

**Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — «L'Internet ouvert et la neutralité de l'Internet en Europe»**

COM(2011) 222 final

(2012/C 24/31)

Rapporteur: **M. PEGADO LIZ**

Le 19 avril 2011, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — «L'Internet ouvert et la neutralité d'Internet en Europe»*

COM(2011) 222 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 octobre 2011.

Lors de sa 475<sup>e</sup> session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 151 voix pour et 1 abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Les concepts d'Internet ouvert et de neutralité d'Internet, les «libertés de l'Internet», sont les pierres angulaires de toute réglementation visant à garantir la libre utilisation d'Internet comme moyen de communication.

1.2 Garantir l'ouverture et la neutralité d'Internet a été reconnu comme un objectif politique fondamental au niveau européen, dans plusieurs documents importants, et plus particulièrement mentionné en tant qu'objectif politique dans l'agenda numérique, l'un des principaux piliers de la stratégie Europe 2020.

1.3 Le CESE accueille dès lors favorablement la communication de la Commission visant à surveiller les répercussions de l'évolution commerciale et technologique sur les «libertés de l'Internet». Toutefois, la communication à l'examen ne répond pas aux attentes légitimes du Comité.

1.4 Si la Commission identifie certaines situations susceptibles de conduire à la violation de ces principes, elle plaide, au lieu de prendre des mesures pour les défendre, en faveur d'une approche attentiste.

1.5 Compte tenu de l'importance primordiale de la question pour l'avenir économique et social de l'Europe, le CESE recommande fortement de consacrer formellement et sans délai les principes d'Internet ouvert et de neutralité d'Internet dans le droit européen, tout en gardant toujours à l'esprit l'évolution des technologies («l'état de la technique») dans ce domaine.

1.6 En outre, le CESE estime que l'heure est venue de définir des principes garantissant un Internet ouvert et neutre, et recommande à cette fin une série de principes qui lui paraissent devoir être adoptés (voir paragraphe 7.12).

1.7 Le CESE pense également que ces principes revêtent une importance cruciale pour le développement futur de l'Internet

en tant qu'outil pour une citoyenneté renforcée s'appuyant sur la Charte des droits fondamentaux de l'UE et en tant que condition essentielle de la réalisation des objectifs du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) convenus à Genève (2003) et à Tunis (2005).

1.8 Le CESE est d'avis qu'une action immédiate dans ce domaine sera cruciale pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020, mettre en œuvre l'agenda numérique et poursuivre la réalisation du marché intérieur. À cet égard, il se félicite des récentes déclarations publiques de la commissaire KROES.

1.9 Le Comité demande dès lors que le Parlement européen et les États membres adoptent une approche volontariste en vue de sauvegarder les libertés de l'Internet et suppose que la Commission agira en conséquence.

## 2. Esprit, nature et contenu de la communication de la Commission

2.1 La communication à l'examen est un document politique qui répond à l'engagement pris par la Commission européenne dans sa déclaration accompagnant le paquet de réforme des télécommunications de 2009 <sup>(1)</sup> de «... surveiller les répercussions de l'évolution commerciale et technologique sur les "libertés de l'Internet" et de soumettre avant la fin de l'année 2010 au Conseil et au Parlement européen un rapport sur la nécessité éventuelle de fournir d'autres orientations».

2.1.1 Dans cette déclaration, la Commission affirmait son engagement ferme et sans équivoque en faveur du «... maintien du caractère ouvert et neutre de l'Internet, en tenant pleinement compte de la volonté des colégislateurs de consacrer désormais la neutralité de l'Internet et d'en faire un objectif politique et un principe réglementaire que les autorités réglementaires nationales devront promouvoir».

<sup>(1)</sup> JO L 337 du 18.12.2009.

2.2 Il convient de se rappeler que dans sa stratégie numérique pour l'Europe, la Commission annonçait qu'elle «[suivrait] avec attention la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives sur le caractère ouvert et neutre de l'Internet»<sup>(2)</sup>.

