

COM(2025) 361 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024/2025

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 09 juillet 2025

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 09 juillet 2025

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil d'association institué par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture du marché en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles et la modification de l'annexe XXVIII-B (Règles applicables aux services de télécommunications) dudit accord d'association

E 19795

**Bruxelles, le 2 juillet 2025
(OR. en)**

11151/25

**Dossier interinstitutionnel:
2025/0194 (NLE)**

LIMITE

**COEST 543
TELECOM 228**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	1 ^{er} juillet 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 361 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil d'association institué par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture du marché en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles et la modification de l'annexe XXVIII-B (Règles applicables aux services de télécommunications) dudit accord d'association

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 361 final.

p.j.: COM(2025) 361 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.7.2025
COM(2025) 361 final

2025/0194 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil d'association institué par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture du marché en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles et la modification de l'annexe XXVIII-B (Règles applicables aux services de télécommunications) dudit accord d'association

{SWD(2025) 174 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision du Conseil établissant la position à prendre, au nom de l'UE, au sein du Conseil d'association en ce qui concerne l'adoption envisagée d'une décision (ci-après l'«acte envisagé») visant à: i) accorder une plus grande ouverture réciproque du marché en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles et déterminer les conditions applicables à cette mesure; et ii) modifiant l'annexe XXVIII-B (règles applicables aux services de télécommunication) de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part (ci-après l'«accord»)¹. Le présent acte envisagé est conforme à l'article 436, paragraphe 1, à l'article 449 et à l'article 452, paragraphe 2, de l'accord.

Sur la base du suivi effectué par l'UE, conformément à l'article 450 de l'accord, et de l'évaluation réalisée par l'UE aux fins de l'article 451 de l'accord, présentée par la Commission sous la forme d'un document de travail des services de la Commission, l'acte envisagé vise à poursuivre l'intégration de la République de Moldavie (ci-après la «Moldavie») dans le marché intérieur de l'UE en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles et à déterminer les conditions applicables à cette mesure.

Compte tenu de l'évaluation du rapprochement et du suivi par l'UE, conformément aux articles 449 et 450 de l'accord, l'acte envisagé vise également à modifier l'annexe XXVIII-B de l'accord afin de clarifier le champ d'application de l'*acquis* de l'UE en matière d'itinérance.

L'acte envisagé permettra aux utilisateurs finaux de services mobiles de bénéficier, sous réserve de certaines limitations exceptionnelles, des services d'itinérance réglementés à leurs prix de détail nationaux lorsqu'ils voyagent entre l'UE et la Moldavie.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. Accord d'association

L'accord vise: i) à créer des conditions propices au renforcement des relations économiques et commerciales, en vue d'intégrer davantage la Moldavie dans le marché intérieur de l'Union, notamment par l'établissement d'une zone de libre-échange approfondi et complet selon les dispositions du titre V (Commerce et questions liées au commerce) de l'accord; et ii) à soutenir les efforts consentis par la Moldavie pour mener à bien le processus de transition vers une économie de marché viable au moyen, entre autres, du rapprochement progressif de sa législation de celle de l'Union. L'accord est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Depuis cette date, la Moldavie a demandé une intégration plus poussée en matière d'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles dans l'Union, passant notamment par l'ouverture réciproque du marché aux fins de cette itinérance. La poursuite de l'ouverture réciproque du marché nécessite un rapprochement avec l'*acquis* de l'UE en matière d'itinérance ainsi que la mise en œuvre et l'application effectives de cet *acquis* dans le droit moldave. Avant que l'ouverture réciproque du marché ne puisse être accordée, les parties à l'accord (ci-après les «parties») doivent convenir, sur la base d'une évaluation de l'UE, que l'*acquis* pertinent a été mis en œuvre et est en cours d'application. Ce qui constitue l'*acquis* pertinent en matière d'itinérance doit également être clairement défini à l'annexe XXVIII-B de l'accord.

