

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Les communications électroniques

Hocepied, Christian; QUEECK, Robert

Published in:

Revue du Droit des Technologies de l'information

Publication date:

2024

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):

Hocepied, C & QUEECK, R 2024, 'Les communications électroniques: règlement (UE) 2022/612 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union (règlement (UE) 2022/612 Itinérance IV)', *Revue du Droit des Technologies de l'information*, numéro 92-93, pp. 244-253.

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.

« équipements radioélectriques » prévoit notamment que les équipements ne portent pas atteinte au réseau ou à son fonctionnement ni ne font une mauvaise utilisation des ressources du réseau, provoquant ainsi une détérioration inacceptable du service, comportent des sauvegardes afin d'assurer la protection des données à caractère personnel et de la vie privée des utilisateurs et des abonnés ; sont compatibles avec certaines caractéristiques assurant la protection contre la fraude et avec certaines caractéristiques permettant d'accéder aux services d'urgence¹⁶³⁵.

588. Mesures visant les exigences essentielles et adoptées pendant la période couverte par la présente chronique. Dans la période couverte par la présente chronique, le règlement délégué (UE) 2022/30 exigences essentielles a complété la directive 2014/53/UE équipements radioélectriques en indiquant comment les fabricantes doivent, dans la conception des équipements, appliquer et respecter les exigences essentielles visées à l'article 3, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, d), e) et f), de la directive 2014/53/UE équipements radioélectrique¹⁶³⁶, vu que « la protection du réseau ou de son fonctionnement contre les dommages, la protection des données à caractère personnel et de la vie privée de l'utilisateur et de l'abonné et la protection contre la fraude sont des éléments qui contribuent à la protection contre les risques en matière de cybersécurité »¹⁶³⁷.

La directive (UE) 2022/2380 chargeur universel (qui sera abordée *infra*, section E) a modifié l'exigence essentielle de l'article 3, paragraphe 3, alinéa 1, a), de la directive 2014/53/UE équipements radioélectriques par rapport à des accessoires autres que les dispositifs de charge¹⁶³⁸.

B. Règlement (UE) 2022/612 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union (règlement (UE) 2022/612 Itinérance IV)

Christian HOCEPIED et Robert QUECK¹⁶³⁹

1. Contexte et articulation avec d'autres instruments

589. Système en vigueur depuis 2017. Un client d'un opérateur mobile qui utilise son téléphone mobile lors d'un déplacement dans un autre État se retrouve en situation d'« itinérance » sur le réseau d'un opérateur mobile du pays concerné, qui facture des frais d'utilisation de son réseau à l'opérateur d'origine du client. Depuis le 15 juin 2017, en application du règlement (CE) 717/2007

¹⁶³⁵ Art. 3, § 3, d)-h), de la directive 2014/53/UE équipements radioélectriques.

¹⁶³⁶ Art. 1^{er} et 2^e du règlement délégué (UE) 2022/30 de la Commission du 29 octobre 2021 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, pts d), e) et f), de cette directive, *J.O.U.E.*, L 7/6, 12 janvier 2022, ELI : http://data.europa.eu/eli/reg_del/2022/30/oj, ELI texte consolidé non encore disponible, modifié par le règlement délégué (UE) 2023/2444 de la Commission du 20 juillet 2023 modifiant le règlement délégué (UE) 2022/30 en ce qui concerne la date d'application des exigences essentielles applicables aux équipements radioélectriques et rectifiant ledit règlement, *J.O.U.E.*, L 2023/2444, 27 octobre 2023, ELI : http://data.europa.eu/eli/reg_del/2023/2444/oj (ci-après « règlement délégué (UE) 2022/30 exigences essentielles »).

¹⁶³⁷ Cons. 1^{er} du règlement délégué (UE) 2022/30 exigences essentielles.

¹⁶³⁸ Art. 1^{er}, 1), a), de la directive (UE) 2022/2380 chargeur universel.

¹⁶³⁹ Christian Hocepiéd est chercheur senior au Centre de Recherche Information, Droit et Société (CRIDS/NaDI) de l'Université de Namur. Robert Queck est Vice-Président du Medienrat de la Communauté germanophone et directeur de l'unité de recherches « communications électroniques » du CRIDS. Les auteurs s'expriment exclusivement à titre personnel et n'engagent en aucun cas les institutions auxquelles ils appartiennent.

itinérance I tel que progressivement amendé¹⁶⁴⁰, les opérateurs de l'UE sont obligés de facturer à leurs utilisateurs chaque minute de voix, SMS ou Mo consommé en déplacement sur le réseau d'un opérateur d'un autre pays de l'espace économique européen (pays membres de l'Union européenne, Islande, Liechtenstein et Norvège) dans les mêmes conditions que dans leur pays d'origine : c'est le principe du « *roam like at home* » (déjà mentionné *supra*, section A).

