

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 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)', *Revue du Droit des Technologies de l'information*, numéro 92-93, pp. 253-257.

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.

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.

La réglementation des tarifs de terminaison a commencé avec la libéralisation des télécommunications dans l'UE à la fin du siècle précédent. Depuis 2003, la Commission européenne recommande¹⁶⁷⁸ aux régulateurs nationaux de plafonner les tarifs de gros de terminaison d'appel, car chaque opérateur de téléphonie fixe ou mobile dispose d'un monopole sur la terminaison d'appel vers ses propres clients¹⁶⁷⁹. En l'absence de réglementation, les opérateurs factureraient des tarifs de terminaison « inefficaces »¹⁶⁸⁰, c'est-à-dire des tarifs nettement supérieurs aux coûts du service de terminaison. Selon certaines études, les opérateurs historiques et les grands opérateurs de téléphonie mobile pouvaient avoir recours à des tarifs de terminaison plus élevés pour établir une distinction de prix entre les appels sur réseau et hors réseau, afin de consolider et d'étendre leurs fortes positions sur le marché au détriment de leurs concurrents plus petits¹⁶⁸¹.

606. La recommandation sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison de 2009.

Malgré le plafonnement par toutes les autorités de réglementation de l'UE des tarifs de terminaison depuis 2003, la Commission avait constaté la persistance de grandes divergences d'État membre à État membre, créant de graves distorsions de concurrence. En 2009, la Commission avait dès lors adopté une recommandation¹⁶⁸² visant à arriver à une approche commune. Cette recommandation, juridiquement non contraignante¹⁶⁸³, n'a cependant pas été estimée suffisante pour « réduire l'effort de régulation que représente la résolution des problèmes de concurrence sur le marché de gros de la terminaison d'appel vocal de manière cohérente dans l'ensemble de l'Union »¹⁶⁸⁴. Pour cette raison, l'article 75 du Code habilite la Commission à adopter un règlement délégué pour fixer des tarifs de terminaison uniques à l'échelle de l'Union pour les appels fixes et mobiles (« Eurorates »).

607. Lien avec la recommandation sur les marchés pertinents de 2014. La révision de la recommandation de 2014 concernant les marchés pertinents susceptibles d'être soumis à une

¹⁶⁷⁸ Recommandation 2003/311/CE de la Commission du 11 février 2003 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, *J.O.C.E.*, L 114/45, 8 mai 2003, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2003/311/oj>.

¹⁶⁷⁹ « Dans l'UE, le système de tarification repose sur le principe dit "Calling Party Network Pays", c'est-à-dire que la redevance de terminaison est fixée par le réseau appelé et payée par le réseau appelant. Ce service n'est pas facturé à l'appelé qui n'a, en général, aucune raison de réagir au tarif de terminaison fixé par son fournisseur de réseau. Dans ce contexte, la tarification excessive constitue la principale préoccupation des autorités réglementaires en matière de concurrence. Les tarifs de terminaison d'appel élevés sont finalement recouverts par des tarifs d'appel plus élevés pour l'utilisateur final », recommandation 2009/396/CE de la Commission du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE, *J.O.U.E.*, L 124/67, 20 mai 2009, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2009/396/oj>, cons. 7.

¹⁶⁸⁰ *Ibid.*, cons. 9 du Code européen.

¹⁶⁸¹ A. L. LÓPEZ et P. REY, « Foreclosing Competition Through High Access Charges and Price Discrimination », *J. Ind. Econ.*, 2016, n° 64, pp. 436-465, <https://doi.org/10.1111/joie.12115>. Argumentation à laquelle fait écho le considérant 195 du Code européen: « [...] d'autres problèmes de concurrence potentiels, comme les subventions croisées entre opérateurs par exemple, se posent. Ces problèmes de concurrence potentiels sont communs aux marchés de la terminaison d'appel vocal fixe et mobile ».

¹⁶⁸² Recommandation 2009/396/CE de la Commission du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE, citée *supra*, Section C, note 1658, ci-après « règlement délégué (UE) 2021/654 tarifs de terminaison ».

