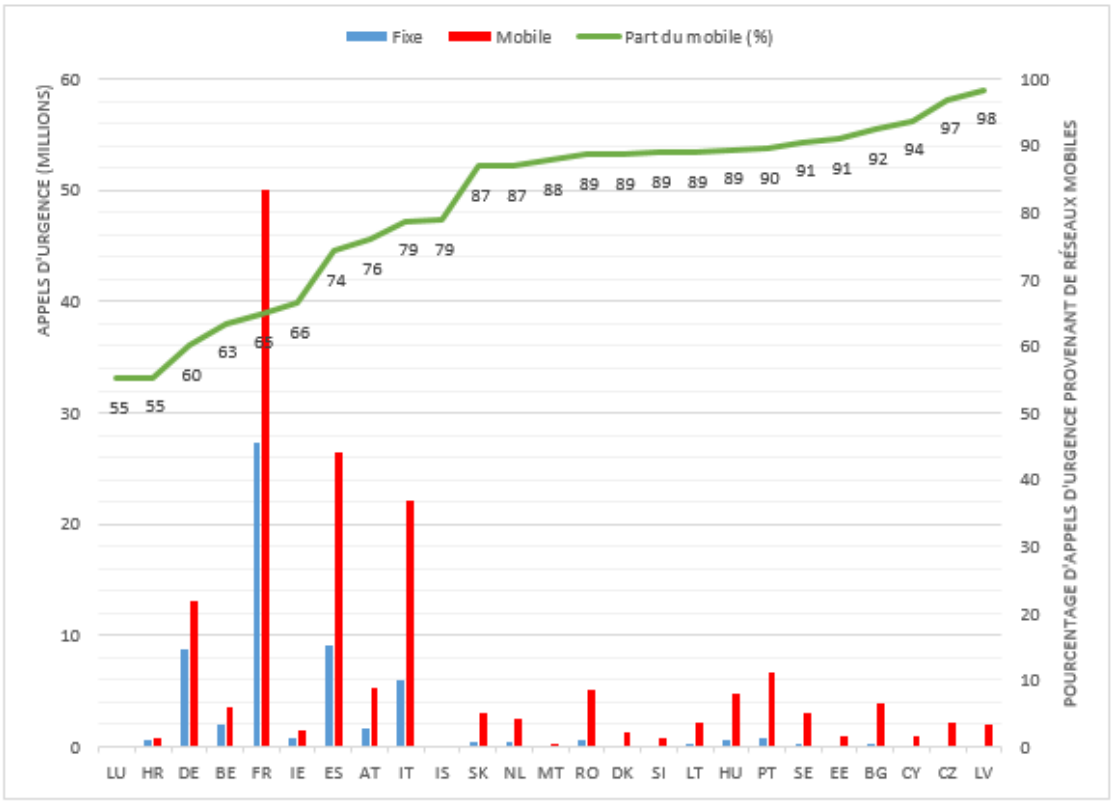
ANNEXE I – DONNEES STATISTIQUES SUR L'EFFICACITE DE LA MISE EN ŒUVRE DU «112»

Le nombre total d'appels dirigés vers le «112» en 2019 s'élevait à 149 928 021, tandis que le nombre total d'appels d'urgence s'élevait à 266 853 441.



