Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2025/2592

18.12.2025

RÈGLEMENT D'EXÉCUTION (UE) 2025/2592 DE LA COMMISSION

du 17 décembre 2025

relatif à l'application du règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne des mesures en matière d'utilisation raisonnable, fondées sur des modèles d'utilisation typique, et de lutte contre la fraude pour les communications à l'intérieur de l'Union européenne

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et aux prix de détail pour les communications à l'intérieur de l'Union européenne réglementées et modifiant la directive 2002/22/CE et le règlement (UE) nº 531/2012 ([1]), et notamment son article 5 *bis*, paragraphe 8,

considérant ce qui suit:

(1) Les plafonds des prix de détail des communications à l'intérieur de l'Union européenne établis à l'article 5 *bis*, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/2120, qui sont entrés en vigueur dans tous les États membres le 15 mai 2019, ont été fixés à un niveau qui permettait aux fournisseurs de services de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation et accessibles au public de récupérer leurs coûts, et ainsi de garantir une intervention proportionnée aussi bien sur le marché des communications fixes que sur celui des communications mobiles. Ces mesures, qui devaient expirer le 14 mai 2024 en vertu de l'article 10 du règlement (UE) 2015/2120 tel qu'il a été modifié par le règlement (UE) 2018/1971 du Parlement européen et du Conseil ([2]), visaient à garantir que les consommateurs ne se voient pas facturer des prix excessifs pour effectuer des communications à l'intérieur de l'Union européenne.

(2) L'article 10, paragraphe 5, du règlement (UE) 2015/2120 prolonge l'application des plafonds des prix de détail des communications à l'intérieur de l'Union européenne jusqu'au 30 juin 2032. Conformément à l'article 5 *bis*, paragraphe 9, dudit règlement, au plus tard le 30 juin 2027, la Commission devrait réexaminer l'article 5 *bis* et peut, le cas échéant, décider de présenter une proposition législative visant à le modifier.

(3) Conformément à l'article 5 *bis*, paragraphe 8, du règlement (UE) 2015/2120, les fournisseurs qui décident, sur une base volontaire, de ne pas appliquer des prix de détail différents aux consommateurs pour les communications nationales et les communications à l'intérieur de l'Union européenne doivent être exemptés de l'obligation d'appliquer les plafonds des prix de détail fixés pour les communications à l'intérieur de l'Union européenne, sous réserve d'une politique d'utilisation raisonnable. En pareil cas, ils doivent être exemptés de l'obligation d'appliquer des prix réglementés pour les communications à l'intérieur de l'Union européenne. Une politique d'utilisation raisonnable est une garantie qui devrait permettre aux fournisseurs de s'écarter des prix convergents et d'appliquer des frais supplémentaires si l'utilisation par les consommateurs des communications à l'intérieur de l'Union européenne dépasse les conditions fixées par le fournisseur pour définir l'utilisation typique des communications à l'intérieur de l'Union européenne dans un État membre donné.

(4) Premièrement, les conditions définissant l'utilisation typique devraient préciser les volumes de communications à l'intérieur de l'Union européenne qui permettent aux consommateurs de consommer un certain nombre d'unités d'appels et de SMS à l'intérieur de l'Union européenne, facturés aux prix de détail nationaux applicables, qui correspondent à leurs plans tarifaires respectifs et qui sont suffisantes pour couvrir un large éventail de modèles d'utilisation des consommateurs, y compris, en particulier, les consommateurs dont la consommation mensuelle de communications à l'intérieur de l'Union européenne est relativement élevée et qui continuent d'avoir recours à des moyens de communication traditionnels, tels que les appels téléphoniques et les SMS. Deuxièmement, les conditions définissant l'utilisation typique devraient préciser leur période d'application. Cette période d'application déterminée devrait être égale à une période de facturation au minimum, mais elle pourrait s'étendre à plusieurs périodes de facturation précisées par le fournisseur. Les fournisseurs peuvent fixer des limites du volume de consommation applicables à une ou plusieurs périodes au cours de la période d'application. Troisièmement, les mêmes conditions définissant l'utilisation typique devraient s'appliquer à tous les plans tarifaires du fournisseur dans un État membre.

([1]) JO L 310 du 26.11.2015, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2015/2120/oj.

([2]) Règlement (UE) 2018/1971 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et l'Agence de soutien à l'ORECE (Office de l'ORECE), modifiant le règlement (UE) 2015/2120 et abrogeant le règlement (CE) nº 1211/2009 (JO L 321 du 17.12.2018, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1971/oj).