¹⁶⁸³ « BNetzA a décidé de ne pas suivre la méthode de calcul des tarifs de terminaison d'appel mobile définie dans la recommandation relative aux tarifs de terminaison », « Stratégie numérique: la Commission insiste sur le fait que l'Allemagne ne devrait pas bénéficier d'un traitement spécial pour les tarifs de téléphonie mobile », communiqué de presse du 1^{er} mars 2013, disponible sur: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_13_180.

¹⁶⁸⁴ Cons. 196 du Code européen.

réglementation *ex ante*¹⁶⁸⁵ en parallèle était nécessaire afin d'en enlever les marchés de terminaisons d'appels. Les autorités de réglementation nationales doivent en effet analyser les marchés figurant sur la liste de la recommandation concernant les marchés pertinents et, si ces marchés ne sont pas concurrentiels, les réglementer. Or, avec l'adoption du règlement délégué, les tarifs de terminaison d'appel sont dorénavant fixés à l'échelle de l'Union et s'appliquent directement à tout fournisseur de services de terminaison d'appel fixe et mobile dans l'Union, sans qu'aucune intervention des ARN ne soit encore requise pour les plafonner¹⁶⁸⁶.

2. Champ d'application et objectifs

608. Objectif: combattre les tarifs excessifs. L'objectif du règlement délégué (UE) 2021/654 tarifs de terminaison est de limiter la possibilité des opérateurs de réseaux mobile et fixe de pratiquer des tarifs de terminaison excessifs. C'était déjà l'objectif de la recommandation de 2009, qui demandait aux ARN de fonder les plafonds des tarifs de terminaison sur la base d'une modélisation ascendante (« Bottom Up » en anglais) de calcul de Coûts Incrémentaux à Long Terme (CILT; « LRIC » en anglais). Le Code européen a repris cette approche tout en spécifiant plus en détail les choix méthodologiques¹⁶⁸⁷. Le règlement délégué (UE) 2021/654 tarifs de terminaison se fonde sur une telle modélisation, développée par la Commission avec l'aide d'un consultant externe, pour les réseaux fixes¹⁶⁸⁸ et pour les réseaux mobiles¹⁶⁸⁹. En raison de la stricte orientation en fonction des coûts, les plafonds des tarifs de terminaison fixés devraient être proches de ceux qui résulteraient de marchés effectivement concurrentiels.

609. Champ d'application *ratione loci*. La question du champ d'application *ratione loci* a fait l'objet d'amples discussions, qui ont résulté dans une formule ouverte: sont exclus de la réglementation les appels en provenance de numéros de pays tiers (c'est-à-dire hors UE)¹⁶⁹⁰. Toutefois, deux exceptions¹⁶⁹¹ sont prévues:

a) quand l'opérateur du pays tiers facture à l'opérateur (d'arrivée) basé dans l'UE des tarifs de terminaison égaux ou inférieurs à ceux fixés par le règlement délégué (pour les appels dans la direction opposée)¹⁶⁹²;

¹⁶⁸⁵ Recommandation 2014/710/UE de la Commission du 9 octobre 2014 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, *J.O.U.E.*, L 295/79, 1^{er} octobre 2014, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2014/710/oj>.

¹⁶⁸⁶ Cons. 40 de la recommandation (UE) 2020/2245 marchés pertinents 4^e éd.

¹⁶⁸⁷ Annexe III du Code européen.

¹⁶⁸⁸ Voy. Axon Partners Group, « Finalisation of the fixed cost model for the delegated act on a single EU-wide fixed voice call termination SMART: 2018/0014 », *Commission européenne*, disponible sur: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/finalisation-fixed-cost-model-delegated-act-single-eu-wide-fixed-voice-call-termination>.

¹⁶⁸⁹ Axon Partners Group, « Finalisation of the mobile cost model for roaming and the delegated act on a single EU-wide mobile voice call termination: SMART 2017/0091 », *Commission européenne*, disponible sur: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/finalisation-mobile-cost-model-roaming-and-delegated-act-single-eu-wide-mobile-voice-call>.

¹⁶⁹⁰ L'article 2, c), définit les numéros de l'Union, comme les numéros « des plans nationaux de numérotation correspondant aux codes pays E.164 pour les zones géographiques appartenant au territoire de l'Union ».