¹ JO L 260 du 30.8.2014, p. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_international/2014/492/2023-10-06

2.2. conseil d'association

Conformément à l'article 436, paragraphes 1 et 3 de l'accord, le conseil d'association a le pouvoir de prendre des décisions dans le cadre de l'accord, y compris d'actualiser ou de modifier les annexes de l'accord, sans préjudice de toute disposition spécifique du titre V (Commerce et questions liées au commerce) de l'accord. Conformément à l'article 452, paragraphe 2, de l'accord, le conseil d'association accepte de poursuivre l'ouverture des marchés, telle que définie au titre V (Commerce et questions liées au commerce) de l'accord, si les parties conviennent que les mesures nécessaires couvertes par le même titre ont été mises en œuvre et sont appliquées. Conformément à l'article 436, paragraphe 1, de l'accord, ces décisions lient les parties, qui prennent les mesures appropriées pour leur mise en œuvre. Le Conseil adopte ses décisions d'un commun accord des parties.»

2.3. Acte envisagé du conseil d'association

L'acte envisagé a pour objet que les parties s'accordent mutuellement sur l'ouverture du marché dans le domaine de l'itinérance, conformément aux conditions énoncées dans le même acte envisagé. L'acte envisagé vise également à modifier l'annexe XXVIII-B de l'accord afin de clarifier le champ d'application de l'*acquis* de l'UE en matière d'itinérance et de le distinguer de l'*acquis* de l'UE en matière de télécommunications, dont l'itinérance fait partie.

Cette démarche est conforme à l'objectif du rapprochement progressif de la réglementation de la Moldavie de l'*acquis* de l'Union énoncé dans le préambule et à l'article 448 de l'accord.

L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties conformément à l'article 436, paragraphe 1, de l'accord, qui prévoit ce qui suit: «Pour la réalisation des objectifs du présent accord, le conseil d'association dispose du pouvoir de prendre des décisions dans le cadre du présent accord. Ces décisions lient les parties, qui prennent les mesures appropriées pour leur mise en application, notamment, si nécessaire, des actions d'instances créées au titre du présent accord».

À compter de la date fixée par l'acte envisagé, l'*acquis*, de l'UE en matière d'itinérance, tel que précisé à l'annexe XXVIII-B de l'accord, doit être lu conformément à l'article 3, paragraphe 1, de l'acte envisagé, sauf disposition contraire de l'accord.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UE

La position à prendre au nom de l'Union est de soutenir l'adoption de l'acte envisagé par le conseil d'association.

L'annexe XXVIII de l'accord prévoit le rapprochement des réglementations des parties dans plusieurs secteurs, dont les services de télécommunications. Une fois que le rapprochement aura été progressivement étendu pour couvrir tous les aspects de l'*acquis* de l'UE visés à l'annexe XXVIII-B de l'accord, l'accord des parties au sein du conseil d'association sur l'achèvement du rapprochement conduit à l'octroi réciproque d'une nouvelle ouverture des marchés, conformément à l'article 452, paragraphe 2, de l'accord. La Moldavie a demandé une intégration plus poussée, limitée au secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles. La décision n° 1/2023 du comité d'association UE-Moldavie dans sa configuration «Commerce»² a complété l'annexe XXVIII-B de l'accord en y ajoutant les actes pertinents relatifs à l'itinérance. Le 9 mai

² Décision n° 1/2023 du comité d'association UE-République de Moldavie dans sa configuration Commerce du 6 octobre 2023 modifiant l'annexe XXVIII-B (Règles applicables aux services de télécommunication) et l'annexe XXVIII-C (Règles applicables aux services postaux et de courrier) de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part [2023/2434] (JO L, 2023/2434, 31.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/2434/oj>).

2025, la Moldavie a notifié à l'UE qu'elle considérait qu'elle avait achevé le rapprochement réglementaire en ce qui concerne l'*acquis* de l'UE en matière d'itinérance et a demandé une évaluation à cet égard. Le 3 juin 2025 et le 20 juin 2025, la Moldavie a complété sa notification initiale après avoir adopté ses mesures de transposition restantes.

Conformément aux articles 409 et 451 de l'accord, l'UE a procédé à une évaluation et a déterminé, sur la base de cette évaluation, que la Moldavie avait achevé le rapprochement de sa réglementation avec l'*acquis* de l'UE dans le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles. Conformément à l'article 452, paragraphe 2, de l'accord, l'UE devrait proposer que le conseil d'association convienne que le résultat de l'évaluation est positif.

