

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

S/C/W/337
13 juillet 2011

(11-3508)

Conseil du commerce des services

ITINÉRANCE MOBILE INTERNATIONALE: INCIDENCES POSSIBLES POUR L'AGCS

Note du Secrétariat¹

1. La présente Note fait suite à la demande formulée par le Conseil du commerce des services le 2 mai 2011. Elle a pour objet de fournir des renseignements destinés à servir de base à un débat du Conseil spécifiquement consacré à l'itinérance mobile internationale. Elle porte principalement sur les tendances récentes et les problèmes qui peuvent avoir une incidence pour l'AGCS et que les Membres peuvent juger utiles d'aborder dans leurs échanges de vues. Les références à certaines dispositions de l'AGCS, comme pouvant s'appliquer aux questions soulevées, ne sauraient en aucune manière être considérées comme une interprétation autorisée de ces dispositions de la part du Secrétariat. La Note mentionne aussi brièvement des études et des travaux réalisés par d'autres organisations internationales et par des experts de la discipline. Elle ne cherche pas à reproduire ces travaux ou à en faire une synthèse.² Par souci de commodité, l'Annexe sur les télécommunications et le document de référence concernant le cadre réglementaire de ce secteur sont reproduits à la fin de la présente Note.

I. INTRODUCTION

2. Qu'est-ce que l'itinérance internationale? L'itinérance mobile internationale permet à un consommateur en déplacement à l'étranger d'utiliser, durant son séjour à l'étranger, un dispositif de téléphonie mobile au titre d'un abonnement souscrit auprès d'un opérateur de son pays d'origine. Cette facilité est rendue possible par un accord entre l'opérateur du pays d'origine et l'opérateur du pays étranger ou pays visité, qui définit les conditions commerciales auxquelles leurs clients respectifs peuvent utiliser les services de téléphonie mobile au cours de leur séjour dans le pays de l'autre opérateur. Le client n'a à s'acquitter, auprès de l'opérateur de son pays d'origine, que de ce que l'on appelle le tarif d'itinérance de détail. Les opérateurs conviennent des tarifs (tarifs d'itinérance de gros) à appliquer pour se rembourser mutuellement le coût des services d'itinérance utilisés par le client alors qu'il se trouve sur le marché de l'autre opérateur. L'itinérance permet généralement à l'abonné d'accéder à l'ensemble des services de téléphonie mobile au cours de son déplacement à l'étranger: appels en téléphonie vocale, services de données et envoi/réception de messages courts (sms). Ces services peuvent être fournis à l'intérieur du pays hôte du client itinérant, ou entre ce dernier et son pays d'origine ou un pays tiers – moyennant souvent des tarifs différents selon le cas.

¹ Le présent document a été établi par le Secrétariat sous sa propre responsabilité et sans préjudice des positions des Membres ni de leurs droits et obligations dans le cadre de l'OMC.

² Voir, par exemple: Sutherland, Ewan, International Mobile Roaming: An Update, April 2011, à l'adresse http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1786446; OCDE, International Mobile Roaming Charging in the OECD Area, décembre 2009, à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/41/40/44381810.pdf>; OCDE, services d'itinérance mobile internationale: Analyse et recommandations pratiques, mars 2010, à l'adresse ["http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/ICCP/CISP\(2009\)12/FINAL&docLanguage=En"](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/ICCP/CISP(2009)12/FINAL&docLanguage=En), et UIT, International Mobile Roaming Regulation: An Incentive for Co-operation, mars 2008, GSR Discussion Paper, à l'adresse ["http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR08/discussion_papers/international_roaming_web.pdf"](http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR08/discussion_papers/international_roaming_web.pdf).

3. En quoi les tarifs de l'itinérance internationale posent-ils problème? Les pouvoirs publics s'inquiètent depuis plusieurs années de certaines tarifications de services de téléphonie mobile perçues comme anormales. Le secteur de la téléphonie mobile étant généralement considéré comme concurrentiel, les autorités de régulation ont supposé que les forces du marché tendraient à faire en sorte tôt ou tard que les prix se plient favorablement aux règles de la concurrence, et ont hésité à intervenir. Toutefois, il semble que certaines poches de distorsion apparente de prix aient su échapper au jeu de la concurrence. Les tarifs de l'itinérance mobile internationale ont offert un exemple frappant à cet égard, puisqu'il a pu être jusqu'à 20 fois plus coûteux pour un utilisateur itinérant à l'étranger d'effectuer un appel à son domicile que pour un utilisateur de portable du pays visité d'effectuer un appel à destination du pays d'origine de l'utilisateur itinérant.³ Pour les tarifs de détail de l'itinérance de données, la proportion est encore plus élevée: jusqu'à 10 dollars EU pour 1 mégabit, soit le coût généralement facturé pour la transmission de 100 mégabits sur un réseau national sans fil haut débit.⁴ Certains gouvernements se sont décidés à intervenir face à la cherté de l'itinérance, en faveur des consommateurs et des gens d'affaires qui se déplacent à l'étranger, dans un domaine où il se peut que les forces du marché n'agissent pas comme elles le devraient.

4. Évolutions récentes aux plans régional et bilatéral. Ces dernières années ont vu des groupements régionaux commencer à adopter des principes directeurs ou des accords en matière d'itinérance entre leurs États membres respectifs. C'est ainsi, par exemple, que la Commission européenne a pris des directives sur l'itinérance transfrontières entre États membres de l'UE. En avril 2009, le Réseau des régulateurs arabes des télécommunications (AREGNET) a adopté une série de recommandations sur les tarifs de l'itinérance mobile internationale et, au début de 2010, APEC-Tel a examiné un projet de directives sur la fourniture aux consommateurs de renseignements sur l'itinérance mobile internationale. Ces premières initiatives, avec d'autres, ont souvent eu pour objet principal d'assurer plus de transparence dans les tarifs des services de téléphonie vocale et de données en itinérance, de façon à éviter le "choc de la facture", et certaines ont visé à imposer des tarifs de gros moins élevés entre opérateurs pour les appels de téléphonie vocale en itinérance. Parallèlement, les pouvoirs publics continuent de suivre les tendances des tarifs de détail pour les services d'itinérance vocaux et d'itinérance de données. On a également vu apparaître il y a peu des accords bilatéraux entre gouvernements sur l'itinérance mobile, dont les détails ne sont pas encore connus.

