



Bruxelles, le 21 novembre 2014  
(OR. en)

15923/14

LIMITE

TELECOM 218  
COMPET 641  
MI 932  
CONSOM 253  
CODEC 2338

---

Dossier interinstitutionnel:  
2013/0309 (COD)

---

#### NOTE

---

de:	la présidence
aux:	délégations
n° doc. préc.:	15541/14 TELECOM 207 COMPET 625 MI 886 CONSOM 241 CODEC 2252
n° prop. Cion:	13555/13 TELECOM 232 COMPET 646 MI 753 CONSOM 161 CODEC 2000
Objet:	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures relatives au marché unique européen des communications électroniques et visant à faire de l'Europe un continent connecté, et modifiant les directives 2002/20/CE, 2002/21/CE et 2002/22/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1211/2009 et (UE) n° 531/2012 - État d'avancement des travaux

---

#### Introduction

1. La Commission a adopté sa *proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures relatives au marché unique européen des communications électroniques et visant à faire de l'Europe un continent connecté* (ci-après dénommée "proposition relative au marché unique des télécommunications") le 11 septembre 2013 en retenant l'article 114 du TFUE comme base juridique. Les principaux éléments de la proposition étaient les suivants: une autorisation unique UE pour les fournisseurs de communications électroniques, les ressources européennes, y compris la coordination de l'utilisation du spectre radioélectrique et les dispositions concernant les produits européens d'accès virtuel, l'harmonisation des droits des utilisateurs finals, y compris la neutralité de l'internet, la facilitation du changement de fournisseur, ainsi que les pouvoirs des régulateurs nationaux, l'itinérance et l'ORECE.

Parallèlement au dispositif du règlement, la proposition visait aussi à atteindre ses objectifs en modifiant des parties du cadre réglementaire existant, à savoir les directives 2002/20/CE<sup>1</sup>, 2002/21/CE<sup>2</sup> et 2002/22/CE<sup>3</sup>, ainsi que les règlements n° 531/2012<sup>4</sup> et n° 1211/2009<sup>5</sup>. Le document 10109/14 décrit les progrès enregistrés sur ce dossier jusqu'en mai 2014.

2. Les orientations politiques fixées pour la nouvelle Commission européenne indiquent qu'elle présentera, au cours des six premiers mois de son mandat, des mesures législatives ambitieuses en faveur d'un marché unique numérique connecté, y compris en relevant le niveau d'ambition de la réforme des règles en matière de télécommunications qui est en cours. Cet aspect a été exposé de manière plus complète dans les lettres de mission de MM. Ansip et Oettinger, membres de la Commission.
  
3. Sans préjudice d'éventuelles propositions dans des domaines connexes, un certain nombre d'instruments existants concernant la proposition relative au marché unique des télécommunications seront soumis à réexamen à brève échéance. Ainsi, un réexamen complet du cadre en matière de communications électroniques devrait débuter en 2015 et pourrait donner lieu à des propositions en 2016. En conséquence, dans son projet de programme de travail pour 2015, il est prévu que l'ORECE procède à une analyse complète des domaines de ce cadre qui nécessitent un réexamen. La directive relative à la vie privée et aux communications électroniques (directive 2002/58/UE), qui forme l'un des volets du cadre en matière de communications électroniques, fait partie des actes dont le réexamen est prévu par le programme de la Commission pour une réglementation affûtée et performante (ci-après dénommé "programme REFIT") pour 2014. Le programme en matière de politique du spectre radioélectrique (décision 243/2012/UE) doit être réexaminé d'ici le 31 décembre 2015. La recommandation 2009/396/UE de la Commission relative aux tarifs de terminaison d'appels nécessite un réexamen d'ici 2016. Le règlement relatif aux frais d'itinérance (règlement (UE) n° 531/2012) doit être réexaminé d'ici le 30 juin 2016. De plus, la directive relative aux services de médias audiovisuels (directive 2010/13/UE), couvrant des contenus fournis par n'importe quel moyen technologique, y compris les services OTT (en accès direct) tant linéaires que non linéaires, doit être réexaminée en 2015 dans le cadre du programme REFIT. Une proposition sur le droit d'auteur est en outre prévue au cours de l'année 2015.

---

<sup>1</sup> Directive 2002/20/CE relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques.

<sup>2</sup> Directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques.

<sup>3</sup> Directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques.

<sup>4</sup> Règlement n° 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union.

<sup>5</sup> Règlement n° 1211/2009 instituant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ainsi que l'Office.