Dans le même temps, compte tenu de l'évaluation par l'UE du rapprochement et du suivi, conformément aux articles 449 et 450 de l'accord, il convient de modifier l'annexe XXVIII-B de l'accord afin de clarifier le champ d'application de l'*acquis* de l'UE en matière d'itinérance. Certaines dispositions des actes de l'UE constituant l'*acquis*³ de l'UE en matière d'itinérance ne sont pas pertinentes pour une décision relative à l'octroi d'une nouvelle ouverture du marché de l'itinérance, par exemple parce qu'elles ne sont pas liées à l'itinérance ou qu'elles fixent des obligations exclusivement à la Commission européenne. Par conséquent, ces dispositions devraient être exclues du champ d'application de l'obligation de rapprochement réglementaire en vue d'ouvrir davantage le marché de l'itinérance. Il est important de préciser qu'en raison de son champ d'application général, qui va au-delà de l'itinérance en vue d'une éventuelle décision sur une plus grande ouverture du marché pour le secteur des télécommunications, le texte intégral de la directive (UE) 2018/1972 reste pertinent à transposer.

La décision ci-jointe met en œuvre la politique commerciale commune de l'Union envers un pays partenaire d'Europe orientale et un pays candidat, sur la base des dispositions de l'accord. Elle est conforme à l'objectif du rapprochement progressif de la réglementation de la Moldavie de l'*acquis* de l'Union, tel qu'énoncé dans le préambule de l'accord.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant «les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un

³ 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>), 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: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/612/oj>), 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) n° 1211/2009 (JO L 321 du 17.12.2018, p. 1, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1971/oj>), 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 (JO L 344 du 17.12.2016, p. 46, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2016/2286/oj) et règlement délégué (UE) 2021/654 de la Commission du 18 décembre 2020 complétant la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil en fixant, à l'échelle de l'Union, un tarif de terminaison d'appel vocal mobile maximal unique et un tarif de terminaison d'appel vocal fixe maximal unique (JO L 137 du 22.4.2021, p. 1, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2021/654/oj).

accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord».

La notion d'«actes ayant des effets juridiques» englobe les actes ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également les instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont «vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»⁴.

4.1.2. Application en l'espèce

Le conseil d'association est une instance créée par l'accord. La décision que le conseil d'association doit adopter est un acte ayant des effets juridiques. Il sera contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 436, paragraphe 1, de l'accord. À compter de la date fixée par les parties dans l'acte envisagé, l'*acquis* de l'UE en matière d'itinérance précisé à l'annexe XXVIII-B de l'accord devra être appliqué dans l'UE conformément à l'article 3, paragraphe 1, de l'acte envisagé, sauf disposition contraire de l'accord. En conséquence, la base juridique procédurale de la décision du conseil proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle pour une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'UE. Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est identifiable comme étant principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application en l'espèce

L'article 207 du TFUE est la base juridique de la politique commerciale commune de l'Union. En particulier, l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE constitue la base juridique pour le commerce de services, à l'exception des services de transport, à l'égard des pays tiers, y compris les dispositions relatives au cadre réglementaire régissant la fourniture de ces services.

L'acte envisagé a pour principaux objectifs et contenu la politique commerciale commune de l'Union, étant donné qu'il porte sur le commerce de services de télécommunication avec la Moldavie. En conséquence, la base juridique matérielle de la décision du conseil proposée est l'article 207 du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision du Conseil proposée devrait être l'article 207 du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

5. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGÉ

La décision du conseil d'association relative à une plus grande ouverture réciproque du marché en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles et à la modification de l'annexe XXVIII-B de l'accord produira des droits et des obligations dans l'UE et en Moldavie. Il convient donc de la publier au *Journal officiel de l'Union européenne* après son adoption.