5. Alors que les gouvernements s'efforcent de trouver des solutions viables au problème posé par le caractère élevé des tarifs de l'itinérance, des questions ont surgi quant à la relation entre les obligations et disciplines au titre de l'AGCS et certaines de ces mesures. Il a été soutenu que l'itinérance mobile internationale constitue une fourniture de services de télécommunication mobile à laquelle les règles de l'AGCS seraient applicables et sur laquelle il y aurait peut-être lieu de se pencher.

II. DISPOSITIONS CONNEXES DE L'AGCS

6. L'AGCS consiste en un corps commun d'articles et d'annexes-cadres, dont une annexe sur les télécommunications, et en des listes individuelles d'engagements spécifiques dans lesquelles les Membres indiquent la teneur de leurs engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national pour certains services et de leurs "engagements additionnels"⁵, lesquels, dans le domaine des télécommunications, portent souvent sur les principes réglementaires énoncés dans le document de

³ OCDE, International Mobile Roaming Charging in the OECD Area, DSTI/ICCP/CISP(2009)8/FINAL, décembre 2009, page 5 et pages 64 et 65.

⁴ OCDE, International Mobile Data Roaming, DSTI/ICCP/CISP(2010)12/FINAL 30 mai 2011 et "Mobile Broadband: Pricing and Services", DSTI/ICCP/CISP(2008)6/FINAL, juin 2009.

⁵ Dans l'AGCS, l'accès aux marchés est défini à l'article XVI, le traitement national à l'article XVII et les engagements additionnels à l'article XVIII.

référence. Certaines disciplines ne visent que les services pour lesquels des engagements ont été pris, tandis que d'autres s'appliquent à l'ensemble des secteurs, qu'ils fassent ou non l'objet d'engagements. Certaines des obligations de l'AGCS relatives aux télécommunications, telles que certaines dispositions de l'Annexe sur les télécommunications et, éventuellement, des éléments du document de référence, ne s'imposeraient qu'aux Membres qui ont souscrit des engagements correspondants dans leurs listes.⁶ D'autres obligations, telles que celles découlant des articles-cadres sur la transparence et le traitement de la nation la plus favorisée (NPF), s'appliqueraient à tous les Membres, et même à ceux qui n'ont pas fait figurer d'engagements en matière de services de téléphonie mobile dans leurs listes.

7. Portée de l'AGCS. L'AGCS s'applique aux "mesures des Membres"⁷ qui affectent le commerce des services et qui sont prises à tous les niveaux de l'État. L'Accord ne viserait donc pas directement les activités commerciales des fournisseurs, telles que les arrangements conclus par les opérateurs en matière d'itinérance. Cependant, certaines dispositions font obligation aux Membres de veiller à ce que les fournisseurs se comportent de telle ou telle façon. Au nombre de ces obligations, on trouve celles de l'article VIII sur les monopoles et les fournisseurs exclusifs de services, l'Annexe sur les télécommunications et les engagements en matière de principes réglementaires du document de référence. Ainsi donc, bien que visant les Membres, ces obligations ne sont pas sans rapport avec les actions et les activités des opérateurs.

8. Quels sont les modes de fourniture qui interviennent dans l'itinérance? L'AGCS distingue quatre modes de fourniture de services: mode 1: fourniture transfrontières; mode 2: consommation à l'étranger; mode 3: présence commerciale; et mode 4: présence de personnes physiques fournissant des services.⁸ L'itinérance mobile internationale semblerait faire appel à une combinaison de la consommation à l'étranger et de la fourniture transfrontières de services de téléphonie mobile.⁹ Quand un consommateur de services de téléphonie mobile se trouve sur le territoire d'un autre Membre, ces services lui sont fournis à la fois par l'opérateur du pays visité et par l'opérateur du pays d'origine, dans le cadre d'un accord passé entre les deux opérateurs. En vertu de cet accord, l'opérateur du pays d'origine assure à son abonné l'accès au réseau et aux services de l'opérateur du pays visité durant son séjour à l'étranger. L'opérateur du pays d'origine applique à son abonné le tarif d'itinérance de détail et l'opérateur du pays visité applique le tarif de gros à l'opérateur du pays d'origine. Le croquis 1 illustre la relation entre le consommateur et les opérateurs en termes de modes de fourniture.

⁶ L'Annexe de l'AGCS sur les télécommunications s'applique à tous les Membres de l'OMC, alors que le document de référence s'applique aux Membres qui l'ont repris dans leurs listes en tant qu'engagement additionnel.

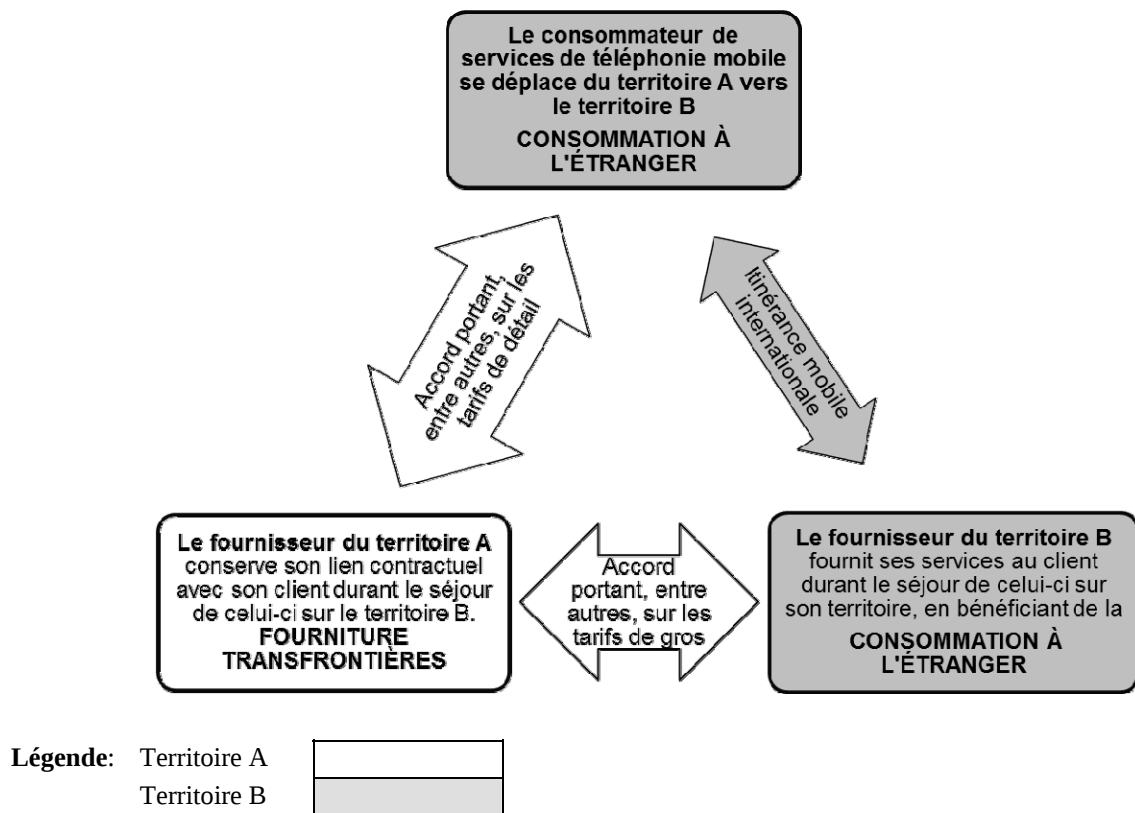
⁷ L'article XXVIII a) donne une définition large du terme "mesures", à savoir "toute mesure prise par un Membre, que ce soit sous forme de loi, de réglementation, de règle, de procédure, de décision, de décision administrative, ou sous toute autre forme".