## État d'avancement des travaux au sein du Conseil

4. Le dossier a été discuté au cours d'un total de neuf réunions du groupe "Télécommunications et société de l'information" qui se sont tenues pendant la présidence italienne. De plus, la présidence a sollicité des contributions politiques de haut niveau lors de la réunion informelle des ministres qui s'est tenue en septembre et il avait été procédé à une consultation écrite en juillet.
5. Sur la base des discussions menées jusqu'à cette date, la présidence italienne a présenté, le 19 septembre 2014, un texte contenant des dispositions nouvelles ou fortement modifiées (document 13383/14). Par rapport à la proposition relative au marché unique des télécommunications, ce texte de la présidence introduit des passages entièrement nouveaux sur l'itinérance et le spectre, apporte des modifications en ce qui concerne l'internet ouvert/la neutralité du réseau, et traite aussi la question des droits des utilisateurs finals. Sur la base des contributions reçues tant au niveau du groupe qu'au niveau politique, la proposition relative au marché unique des télécommunications a été simplifiée dans le document 13383/14, avec la suppression des parties suivantes: le chapitre II consacré à l'autorisation unique, la section 2 du chapitre III concernant les autres ressources et l'article 37 relatif à l'ORECE. Le nouveau texte a été débattu au sein du groupe "Télécommunications et société de l'information", à six reprises. La présidence a également organisé, avec l'ORECE, le 11 novembre, un atelier conjoint du Conseil et du Parlement européen consacré à l'itinérance. L'ORECE devrait émettre un avis début décembre sur les approches possibles en matière d'itinérance.
6. Les délégations ont généralement accepté les suppressions, ainsi que l'accent mis, dans le texte présenté par la présidence (document 13383/14), sur les deux questions centrales de l'itinérance et de l'internet ouvert/de la neutralité du réseau. Entre-temps, un certain nombre de délégations ont estimé que le texte restait encore complexe en ce qui concerne l'itinérance et n'offrait pas encore de solutions satisfaisantes aux problèmes existants dans le domaine de l'internet ouvert/de la neutralité du réseau, pour lequel elles ont préconisé une approche fondée sur des principes. L'examen intensif tant de la proposition relative au marché unique des télécommunications que du document 13383/14 a abouti à un accord pour axer la poursuite des discussions sur les deux seules questions centrales, à savoir essentiellement l'itinérance mais aussi l'internet ouvert/la neutralité du réseau.

7. D'autres domaines considérés comme moins prioritaires, tels que les aspects relatifs aux utilisateurs finals, pourraient être traités de manière cohérente à la suite d'une consultation complète et d'une analyse d'impact en bonne et due forme effectuées dans le cadre des travaux de la nouvelle Commission, y compris les réexamens susmentionnés. La Commission est invitée à tenir dûment compte, dans son réexamen, des discussions menées au sein du Conseil dans ces domaines.
8. L'itinérance a, en particulier, été répertoriée comme étant un domaine prioritaire. Le règlement actuel sur l'itinérance, adopté en juin 2012, comporte un certain nombre de mesures structurelles visant à enfin traiter ce problème. Il est valable jusqu'en 2022 avec un réexamen prévu en 2016. Un aspect du réexamen de 2016 sera de savoir s'il pourrait être nécessaire d'introduire la non-distinction entre les tarifs d'itinérance et les tarifs nationaux. Le simple fait d'avoir présenté la proposition relative au marché unique des télécommunications un an après l'adoption du règlement sur l'itinérance et avant la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures structurelles imposées par ledit règlement est la cause d'une grande incertitude sur le marché, dont ont à pâtir tant les utilisateurs que les fournisseurs. La plupart des délégations s'accordent donc sur la nécessité de traiter rapidement la question de l'itinérance et analysent plusieurs possibilités afin de mettre en place une solution économiquement viable dans les plus brefs délais. La question est toutefois complexe.
9. Il y a, en second lieu, un large accord pour examiner les aspects liés à l'internet ouvert/la neutralité du réseau. Des dispositions de base ont, à cet égard, été introduites dans le cadre relatif aux communications électroniques en 2009. Le réexamen de ce cadre, combiné avec le réexamen à venir de la directive relative aux services de médias audiovisuels, pourrait fournir une bonne occasion pour arrêter une approche globale de cette question. Cependant, un certain nombre de délégations estiment qu'une approche de l'UE fondée sur des principes serait utile à ce stade pour limiter la disparité des réglementations dans les États membres, et la question présente également de l'intérêt dans le domaine de la gestion de l'internet. Comme pour l'itinérance, les questions relatives à l'internet ouvert/la neutralité du réseau sont d'une grande complexité et font intervenir les droits fondamentaux, des aspects économiques et techniques, le contenu des communications, ainsi que des questions relatives au champ d'application approprié (fournisseurs de services de communications électroniques/réseaux/autres types de fournisseurs, etc.) et à l'efficacité.

## Prochaines étapes/Suite des travaux

La présidence propose:

- un nouveau texte révisé sur l'itinérance (présentation dans l'annexe I);
- un texte exposant une approche, fondée sur des principes, de l'internet ouvert/de la neutralité du réseau (annexe II).