590. Mesures d'accompagnement. La fourniture du service d'itinérance ayant un coût qui ne pouvait plus être répercuté dans les tarifs de détail, le règlement itinérance prévoyait des mesures d'accompagnement, nécessaires à l'équilibre général du dispositif, afin de permettre aux opérateurs d'appliquer les nouvelles dispositions et d'éviter les abus ou la remise en cause de leur structure tarifaire domestique. Ces mesures d'accompagnement sont précisées dans le règlement d'exécution (UE) 2016/2286 de la Commission du 15 décembre 2016 « fixant des règles détaillées relatives à l'application de la politique d'utilisation raisonnable, à la méthode pour évaluer la viabilité de la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail et aux informations que le fournisseur de services d'itinérance doit transmettre aux fins de cette évaluation » (ci-après « règlement d'exécution (UE) 2016/2286 utilisation raisonnable »)¹⁶⁴¹. Ce règlement d'exécution précise notamment les conditions dans lesquelles les opérateurs mobiles de l'espace économique européen (EEE) peuvent fixer une limite d'usage raisonnable pour chaque client au-delà de laquelle seront facturés des frais aux clients. Il précise également les circonstances particulières et exceptionnelles dans lesquelles ces opérateurs peuvent solliciter l'autorisation de facturer des frais supplémentaires afin de

¹⁶⁴⁰ Voy. Commission européenne, proposition de règlement concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union (refonte, COM(2021) 85 final, 24 février 2021 : « L'UE a adopté les premières dispositions visant à introduire une approche commune pour réguler l'itinérance [...] par le règlement (CE) n° 717/2007. En 2009, [...] la période d'application en a été prolongée et leur champ d'application étendu. Par la suite, le règlement (UE) n° 531/2012 [...] a modifié les règles précédentes en abaissant les prix d'itinérance pour les appels et les SMS et en plafonnant les prix des données en itinérance dans l'ensemble de l'UE. Le règlement (UE) 2015/2120 a modifié le règlement (UE) n° 531/2012 et exigé la suppression des frais d'itinérance au détail supplémentaires dans l'UE à partir du 15 juin 2017 [...] » (cons. 3-4) :

Règlement (CE) n° 717/2007 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2007 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de la Communauté, *J.O.U.E.*, L 171/32, 29 juin 2007, ELI : <http://data.europa.eu/eli/reg/2007/717/oj> (ci-après « règlement (CE) 717/2007 itinérance I »), amendé par le règlement (CE) n° 544/2009 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 modifiant le règlement (CE) n° 717/2007 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile à l'intérieur de la Communauté et la directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, *J.O.U.E.*, L 167/12, 29 juin 2009, ELI : <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/544/oj> (ci-après « règlement (CE) 544/2009 itinérance II ») et abrogé par le règlement (UE) n° 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 (refonte), *J.O.U.E.*, L 172/10, 30 juin 2012, ELI : <http://data.europa.eu/eli/reg/2012/531/oj>, ELI texte consolidé : ELI : <http://data.europa.eu/eli/reg/2012/531/2017-06-15> (ci-après « règlement itinérance III ») tel que modifié par le règlement (UE) 2015/2120 internet ouvert et par le règlement (UE) 2017/920 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant le règlement (UE) n° 531/2012 en ce qui concerne les règles applicables aux marchés de gros de l'itinérance, *J.O.U.E.*, L 147/1, 9 juin 2017, ELI : <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/920/oj>.

¹⁶⁴¹ *J.O.U.E.*, L 344/46, 17 décembre 2016, ELI : http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2016/2286/oj, ELI version consol. : http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2016/2286/2019-03-13, modifié par le règlement d'exécution (UE) 2019/296 de la Commission du 20 février 2019 rectifiant certaines versions linguistiques du règlement d'exécution (UE) 2016/2286 fixant des règles détaillées relatives à l'application de la politique d'utilisation raisonnable, à la méthode pour évaluer la viabilité de la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail et aux informations que le fournisseur de services d'itinérance doit transmettre aux fins de cette évaluation, *J.O.U.E.*, L 50/4, 21 février 2019, ELI : http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2019/296/oj.

garantir la viabilité de leur modèle tarifaire national. Le règlement d'exécution continuera de s'appliquer jusqu'à la date d'application d'un nouvel acte d'exécution adopté en vertu du nouveau règlement¹⁶⁴².

2. *Champ d'application et objectifs*

591. Prorogation pendant 10 années de la réglementation de l'itinérance. Le règlement (UE) 2022/612 itinérance IV a prolongé jusqu'en 2032 les obligations pesant sur les opérateurs mobiles de l'UE en vertu du règlement (UE) 531/2012 itinérance III qui expirait le 30 juin 2022.