Les "mesures des Membres qui affectent le commerce des services" sont définies à l'article XXVIII c) ii) comme comprenant les mesures concernant "l'accès et le recours, à l'occasion de la fourniture d'un service, à des services dont ces Membres exigent qu'ils soient offerts au public en général".

⁸ Selon la définition large de l'article XXVIII b), la "fourniture d'un service" comprend "la production, la distribution, la commercialisation, la vente et la livraison d'un service".

⁹ L'article I:2 a) définit la fourniture transfrontières comme étant la fourniture d'un service "en provenance du territoire d'un Membre et à destination du territoire de tout autre Membre". La consommation à l'étranger est définie à l'article I:2 b) comme étant la fourniture d'un service "sur le territoire d'un Membre à l'intention d'un consommateur de services de tout autre Membre".

Croquis 1. Itinérance mobile internationale et modes de fourniture concernés



9. Obligations en matière de transparence au titre de l'AGCS et de l'Annexe sur les télécommunications. Les dispositions de l'AGCS relatives à la transparence peuvent s'appliquer à certains aspects de l'itinérance mobile internationale. L'article III exige des Membres qu'ils publient les mesures d'application générale qui affectent le commerce des services ainsi que les accords internationaux pertinents.¹⁰ Par conséquent, les lois, règlements et accords concernant les services de téléphonie mobile adoptés par un État devraient être rendus publics.

10. De plus, en matière de transparence, l'Annexe sur les télécommunications oblige les Membres à "faire en sorte que les renseignements pertinents sur les conditions affectant l'accès et le recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications soient mis à la disposition du public, y compris en ce qui concerne: les tarifs et autres modalités et conditions du service; ...".¹¹ Aussi les Membres sont-ils tenus de veiller à ce que les tarifs appliqués par les fournisseurs concernés de services de télécommunication pour l'accès et le recours à leurs réseaux et services soient rendus publics.¹² L'un des problèmes identifiés en rapport avec l'itinérance mobile est le manque de

¹⁰ L'article III:1 de l'AGCS se lit comme suit: "Chaque Membre publiera dans les moindres délais et, sauf en cas d'urgence, au plus tard au moment de leur entrée en vigueur, toutes les mesures d'application générale pertinentes qui visent ou qui affectent le fonctionnement du présent accord. Les accords internationaux visant ou affectant le commerce des services et dont un Membre est signataire seront également publiés."

¹¹ Annexe sur les télécommunications, section 4.

¹² L'article IIIbis de l'AGCS relatif à la divulgation de renseignements confidentiels peut prévoir une exception à l'obligation de transparence dans des circonstances données. Il se lit comme suit: "Aucune disposition du présent accord n'obligera un Membre à révéler des renseignements confidentiels dont la divulgation ferait obstacle à l'application des lois ou serait d'une autre manière contraire à l'intérêt public, ou porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes d'entreprises publiques ou privées."

transparence des tarifs, notamment pour ce qui est des tarifs de gros convenus entre eux par les opérateurs. Ces derniers tarifs pourraient être apparentés à la rémunération de "l'accès et du recours" au réseau et aux services de l'opérateur du territoire d'accueil par l'opérateur du territoire d'origine du consommateur. Les tarifs d'itinérance de détail peuvent aussi être pertinents dans la mesure où les fournisseurs individuels de services ou les employés d'un fournisseur de services peuvent se rendre à l'étranger et y utiliser l'abonnement de téléphonie mobile souscrit dans leur pays d'origine.

11. Annexe sur les télécommunications: obligations en matière d'accès et de recours. Les dispositions de l'Annexe sur les télécommunications relatives à l'accès et à l'usage, et peut-être certaines dispositions pertinentes du document de référence (voir ci-dessous), s'appliquent aux fournisseurs de réseaux et de services publics de transport des télécommunications.¹³ L'Annexe exige des Membres qu'ils fassent "en sorte que tout fournisseur de services de tout autre Membre se voie accorder l'accès aux réseaux et services publics de transport des télécommunications et l'usage de ces réseaux et services suivant des modalités et à des conditions raisonnables et non discriminatoires, pour assurer la fourniture d'un service repris dans sa Liste".¹⁴ L'Annexe ne prévoit aucune prescription quant à la part du marché que doit détenir le fournisseur de tels réseaux et services et la notion "d'accès et de recours" n'est guère précise. De surcroît, elle ne prévoit pas que le Membre doit avoir pris des engagements concernant ces réseaux et services à l'égard desquels les disciplines s'imposent. Cependant, les bénéfices des disciplines de l'Annexe sont censés profiter au fournisseur de tout service repris dans la liste du Membre, qu'il s'agisse d'un service de télécommunication, d'un service bancaire ou d'un service comptable, ou encore de tout autre service ayant fait l'objet d'un engagement.

