



INSTITUT LUXEMBOURGEOIS
DE RÉGULATION

Projet de règlement

RELATIF AU BLOCAGE DES APPELS PROVENANT DE NUMÉROS GÉOGRAPHIQUES AU DÉPART D'UN PAYS AUTRE QUE LE GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Prise de position en réponse aux contributions soumises à la consultation
publique nationale CP/T23/5 du 07 août 2023 au 18 septembre 2023

Janvier 2024



17, rue du Fossé
Adresse postale
L-2922 Luxembourg

T +352 28 228 228
F +352 28 228 229
info@ilr.lu

www.ilr.lu

Table des matières

Table des matières.....	2
1. Introduction.....	3
2. Prise de position aux contributions des acteurs du marché	4
2.1. Rappel du contexte.....	4
2.2. Contribution des acteurs du marché	4
2.3. Prise de position de l'Institut	5
2.4. Modifications au projet de règlement.....	6

1. Introduction

L'augmentation des appels frauduleux ayant recours à des numéros géographiques luxembourgeois en provenance de l'étranger conduit l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après « Institut ») à adopter de nouvelles mesures afin d'accroître la protection des utilisateurs finaux.

Le présent document constitue la prise de position de l'Institut pour donner suite aux avis et commentaires reçus lors de la consultation publique nationale ouverte du 07 août 2023 au 18 septembre 2023 concernant le projet de règlement portant sur le projet de règlement relatif au blocage des appels provenant de numéros géographiques au départ d'un pays autre que le Grand-Duché de Luxembourg

(1) (référence : CP/T23/5).

L'Institut a reçu une contribution des acteurs du marché suivants :

- (2)
- Fédération des opérateurs télécom du Luxembourg (ci-après « OPAL ») ;
 - Microsoft Ireland Operations Limited (ci-après « Microsoft ») ;
 - Mixvoip S.A. (ci-après « Mixvoip ») ;
 - POST Technologies (ci-après « POST ») ;
- (3)
- NV Verizon Belgium Luxembourg S.A. (ci-après « Verizon ») ;
 - Twilio Ireland Limited (ci-après « Twilio »).

2. Prise de position aux contributions des acteurs du marché

2.1. Rappel du contexte

Les acteurs du marché ayant constaté une augmentation considérable des appels frauduleux utilisant des numéros géographiques luxembourgeois auprès de leurs clients, une réunion de travail entre les opérateurs intéressés et l'Institut a été organisée le 30 juin 2023.

Lors de cette réunion, les acteurs du marché ont demandé à l'Institut de prévoir une disposition qui les autorise à bloquer de tels appels présentant comme identifiant un numéro géographique luxembourgeois.

- (4) Considérant que les numéros géographiques visés à l'article 1er paragraphe 18 du règlement modifié 14/174/ILR du 14 juillet 2014 portant sur les règles relatives à la numérotation, sur le plan national de numérotation et sur les redevances relatives aux ressources de numérotation (ci-après « Règlement 14/174/ILR ») sont par définition des numéros destinés à une utilisation exclusive sur le territoire national, l'Institut a, dans son projet de règlement initial, décidé d'empêcher l'utilisation de numéros géographiques en dehors du territoire national en obligeant les opérateurs fournissant des services de terminaison d'appel fixe et/ou mobile de bloquer les appels provenant de numéros géographiques luxembourgeois au départ d'un pays autre que le Grand-Duché de Luxembourg.
- (5)
- (6)

2.2. Contribution des acteurs du marché

Dans leur contribution, les acteurs du marché se prononcent contre un blocage général et obligatoire des appels provenant de numéros géographiques luxembourgeois au départ d'un pays autre que le Grand-Duché de Luxembourg.

Les principales raisons soulevées sont regroupées ci-dessous :

