



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.2.2026
COM(2026) 79 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations en vue d'accords particuliers entre l'Union européenne et la République d'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo*, le Monténégro, la République de Macédoine du Nord et la République de Serbie, relatifs à l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles

* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA RECOMMANDATION

• Justification et objectifs de la recommandation

Exemple de réussite européenne, la politique en matière d'itinérance permet à des millions de consommateurs et d'entreprises dans l'UE de rester connectés dans leur quotidien sans devoir acquitter des frais supplémentaires au sein du marché unique numérique. Depuis le 15 juin 2017, les résidents de l'UE ont accès aux services mobiles (appels vocaux, SMS et données) sans frais supplémentaires lors de leurs déplacements ponctuels dans l'UE. Il est en outre relevé dans le règlement (UE) 2022/612 concernant l'itinérance que les frais d'itinérance avec les pays tiers demeurent élevés. La zone d'itinérance de l'UE, qui comprend déjà l'Espace économique européen (EEE), a été étendue à l'Ukraine et à la Moldavie au 1^{er} janvier 2026. Ces deux pays ont procédé à un rapprochement satisfaisant de leurs systèmes juridiques nationaux respectifs avec l'acquis de l'UE en matière d'itinérance¹.

Les six partenaires des Balkans occidentaux² ont créé un espace régional d'itinérance aux tarifs nationaux, calqué sur le régime d'itinérance aux tarifs nationaux de l'UE et effectif depuis le 1^{er} juillet 2021. Qui plus est, en décembre 2022, les opérateurs de l'UE et des Balkans occidentaux ont signé un accord volontaire d'itinérance visant à réduire les prix de détail des services de données en itinérance entre l'Union et les Balkans occidentaux, lequel a commencé à s'appliquer le 1^{er} octobre 2023.

L'UE entretient des liens étroits avec ses partenaires des Balkans occidentaux qui ont également une perspective d'intégration européenne, inscrite dans les accords bilatéraux de stabilisation et d'association respectifs (ASA)³. Cinq de ces six partenaires ont le statut de candidat, tandis que le Kosovo* est candidat potentiel.

Les ASA visent à ouvrir les échanges et à mettre la région en conformité avec les normes de l'UE. Ils constituent le cadre général des relations de l'UE avec les partenaires des Balkans occidentaux. Les six ASA prévoient une obligation de renforcer la coopération en ce qui

¹ Pour que la zone d'itinérance de l'UE soit étendue aux pays non-membres de l'UE, ces derniers doivent intégrer dans leur droit national ce qu'il est convenu d'appeler l'acquis de l'UE en matière d'itinérance. Cet acquis comprend le règlement (UE) 2022/612 concernant l'itinérance, le règlement d'exécution (UE) 2016/2286 de la Commission et le règlement délégué (UE) 2021/654 de la Commission, ainsi que certaines dispositions du règlement ORECE (UE) 2018/1971 et de la directive (UE) 2018/1972 établissant le code des communications électroniques européen.

² La République d'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, le Monténégro, la République de Macédoine du Nord et la République de Serbie.

³ Accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République d'Albanie, d'autre part (JO L 107 du 28.4.2009, p. 166); accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, d'autre part (JO L 84 du 20.3.2004, p. 13); accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République du Monténégro, d'autre part (JO L 108 du 29.4.2010, p. 3); accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Serbie, d'autre part (JO L 278 du 18.10.2013, p. 16); accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Bosnie-et-Herzégovine, d'autre part (JO L 164 du 30.6.2015, p. 2); accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Kosovo*, d'autre part (JO L 71 du 16.3.2016, p. 3).

* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

concerne les réseaux de communications électroniques et les services associés⁴, l'objectif ultime étant l'adoption par chacun des partenaires de l'acquis de l'UE dans ces secteurs. Ils ne sont toutefois pas une base juridique fiable permettant d'étendre la zone d'itinérance de l'UE aux partenaires des Balkans occidentaux. C'est la raison pour laquelle il est recommandé que l'UE conclue un accord sectoriel sur l'itinérance avec chacun des six partenaires des Balkans occidentaux, qui prévoirait le cadre et les conditions d'ouverture réciproque des marchés des parties en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles. Les accords recommandés devraient être ancrés dans le cadre des ASA existants.