2.3 La communication à l'examen décrit les processus de consultation publique et d'enquête entrepris par la Commission en 2010<sup>(3)</sup>, ainsi que le sommet organisé conjointement par la Commission et le Parlement le 11 novembre 2010<sup>(4)</sup>.

2.4 La Commission conclut qu'aucune action ne devrait être entreprise pour le moment car il n'y a pas suffisamment d'éléments permettant de recommander une nouvelle législation comme étant nécessaire à ce stade.

2.4.1 Durant la phase de consultation, plusieurs parties prenantes et l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ont signalé que certains fournisseurs de services Internet (FSI) ont «limité» certains types de trafic, les ont «bloqués» et pratiqué des tarifs discriminatoires pour les fournir<sup>(5)</sup>.

2.4.2 La Commission espère toutefois que les règles relatives aux contrats<sup>(6)</sup>, à la transparence<sup>(7)</sup>, au changement d'opérateur<sup>(8)</sup> et à la qualité des services<sup>(9)</sup>, qui font partie du cadre révisé de l'UE en matière de télécommunications contribueront à produire des résultats concurrentiels.

2.4.3 Par ailleurs, la Commission est d'avis qu'il convient de prévoir un délai suffisant pour l'application de ces dispositions et d'analyser comment elles seront mises en œuvre dans la pratique<sup>(10)</sup>.

2.5 La Commission ne définit pas expressément les principaux termes étant donné qu'ils sont susceptibles d'être interprétés par la législation européenne. En fait, elle affirme qu'«... il n'existe pas de définition établie de la neutralité d'Internet».

<sup>(2)</sup> COM(2010) 245 final du 26.08.2010.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommlibrary/public\\_consult/net\\_neutrality/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/public_consult/net_neutrality/index_en.htm).

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommlibrary/public\\_consult/net\\_neutrality/index\\_en.htm#consultation](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/public_consult/net_neutrality/index_en.htm#consultation).

<sup>(5)</sup> Étranglement: un fournisseur de services Internet (FSI) peut «étrangler» sa largeur de bande afin de ralentir intentionnellement la vitesse utilisée par un client donné pour des types spécifiques de trafic. Le BEREC a signalé que certains fournisseurs en France, Grèce, Hongrie, Lituanie, Pologne et au Royaume-Uni ont eu recours à cette technique d'étranglement pour le partage de fichiers P2P ou pour des services de vidéo-transmission. Blocage: un FSI peut bloquer intentionnellement les adresses IP de sites spécifiques afin d'empêcher leurs utilisateurs internet d'avoir accès à certains services et applications. D'après le BEREC, certains opérateurs de communications mobiles en Autriche, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Portugal et Roumanie ont bloqué les services de téléphonie vocale sur internet (VoIP) ou leur ont appliqué une majoration.

<sup>(6)</sup> Article 20 par. 1, lettre b) de la directive sur le service universel telle que modifiée par la directive dite «Droits des citoyens» 2009/136/CE.

<sup>(7)</sup> Article 21, par. 3 lettre c) et d) de la directive sur le service universel telle que modifiée par la directive dite «Droits des citoyens» 2009/136/CE.

<sup>(8)</sup> Paragraphe 47 de la directive dite «Droits des citoyens» 2009/136/CE.

<sup>(9)</sup> Article 22, par. 3 de la directive sur le service universel telle que modifiée par la directive dite «Droits des citoyens» 2009/136/CE.

<sup>(10)</sup> Le 19 juillet, la Commission a engagé des poursuites contre 20 États membres pour défaut de transposition du cadre révisé dans la législation nationale.

2.5.1 En lieu et place, elle réunit ces deux termes et condense la position juridique de l'UE sur ces deux aspects en faisant référence à l'article 8, paragraphe 4, point g) de la directive-cadre qui impose aux autorités réglementaires nationales (ARN) l'obligation de s'assurer que les utilisateurs finaux ont la capacité à accéder à l'information et à en diffuser ainsi qu'à utiliser les applications et les services de leur choix (sous réserve de la législation en vigueur)<sup>(11)</sup>.