- Risque de bloquer du trafic légitime ainsi que des fonctionnalités légitimes et innovatrices, tel que :
 - (7) ○ Le transfert et/ou renvoi d'appels ;
 - (8) ○ Les appels provenant du et destinés au même pays, mais qui transitent par des routes internationales. Ces appels risquent d'être bloqués parce que l'opérateur de passerelle internationale du pays de terminaison ne peut pas vérifier si un numéro d'appel national entrant est le véritable initiateur de l'appel ;
 - La fonctionnalité « 2 CLI (*Calling Line Identification*¹) », c'est-à-dire un appel international a priori légitime qui utilise une CLI de présentation nationale : Nombreuses entreprises internationales ont établi leurs centres d'appel dans un pays différent de celui dans lequel elles fournissent le service. Un appel provenant d'un centre d'appel établi dans un pays autre que celui dans lequel le service est fourni risque donc d'être bloqué ;
 - Le fait d'avoir un « nœud unique » pour différents pays : Afin d'améliorer l'efficacité de leur réseau, certains opérateurs centralisent diverses fonctionnalités telles que le filtrage et le blocage dans un « nœud unique » prenant en charge plusieurs pays, ce qui peut créer confusion entre les appels nationaux et internationaux ;
 - Le trafic provenant de « *Communications Platform as a Service (Cpaas)* » ou encore l'usage de « *Cloud-based conferencing* » : Les services de conférences basés sur le cloud, tel que Microsoft Teams Meeting, sont des services à vocation internationale et peuvent, pour des

¹ Identification de la ligne appelante

raisons légitimes, afficher une CLI luxembourgeoise sur les appels acheminés vers le Luxembourg via des lignes internationales. Les caractéristiques d'une architecture « cloud » font que les appels à partir de par exemple Microsoft Teams sont traités par des centres de données européens situés en dehors du Luxembourg. Ainsi, lorsque le média retourne au Luxembourg depuis le centre de données où il a été traité, les opérateurs de réseau au Luxembourg sont susceptibles de percevoir ces appels comme du trafic international, même si l'appel a été initié par et s'est terminé auprès d'un utilisateur au Luxembourg.

- Risque de discrimination potentielle envers les appels Wi-Fi mobile à l'étranger ;
- Des problèmes de fonctionnalité opérationnelle sur les réseaux qui pourraient entraîner d'importants blocages d'appels : les opérateurs pourraient, par exemple, nationaliser par erreur des numéros d'appel qu'ils envoient sur une liaison internationale ;
- Des solutions harmonisées au niveau européen/international existent et sont plus efficaces : l'« *Electronic Communications Committee (ECC)* » est notamment en train d'élaborer des recommandations pour traiter les appels vocaux internationaux entrants avec des numéros E.164 nationaux suspectés d'être falsifiés ;
- D'autres solutions plus proportionnelles telles que le « *STIR/SHAKEN*² » existent.

POST propose de modifier l'article 1^{er} de la façon suivante : « Le premier opérateur national réceptionnant, soit en vue de transit, soit de terminaison. Les opérateurs fournissant des services de terminaison d'appel fixe bloqué [...]. » Selon POST, la responsabilité du blocage doit incomber au premier opérateur national A réceptionnant les appels internationaux entrants. Ceci pour permettre à l'opérateur B qui termine l'appel d'être en mesure de déterminer le caractère frauduleux ou légitime de l'appel.

Mixvoip s'interroge sur la définition exacte du terme « *international* », se référant aux employés des entreprises internationales qui se sont installées au Luxembourg, mais qui hébergent leurs (9) infrastructures informatiques et de téléphonie en dehors du Luxembourg, et se référant en particulier aux fournisseurs de Cloud-PBX qui sont installés dans les centres de données internationaux.

2.3. Prise de position de l'Institut

L'Institut souligne tout d'abord que le fait de reprendre certaines des positions des acteurs du marché ci-avant ne signifie pas qu'il partage les avis y exprimés. À plus forte raison, ceci ne signifie pas que l'Institut considère que l'ensemble des pratiques invoquées pour s'opposer à l'approche projetée sont légitimes et conformes à la législation nationale ou internationale en matière de numérotation. En particulier, ceci ne saurait préjuger sur les positions futures de l'Institut au regard du traitement d'appels provenant de numéros géographiques à l'origine d'un pays autre que le Grand-Duché de Luxembourg.

L'introduction de mécanismes visant à prévenir les appels frauduleux comme le STIR/SHAKEN proposé par certains répondants est actuellement à l'étude dans le cadre de la refonte du plan national de numérotation. Il convient de rappeler que l'approche proposée dans le projet de règlement sous analyse visait à apporter une réponse rapide et simple aux attentes exprimées par les opérateurs lors de la réunion précitée du 30 juin 2023, et notamment à la problématique croissante des appels frauduleux ayant recours à des numéros géographiques au départ d'un pays autre que le Grand-Duché de Luxembourg.

Dans la mesure où un certain nombre d'arguments invoqués par les acteurs du marché dans le cadre de la consultation concernaient le blocage de numéros mobiles, l'Institut souligne que le présent règlement ne vise que les numéros fixes et que les numéros mobiles sont exclus du champ d'application du règlement.