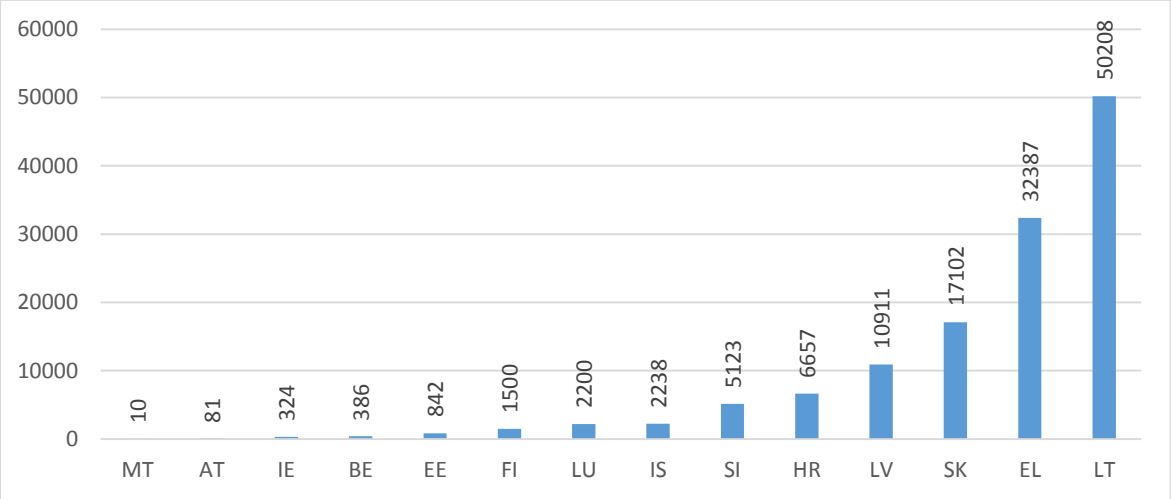
Graphique 7. Nombre d'appels vers le «112»

24 États membres[38] ont communiqué le nombre d'appels d'urgence provenant des réseaux fixes et mobiles au cours de la période de rapport.

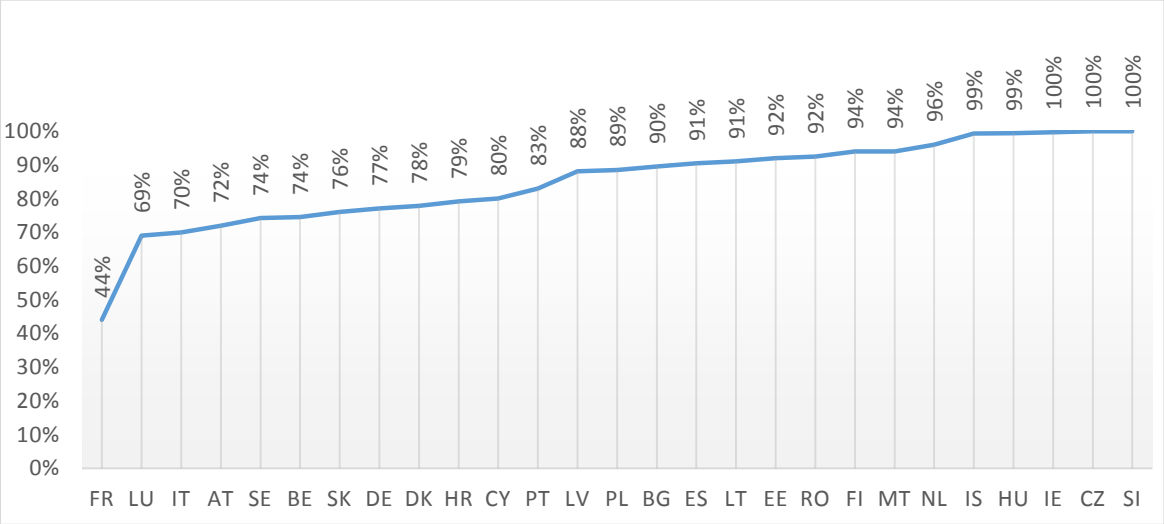


[38] Aucune donnée n'a été communiquée par la Finlande, la Grèce et la Pologne.