Le règlement « itinérance » prévoit en outre des obligations supplémentaires pour les opérateurs mobiles :

- assurer à leurs clients des services d'itinérance aux mêmes conditions en termes de qualité de service que celles offertes dans le contrat au niveau national, à condition que la même génération de réseaux et de technologies de communications mobiles soit disponible sur le réseau visité¹⁶⁴³. Les utilisateurs pourront ainsi bénéficier de la connectivité 5G en itinérance, s'ils y ont accès dans leur pays d'origine et que le réseau 5G est opérationnel dans le pays visité ;
- à cette fin, informer leurs abonnés de la qualité de service (Quality of Services) qu'ils peuvent escompter en itinérance, en publiant les informations pertinentes sur leurs sites Web et en mettant à jour les informations reprises dans les contrats¹⁶⁴⁴ ;
- informer leurs abonnés des frais éventuels liés aux services d'appel à valeur ajoutée (proposés notamment par les centres d'assistance, les compagnies d'assurances ou les compagnies aériennes)¹⁶⁴⁵ ;
- prendre des mesures pour protéger leurs abonnés contre les frais engendrés par une itinérance involontaire pour les utilisateurs de services d'itinérance non réglementés, notamment à bord des navires ou des aéronefs¹⁶⁴⁶. Les opérateurs doivent informer leurs abonnés des tarifs applicables par SMS et doivent proposer à leurs abonnés des solutions pour éviter des coûts imprévus ;
- arrêter automatiquement, sauf demande contraire de l'abonné, le service d'itinérance quand un plafond de dépenses prédéterminé (50 EUR hors TVA) est atteint (ce plafond s'applique également à l'itinérance en dehors de l'UE)¹⁶⁴⁷ ;
- assurer que l'accès aux services d'urgence est gratuit (y compris la localisation de l'appel) et informer leurs abonnés en itinérance des numéros d'appels d'urgence dès qu'ils entrent dans un État membre de l'UE¹⁶⁴⁸.

592. Objectif principal – baisse progressive des tarifs de gros. La modification principale apportée par le règlement (UE) 2022/612 itinérance IV est cependant la baisse progressive des

¹⁶⁴² Voy. art. 7, § 5, du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

¹⁶⁴³ Voy. art. 4, § 2, du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

¹⁶⁴⁴ Voy. art. 8, § 3, c, du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

¹⁶⁴⁵ Voy. art. 13, § 1^{er}, b, du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

¹⁶⁴⁶ Voy. art. 1^{er}, 2^e, et art. 13, § 6, règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

¹⁶⁴⁷ Voy. art. 14, § 4, 2^e al., du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

¹⁶⁴⁸ Voy. art. 12 et 15 du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

plafonds fixés pour la facturation de gros entre opérateurs des appels téléphoniques, des SMS et du trafic de données fournis aux abonnés en itinérance sur leurs réseaux¹⁶⁴⁹. Par exemple, pour les données, le plafond tarifaire (hors TVA) en vigueur au moment de l'expiration du règlement « itinérance » était de 2,50 EUR par Go. Le plafond est ramené à 2,00 EUR par Go du 1^{er} juillet au 31 décembre 2022, à 1,80 EUR du 1^{er} janvier au 31 décembre 2023, à 1,55 EUR du 1^{er} janvier au 31 décembre 2024, à 1,30 EUR du 1^{er} janvier au 31 décembre 2025, à 1,10 EUR du 1^{er} janvier au 31 décembre 2026 et à 1,00 EUR à partir du 1^{er} janvier 2027. La Commission européenne affirme avoir fixé les plafonds tarifaires entre opérateurs à un niveau permettant à ces derniers de récupérer le coût de la fourniture de services d'itinérance et maintenant les incitations à investir dans les réseaux¹⁶⁵⁰. Les nouveaux plafonds ont une influence sur le plafond en volume¹⁶⁵¹ que les opérateurs peuvent appliquer sur la consommation de données en itinérance dans le cadre de leur politique d'utilisation raisonnable applicables aux formules à volume non limité de données¹⁶⁵².

3. Principales règles et exigences

593. Réglementation du marché de gros. Le règlement (UE) 2022/612 itinérance IV :

- oblige les opérateurs de réseaux mobiles à satisfaire toutes les demandes raisonnables d'accès de gros aux services d'itinérance, en permettant notamment au fournisseur de services

¹⁶⁴⁹ « Les coûts de la fourniture en gros de services d'itinérance, y compris les coûts associés et communs, ont été estimés sur la base de plusieurs sources. Une source était un modèle général de calcul des coûts pour les services d'itinérance en gros utilisé aux fins du processus de réexamen, qui estimait les coûts supportés par un opérateur efficace lorsqu'il fournit des services d'itinérance en gros [...]. Le modèle de calcul des coûts était alimenté par des données soumises par les opérateurs et était ensuite confirmé par les autorités de régulation nationales compétentes. [...] L'évaluation des coûts s'est également fondée sur les prix de gros actuels des services d'itinérance dans l'Union et a tenu compte des prévisions concernant la future adoption de technologies de réseau mises à jour, conformément aux indications fournies par l'ORECE dans ses avis (cons. 40 du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV). Pour le modèle de coûts, voy. rapport d'Axon Partners, Finalisation of the mobile cost model for roaming and the delegated act on a single EU-wide mobile voice call termination, Office of publications, July 2019, SMART 2017/0091, disponible sur : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/node/1623>.

¹⁶⁵⁰ Commission européenne, « La Commission propose un nouveau règlement pour garantir que les voyageurs de l'UE continuent à bénéficier de la gratuité de l'itinérance », communiqué de presse du 24 février 2021, IP/21/653, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_653.