¹⁶⁹¹ À celles-ci s'ajoutent les appels passé entre deux numéros de l'UE en itinérance dans un pays tiers. Le règlement délégué concerne en effet les tarifs de terminaison, tarifs de gros facturés séparément des services de gros d'itinérance fournis par les opérateurs mobiles des pays tiers concernés.

¹⁶⁹² Depuis l'incorporation du règlement délégué dans l'annexe XI du traité EEE (publiée au *J.O.U.E.*, L 164/79, du 29 juin 2023), les appels en provenance de la Norvège, de l'Islande et du Lichtenstein sont soumis aux plafonds du règlement délégué (UE) 2021/654 tarifs de terminaison.

b) quand les appels proviennent d'un pays tiers figurant à l'annexe du règlement. Le règlement prévoit que les pays tiers peuvent demander à figurer sur cette liste si leurs tarifs de terminaison sont fixés selon les mêmes principes de modèle de coûts que les tarifs uniques à l'échelle de l'Union.

3. Principales règles et exigences

610. Plafonnement des tarifs de terminaison. L'objet principal du règlement délégué (UE) 2021/654 tarifs de terminaison est de fixer les tarifs maximaux uniques de terminaison d'appel téléphonique à l'échelle de l'Union. Les plafonds fixés sont les suivants¹⁶⁹³ :

a) 0,2 centime d'euros par minute pour les appels mobiles, avec, pour les États membres où la réglementation nationale prévoit des plafonds supérieurs, un régime de transition jusqu'en 2024, jalonné des étapes suivantes :

- maximum 0,7 centime d'euros en 2021,
- 0,55 centime d'euros en 2022, et
- 0,4 centime d'euros en 2023.

b) 0,07 centime d'euros par minute pour les appels fixes pour 2022, avec également une possible étape intermédiaire en 2021 pour les États membres où le plafond était supérieur à ce plafond.

4. Sanctions

611. Rôle des États membres. Le règlement délégué (UE) 2021/654 tarifs de terminaison ne demande pas aux États membres de prévoir des sanctions spécifiques en cas d'infraction à celui-ci, l'article 29, paragraphe 1^{er}, du Code européen étant d'application. Celui-ci demande aux États membres de déterminer un « régime des sanctions, y compris, le cas échéant, les amendes, les montants forfaitaires à caractère non pénal ou les astreintes applicables aux violations des dispositions nationales adoptées en vertu de la présente directive ».

5. Mise en œuvre et exécution

612. Calendrier. Les plafonds sont d'application depuis le 1^{er} juillet 2021, fût-ce avec, pour certains États membres des étapes intermédiaires, étapes qui se terminaient fin 2023.

613. Mise en œuvre du règlement et impact sur la réglementation nationale de la terminaison d'appel. Depuis l'entrée en vigueur des plafonds fixés dans le règlement délégué, plusieurs ARN ont aboli la réglementation nationale de la terminaison d'appel¹⁶⁹⁴, mais certains continuent de réglementer les marchés de terminaison d'appel fixe¹⁶⁹⁵ ou mobile¹⁶⁹⁶, sur des aspects autres

¹⁶⁹³ Respectivement art. 4 et 5 du règlement délégué (UE) 2021/654 tarifs de terminaison.

¹⁶⁹⁴ Par exemple, l'Allemagne est en voie d'abolir la réglementation de la terminaison des appels fixes, voy. décision de la Commission C(2023) 8875 final du 11 décembre 2023 (aff. DE/2023/2471, Wholesale call termination on individual public telephone networks provided at a fixed location in Germany – removal of remedies). L'avaient déjà fait la Slovaquie (aff. SK/2021/2328-2329, C(2021) 5228), l'Autriche (aff. AT/2022/2366-2367, C(2022) 3064), le Danemark (aff. DK/2022/2387, C(2022) 6612 et DK/2022/2417, C(2022) 9226), la Bulgarie (aff. BG/2022/2402-2403, C(2022) 8259) et l'Irlande (aff. IE/2023/2432-2433, C(2023) 2188).