12. L'Annexe peut présenter un lien avec les arrangements concernant les tarifs de gros et de détail de l'itinérance mobile internationale. Les arrangements d'itinérance d'opérateur à opérateur pourraient être assimilés à des arrangements en vertu desquels les opérateurs de téléphonie mobile s'accordent réciproquement l'accès et le recours à leurs réseaux et services. De plus, on pourrait considérer que les arrangements d'itinérance de détail passés avec le consommateur représentent l'accès et le recours aux services et réseaux publics de transport des télécommunications pour les fournisseurs de services indépendants ou leurs représentants qui interviennent dans l'itinérance mobile pour la fourniture de services faisant l'objet d'un engagement durant le séjour à l'étranger. Dans un tel cas, l'Annexe ferait obligation aux Membres de faire en sorte que les modalités et les conditions de l'accès et du recours aux réseaux et services de téléphonie mobile soient raisonnables et non discriminatoires.¹⁵ La relation entre les obligations du Membre en matière d'accès et d'usage au titre de l'Annexe et les engagements inscrits dans sa liste est illustrée par le tableau 1 ci-dessous.

¹³ Aux termes des sections 3 a) et 3 b) de l'Annexe sur les télécommunications, l'expression "service public de transport des télécommunications" s'entend de tout service de transport des télécommunications qu'un Membre oblige, expressément ou de fait, à offrir au public en général. De tels services peuvent inclure, entre autres, les services télégraphiques et téléphoniques, le télex et les services de transmission de données qui supposent d'une manière générale la transmission en temps réel d'informations fournies par le client entre deux points ou plus sans qu'il y ait modification quelconque de bout en bout de la forme ou du contenu des informations en question; et l'expression "réseau public de transport des télécommunications" s'entend de l'infrastructure publique de télécommunication qui permet les télécommunications entre deux extrémités terminales définies du réseau ou plus.

¹⁴ Annexe sur les télécommunications, section 5 a).

¹⁵ Le groupe spécial qui a connu du différend entre les États-Unis et le Mexique concernant les services de télécommunication a estimé que les bénéficiaires des obligations de l'Annexe peuvent comprendre les fournisseurs de services de télécommunication faisant l'objet d'un engagement et que l'expression "modalités et conditions" peut inclure les tarifs.

Tableau 1. Relation entre les engagements et les dispositions de l'Annexe relatives à l'accès et à l'usage

Type d'arrangement pour l'itinérance mobile internationale	Les disciplines s'appliquent:		Bénéficiaires des disciplines:	
	Aux services/fournisseurs	Nécessité d'engagements repris dans la liste	Services/fournisseurs	Nécessité d'engagements repris dans la liste
Services de gros	Fournisseurs de réseaux et de services publics de transport des télécommunications	Non	Fournisseurs de services de téléphonie mobile	Oui
Services de détail	Fournisseurs de réseaux et de services publics de transport des télécommunications	Non	Fournisseurs d'autres services	Oui

13. Dispositions du document de référence. Certaines dispositions du document de référence pourraient concerner les tarifs de l'itinérance mobile internationale. Il s'agit, entre autres, de celles qui touchent aux sauvegardes en matière de concurrence et aux garanties d'interconnexion. Toutefois, ces dispositions renvoient généralement à des situations de position dominante ou d'abus de position dominante sur le marché de la part de fournisseurs de services de télécommunication. Le document définit le "fournisseur principal" comme étant un fournisseur "qui a la capacité d'influer de manière importante sur les modalités de la participation (en ce qui concerne le prix et l'offre) sur un marché donné de services de télécommunication de base par suite: a) du contrôle qu'il exerce sur des installations essentielles; ou b) de l'utilisation de sa position sur le marché".¹⁶ Qui plus est, si elles étaient d'application, les dispositions du document de référence sembleraient viser les arrangements d'itinérance de gros plutôt que les arrangements d'itinérance de détail. La raison en est que la portée du document de référence, ainsi que le libellé des dispositions, semblent indiquer que les entités auxquelles les disciplines s'appliquent et les bénéficiaires de ces disciplines sont les fournisseurs de services de télécommunication de base et non pas les utilisateurs finals de ces services.

14. Les dispositions du document de référence relatives aux sauvegardes en matière de concurrence obligent les Membres qui l'ont joint à leur liste à appliquer des "mesures appropriées en vue d'empêcher des fournisseurs qui, seuls ou ensemble, sont un fournisseur principal, d'adopter ou de maintenir des pratiques anticoncurrentielles".¹⁷ Des exemples de pratiques anticoncurrentielles sont bien donnés dans le document¹⁸, mais la notion de ce qui peut constituer une pratique anticoncurrentielle de la part d'un fournisseur est par ailleurs laissée ouverte.¹⁹ Bien que le secteur de la téléphonie mobile soit généralement considéré comme concurrentiel, des opérateurs bénéficient d'une position dominante dans certains pays. Il arrive aussi que sans disposer d'une position dominante, sur l'ensemble du marché, des opérateurs soient pour autant en mesure d'agir sur les prix et l'offre en ce qui concerne des installations, services ou segments du marché donnés.

¹⁶ Document de référence, section "Définitions".

¹⁷ Document de référence, section 1.1.

¹⁸ Document de référence, section 1.2.

¹⁹ Dans son examen de la section 1.2 du document de référence, le Groupe spécial chargé du différend entre les États-Unis et le Mexique concernant les services de télécommunication, a conclu que les exemples de pratiques anticoncurrentielles qui y figurent constituent non pas une liste exhaustive de ces pratiques mais plutôt des exemples de telles pratiques donnés à titre d'illustration.

15. Les dispositions du document de référence relatives à l'interconnexion visent les "liaisons avec les fournisseurs de réseaux ou services publics de transport des télécommunications permettant aux utilisateurs relevant d'un fournisseur de communiquer avec les utilisateurs relevant d'un autre fournisseur et d'avoir accès à des services fournis par un autre fournisseur, dans les cas où des engagements spécifiques sont souscrits".²⁰ Les Membres qui souscrivent au document de référence sont tenus d'assurer l'interconnexion²¹:

"suivant des modalités, à des conditions (y compris les normes et spécifications techniques) et à des tarifs non discriminatoires et sa qualité est non moins favorable que celle qui est prévue pour les services similaires dudit fournisseur ou pour les services similaires des fournisseurs de services non affiliés ou pour des filiales ou autres sociétés affiliées;" et

"en temps opportun, suivant des modalités, à des conditions (y compris les normes et spécifications techniques) et moyennant des taxes fondées sur les coûts qui soient transparentes, raisonnables, compte tenu de la faisabilité économique, et suffisamment détaillées pour que le fournisseur n'ait pas à payer pour des éléments ou installations du réseau dont il n'a pas besoin pour le service à fournir;"

16. On ne voit pas très bien si l'itinérance mobile internationale serait ou ne serait pas une forme d'interconnexion ou de "lien" entre opérateurs du pays d'origine et opérateurs du pays visité, et dans quelles circonstances elle le serait. D'un point de vue commercial et technique, les modalités précises de la mise en place d'un arrangement d'itinérance peuvent varier et évoluer dans le temps au rythme du progrès technologique.