¹⁶⁵¹ Le nombre de gigaoctets pouvant être utilisé au tarif national est au moins égal au montant de la redevance mensuelle (TVA comprise) divisée par le plafond du coût de gros (hors TVA), multiplié par deux. Cette multiplication est justifiée au considérant 13 du règlement d'exécution : « L'application d'un coefficient multiplicateur de deux reflète correctement le fait que, souvent, les opérateurs négocient des tarifs de gros des services de données en itinérance en dessous des plafonds applicables et que les clients ne consomment pas l'intégralité du volume de données prévu par leur formule tarifaire ». Le prix de la redevance mensuelle HT est celui qui correspond aux services voix, SMS et internet mobile. Si ces services mobiles sont groupés avec d'autres services (ex : offre couplée fixe-mobile) ou des terminaux, le prix HT pris en compte est celui qui n'inclut pas ces services supplémentaires (voy. art. 4, § 2, al. 2, règlement d'exécution (UE) 2016/2286 utilisation raisonnable).

¹⁶⁵² Définie à l'article 2, c), du règlement d'exécution (UE) 2016/2286 utilisation raisonnable comme : « une formule tarifaire prévoyant la fourniture d'un ou plusieurs services mobiles au détail, qui ne limite pas le volume de services de données mobiles au détail inclus contre paiement d'une redevance périodique fixe ou pour laquelle le prix national unitaire de ces services de données mobiles au détail, obtenu en divisant le prix de détail national global, hors TVA, des services mobiles pour l'ensemble de la période de facturation considérée par le volume total de services de données mobiles au détail disponible sur le plan national, ne dépasse pas le prix de gros maximal réglementé de l'itinérance visé à l'article 12 du règlement (UE) n° 531/2012 ».

CHRONIQUE DE LÉGISLATION

- d'itinérance de répliquer les services mobiles au détail proposés au niveau national lorsqu'il est techniquement possible de le faire sur le réseau visité¹⁶⁵³ ;
- interdit aux opérateurs de refuser les demandes d'accès de gros aux services d'itinérance en dehors de critères objectifs, tels que la faisabilité technique et l'intégrité du réseau. Les considérations commerciales ne peuvent motiver le refus de demandes d'accès de gros aux services d'itinérance¹⁶⁵⁴ ;
 - oblige les opérateurs de réseaux mobiles à publier une offre de référence tenant compte des lignes directrices de l'ORECE¹⁶⁵⁵, qu'ils transmettent à l'entreprise demandant l'accès de gros aux services d'itinérance¹⁶⁵⁶ ;
 - limite les frais de gros facturés entre opérateurs. Le règlement fixe des plafonds tarifaires, abaissés progressivement jusqu'à son expiration¹⁶⁵⁷.

594. Réglementation du marché de détail : transparence vis-à-vis des utilisateurs. Par ailleurs, les opérateurs de réseaux mobiles doivent :

- permettre l'utilisation en itinérance dans l'EEE des volumes d'appels et de SMS inclus dans les offres souscrites par leurs utilisateurs aux conditions nationales¹⁶⁵⁸ ;
- assurer à leurs abonnés en itinérance un accès aux réseaux les plus rapides à l'étranger, tout comme cela leur est possible à domicile ;
- éviter les retards excessifs dans les basculements entre réseaux lors du franchissement des frontières à l'intérieur de l'UE¹⁶⁵⁹ ;
- envoyer un message d'information « automatiquement, gratuitement et dans les meilleurs délais » à leurs usagers chaque fois qu'ils se retrouvent en situation d'itinérance au sein de l'EEE sur :
 - la tarification détaillée des communications voix et SMS,
 - le risque potentiel de se voir facturer un prix plus élevé en cas d'utilisation de services à valeur ajoutée,
 - les tarifs du service de données dès qu'il est utilisé en itinérance et la possibilité de renoncer, manuellement et instantanément, à l'itinérance sur les réseaux non terrestres en activant le mode avion ou à travers d'autres réglages sur leur appareil. Cette information doit couvrir, le cas échéant, l'éventuelle politique d'utilisation raisonnable appliquée par l'opérateur ;
- ainsi qu'un message automatique
 - informant les utilisateurs qu'ils peuvent accéder gratuitement aux services d'urgence en appelant le 112 et comprenant également un lien permettant d'accéder gratuitement à une page internet dédiée accessible aux personnes handicapées, qui donne des informations sur d'autres moyens d'accéder aux services d'urgence. Sont incluses dans le message des informations sur les applications mobiles d'alerte du public déployées dans l'État membre visité ;

¹⁶⁵³ Voy. art. 3, § 1^{er}, du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

¹⁶⁵⁴ Art. 3, § 2, du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

¹⁶⁵⁵ BEREC Guidelines on the application of Article 3 of Regulation (EU) 2022/612 of 6 April 2022 on roaming on public communications networks within the Union (Wholesale Roaming Guidelines), BoR (22) 147, 30 septembre 2022.