(5) La politique d'utilisation raisonnable devrait, d'une part, permettre aux consommateurs de disposer de volumes adéquats d'appels et de SMS à l'intérieur de l'Union européenne et, d'autre part, permettre de futurs ajustements en fonction des conditions du marché et du comportement des consommateurs. L'utilisation typique des appels et SMS à l'intérieur de l'Union européenne peut varier, entre autres, en fonction du type de consommateur, du fournisseur ou de l'État membre.

(6) Par conséquent, les conditions définissant l'utilisation typique devraient laisser aux fournisseurs une marge de manœuvre suffisante pour définir une politique d'utilisation raisonnable qu'ils jugent appropriée et qui soit conforme au présent règlement d'exécution, tout en permettant de futurs ajustements en fonction des conditions du marché et du comportement des consommateurs.

(7) Les communications à l'intérieur de l'Union européenne sont différentes par nature de l'itinérance et leur utilisation prévue est différente. Contrairement aux communications à l'intérieur de l'Union européenne, l'itinérance réglementée est un service transfrontière destiné à être utilisé à des fins de déplacements périodiques et non de façon permanente. Par conséquent, l'itinérance risque d'être utilisée de manière anormale et abusive à des fins autres que prévues, tandis que les communications à l'intérieur de l'Union européenne risquent d'être utilisées au-delà de l'utilisation typique. La notion d'utilisation excédant l'utilisation typique de communications à l'intérieur de l'Union européenne est donc différente de la notion d'utilisation «anormale ou abusive» des services d'itinérance au détail aux tarifs nationaux, telle que définie à l'article 5 du règlement (UE) 2022/612 du Parlement européen et du Conseil ([3]) qui fait référence à l'utilisation de services d'itinérance au détail réglementés par les clients en itinérance dans un État membre autre que celui de leur fournisseur national à des fins autres que des déplacements périodiques et pour laquelle une politique d'utilisation raisonnable peut être appliquée.

(8) La politique d'utilisation raisonnable ne devrait pas porter atteinte au droit des fournisseurs d'appliquer des mesures en matière de lutte contre la fraude si la décision volontaire de ne pas appliquer aux consommateurs des prix de détail différents pour les communications à l'intérieur de l'Union européenne et les communications nationales entraîne des utilisations frauduleuses. Les fournisseurs de services de communications électroniques au public devraient être autorisés à détecter et à empêcher que des tiers n'exploitent la politique d'utilisation raisonnable à des fins d'arbitrage sur les prix de façon à tirer un avantage économique [par exemple, la fraude internationale au partage des recettes (IRSF), l'utilisation abusive de cartes SIM]. Ces mesures devraient être proportionnées et peuvent comprendre, entre autres, le suivi des configurations du trafic afin de détecter les anomalies susceptibles d'indiquer une utilisation frauduleuse ou abusive, ou la suspension temporaire du service dans l'attente de la vérification de l'utilisation.

(9) Parallèlement, les consommateurs devraient être protégés contre les mesures susceptibles d'avoir une quelconque incidence sur leur capacité à utiliser des communications à l'intérieur de l'Union européenne. À cet égard, tous les droits des consommateurs découlant de la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil ([4]) relative aux droits des consommateurs sont applicables. Conformément à l'article 102 de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil ([5]), les clauses contractuelles prévoyant une politique d'utilisation raisonnable doivent être clairement communiquées aux consommateurs avant qu'elles ne deviennent applicables.

(10) En outre, avant que la consommation d'un consommateur de communications à l'intérieur de l'Union européenne n'excède l'utilisation typique, les fournisseurs devraient alerter les consommateurs de cette utilisation de la manière indiquée à l'avance dans les contrats conclus par les consommateurs. En tout état de cause, ces mesures devraient réduire au minimum la charge administrative pesant sur les consommateurs et limiter le nombre d'alertes inutiles.

(11) Aux fins du présent règlement, le terme «consommateur» devrait être compris au sens de l'article 2, paragraphe 15, de la directive (UE) 2018/1972.

(12) L'Organe des régulateurs européens des communications électroniques a été consulté conformément à l'article 5 *bis*, paragraphe 8, du règlement (UE) 2015/2120.

(13) Le comité des communications institué par l'article 118, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/1972 n'a pas émis d'avis dans le délai imparti par son président,

([3]) Règlement (UE) 2022/612 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union (JO L 115 du 13.4.2022, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/612/oj).

([4]) Directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 85/577/CEE du Conseil et la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 304 du 22.11.2011, p. 64, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/83/oj).