17. Traitement de la nation la plus favorisée et non-discrimination. L'obligation d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) signifie, fondamentalement, que les Membres ne devraient pas faire de distinction entre les services et les fournisseurs de services des autres Membres. L'obligation énoncée à l'article II de l'AGCS s'impose à tous les Membres à l'égard de l'ensemble des services et des fournisseurs de services, que des engagements figurent ou non dans leurs listes, et porte sur les mesures "des Membres". Elle se lit comme suit:

"En ce qui concerne toutes les mesures couvertes par le présent accord, chaque Membre accordera immédiatement et sans condition aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde aux services similaires et fournisseurs de services similaires de tout autre pays."²²

18. Il peut toutefois être utile de voir comment les dispositions de l'AGCS concernant l'intégration économique (article V) peuvent avoir un lien avec d'éventuelles solutions régionales ou bilatérales. Ces dispositions précisent que l'AGCS "n'empêchera aucun des Membres d'être partie ou de participer à un accord libéralisant le commerce des services entre deux parties audit accord ou plus, à condition que cet accord: a) couvre un nombre substantiel de secteurs²³; et b) prévoient l'absence ou l'élimination pour l'essentiel de toute discrimination, au sens de l'article XVII, entre deux parties ou plus, dans les secteurs visés ...". Ainsi donc, il se peut que l'article V fournisse une couverture à un non-respect de l'obligation NPF découlant d'arrangements régionaux ou bilatéraux destinés à réglementer l'itinérance dans le cadre d'un accord d'intégration économique plus large. Cependant, des questions peuvent aussi se poser quant à la compatibilité avec l'obligation NPF d'un accord

²⁰ Document de référence, section 2.1.

²¹ Document de référence, section 2.2 a) et b).

²² Article II:1 de l'AGCS.

²³ Cette condition s'entend du point de vue du nombre de secteurs, du volume des échanges affectés et des modes de fourniture. Pour y satisfaire, les accords ne devraient pas prévoir l'exclusion *a priori* d'un mode de fourniture quel qu'il soit [libellé de la note de bas de page de l'article V].

autonome de gouvernement à gouvernement qui prévoirait un traitement favorable, comme une réduction des tarifs d'itinérance, auquel les fournisseurs d'autres Membres n'auraient pas accès. Un tel accord pourrait ne pas répondre aux exigences de l'article V en ce que qu'il ne viserait qu'un seul service/secteur et seulement certains modes de fourniture.

19. On peut par ailleurs remarquer que le prolongement de l'obligation de non-discrimination, qui rend le Membre responsable du comportement des fournisseurs, se trouve dans les dispositions relatives à la non-discrimination de l'Annexe sur les télécommunications²⁴ et du document de référence, comme on l'a vu plus haut. Il se retrouve également dans les dispositions de l'AGCS concernant les monopoles et les fournisseurs exclusifs de services. La disposition en question stipule que:

"Chaque Membre fera en sorte que tout fournisseur monopolistique d'un service sur son territoire n'agisse pas, lorsqu'il fournit un service monopolistique sur le marché considéré, d'une manière incompatible avec les obligations du Membre au titre de l'article II et ses engagements spécifiques."²⁵

20. Engagements souscrits dans les listes. Les listes d'engagements spécifiques annexées à l'AGCS reprennent les engagements de chaque Membre en matière d'accès aux marchés et de traitement national, par secteur et mode de fourniture, et, le cas échéant, ses engagements additionnels, tels que ceux se rapportant aux principes réglementaires relatifs aux services de télécommunication du document de référence. À l'heure qu'il est, 109 Membres de l'OMC ont pris des engagements pour un ou plusieurs services de télécommunication, et 98 pour des services de téléphonie mobile. La plupart de ces derniers portent à la fois sur les services vocaux et les services de données. Quatre-vingt-sept Membres ont inclus le document de référence, en tout ou partie, dans leurs listes.

III. TRAVAUX D'AUTRES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

21. Des organisations intergouvernementales telles que l'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) se sont penchées sur les problèmes liés au coût élevé de l'itinérance mobile internationale. Tout récemment, lors de sa réunion de juin 2011, le Groupe de travail de l'OCDE sur les politiques d'infrastructure et de services de communication (GTPISC) a examiné un projet de recommandation adressé au Conseil de l'OCDE sur les services d'itinérance mobile internationale.²⁶ À sa réunion de mars 2011, la Commission d'études 3 de l'UIT-T, qui est chargée des questions économiques et de politique générale, a examiné un nouveau projet de recommandation sur la tarification des services d'itinérance mobile internationale, à la lumière d'une étude de la question réalisée par un Groupe de rapporteurs sur les deux années écoulées. Les travaux sur ce projet sont appelés à se poursuivre.²⁷ Le projet de l'UIT comme celui de l'OCDE ne sont pas encore accessibles au public, mais les États membres respectifs des deux organisations peuvent les consulter. Les recommandations portent généralement sur des questions comme la sensibilisation du consommateur, la transparence, la publication des tarifs, de même que sur des options que les pouvoirs publics pourraient envisager, et qui, tout en encourageant des solutions fondées sur le marché, pourraient comprendre une

²⁴ Selon la note de bas de page 2 du paragraphe 5 a) de l'Annexe sur les télécommunications, l'expression "non discriminatoire" est interprétée comme désignant le traitement NPF et le traitement national défini dans l'Accord et comme ayant le sens, propre au secteur, de "modalités et conditions non moins favorables que celles qui sont accordées à tout autre utilisateur de réseaux ou services publics de transport des télécommunications dans des circonstances similaires".

²⁵ Article VIII:1 de l'AGCS.

²⁶ DSTI/ICCP/CISP(2011)1, 16 mai 2011.