Il conviendrait de subordonner cette ouverture notamment à la mise en œuvre intégrale de l'acquis de l'UE en matière d'itinérance, laquelle devrait être confirmée par une évaluation complète positive de l'Union qui incomberait à la Commission. Dès lors qu'un partenaire donné des Balkans occidentaux a fait l'objet d'une évaluation positive, l'organe mixte responsable institué par l'accord correspondant serait habilité à décider de l'ouverture réciproque. Les accords devraient également comporter une obligation, pour les Balkans occidentaux, de poursuivre l'harmonisation dynamique avec l'acquis de l'UE en matière d'itinérance au fur et à mesure de son évolution après l'extension in fine de la zone d'itinérance de l'UE, et ils devraient prévoir la possibilité pour l'Union de suspendre les avantages découlant des accords d'itinérance, ainsi que les conditions et la procédure y afférentes, notamment en cas de manquement d'un partenaire des Balkans occidentaux à son obligation de mettre en œuvre l'acquis pertinent de l'UE incorporé à l'accord. À cette fin, la Commission devrait être en mesure d'engager des procédures d'infraction, calquées sur celles prévues par l'article 258 du TFUE. Si un partenaire des Balkans occidentaux ne se conforme pas à un arrêt de la CJUE, la Commission devrait être habilitée à suspendre des parties de l'accord sans autres conditions.

Les accords devraient, en outre, prévoir un cadre institutionnel et des mesures de sauvegarde inspirés des traités de l'UE afin de protéger le caractère autonome et l'interprétation uniforme de l'acquis de l'UE en matière d'itinérance et de permettre à l'Union de réagir efficacement en cas de manquement. La volonté des partenaires des Balkans occidentaux d'intégrer les principaux mécanismes du droit de l'UE dans leurs ordres juridiques respectifs et leur disposition à ce faire leur permettront de démontrer qu'ils sont prêts à assumer les responsabilités allant de pair avec leur adhésion à l'UE.

Chacun des partenaires des Balkans occidentaux devrait faire en sorte que les actes juridiques de l'UE mentionnés dans les accords aient les mêmes effets juridiques que ceux qu'ils produisent dans l'ordre juridique d'un État membre, tels qu'ils sont prévus par l'article 288 du TFUE et tels qu'ils sont précisés par la jurisprudence de la Cour de justice. Lorsque les actes en question créent des droits et obligations que les particuliers peuvent invoquer devant les juridictions nationales d'un État membre sans que ce dernier n'ait à prendre d'autres mesures d'application, pareilles dispositions devraient également créer des droits et obligations que les particuliers peuvent invoquer devant les juridictions nationales de chacun des partenaires de l'Union sans que d'autres mesures d'application ne soient nécessaires.

Les accords devraient être conclus pour une durée indéterminée. Ils devraient être assortis de mécanismes rigoureux de suspension et de dénonciation. Ces accords devraient établir les

⁴ Article 104 de l'accord de stabilisation et d'association avec la République d'Albanie; article 95 de l'accord de stabilisation et d'association avec la République de Macédoine du Nord; article 106 de l'accord de stabilisation et d'association avec la République du Monténégro; article 106 de l'accord de stabilisation et d'association avec la République de Serbie; article 104 de l'accord de stabilisation et d'association avec la Bosnie-et-Herzégovine; article 111 de l'accord de stabilisation et d'association avec le Kosovo.

conditions et procédures selon lesquelles l'Union peut en suspendre l'application en tout ou en partie, ainsi que la procédure et les délais de préavis pour les dénoncer.

La présente recommandation s'inscrit également dans le droit fil du plan de croissance pour les Balkans occidentaux⁵, adopté en novembre 2023 par la Commission. Le nouveau plan de croissance prévoit l'intégration progressive de la région dans certains domaines du marché unique de l'UE, sous réserve de l'accomplissement de progrès en matière d'intégration économique régionale et d'harmonisation avec l'acquis pertinent de l'UE et sous réserve de l'établissement de capacités et de procédures administratives suffisantes.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

L'UE a déjà étendu sa zone d'itinérance aux pays de l'EEE et à certains pays candidats.

Les engagements en matière d'itinérance à l'égard des Balkans occidentaux ont déjà été exprimés par la commissaire Gabriel dans le cadre de la stratégie numérique pour les Balkans occidentaux en 2018, l'une des six initiatives phares des objectifs de l'engagement définies dans la communication de la Commission intitulée «Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux». En 2023, la Commission a adopté le plan de croissance pour les Balkans occidentaux, qui a créé un ensemble de mesures se renforçant mutuellement et a ajouté d'autres possibilités pour les partenaires des Balkans occidentaux de bénéficier d'un traitement de marché intérieur avant de devenir membres de l'UE. Dans le cadre de ce plan de croissance, l'Union s'est engagée à offrir une sécurité juridique aux utilisateurs finaux et aux opérateurs en trouvant une solution légale pour parvenir à un accord d'itinérance à long terme visant à inclure les Balkans occidentaux dans la zone d'itinérance aux frais nationaux de l'UE, dans le strict respect des engagements de l'Union européenne en matière de commerce international. Cet engagement a été réaffirmé lors du sommet UE - Balkans occidentaux de décembre 2024, au cours duquel les dirigeants ont appelé de leurs vœux des efforts supplémentaires pour mettre au point un accord d'itinérance à long terme qui inclurait la région dans la zone d'itinérance aux tarifs nationaux de l'UE.