¹⁶⁹⁵ Par exemple la Hongrie, voy. décision de la Commission C(2023) 4746 final du 7 juillet 2023 (aff. HU/2022/2445, Market for wholesale call termination on individual public telephone networks provided at a fixed location).

¹⁶⁹⁶ Par exemple l'Allemagne, voy. décision de la Commission du 11 décembre 2023, C(2023) 8902 final (aff. DE/2023/2475).

que le plafond tarifaire, comme, dans le cas de l'Allemagne, le contenu de l'offre de référence que les opérateurs mobiles doivent publier.

6. Conclusions et réflexions prospectives

614. Impact financier limité sur les opérateurs. Depuis le milieu de la décennie précédente, le volume des communications téléphoniques, tant fixe que mobile, ainsi que des SMS est en baisse, tant en termes de volume que de revenus. Ceci est lié à l'essor des services par contournement depuis les mobiles, rendu possible grâce à la large diffusion des smartphones et la baisse du coût des données mobiles. Abstraction faite du coût lié aux données mobiles – généralement vendues sous forme de forfait – les services par contournement sont gratuits. En outre, leur qualité a été améliorée significativement, non seulement pour des usages voix classiques, mais aussi, notamment suite à la pandémie, pour la visioconférence. Dans l'UE, la baisse des plafonds des frais de terminaison d'appels, dont est résultée une forte baisse des tarifs (permettant en particulier des forfaits appels illimités) a clairement freiné l'érosion des volumes, si bien que l'impact de la substitution par les services par contournement y a été moins douloureux pour les opérateurs que dans des régions avec des tarifs de terminaison d'appel internationaux particulièrement élevés, comme l'Afrique¹⁶⁹⁷.

615. Absence de dérogation par garantir la viabilité du modèle tarifaire. Pour cette raison et contrairement à la réglementation de l'itinérance¹⁶⁹⁸ et des tarifs d'appels internationaux intra-UE¹⁶⁹⁹, le règlement délégué (UE) 2021/654 tarifs de terminaison ne prévoit pas de mécanisme de sauvegarde destiné à faire face à d'éventuelles menaces sur la viabilité du modèle tarifaire de certains opérateurs de l'UE.

D. Règlement délégué (UE) 2023/444 visant à assurer un accès effectif aux services d'urgence par des communications au numéro d'urgence unique européen « 112 » (règlement délégué (UE) 2023/444 numéro d'urgence unique « 112 »)

Christian HOCEPIED et Robert QUEECK¹⁷⁰⁰

1. Contexte et articulation avec d'autres instruments

616. Premiers pas. Créé en 1991 par le Conseil des communautés européennes¹⁷⁰¹, le « 112 » est le numéro d'appel d'urgence européen unique. Accessible où que l'on soit sur le territoire de l'Union, il permet de contacter les services d'urgence d'un pays, dans les situations nécessitant

¹⁶⁹⁷ « Les terminaisons d'appel internationales des opérateurs africains avaient connu des hausses très importantes sur la période 2012-2015 ; en l'absence de régulation, ces hausses ont permis aux opérateurs africains, alors en situation de monopole sur leur trafic international arrivée, de générer des revenus additionnels immédiats, avec un ratio d'EBITDA proche de 100 % », S. GARDON, « Opérateur télécom : L'inéluctable déclin du trafic international », *Sofrecom*, 13 septembre 2021, disponible sur : <https://www.sofrecom.com/news-insights/operateur-telecom-lineluctable-declin-du-traffic-international.html>.

¹⁶⁹⁸ Voy. *supra*.

¹⁶⁹⁹ Voy. art. 5bis, § 5, du règlement (UE) 2015/2120 internet ouvert, inséré par l'art. 50 du règlement (UE) 2018/1971 ORECE II.

¹⁷⁰⁰ Christian Hocepied est chercheur senior au Centre de Recherche Information, Droit et Société (CRIDS/NaDI) de l'Université de Namur. Robert Queeck 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.

¹⁷⁰¹ Décision 91/396/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative à la création d'un numéro d'appel d'urgence unique européen, *J.O.C.E.*, L 21713, 6 août 1991.