²⁷ TD 24 Rev.2 (WP 2/3) -E.

réglementation des tarifs de gros et/ou de détail. Le secrétariat de l'OCDE, en particulier, a été invité par les membres du GTPISC et du Comité du commerce, qui avait été consulté par le GTPISC, à collaborer avec l'OMC en vue de la mise au point de sa recommandation.²⁸

IV. OBSERVATIONS FINALES

22. On pourrait soutenir que les Membres de l'OMC sont tenus par l'Annexe sur les télécommunications de faire en sorte que les fournisseurs de services de téléphonie mobile de gros ou d'autres services (de détail) faisant l'objet d'engagements bénéficient d'un accès et d'un recours raisonnables et non discriminatoires aux réseaux et services publics de transport des télécommunications mobiles. De plus, tous les Membres, quels que soient les engagements figurant dans leurs listes, peuvent être contraints par les obligations NPF à veiller à ce que leurs lois, règlements et accords régionaux éventuels concernant l'itinérance internationale ne soient pas discriminatoires, c'est-à-dire qu'ils n'accordent pas aux services mobiles et aux fournisseurs de services de certains Membres un traitement moins favorable que celui qu'ils accordent aux services mobiles et aux fournisseurs de services des autres Membres.

23. Il est juste de dire que les arrangements bilatéraux et régionaux présentent un intérêt particulier, du fait de la "bidirectionnalité" des services d'itinérance mobile internationale et du caractère conjoint de leur offre, et parce que, pour de nombreux résidents et opérateurs, l'essentiel du trafic d'itinérance se fait peut-être sur certains trajets. De surcroît, certains gouvernements peuvent juger difficile un abaissement non discriminatoire et unilatéral des tarifs d'itinérance de détail ou de gros parce que le fait de demander à leurs propres opérateurs de baisser leurs tarifs bénéficierait aux consommateurs étrangers en déplacement sur leur territoire, mais ne profiterait pas à leurs consommateurs nationaux en visite à l'étranger.

24. En conséquence, les premières initiatives visant à lutter contre le niveau élevé des tarifs de l'itinérance internationale peuvent poser un dilemme aux Membres. D'une part, faire baisser des tarifs perçus comme déraisonnables peut sans doute les amener à se conformer aux exigences de l'Annexe sur les télécommunications pour ce qui est modalités et des conditions "raisonnables" de l'accès et du recours aux réseaux et services. D'autre part, des arrangements bilatéraux ou régionaux entre gouvernements visant une réduction des tarifs de l'itinérance internationale n'obligeraient normalement pas les opérateurs à offrir les mêmes réductions à des parties tierces. Ces arrangements risqueraient donc de placer les gouvernements dans une situation délicate vis-à-vis de l'obligation NPF de l'AGCS ainsi que des dispositions relatives à la non-discrimination de l'Annexe sur les télécommunications. Il est possible que les réductions de tarifs obtenues dans le cadre d'un accord d'intégration économique puissent bénéficier de la protection de l'article V de l'AGCS.

²⁸ L'OCDE ne possède actuellement pas le statut d'observateur auprès du Conseil du commerce des services (CCS) et ne peut par conséquent assister à ses réunions qu'au titre d'une invitation spéciale.

APPENDICES

ANNEXE SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS

1. *Objectifs*

Reconnaissant les spécificités du secteur des services de télécommunication et, en particulier, le double rôle qu'il joue en tant que secteur d'activité économique distinct et en tant que moyen de transport fondamental pour d'autres activités économiques, les Membres ont accepté l'Annexe ci-après dans le but de compléter les dispositions de l'Accord pour ce qui est des mesures qui affectent l'accès et le recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications. En conséquence, la présente annexe contient des notes et des dispositions additionnelles se rapportant à l'Accord.

2. *Portée*

a) La présente annexe s'appliquera à toutes les mesures d'un Membre qui affectent l'accès et le recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications.¹

b) La présente annexe ne s'appliquera pas aux mesures affectant la distribution par câble et la diffusion de programmes radiophoniques ou télévisuels.

c) Aucune disposition de la présente annexe ne sera interprétée :

- i) comme obligeant un Membre à autoriser un fournisseur de services de tout autre Membre à établir, à construire, à acquérir, à louer, à exploiter ou à fournir des réseaux ou services de transport des télécommunications autrement que selon les modalités prévues dans sa Liste; ou
- ii) comme obligeant un Membre (ou comme prescrivant à un Membre d'obliger les fournisseurs de services relevant de sa juridiction) à établir, à construire, à acquérir, à louer, à exploiter ou à fournir des réseaux ou services de transport des télécommunications qui ne sont pas offerts au public en général.

3. *Définitions*

Aux fins de la présente annexe:

a) Le terme "télécommunications" s'entend de la transmission et de la réception de signaux par tout moyen électromagnétique.

b) L'expression "service public de transport des télécommunications" s'entend de tout service de transport des télécommunications qu'un Membre oblige, expressément ou de fait, à offrir au public en général. De tels services peuvent inclure, entre autres, les services télégraphiques et téléphoniques, le télex et les services de transmission de données qui supposent d'une manière générale la transmission en temps réel d'informations fournies par le client entre deux points ou plus sans qu'il y ait modification quelconque de bout en bout de la forme ou du contenu des informations en question.

¹ Ce paragraphe est interprété comme signifiant que chaque Membre fera en sorte que les obligations énoncées dans la présente annexe soient appliquées, pour ce qui est des fournisseurs de réseaux et services publics de transport des télécommunications, au moyen de toutes les mesures nécessaires.

c) L'expression "réseau public de transport des télécommunications" s'entend de l'infrastructure publique de télécommunication qui permet les télécommunications entre deux extrémités terminales définies du réseau ou plus.

d) L'expression "communications internes des sociétés" s'entend des télécommunications par lesquelles une société communique sur le plan interne ou avec ses filiales, succursales et, sous réserve des lois et réglementations intérieures d'un Membre, avec ses sociétés affiliées et par lesquelles lesdites filiales, succursales et sociétés affiliées communiquent entre elles. À ces fins, les "filiales", "succursales" et, dans les cas où cela sera applicable, "sociétés affiliées", seront celles qui seront définies par chaque Membre. L'expression "communications internes des sociétés" utilisée dans la présente annexe ne s'applique pas aux services commerciaux ou non-commerciaux qui sont fournis à des sociétés qui ne sont pas des filiales, succursales ou sociétés affiliées liées, ou qui sont offerts à des clients ou à des clients potentiels.

e) Toute référence à un paragraphe ou alinéa de la présente annexe inclut toutes les subdivisions de celui-ci.

4. *Transparence*

Dans l'application de l'article III de l'Accord, chaque Membre fera en sorte que les renseignements pertinents sur les conditions affectant l'accès et le recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications soient mis à la disposition du public, y compris en ce qui concerne: les tarifs et autres modalités et conditions du service; les spécifications des interfaces techniques avec ces réseaux et services; les renseignements sur les organismes responsables de l'élaboration et de l'adoption de normes affectant cet accès et ce recours; les conditions à remplir pour le raccordement des équipements terminaux ou autres; et les prescriptions en matière de notification, d'enregistrement ou d'octroi de licences, le cas échéant.