¹⁶⁵⁶ Art. 3, § 5, du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

¹⁶⁵⁷ Art. 9-11 du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

¹⁶⁵⁸ Art. 4, § 1^{er}, du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

¹⁶⁵⁹ Art. 4, § 2, 2^e al., du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

- avertissant les utilisateurs quand 80 %, puis 100 % de la limite de consommation est atteinte. Au-delà de cette limite, le téléchargement de données en itinérance doit être verrouillé par l'opérateur, sauf demande expresse de la part de l'utilisateur.

595. Une condition imposée sur le marché de détail : le principe de l'usage raisonnable.

D'autre part, les opérateurs de réseaux mobiles peuvent définir une limite d'utilisation de l'internet mobile en dehors du territoire national dans le cas de forfaits illimités ou particulièrement généreux¹⁶⁶⁰. Au-delà de ce seuil « d'usage raisonnable » défini par l'opérateur, ce dernier peut facturer des frais supplémentaires pour la consommation d'internet mobile par rapport au tarif national. Le montant maximum de ces frais supplémentaires reste encadrée par le règlement d'exécution. La *ratio legis* de cette exception au principe de l'itinérance aux conditions nationales est de permettre aux opérateurs de maîtriser leurs coûts de gros résultant de la facturation par les opérateurs mobiles étrangers concernés de l'utilisation de données et, *in fine*, d'éviter une hausse des tarifs des forfaits domestiques.

596. Encadrement des politiques d'usage raisonnable. Comme le règlement (UE) 2022/612 itinérance IV maintient¹⁶⁶¹ l'application du règlement d'exécution (UE) 2026/2286 utilisation raisonnable jusqu'à l'adoption d'un nouvel acte d'exécution, les opérateurs peuvent continuer d'appliquer une surfacturation en cas d'utilisation abusive ou anormale des services en itinérance dans les conditions prévues par le règlement d'exécution de 2016 et en particulier dans le respect des garanties que ce règlement prévoit pour les utilisateurs. Avant d'appliquer une telle surfacturation, les opérateurs doivent observer la consommation de l'utilisateur concerné durant au moins 4 mois. Au cours de cette période, l'utilisateur : (i) doit avoir passé davantage de jours en itinérance dans les pays de l'EEE que dans le pays de l'opérateur d'origine¹⁶⁶² (ou en itinérance en dehors de l'EEE) et (ii) les volumes de services mobiles consommés lors de déplacements dans les pays de l'EEE doivent excéder les volumes de services mobiles consommés dans le pays d'origine ou en itinérance en dehors de l'EEE. En outre, l'opérateur doit informer l'utilisateur préalablement à l'application de la surfacturation et lui indiquer qu'il doit retrouver, dans un délai de 15 jours, un profil d'usage normal de l'itinérance (présence ou consommation plus importante au niveau national qu'en itinérance). Au-delà de ce délai, l'opérateur peut appliquer une surfacturation aux usages en itinérance dans l'EEE effectués après l'alerte émise, toutefois plafonnée au montant des plafonds fixés par le règlement pour l'achat du service de gros correspondant, pour les appels en itinérance reçus, plafonné aux montants du tarif de terminaison d'appel vocal mobile fixés conformément à l'article 75 du Code européen¹⁶⁶³.

597. Démonstration de liens stables. L'opérateur peut également continuer d'exiger de l'utilisateur, comme prévu dans le règlement d'exécution, de lui fournir des justificatifs de résidence ou de liens stables¹⁶⁶⁴ avec le pays de l'offre. Ceci vise à éviter que des clients

¹⁶⁶⁰ Art. 5 du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

¹⁶⁶¹ Art. 7, § 5, du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

¹⁶⁶² Une seule connexion dans la journée suffit à considérer cette journée comme une journée passée dans le pays d'origine, même si le client s'est déplacé dans un pays de l'EEE au cours de la journée (art. 4, § 4, al. 6, du règlement délégué (UE) 2021/654 tarifs de terminaison).

¹⁶⁶³ Art. 8, § 1^{er}, du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

¹⁶⁶⁴ « Liens stables » avec un État membre signifie « une présence sur le territoire de ce dernier, résultant d'un emploi non temporaire et à temps complet, y compris celui des travailleurs frontaliers, de relations contractuelles durables

étrangers achètent des offres dans les pays où les tarifs sont les plus bas pour les utiliser ensuite en itinérance permanente dans leur pays d'origine. Si le client n'est pas en mesure de démontrer un lien stable avec le territoire d'activité de l'opérateur, il peut se voir appliquer une surfacturation systématique de ses usages en itinérance dans l'EEE, quand bien même son utilisation des services d'itinérance serait « normale » selon la formule mentionnée ci-dessus.

598. Viabilité du modèle tarifaire national. Enfin, le règlement (UE) 2022/612 itinérance IV reprend la possibilité pour les opérateurs de demander l'autorisation à l'autorité de réglementation nationale (ARN) de facturer des frais d'itinérance supplémentaires afin de garantir la viabilité de leur modèle tarifaire national¹⁶⁶⁵. Pour être éligibles au dispositif d'exemption, les opérateurs demandeurs doivent démontrer qu'ils subiraient un déficit supérieur en valeur absolue à 3 % de leur marge sur les services mobiles du fait de la fourniture de l'itinérance dans l'Espace économique européen, déficit calculé conformément au règlement d'exécution¹⁶⁶⁶.