10. En ce qui concerne l'itinérance, l'objectif consiste à offrir une solution aux questions centrales devant faire l'objet de la poursuite d'un examen intensif, notamment:
  - i) le niveau des prix de gros réglementés;
  - ii) la définition des critères d'"utilisation raisonnable", y compris la question de savoir s'il convient d'appliquer de tels critères tant sur les marchés de détail que sur ceux de gros et s'ils convient de les fonder sur l'usage national ou à l'échelle de l'UE; la définition des dispositions relatives à l'alignement des tarifs d'itinérance sur les tarifs nationaux du pays d'origine;
  - iii) les incidences sur les marchés nationaux, notamment le risque d'un effet de "vases communicants" (c'est-à-dire de prix nationaux plus élevés pour compenser les pertes sur les services d'itinérance supportés par l'opérateur visité ou d'origine), ainsi que sur l'investissement;
  - iv) l'impact sur les offres de tarif forfaitaire;
  - v) la relation avec les mesures structurelles visant à promouvoir la concurrence dans le règlement relatif à l'itinérance.
11. Les discussions concernant l'internet ouvert/la neutralité du réseau semblent converger autour des éléments centraux suivants:
  - i) suivre une approche simplifiée fondée sur des principes, afin de ne pas freiner l'innovation et d'éviter des évolutions technologiques rendant le règlement obsolète;
  - ii) ne pas réglementer les "services spécialisés" (sans pour autant les interdire);
  - iii) assurer la souplesse nécessaire en ce qui concerne les mesures de gestion du trafic (sans inclure de mesures relatives à la légalité des contenus) et
  - iv) offrir une marge aux ARN nationaux, coordonnés par l'ORECE, pour leur permettre de fournir des orientations.
12. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil est invité à charger le Coreper de mettre au point, dans les meilleurs délais, un mandat pour un premier trilogue exploratoire avec le PE, en tenant compte notamment des orientations données par la présidence, telles qu'elles figurent à l'annexe I relative à l'itinérance et à l'annexe II relative à l'internet ouvert/la neutralité du réseau.

## VUE D'ENSEMBLE DE LA PROPOSITION RÉVISÉE DE LA PRÉSIDENTE CONCERNANT L'ITINÉRANCE

### A. Étapes

#### **i) Adoption des nouvelles dispositions**

#### **ii) Adoption + [6] mois**

L'ORECE définit des lignes directrices pour l'application du critère d'utilisation raisonnable aux contrats de détail.

**iii) Introduction de l'alignement obligatoire des tarifs d'itinérance sur les tarifs nationaux, le 15.12.2016**, sauf en cas de renoncement exprès de l'utilisateur final.

#### **iv) D'ici le 30 juin 2016**

La Commission est chargée d'organiser une consultation publique et de présenter un rapport sur:

- la situation du marché, y compris pour ce qui est de la modification ou de la suppression des mesures structurelles, et
- la durée et le niveau des prix de gros maximaux, et/ou
- tout autre arrangement réglant les problèmes liés au marché de gros, y compris l'utilisation raisonnable et toute autre mesure de protection contre l'utilisation abusive de fourniture en gros de services d'itinérance réglementés.

#### **v) 30 juin 2016 + X mois**

Adoption de toute proposition législative, le cas échéant, et négociations avec le colégislateur.

**vi) 6 mois après l'approbation de la proposition législative visée sous v) / tous les deux ans à la suite de la définition des lignes directrices visées sous ii)**

Examen des lignes directrices de l'ORECE relatives à l'utilisation raisonnable

**vii) En cas d'application divergente dans l'Union des lignes directrices visées sous ii)**

Acte d'exécution de la Commission contenant des modalités détaillées d'application du critère d'utilisation raisonnable

**viii) En cas de conditions déraisonnables régissant l'utilisation raisonnable dans un État membre**

L'ARN peut adopter des franchises d'utilisation raisonnable minimales contraignantes (à réexaminer tous les deux ans)

B. Niveau des prix de gros réglementés

Niveau prévu dans le règlement itinérance III, sans préjudice d'une modification éventuelle comme suite au rapport visé sous A iv), étant entendu que cette modification éventuelle n'aura pas lieu avant l'expiration d'un délai d'un an suivant l'alignement des tarifs d'itinérance sur les tarifs nationaux du pays d'origine ("Roam like at home" ou RLAH).