² Secure Telephone Identity Revisited/Signature based Handling of Asserted information using toKENS

L'Institut prend note des arguments soulevés par les acteurs du marché et comprend qu'un blocage général et obligatoire tel qu'envisagé dans le projet de règlement risque d'entraver des appels entrants jugés légitimes et des pratiques commerciales a priori licites.

Dans la mesure où les opérateurs doivent assurer une connectivité de bout à bout conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, l'Institut comprend leur demande d'avoir la possibilité de bloquer des appels frauduleux. L'Institut considère que ceci est justifié en vue de protéger les utilisateurs finaux, et en particulier les consommateurs.

Il convient ainsi d'assurer aux acteurs du marché une flexibilité suffisante pour identifier le trafic légitime et pour bloquer le trafic illégitime. Ainsi, l'opérateur devrait être en mesure de bloquer le trafic s'il considère disposer de suffisamment d'éléments qui laissent conclure que des appels provenant de numéros géographiques au départ d'un pays autre que le Grand-Duché de Luxembourg poursuivent des objectifs frauduleux.

L'Institut décide ainsi de modifier son projet de règlement afin d'autoriser et non d'obliger les opérateurs à bloquer les appels provenant de numéros géographiques luxembourgeois au départ d'un pays autre que le Grand-Duché de Luxembourg.

Compte tenu du fait que les opérateurs pourront alors décider de bloquer ou non des appels provenant de numéros géographiques luxembourgeois au départ d'un pays autre que le Grand-Duché de Luxembourg, il est évident qu'ils portent la responsabilité en cas de blocage injustifié d'appels.

Dans la mesure où la modification visée conduit à un changement d'approche, laissant à l'opérateur fournissant les services de terminaison d'appel la charge de décider s'il bloque ou non un appel, il convient de prévoir des moyens pour permettre aux personnes concernées (opérateurs du départ des appels) d'intervenir auprès de l'opérateur fournissant la terminaison d'appel pour mettre un terme au blocage des appels au cas où celui-ci s'avérerait injustifié.

Compte tenu du fait que la décision de bloquer des appels peut être lourde de conséquences pour les clients aussi bien de l'opérateur fournissant des services de terminaison d'appel fixe ou mobile que pour ceux de l'opérateur au départ de l'appel concerné, il convient de prévoir que les contestations y relatives soient réglées dans les meilleurs délais et dans tous les cas de figure endéans un délai ne dépassant pas les 48 heures à compter de l'introduction de la demande de mettre un terme au blocage.

Des litiges dans cette matière peuvent être soumis à l'Institut conformément à l'article 30 de la Loi de 2021.

(20)

2.4. Modifications au projet de règlement

Au vu de ce qui précède, l'Institut modifie l'article 1^{er} du projet de règlement comme suit : « Les opérateurs fournissant des services de terminaison d'appel fixe et/ou mobile peuvent bloquer ~~bloquent~~ les appels provenant de numéros géographiques luxembourgeois au départ d'un pays autre que le Grand-Duché de Luxembourg, s'ils disposent de suffisamment d'éléments qui leur permettent de déduire que ceux-ci poursuivent des objectifs frauduleux. Ils en portent l'entière responsabilité. »

Au vu du besoin éventuel de mettre un terme au blocage au cas où il s'avérerait injustifié, il convient d'y ajouter un nouvel article 2 ayant la teneur suivante : « (1) Au cas où un opérateur offrant le service de départ d'appel serait d'avis que le blocage d'appel est injustifié, il contacte l'opérateur fournissant le service de terminaison d'appel fixe et/ou mobile pour demander à ce qu'il soit mis fin au blocage des appels provenant du/des numéro(s) géographique(s) concerné(s) et lui fournit tous les éléments justificatifs nécessaires. (2) L'opérateur fournissant des services de terminaison d'appel fixe et/ou mobile analyse les éléments justificatifs qui lui ont été fournis dans les meilleurs délais et prend une décision y relative dans un délai de maximum 48 heures à compter de la demande de déblocage des appels en provenance des numéros

géographiques

concernés.

(3) Des litiges relatifs au blocage d'appels provenant de numéros géographiques luxembourgeois au départ d'un pays autre que le Grand-Duché de Luxembourg peuvent être soumis à l'Institut conformément l'article 30 de la loi du 17 décembre 2021 sur les réseaux et les services de communications électroniques. »