Graphique 8. Nombre d'appels d'urgence vers le «112» depuis les réseaux fixes et mobiles



Graphique 9. Communications d'urgence par SMS



Graphique 10. Pourcentage de réponses aux appels d'urgence dans un délai de 10 s

ANNEXE II – AUTRES MOYENS D'ACCES AUX SERVICES D'URGENCE DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION ET LES PAYS DE L'EEE

	Fonctionnalité disponible
	Fonctionnalité non disponible

	Moyens d'accès	Interactivité	Localisation de l'utilisateur	Sans enregistrement	Gratuité	Accès par itinérance	Itinérance gratuite	Nombre d'accès
AT	SMS au 0800 133 133							81
	Fax au 0800 133 133							0
	Courrier électronique							26
BE	SMS vers un numéro abrégé							386
	Application 112.be							Sans objet
	Fax au 112 ou au 101							Sans objet
BG	Application 112 Bulgaria							424
	Service en ligne							
CY	Fax au 1408 ou au 1409							Sans objet
	SMS au 112 (uniquement fournisseur Cyta)							Sans objet
	Application							Sans objet
	Courrier électronique à la police							Sans objet
	Service de relais d'accessibilité générale							Sans objet
CZ	SMS au 112							Sans objet
	Application							Sans objet
	Accès d'urgence en ligne							Sans objet
	Service de relais d'accessibilité générale							Sans objet
	Service de relais – appareils spécialisés (fixes)							Sans objet
	Courrier électronique							Sans objet
	Fax							Sans objet
DE	Fax au 112 ou au 100							Sans objet
	Service de relais							315
DK	SMS vers un numéro long							Sans objet
	Service de relais d'accessibilité générale							Sans objet

	Moyens d'accès	Interactivité	Localisation de l'utilisateur	Sans enregistrement	Gratuité	Accès par itinérance	Itinérance gratuite	Nombre d'accès
	Application d'urgence							Sans objet
EE	SMS au 112							15
EL	SMS au 112							Sans objet
	Courrier électronique							Sans objet
	Fax vers un numéro abrégé							Sans objet
ES	SMS régionaux vers des numéros longs							220
	Applications régionales d'urgence							1900
	Service de relais d'urgence spécialisé (appel vidéo)							100
	Services de relais d'urgence régionaux							2000
	Service de relais d'urgence spécialisé							350
	Application d'urgence							50
FI	SMS au 112							1500
	Application 112 Suomi							Sans objet
FR	SMS au 114							10 048
	Fax au 114							164
	Courrier électronique							Sans objet
	Application d'urgence							5 397
	Application en ligne							
HR	SMS au 112							17
	Fax au 112							0
HU	SMS au 112							30 263
	Application 112-SOS							
IE	SMS au 112							324
	Service de relais d'urgence spécialisé							Sans objet
	Service de relais d'accessibilité générale							Sans objet
IT	Application FlagMii							Sans objet
	Application Where ARE U							Sans objet
	Application d'urgence de la police							Sans objet
LT	SMS au 112							50 208
LU	SMS au 112 et au 113							Sans objet
	Applications GouvAlert et							Sans objet

	Moyens d'accès	Interactivité	Localisation de l'utilisateur	Sans enregistrement	Gratuité	Accès par itinérance	Itinérance gratuite	Nombre d'accès
	Echo 112							
	Appareils spécialisés fixes							Sans objet
	Courrier électronique							Sans objet
	Fax au 112							Sans objet
LV	SMS au 112							10 911
	Application d'urgence							Sans objet
MT	Application 112.mt							145
	Service en ligne 112.mt							
	SMS vers un numéro long							10
NL	Application d'urgence							Sans objet
	Accès d'urgence en ligne							Sans objet
	SMS au 112							Sans objet
	Service de relais d'urgence spécialisé							Sans objet
	Service de relais d'accessibilité générale							Sans objet
PL	Application Alarm 112							772
PT	SMS vers un numéro long							Sans objet
	Application d'urgence							Sans objet
RO	SMS au 113							51
SE	SMS au 112							138
	Appareils spécialisés fixes							0
	Service de relais général							Vidéo: 325, texte: 328
SI	SMS au 112							5 123
SK	SMS au 112							17 102
	Application 155.sk							141
IS	SMS au 112							2 238
	112 Döff et SOS Iceland							50
NO	SMS au 112.							Sans objet