599. Rôle de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE – BEREC). Pour assurer une application cohérente de ces dispositions, le règlement demande à l'ORECE d'actualiser ses lignes directrices sur l'itinérance au détail¹⁶⁶⁷. L'ORECE est en outre chargé de créer et gérer deux bases de données uniques à l'échelle de l'Union :

- a) la première répertorient les séries de numéros pour les services à valeur ajoutée dans chaque État membre, qui est rendue accessible aux opérateurs, aux autorités de régulation nationales et, le cas échéant, aux autres autorités compétentes ; et
- b) la seconde répertorient les moyens d'accès aux services d'urgence qui sont obligatoires et auxquels les clients en itinérance ont la possibilité technique de recourir dans chaque État membre¹⁶⁶⁸.

impliquant un degré équivalent de présence physique d'un travailleur indépendant, de la participation à des cycles d'études réguliers à temps complet ou d'autres situations, telles que celles des travailleurs détachés ou des retraités, lorsqu'elles impliquent un degré équivalent de présence sur le territoire» (art. 2, § 2, a, du règlement d'exécution (UE) 2016/2286 utilisation raisonnable).

¹⁶⁶⁵ Art. 7 du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV et section III du règlement d'exécution (UE) 2016/2286 utilisation raisonnable. Il est à noter que le nombre d'opérateurs de réseau mobile ayant prouvé qu'ils ne peuvent pas recouvrer les coûts réels liés à la fourniture des services d'itinérance réglementés sans augmenter leurs prix nationaux et ayant obtenu une dérogation au motif de la viabilité est limité à certains opérateurs dans un petit nombre de pays. La Commission s'attendait en 2018 à ce que les « dérogations disparaissent peu à peu, plus particulièrement à partir de 2019, lorsque des baisses plus prononcées des plafonds de tarifs de gros réglementés pour les services de données mobiles prendront effet » (voy. Commission européenne, rapport de la Commission concernant la mise en œuvre du règlement (UE) n° 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, tel que modifié par le règlement (UE) 2015/2120 et le règlement (UE) 2017/920, COM(2018) 822 final, 12 décembre 2018, p. 21).

¹⁶⁶⁶ Section III et annexes du règlement d'exécution (UE) 2016/2286 utilisation raisonnable.

¹⁶⁶⁷ Art. 4, § 3, et art. 8, § 6, du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV. BEREC Guidelines on Regulation (EU) 2022/612 and Commission Implementing Regulation (EU) 2016/2286 (Retail Roaming Guidelines), BoR (22) 174, 12 December 2022.

¹⁶⁶⁸ Art. 16 du nouveau règlement (UE) 2022/612 itinérance IV.

4. Sanctions

600. Sanctions et compétence nationale. Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer leur mise en œuvre. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives¹⁶⁶⁹.

5. Mise en œuvre et exécution

601. Rôle-clé des Autorités de régulation nationales (ARN). Les autorités de régulation nationales contrôlent le respect du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV et surveillent son application sur leur territoire. Elles sont habilitées à intervenir de leur propre initiative afin d'assurer le respect du règlement et, si elles constatent qu'une infraction aux obligations prévues dans le règlement a été commise, elles ont le pouvoir d'exiger la cessation immédiate de ladite infraction. Ainsi, en 2018, l'autorité de régulation allemande (Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen – BNetzA) a interdit des options tarifaires offertes par l'opérateur Vodafone. Ces options permettaient l'accès à du contenu d'entreprises partenaires sans que le volume de données consommé soit déduit du volume de données compris dans le forfait de base. Toutefois, cette option n'était pas valable en itinérance¹⁶⁷⁰. Le règlement étant d'application directe, une action directe est également possible.

6. Conclusions et réflexions prospectives

602. Critiques : lourdeur et complexité du régime. L'approche « top-down » de l'Union européenne en matière de frais de détail de l'itinérance est complexe à mettre en œuvre et

¹⁶⁶⁹ Art. 19 du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV. Certains États membres ont adopté des sanctions spécifiques. Par exemple, la « European Communities (Mobile Telephone Roaming) Regulations, 2022 » en Irlande, ELI : <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2022/si/315/made/en/print>, tandis que d'autres prévoient les sanctions à la transgression de règlements de l'UE de manière générale. Ainsi, en Belgique, l'article 21, paragraphes 1^{er} à 5, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, *M.B.*, 24 janvier 2003, *err. M.B.*, 4 juin 2003 dispose que « si le Conseil dispose d'un faisceau d'indices qui pourraient indiquer une infraction à la législation ou à la réglementation dont l'Institut contrôle le respect [...], il fait part, le cas échéant, de ses griefs à l'intéressé ainsi que des mesures envisagées visées au paragraphe 5 qui seront appliquées en cas de confirmation de l'infraction [...] § 5. Si le Conseil conclut à l'existence d'une infraction, il peut adopter, en une ou plusieurs décisions, une ou plusieurs des mesures suivantes :

1° l'ordre de remédier à l'infraction, soit immédiatement, soit dans le délai raisonnable qu'il impartit, pour autant que cette infraction n'ait pas cessé ;

1°/1 des prescriptions relatives à la manière dont il faut remédier à l'infraction ;

2° le paiement dans le délai impartit par le Conseil d'une amende administrative au profit du Trésor public d'un montant maximal [...] de 5 % au maximum du chiffre d'affaires du contrevenant réalisé au cours de l'exercice complet le plus récent dans le secteur des communications électroniques [...] en Belgique [...] ».