Plus récemment en juin 2025, le Conseil européen⁶ a réaffirmé dans ses conclusions son attachement à poursuivre l'intégration graduelle entre l'Union européenne et la région au cours du processus d'élargissement et d'une manière fondée sur les mérites. Il importe par conséquent d'accélérer le processus et de prendre des mesures concrètes en vue d'honorer ces engagements politiques moyennant la négociation des accords sectoriels. Lesdits accords permettront aux citoyens de l'UE et à ceux des Balkans occidentaux de bénéficier de l'itinérance lors de leurs déplacements dans la zone élargie d'itinérance aux frais nationaux.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Politique commerciale commune:

La présente recommandation met en œuvre la politique commerciale commune de l'Union à l'égard des Balkans occidentaux et pays candidats, en s'appuyant sur les dispositions des ASA précités. Elle favorise l'harmonisation réglementaire progressive avec l'acquis de l'Union, comme le prévoient les ASA, et est cohérente par rapport à l'objectif consistant à accorder à ces pays un meilleur accès au marché unique de l'UE, comme l'énonce le plan de croissance pour les Balkans occidentaux.

⁵ COM(2023) 691.

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2025/06/26/>

Élargissement de l'UE:

L'élargissement demeure une politique de premier plan de l'Union européenne, qui contribue à la sécurité, à la paix, à la stabilité et à la prospérité à long terme en Europe. Le processus d'élargissement a connu un nouvel élan tout au long de 2023 et 2024. La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a mis en évidence la nécessité de rapprocher les Balkans occidentaux de l'UE et d'accélérer leur processus d'adhésion. Actuellement cinq pays des Balkans occidentaux ont le statut de pays candidat, tandis que le Kosovo a le statut de candidat potentiel.

L'adhésion des Balkans occidentaux peut être accélérée sous l'effet de réformes liées à l'UE menées sur leur territoire et par la possibilité de faire valoir certains des avantages dont l'adhésion à l'UE est porteuse, que les citoyens des Balkans occidentaux peuvent ressentir. Afin d'accélérer le rythme du processus d'élargissement, l'UE permet aux partenaires d'intensifier leurs réformes et leurs investissements ainsi que leur mise en conformité avec l'acquis de l'UE. S'il y est procédé correctement, les partenaires et leurs citoyens devraient être en mesure de bénéficier d'une intégration graduelle en amont de l'adhésion à l'UE. Cette intégration graduelle, qui fait partie intégrante de la trajectoire d'adhésion, est censée accélérer l'adhésion des pays candidats qui s'emploient pleinement à atteindre cet objectif, et faciliter leur intégration dans le marché intérieur de l'UE. Les accords sectoriels recommandés sont susceptibles d'être dénoncés, comme le prévoit le droit international.

Le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que le respect des principes de l'état de droit constituent des éléments essentiels de ces accords, comme l'énoncent les dispositions des ASA respectifs⁷.

Étant donné l'importance prépondérante de l'environnement géostratégique, qui a été et demeure un catalyseur de l'adhésion dans le contexte mondial actuel, la Commission constate l'importance des progrès accomplis par les Balkans occidentaux dans les domaines qui présentent un grand intérêt pour les objectifs géostratégiques de l'UE, en particulier l'alignement sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE et sur d'autres grands objectifs afférents aux politiques de l'UE en matière de télécommunications, ainsi que dans d'autres domaines liés aux éléments fondamentaux du processus d'adhésion.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique procédurale

L'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que, lorsque l'accord envisagé ne porte pas exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, la Commission présente des recommandations au Conseil. Le Conseil adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant le négociateur de l'Union ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union.