⁴ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil d'association institué par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture du marché en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles et la modification de l'annexe XXVIII-B (Règles applicables aux services de télécommunications) dudit accord d'association

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 207, paragraphe 4, premier alinéa, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part (ci-après dénommé l'«accord»)¹, est entré en vigueur le 1er juillet 2016.
- (2) Conformément à l'article 452, paragraphe 2, de l'accord, si les parties conviennent que les mesures nécessaires sont mises en œuvre et appliquées, le conseil d'association UE-République de Moldavie (ci-après le «conseil d'association») doit convenir d'une plus grande ouverture des marchés en ce qui concerne le secteur concerné par le rapprochement des réglementations.
- (3) En vertu de l'article 436, paragraphe 3, de l'accord, le conseil d'association est habilité à actualiser ou à modifier les annexes de l'accord.
- (4) Le conseil d'association doit adopter, dans le courant de l'année 2025, une décision relative à l'Union et à la Moldavie, qui s'accorde une nouvelle ouverture du marché en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles et modifie l'annexe XXVIII-B de l'accord.
- (5) L'article 1^{er}, paragraphe 2, point g), de l'accord dispose que celui-ci a notamment pour objet de créer les conditions propices au renforcement des relations économiques et commerciales en vue de l'intégration progressive de la République de Moldavie (ci-après la «Moldavie») dans le marché intérieur de l'Union européenne, notamment par l'établissement d'une zone de libre-échange approfondi et complet prévoyant un rapprochement important des réglementations et une vaste libéralisation de l'accès au marché dans le respect des droits et des obligations découlant de l'adhésion des parties à l'Organisation mondiale du commerce, ainsi que l'application transparente de ces droits et de ces obligations.

¹ JO L 260 du 30.8.2014, p. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2014/492/2023-10-06

- (6) Ainsi qu'énoncé dans le préambule de l'accord et conformément à l'article 448 de ce dernier, les parties reconnaissent l'importance du rapprochement de la législation existante de la Moldavie de celle de l'Union européenne, ce qui signifie que la Moldavie doit veiller à rendre ses législations existantes et futures compatibles avec l'*acquis* de l'Union.
- (7) La Moldavie a demandé une intégration plus poussée dans l'Union en matière d'itinérance, passant notamment par une ouverture plus poussée de marché aux fins des services d'itinérance.
- (8) La décision n° 1/2023 du comité d'association UE-Moldavie dans sa configuration «Commerce»² a complété l'annexe XXVIII-B (règles applicables aux services de télécommunication) de l'accord en y ajoutant les actes pertinents de l'Union relatifs à l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles.
- (9) Conformément à l'article 407, paragraphe 3, de l'accord, la Moldavie a notifié à l'Union, le 9 mai 2025, qu'elle considérait avoir achevé le rapprochement réglementaire en ce qui concerne l'*acquis* de l'Union dans le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles.
- (10) Le 3 juin 2025 et le 20 juin 2025, la Moldavie a complété sa notification initiale après avoir adopté ses mesures de transposition restantes.
- (11) Conformément aux articles 409 et 451 de l'accord, l'UE a procédé à une évaluation et a déterminé, sur la base de cette évaluation, que la Moldavie avait achevé le rapprochement de sa réglementation avec l'*acquis* de l'UE dans le secteur de l'itinérance.
- (12) Sur cette base, il convient que le conseil d'association statue, conformément à l'article 452, paragraphe 2, de l'accord, sur l'ouverture réciproque du marché en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles entre l'Union et la Moldavie.
- (13) Afin de garantir la sécurité juridique en ce qui concerne le champ d'application de l'*acquis* de l'Union en matière d'itinérance, il convient de préciser les dispositions applicables à cette fin, à l'annexe XXVIII-B de l'accord.
- (14) La décision relative à l'octroi réciproque par les parties d'une plus grande ouverture du marché en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles et à la modification de l'annexe XXVIII-B sera contraignante pour l'Union.
- (15) Il convient donc d'établir la position à prendre au nom de l'Union au sein du conseil d'association.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

² Décision n° 1/2023 du comité d'association UE-République de Moldavie dans sa configuration Commerce du 6 octobre 2023 modifiant l'annexe XXVIII-B (Règles applicables aux services de télécommunication) et l'annexe XXVIII-C (Règles applicables aux services postaux et de courrier) de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part [2023/2434] (JO L, 2023/2434, 31.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/2434/oj>).

La position à prendre, au nom de l'Union, au cours de l'année 2025 au sein du conseil d'association institué par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, en ce qui concerne l'octroi d'une nouvelle ouverture réciproque du marché de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles entre l'Union européenne et la Moldavie et modifiant l'annexe XXVIII-B dudit accord d'association est fondée sur le projet de décision dudit conseil d'association joint à la présente décision.

Article 2

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*