5. *Accès et recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications*

a) Chaque Membre fera en sorte que tout fournisseur de services de tout autre Membre se voie accorder l'accès aux réseaux et services publics de transport des télécommunications et l'usage de ces réseaux et services suivant des modalités et à des conditions raisonnables et non discriminatoires, pour assurer la fourniture d'un service repris dans sa Liste. Cette obligation sera mise en œuvre, entre autres, par l'application des paragraphes b) à f).²

b) Chaque Membre fera en sorte que les fournisseurs de services de tout autre Membre aient accès à tout réseau ou service public de transport des télécommunications offert à l'intérieur ou au-delà de la frontière dudit Membre, y compris les circuits loués privés, et en aient l'usage et, à cette fin, il fera en sorte, sous réserve des paragraphes e) et f), que ces fournisseurs soient autorisés à:

- i) acheter ou louer et raccorder les équipements terminaux ou autres qui sont reliés au réseau et nécessaires pour que le fournisseur fournisse ses services;
- ii) interconnecter des circuits loués ou détenus par le secteur privé avec des réseaux et services publics de transport des télécommunications ou avec des circuits loués ou détenus par un autre fournisseur de services; et

² L'expression "non discriminatoire" est interprétée comme désignant le traitement NPF et le traitement national défini dans l'Accord et comme ayant le sens, propre au secteur, de "modalités et conditions non moins favorables que celles qui sont accordées à tout autre utilisateur de réseaux ou services publics de transport des télécommunications dans des circonstances similaires".

- iii) utiliser des protocoles d'exploitation choisis par le fournisseur de services, dans la fourniture de tout service, autres que ceux qui sont nécessaires pour que les réseaux et services de transport des télécommunications puissent être mis à la disposition du public en général.

c) Chaque Membre fera en sorte que les fournisseurs de services de tout autre Membre puissent recourir aux réseaux et services publics de transport des télécommunications pour assurer le transport d'informations, y compris les communications internes des sociétés de ces fournisseurs de services, à l'intérieur des frontières et au-delà, et pour accéder aux informations contenues dans des bases de données ou autrement stockées sous forme exploitable par machine sur le territoire de tout Membre. Toute mesure nouvelle ou modifiée d'un Membre qui affectera notablement cette utilisation sera notifiée et soumise à consultation conformément aux dispositions pertinentes de l'Accord.

d) Nonobstant les dispositions du paragraphe précédent, un Membre pourra prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la confidentialité des messages, pour autant que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, soit une restriction déguisée au commerce des services.

e) Chaque Membre fera en sorte que l'accès et le recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications ne soient subordonnés à aucune condition autre que celles qui sont nécessaires:

- i) pour sauvegarder les responsabilités des fournisseurs de réseaux et services de transport des télécommunications, en tant que services publics, en particulier leur capacité de mettre leurs réseaux ou services à la disposition du public en général;
- ii) pour protéger l'intégrité technique des réseaux ou services publics de transport des télécommunications; ou
- iii) pour faire en sorte que les fournisseurs de services de tout autre Membre ne fournissent des services que s'ils sont autorisés à le faire conformément aux engagements repris dans la Liste du Membre.

f) A condition qu'elles satisfassent aux critères énoncés au paragraphe e), les conditions d'accès et de recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications pourront comprendre:

- ii) des restrictions à la revente ou à l'utilisation partagée de ces services;
- iii) une obligation d'utiliser des interfaces techniques spécifiées, y compris des protocoles d'interface, pour l'interconnexion avec ces réseaux et services;
- iv) des prescriptions, dans les cas où cela sera nécessaire, pour garantir l'interopérabilité de ces services et encourager la réalisation des objectifs énoncés au paragraphe 7 a);
- v) l'homologation des équipements terminaux ou autres qui sont reliés aux réseaux et prescriptions techniques concernant le raccordement de ces équipements aux réseaux;

- vi) des restrictions à l'interconnexion des circuits loués ou détenus par le secteur privé avec ces réseaux ou services ou avec des circuits loués ou détenus par n autre fournisseur de services; ou
- vii) la notification, l'enregistrement et l'octroi de licences.

g) Nonobstant les paragraphes précédents de la présente section, un pays en développement Membre pourra, en fonction de son niveau de développement, subordonner l'accès et le recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications, à des conditions raisonnables, nécessaires pour renforcer son infrastructure nationale de télécommunication et sa capacité de fournir des services de télécommunication et pour accroître sa participation au commerce international de ces services. Ces conditions seront spécifiées dans la Liste du Membre concerné.

6. *Coopération technique*

a) Les Membres reconnaissent qu'une infrastructure de télécommunication efficace et perfectionnée dans les pays, en particulier dans les pays en développement, est essentielle à l'expansion de leur commerce des services. À cette fin, les Membres approuvent et encouragent la participation, dans toute la mesure où cela sera réalisable, des pays développés et en développement et de leurs fournisseurs de réseaux et de services publics de transport des télécommunications et autres entités aux programmes de développement des organisations internationales et régionales, dont l'Union internationale des télécommunications, le Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

b) Les Membres encourageront et appuieront la coopération en matière de télécommunication entre pays en développement, aux niveaux international, régional et sous-régional.

c) En coopération avec les organisations internationales compétentes, les Membres fourniront aux pays en développement, dans les cas où cela sera réalisable, des renseignements concernant les services de télécommunication et l'évolution des télécommunications et des techniques d'information pour les aider à renforcer leur secteur national des services de télécommunication.

d) Les Membres accorderont une attention spéciale aux possibilités, pour les pays les moins avancés, d'encourager les fournisseurs étrangers de services de télécommunication à les aider en ce qui concerne le transfert de technologie, la formation et d'autres activités à l'appui du développement de leur infrastructure de télécommunication et de l'expansion de leur commerce des services de télécommunication.

7. *Relations avec les organisations et accords internationaux*

a) Les Membres reconnaissent l'importance des normes internationales pour assurer la compatibilité et l'interopérabilité des réseaux et services de télécommunication à l'échelle mondiale et s'engagent à promouvoir ces normes dans le cadre des travaux des organismes internationaux compétents, dont l'Union internationale des télécommunications et l'Organisation internationale de normalisation.

b) Les Membres reconnaissent le rôle joué par les organisations et accords intergouvernementaux et non-gouvernementaux dans le bon fonctionnement des services nationaux et mondiaux de télécommunication, et en particulier celui de l'Union internationale des télécommunications. Les Membres prendront des dispositions appropriées, lorsqu'il y aura lieu, en vue de consultations avec ces organisations sur des questions découlant de la mise en œuvre de la présente annexe.