⁷ Accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la **République d'Albanie**, d'autre part – Protocoles – Déclaration, JO L 107 du 28.4.2009, p. 166, article 2; accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la **Bosnie-et-Herzégovine**, d'autre part, JO L 164 du 30.6.2015, p. 2, article 2; accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le **Kosovo***, d'autre part, JO L 71 du 16.3.2016, p. 3, article 3; accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la **République du Monténégro**, d'autre part, JO L 108 du 29.4.2010, p. 3, article 2; accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'**ancienne République yougoslave de Macédoine**, d'autre part, JO L 84 du 20.3.2004, p. 13, article 2; accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la **République de Serbie**, d'autre part, JO L 278 du 18.10.2013, p. 16, article 2.

L'article 218, paragraphe 4, du TFUE prévoit que le Conseil peut adresser des directives de négociation au négociateur et désigner un comité spécial avec lequel le négociateur doit se concerter.

La Commission recommande d'ouvrir des négociations entre l'Union européenne et, respectivement, la République d'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, le Monténégro, la République de Macédoine du Nord et la République de Serbie en vue de la conclusion de six accords internationaux bilatéraux relatifs à l'itinérance internationale sur les réseaux publics de communications mobiles.

Il est prévu que la Commission soit désignée en tant que négociateur.

La base juridique procédurale de la recommandation de décision autorisant l'ouverture de négociations sur l'accord envisagé est l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE.

- **Base juridique matérielle**

Les accords envisagés ont pour objectif de favoriser une intégration plus poussée du marché dans le domaine du commerce des services et, en particulier, d'intégrer les Balkans occidentaux dans le marché intérieur pour ce qui est de l'itinérance. La négociation de ces accords relève, par conséquent, de la politique commerciale commune (PCC).

Compte tenu de ces éléments, l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) constitue la base juridique matérielle de ces accords.

- **Le choix du négociateur**

Étant donné que l'accord envisagé porte exclusivement sur des questions ne relevant pas de la politique étrangère et de sécurité commune, la Commission doit être désignée comme négociateur en application de l'article 218, paragraphe 3, du TFUE.

- **Compétence de l'Union**

En vertu de l'article 3, paragraphe 1, point e), du TFUE, l'Union dispose d'une compétence exclusive en matière de politique commerciale commune. Les accords envisagés relevant du champ de la politique commerciale commune, l'Union est exclusivement compétente pour les conclure.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

La négociation d'accords internationaux applicables à des engagements relatifs à la fourniture de services dans le domaine de l'itinérance relève du champ de la politique commerciale commune et constitue, dès lors, une compétence exclusive selon l'article 3, paragraphe 1, du TFUE. Conformément à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE), le principe de subsidiarité ne s'applique pas aux domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne.

- **Proportionnalité**

La négociation des accords envisagés n'excède pas ce qui est nécessaire ou approprié pour atteindre les objectifs d'action de la politique commerciale commune.

- **Choix de l'instrument**

La présente recommandation de décision du Conseil est présentée conformément à l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE, qui prévoit l'adoption par le Conseil d'une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant le négociateur de l'Union. Le Conseil peut également adresser des directives de négociation au négociateur. Aucun autre instrument juridique ne permettrait d'atteindre l'objectif énoncé dans la présente recommandation.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Analyse d'impact**

Il n'a pas été nécessaire de réaliser des analyses d'impact pour le processus analogue mené avec l'Ukraine et la Moldavie, qui constituent ensemble un marché d'environ 40 millions d'utilisateurs finaux. Les Balkans occidentaux représentent un marché d'environ 18 millions d'utilisateurs finaux. Leur intégration dans le marché unique de l'UE est une étape sur leur trajectoire d'adhésion. Les accords sectoriels sont considérés comme la solution juridique viable permettant cette intégration.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La recommandation n'a pas d'incidence budgétaire.

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations en vue d'accords particuliers entre l'Union européenne et la République d'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo*, le Monténégro, la République de Macédoine du Nord et la République de Serbie, relatifs à l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles

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, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant qu'il conviendrait d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'accords entre l'Union européenne et, respectivement, la République d'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, le Monténégro, la République de Macédoine du Nord et la République de Serbie, relatifs à l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission est autorisée à ouvrir des négociations, au nom de l'Union, sur des accords relatifs à l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles avec, respectivement, la République d'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, le Monténégro, la République de Macédoine du Nord et la République de Serbie.

Article 2

Les négociations sont conduites sur le fondement des directives de négociation du Conseil dont le texte figure dans l'addendum à la présente décision.

Article 3

La Commission est nommée négociateur de l'Union.

Article 4

Les négociations sont conduites en concertation avec le comité spécial prévu à l'article 207, paragraphe 3, troisième alinéa, du TFUE.

* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

Article 5

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président