C. Définition claire du critère d'utilisation raisonnable (niveau des tarifs de gros et/ou de détail; niveau national ou UE)

Tarifs de détail en cas d'utilisation raisonnable, niveaux nationaux. Les consommateurs devraient être en mesure de reproduire, dans la mesure du possible, lors de déplacements ponctuels dans l'Union, leur schéma de consommation national habituel associé à leur forfait national au détail, compte tenu notamment des niveaux des tarifs nationaux et de la nécessité d'éviter des distorsions de marché sur les marchés nationaux de la téléphonie mobile. Les éléments à prendre en compte dans les lignes directrices de l'ORECE relatives à l'utilisation raisonnable incluent un éventail de critères tels que l'évolution des schémas de tarification et de consommation dans les États membres; l'effet observable de l'itinérance aux tarifs applicables aux services nationaux sur l'évolution de ces tarifs; l'évolution des tarifs d'itinérance de gros pour le trafic non équilibré entre les fournisseurs d'itinérance; les variations objectives entre États membres ou entre fournisseurs de services d'itinérance en ce qui concerne les niveaux des tarifs nationaux, les volumes habituels inclus dans les forfaits au détail, la viabilité pour certains fournisseurs de services d'itinérance compte tenu des tarifs de gros, la durée moyenne du déplacement.

D. Élaboration d'une éventuelle disposition relative à l'alignement des tarifs d'itinérance sur les tarifs nationaux du pays d'origine

Aucune majoration par rapport aux tarifs des services de communications mobiles au niveau national appliquée aux clients en itinérance dans un quelconque État membre pour des appels en itinérance réglementés passés ou reçus, pour des messages SMS/MMS en itinérance réglementés envoyés, ou pour tout service de données en itinérance réglementé utilisé, et pas de frais généraux pour permettre l'utilisation à l'étranger de l'équipement terminal ou du service, sous réserve d'une utilisation raisonnable (cf. supra).

E. Incidences sur les marchés nationaux, y compris le risque d'effet de "vases communicants"

Rapports de l'ORECE et de la Commission (A ii) et iv) ci-dessus) et éventuelle proposition législative. Lignes directrices relatives à l'utilisation raisonnable et actes d'exécution.

F. Relation avec les mesures structurelles du règlement relatif à l'itinérance

La dissociation de l'IMSI unique (article 4, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement actuel relatif à l'itinérance) cesserait de s'appliquer à partir de la date mentionnée au point A iii) ci-dessus. Le rapport de la Commission et toute proposition législative visés au point A iv) et v) traiteraient des mesures correctrices structurelles restantes (article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, et article 3 du règlement actuel relatif à l'itinérance).

G. Impact sur les offres de tarif forfaitaire

Application de la disposition relative à l'utilisation raisonnable. Les communications excédant la franchise d'utilisation raisonnable seront soumises à l'eurotarif pour le détail en vigueur.

## APPROCHE FONDÉE SUR DES PRINCIPES PROPOSÉE PAR LA PRÉSIDENTCE EN CE QUI CONCERNE L'INTERNET OUVERT/LA NEUTRALITÉ DU RÉSEAU

La plupart des États membres ont confirmé leur soutien à des règles de l'UE sur la neutralité du réseau fixées sur le plan des principes, laissant ainsi plus de marge de manœuvre aux orientations de l'ORECE et à la mise en œuvre nationale.

Sur la base des discussions menées au sein du groupe et des observations des États membres, la présidence propose de retenir les principes ci-après pour la mise au point des dispositions en matière de neutralité du réseau:

- suppression des définitions de la "neutralité du réseau" et des "services spécialisés";
- à la place d'une définition de la neutralité du réseau, il serait possible de se référer à l'objectif de neutralité du réseau, dans un considérant par exemple, ce qui répondrait aux craintes de voir la définition entrer en conflit avec des dispositions spécifiques;
- des principes clairs en matière de **gestion du trafic** en général, ainsi que l'obligation de maintenir des capacités de réseau suffisantes pour le service d'accès à l'internet, indépendamment des autres services également fournis par le même accès. Un tel texte clarifierait le fait que la gestion du trafic est permise à condition d'être transparente, non discriminatoire et proportionnée, et de ne pas être anticoncurrentielle;
- les mesures de gestion du trafic qui bloquent, ralentissent, altèrent, affaiblissent ou défavorisent un contenu, des applications ou des services donnés, ou certaines catégories de contenus, d'applications ou de services, pourraient être autorisées dans quatre cas de figures: décision judiciaire ou obligations législatives, préservation de la sécurité et de l'intégrité du réseau, contrôle temporaire du réseau en cas de congestion et demande d'un utilisateur. Ces mesures ne peuvent pas être maintenues plus longtemps que nécessaire.
- maintien d'une disposition "sans préjudice du droit de l'Union et du droit national" en matière de légalité des informations, des contenus, des applications et des services, ainsi qu'en ce qui concerne l'équipement terminal.

Enfin, pour simplifier fortement l'article 24 conformément aux observations des États membres, les ARN ont le pouvoir et l'obligation d'assurer le suivi et la mise en œuvre de l'article 23, y compris d'imposer des obligations en matière de qualité des services.