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE^[1]

Objet

Le présent document contient des définitions et des principes concernant le cadre réglementaire pour les services de télécommunications de base.

Définitions

Le terme utilisateurs désigne les consommateurs et les fournisseurs de services.

L'expression installations essentielles désigne les installations d'un réseau ou service public de transport des télécommunications

- a) qui sont fournies exclusivement ou essentiellement par un seul fournisseur ou un nombre limité de fournisseurs; et
- b) qu'il n'est pas possible de remplacer d'un point de vue économique ou technique pour fournir un service.

Un fournisseur principal est un fournisseur qui a la capacité d'influer de manière importante sur les modalités de la participation (en ce qui concerne le prix et l'offre) sur un marché donné de services de télécommunications de base par suite:

- a) du contrôle qu'il exerce sur des installations essentielles; ou
- b) de l'utilisation de sa position sur le marché.

1. Sauvegardes en matière de concurrence

1.1 Prévention des pratiques anticoncurrentielles dans les télécommunications

Des mesures appropriée seront appliquées en vue d'empêcher des fournisseurs qui, seuls ou ensemble, sont un fournisseur principal, d'adopter ou de maintenir des pratiques anticoncurrentielles.

1.2 Sauvegardes

Les pratiques anticoncurrentielles mentionnées ci-dessus consistent en particulier:

¹ Il s'agit du texte du modèle type de document de référence élaboré au cours des négociations sur les télécommunications de base (1994-1997). Les engagements additionnels souscrits par les Membres en matière de disciplines réglementaires relatives aux télécommunications peuvent reprendre tout ou partie de ce texte, comprendre des modifications de ses dispositions ou contenir des dispositions connexes rédigées dans la langue choisie par le Membre. Pour la plupart, les 87 Membres qui ont souscrit au document de référence ne lui ont apporté tout au plus que quelques modifications. **La présente note de bas de page a été ajoutée pour information; elle ne figure pas dans le texte du job 2104.**

- a) à pratiquer un subventionnement croisé anticoncurrentiel;
- b) à utiliser des renseignements obtenus auprès de concurrents d'une manière qui donne des résultats anticoncurrentiels; et
- c) à ne pas mettre à la disposition des autres fournisseurs de services en temps opportun les renseignements techniques sur les installations essentielles et les renseignements commercialement pertinents qui leur sont nécessaires pour fournir des services.

2. Interconnexion

2.1 La présente section traite des liaisons avec les fournisseurs de réseaux ou services publics de transport des télécommunications permettant aux utilisateurs relevant d'un fournisseur de communiquer avec les utilisateurs relevant d'un autre fournisseur et d'avoir accès à des services fournis par un autre fournisseur, dans les cas où des engagements spécifiques sont souscrits.

2.2 Interconnexion à assurer

L'interconnexion avec un fournisseur principal sera assurée à tout point du réseau où cela sera techniquement possible. Cette interconnexion est assurée:

- a) suivant des modalités, à des conditions (y compris les normes et spécifications techniques) et à des tarifs non-discriminatoires et sa qualité est non moins favorable que celle qui est prévue pour les services similaires dudit fournisseur ou pour les services similaires des fournisseurs de services non-affiliés ou pour des filiales ou autres sociétés affiliées;
- b) en temps opportun, suivant des modalités, à des conditions (y compris les normes et spécifications techniques) et moyennant des taxes fondées sur les coûts qui soient transparentes, raisonnables, compte tenu de la faisabilité économique, et suffisamment détaillées pour que le fournisseur n'ait pas à payer pour des éléments ou installations du réseau dont il n'a pas besoin pour le service à fournir; et
- c) sur demande, à des points en plus des points de terminaison du réseau accessibles à la majorité des utilisateurs, moyennant des tarifs qui reflètent le coût de la construction des installations additionnelles nécessaires.

2.3 Accès du public aux procédures concernant les négociations en matière d'interconnexion

Le public aura accès aux procédures applicables pour une interconnexion avec un fournisseur principal.

2.4 Transparence des arrangements en matière d'interconnexion

Il est fait en sorte qu'un fournisseur principal mette à la disposition du public soit ses accords d'interconnexion soit une offre d'interconnexion de référence.

2.5 Interconnexion: règlement des différends

Un fournisseur de services demandant l'interconnexion avec un fournisseur principal aura recours, soit:

- a) à tout moment, soit
- b) après un délai raisonnable qui aura été rendu public,

à un organe interne indépendant, qui peut être l'organe réglementaire mentionné au paragraphe 5 ci-après pour régler les différends concernant les modalités, conditions et taxes d'interconnexion pertinentes dans un délai raisonnable, dans la mesure où celles-ci n'ont pas été établies au préalable.

3. Service universel

Tout Membre a le droit de définir le type d'obligation en matière de service universel qu'il souhaite maintenir. Ces obligations ne seront pas considérées comme étant anticoncurrentielles en soi, à condition qu'elles soient administrées de manière transparente, non-discriminatoire et neutre du point de vue de la concurrence et qu'elles ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour le type de service universel défini par le Membre.

4. Accès du public aux critères en matière de licences

Lorsqu'une licence sera nécessaire, le public aura accès aux informations suivantes:

- a) tous les critères en matière de licences et le délai normalement requis pour qu'une décision soit prise au sujet d'une demande de licence; et
- b) les modalités et conditions des licences individuelles.

Les raisons du refus d'une licence seront communiquées au requérant sur demande.

5. Indépendance des organes réglementaires

L'organe réglementaire est distinct de tout fournisseur de services de télécommunications de base et ne relève pas d'un tel fournisseur. Les décisions des organes réglementaires et les procédures qu'ils utilisent seront impartiales à l'égard de tous les participants sur le marché.

6. Répartition et utilisation des ressources limitées

Toutes les procédures concernant l'attribution et l'utilisation des ressources limitées, y compris les fréquences, les numéros et les servitudes, seront mises en œuvre de manière objective, opportune, transparente et non-discriminatoire. Les renseignements sur la situation courante des bandes de fréquences attribuées seront mis à la disposition du public, mais il n'est pas obligatoire d'indiquer de manière détaillée les fréquences attribuées pour des utilisations spécifiques relevant de l'État.