¹⁶⁷⁰ C.J., arrêt *Vodafone GmbH c. Bundesrepublik Deutschland*, 2 septembre 2021, C-854/19, EU:C:2021:675, pts 7-9. Vodafone avait fait appel de cette interdiction. La juridiction d'appel avait posé des questions préjudicielles à la Cour de justice, notamment si règlement « itinérance » doit être interprété « dans le sens que l'imputation, à l'étranger, du volume de données consommé par l'utilisation des services d'entreprises partenaires sur le volume mensuel de données compris dans le tarif de communication mobile [dans d'autres pays de l'EU alors que ce n'est pas le cas en Allemagne] doit être qualifiée de facturation d'une redevance supplémentaire ? » (pt 13). La Cour de justice a toutefois reformulé la question en la liant à un autre règlement, évitant ainsi de répondre à la question posée relative à l'interprétation du règlement (UE) 2012/531 itinérance III.

à superviser, malgré les lignes directrices de l'ORECE. Les opérateurs se sont plaints¹⁶⁷¹ de la lourdeur des mécanismes de contrôle anti-contournement autorisés par le règlement. Tout d'abord, le facteur multiplicateur appliqué pour calculer le volume de données utilisables en itinérance décourage les opérateurs d'augmenter le volume de données dans les forfaits tarifaires moyen et bas de gamme et pénalise donc les utilisateurs aux revenus les plus faibles. En raison de la baisse progressive des tarifs de gros prévue par le règlement et la non prise en compte de la dépréciation monétaire, le volume disponible en itinérance augmenterait substantiellement d'année en année, même si le multiplicateur par deux était abandonné. Un autre point critiqué est l'absence de limite pour la voix et les SMS, absence qui incite à la fraude relative à des appels vers certaines plages de numéros. Troisièmement, la règle de la fenêtre de 4 mois pour identifier l'usage abusif de l'itinérance est considérée trop complexe à mettre en œuvre et à appliquer en pratique. En outre, 50 % de 4 mois, soit deux mois, ne correspond pas à des déplacements occasionnels. Les schémas habituels de voyage à l'étranger ne dépassent pas la période d'un mois. Ces aspects seront sans aucun doute soulevés à nouveau lors de la révision du règlement d'exécution, révision qui n'a pas encore été annoncée à ce jour¹⁶⁷².

603. Itinérance et internet des objets. L'évolution technologique remet par ailleurs en cause le fondement même du règlement (UE) 2022/612 itinérance IV, à savoir l'instauration de règles spécifiques, dérogoires, pour l'utilisation occasionnelle de services mobile à l'étranger, du moins en ce qui concerne les échanges de données de machine à machine (M2M), autrement dit de l'internet des objets (IoT), dont le volume est en forte croissance. L'ORECE a pour cette raison lancé une consultation¹⁶⁷³ sur l'itinérance d'appareils qui restent connectés à un réseau en dehors de leur pays d'origine pendant une période prolongée. L'ORECE étudiera notamment les obstacles potentiels aux opérateurs pour négocier des accords de gros d'itinérance permanents pour de telles applications et les principes de tarification appliqués.

604. Appréciation insuffisante de l'impact. Enfin, les effets induits des règlements « itinérance » successifs ont peu été étudiés, faute de données suffisantes¹⁶⁷⁴. À première vue, il semble toutefois que les règlements « itinérance » successifs ont eu un impact délétère¹⁶⁷⁵ sur le modèle

¹⁶⁷¹ GSMA-ETNO input to BEREC's opinion on the Commission Implementing Regulation on the Fair Use Policy and Sustainability of the Roaming Regulation, 9 décembre 2022, disponible sur : https://etno.eu/downloads/positionpapers/etno_gsma%20response%20to%20berec%20call%20for%20input%20on%20ec%20fair%20use%20policy.pdf.

¹⁶⁷² Cette révision ne figure pas dans le programme de travail pour 2024, Voy. https://commission.europa.eu/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2024_en.

¹⁶⁷³ BEREC, Call for input on Machine-To-Machine Communications and Permanent Roaming, 27 novembre 2023, <https://bo-survey.berec.europa.eu/eusurvey/runner/M2M>.

¹⁶⁷⁴ Voy. L. GRZYBOWSKI et A. MUÑOZ-ACEVEDO, « Impact of Roaming Regulation on Revenues and Prices of Mobile Operators in the EU », *CESifo Working Paper*, n° 9235, Munich, Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo), 2021 : « an important consideration is that the observed decrease in ARPU could have translated into a decrease in mobile operators' profits, which we cannot verify due to limited data on profits ».