([5]) Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (JO L 321 du 17.12.2018, p. 36, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/1972/oj).

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Politique d'utilisation raisonnable

1. La politique d'utilisation raisonnable permet aux fournisseurs de services de communications électroniques au public d'appliquer une garantie lorsque l'utilisation d'un consommateur de communications à l'intérieur de l'Union européenne excède l'utilisation typique.

2. Afin de bénéficier de la garantie constituée par la politique d'utilisation raisonnable, un fournisseur de services de communications électroniques au public fixe les conditions définissant l'utilisation typique des communications à l'intérieur de l'Union européenne pour une durée déterminée d'au moins une période de facturation, et pour tous ses plans tarifaires dans un État membre.

3. Les conditions définissant l'utilisation typique des communications à l'intérieur de l'Union européenne sont fondées sur des volumes de communications à l'intérieur de l'Union européenne qui sont nettement supérieurs au nombre moyen de minutes ou de SMS à l'intérieur de l'Union européenne consommés par mois et par consommateur dans un État membre, tel qu'indiqué dans le dernier rapport d'évaluation comparative de l'ORECE sur les communications à l'intérieur de l'Union européenne disponible au moment où les conditions sont fixées. Si aucune évaluation comparative n'est disponible pour un État membre, le fournisseur se base sur la moyenne de l'UE.

4. Lorsque, au cours d'une période déterminée, l'utilisation d'un consommateur de communications à l'intérieur de l'Union européenne s'écarte des conditions définissant l'utilisation typique, les fournisseurs ne peuvent facturer des frais supplémentaires qu'aux unités de communication à l'intérieur de l'Union européenne concernées jusqu'à la fin de la période déterminée au cours de laquelle cet écart survient.

5. La politique d'utilisation raisonnable s'applique séparément pour les appels à l'intérieur de l'Union européenne, pour les appels fixes et mobiles et pour les SMS à l'intérieur de l'Union européenne.

6. Les autorités réglementaires nationales contrôlent et font respecter la bonne application de la garantie.

Article 2

Mesures en matière de lutte contre la fraude

Les fournisseurs de communications à l'intérieur de l'Union européenne peuvent appliquer des mesures de lutte contre la fraude pour détecter les utilisations frauduleuses liées à la décision volontaire d'appliquer des prix de détail identiques pour les communications nationales et à l'intérieur de l'Union européenne. Lorsque le fournisseur détecte une activité frauduleuse et décide que des mesures sont nécessaires pour lutter rapidement contre la fraude présumée, il en informe l'autorité réglementaire nationale ou toute autre autorité compétente dès que possible et, en tout état de cause, dans un délai de 5 jours ouvrables à compter de l'adoption des mesures.

Article 3

Protection des consommateurs

1. Lorsqu'un fournisseur de communications à l'intérieur de l'Union européenne applique une politique d'utilisation raisonnable, il inclut, dans les contrats conclus avec les consommateurs en vertu de l'article 102 de la directive (UE) 2018/1972, les conditions associées à cette politique et, en particulier, les frais supplémentaires par appel et SMS à l'intérieur de l'Union européenne qui peuvent s'appliquer à la consommation de communications à l'intérieur de l'Union européenne excédant l'utilisation typique. En outre, lorsqu'un consommateur a utilisé 80 % d'une limite d'utilisation typique, le fournisseur alerte immédiatement le consommateur du risque de déclenchement de frais supplémentaires et l'informe des frais supplémentaires applicables.

2. Les consommateurs ont le droit de former un recours contre les décisions prises par le fournisseur de communications à l'intérieur de l'Union européenne, y compris par une conciliation approfondie et via les entités compétentes de règlement extrajudiciaire des litiges tel qu'indiqué à l'article 25 de la directive (UE) 2018/1972.

Article 4

Période transitoire de l'évaluation comparative de l'ORECE

1. L'ORECE met à jour l'évaluation comparative sur les communications à l'intérieur de l'Union européenne afin de garantir, à l'avenir, que cette évaluation rend compte de toute utilisation des communications à l'intérieur de l'Union européenne. Le rapport d'évaluation comparative actualisé est disponible au plus tard en octobre 2026.

2. Les fournisseurs sont en mesure d'appliquer le dernier rapport d'évaluation comparative de l'ORECE sur les communications à l'intérieur de l'Union européenne jusqu'au 1er janvier 2027 au plus tard afin de prévoir une période transitoire.

Article 5

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il est applicable jusqu'au 31 décembre 2028.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le 17 décembre 2025.

Par la Commission
La présidente
Ursula VON DER LEYEN