¹⁶⁷⁵ Du moins selon l'association MVNO Europe qui conteste l'affirmation de la Commission que le règlement (UE) 531/2012 itinérance III « does not seem to threaten their viability. MVNO Europe refers back to EC Report on the review of the roaming market (COM(2019)616) where it is explained that the position of MVNOs in wholesale roaming negotiations lead them to typically pay wholesale roaming prices that are higher than those paid by MNOs, and in a number of cases close to or at the level of the wholesale roaming price caps, which results in

d'entreprise des opérateurs de réseau mobile virtuels – qui revendent des services de gros acquis des opérateurs titulaires de fréquences de transmission de communications mobiles. Il y a pour le moins concordance entre la mise en œuvre des règlements et la disparition progressive de ces opérateurs virtuels dans l'Union européenne, ou leur rachat par des opérateurs titulaires de fréquences¹⁶⁷⁶. Un facteur déterminant a sans doute été que, contrairement à ces derniers, les opérateurs mobiles virtuels ne bénéficient pas de revenus de gros d'itinérance, permettant de compenser la perte de revenus de détail du service d'itinérance.

C. Règlement délégué (UE) 2021/654 fixant, à l'échelle de l'Union, un tarif de terminaison d'appel vocal maximal unique (règlement délégué (UE) 2021/654 tarifs de terminaison)

Christian HOCEPIED et Robert QUECK¹⁶⁷⁷

1. Contexte et articulation avec d'autres instruments

605. Tarifs de terminaison et leur réglementation. Le 18 décembre 2020, la Commission a adopté le règlement délégué fixant des tarifs de terminaison d'appel téléphonique maximaux uniques à l'échelle de l'Union, en parallèle avec la recommandation mise à jour sur les marchés pertinents du secteur des communications électroniques qu'elle estime encore justifiés par une réglementation *ex ante*.

Les terminaisons d'appels sont les coûts d'utilisation de leurs réseaux respectifs que les opérateurs se facturent réciproquement pour la terminaison (acheminement) sur leurs réseaux des appels vers leurs abonnés.

important extra costs that cannot be offset as MVNOs do not benefit from inbound-related roaming revenues», MVNO Europe's feedback, European Commission's inception impact assessment ARES(2020)2005722 on mobile roaming, 7 mai 2020, pp. 4-5, disponible sur : <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/>.

¹⁶⁷⁶ En Belgique, Proximus a racheté Mobile Viking (voy. Décision ABC, <https://www.abc-bma.be/sites/default/files/content/download/files/bma-2021-cc-10-pub.pdf>), aux Pays-Bas KPN a racheté Youphone (autorisation en cours, voy. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/nader-onderzoek-nodig-naar-overname-youfone-door-kpn>), en France, SFR a acquis en 2021 50 % dans Afone Mobile (Communiqué de presse, Altice France signe un contrat d'acquisition de 100 % du MVNO Afone Participations, disponible sur : https://alticefrance.com/sites/default/files/pdf/20210518_CP_Afone.pdf), puis Pritel (SFR a racheté Pritel et personne n'a rien vu, 4 octobre 2021, disponible sur : SFR a racheté Pritel et personne n'a rien vu (iphon.fr), Syma (Stuart Thomson, SFR acquies MVNO Syma as consolidation continues, 18 mai 2022, disponible sur : <https://www.digitaltveurope.com/2022/05/18/sfr-acquires-mvno-syma-as-consolidation-continues/#close-modal>) et Coriolis (AdC, Décision 22-DCC-67, 25 avril 2022, disponible sur : https://www.autoritedelaconurrence.fr/sites/default/files/integral_texts/2022-05/21-287_D%C3%A9cision%20simplifi%C3%A9e-22-DCC-67-publique.pdf) tandis que Bouygues Telecom avait acquis Euro-Information Telecom en 2020 (AdC, décision 20-DCC-191, 22 décembre 2020, disponible sur : https://www.autoritedelaconurrence.fr/sites/default/files/integral_texts/2021-02/20-118_20dcc191_version_publique.pdf), Lycamobile par Masmovil en Espagne (Spanish Operator Masmovil Acquires MVNO Lycamobile Spain for €372m, 3 mars 2020, disponible sur : <https://www.thefastmode.com/mobile-network-operators-m-a/16561-spanish-operator-masmovil-acquires-mvno-lycamobile-spain-for-372m>) et au Danemark, Telenor a acquis OK Mobil (TeleGeography, MVNO Monday: a guide to the week's virtual operator developments, 15 mai 2023, disponible sur : <https://www.commsupdate.com/articles/2023/05/15/mvno-monday-a-guide-to-the-weeks-virtual-operator-developments/>).

¹⁶⁷⁷ Christian Hocepiéd est chercheur senior au Centre de Recherche Informatique, Droit et Société (CRIDS/NaDI) de l'Université de Namur. Robert Queck est Vice-Président du Medienrat de la Communauté germanophone et directeur de l'unité de recherches « communications électroniques » du CRIDS. Les auteurs s'expriment exclusivement à titre personnel et n'engagent en aucun cas les institutions auxquelles ils appartiennent.