2.6 La communication se clôt par un engagement de la Commission à publier les résultats de nouvelles enquêtes de l'ORECE sur les pratiques des FSI susceptibles d'être anticoncurrentielles et d'aller à l'encontre des principes d'un Internet ouvert et neutre. Si des problèmes importants et persistants sont avérés et que la Commission juge qu'il est nécessaire de réglementer davantage, elle formulera à l'intention du Conseil des avis quant aux mesures qui pourraient être nécessaires.

### 3. De quoi parlons-nous?

3.1 L'incapacité à définir de manière précise la terminologie en question constitue un problème majeur. Or sans définition, on ne peut exposer clairement le débat, ni fournir une orientation claire au marché et aux régulateurs sur le champ d'application prévu de la législation européenne sur cette question.

#### 3.2 L'Internet ouvert

3.2.1 Le concept d'Internet ouvert remonte aux origines de la Toile et à la création du World Wide Web, qui a mis les contenus de l'Internet public à la disposition de tout citoyen dans le monde, disant d'une connexion au réseau.

3.2.2 Le principe de l'Internet ouvert repose sur le fait qu'en tant qu'utilisateurs, nous sommes libres de nous connecter à l'Internet public sans aucune restriction de la part des gouvernements ou des fournisseurs de services Internet (FSI) portant sur le contenu, les sites, les plateformes, le type d'équipement pouvant être associé ou les modes de communication consentis.

3.2.3 Le service est «ouvert» car il utilise des normes publiques gratuites dont tout un chacun peut bénéficier pour créer des sites Internet, des applications et des services, et parce qu'il gère tout le trafic de manière similaire.

3.2.4 Dès lors qu'une personne est connectée à l'Internet public, elle ne doit demander aucune autorisation ou payer de supplément aux FSI pour être ligne avec les autres utilisateurs. Lorsqu'une personne crée un service innovant, elle ne doit demander aucune autorisation pour en faire bénéficier le reste du monde.

3.2.5 La réussite remarquable d'Internet repose sur cette liberté de communiquer et d'innover.

<sup>(11)</sup> Directive 2002/21 telle que modifiée par la directive 2009/140/CE du 25 novembre 2009 (JO L 337 du 18.12.2009).

3.2.6 Dans les faits aujourd'hui, de nombreux services de l'Internet public ne sont plus «ouverts». Le réseau mondial est toujours ouvert mais les applications que nous utilisons sur nos téléphones intelligents, les sites de réseaux de socialisation que nous consultons et les contenus payants que nous achetons font partie d'un Internet fermé, accessible uniquement par des interfaces privées et des interfaces de programmes d'application <sup>(12)</sup>.

3.2.6.1 De plus en plus fréquemment, des États <sup>(13)</sup>, des entreprises <sup>(14)</sup> et des opérateurs de réseaux <sup>(15)</sup> limitent l'accès à l'Internet public ou modifient son mode de fonctionnement, pour des raisons politiques, technologiques ou commerciales.

3.2.7 Néanmoins, le concept de l'Internet ouvert a permis de stimuler l'innovation économique, la participation démocratique, la liberté d'expression et l'apprentissage en ligne dans le monde entier. C'est un concept d'importance capitale pour les valeurs qui sont les nôtres de liberté, d'égalité et de droits de l'homme et qui figurent dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

3.2.8 Sans être expressément cité, le principe de l'Internet ouvert est traité par l'article 1 paragraphe 3a et par l'article 8 paragraphe 4g de la directive-cadre relative aux réseaux et services de communications électroniques et par le paragraphe 28 de la directive 2009/136/CE sur les droits des citoyens.

### 3.3 Neutralité d'Internet

3.3.1 Le principe de la neutralité d'Internet découle de celui de l'Internet ouvert. Alors que l'Internet ouvert se réfère à des normes ouvertes et à la liberté de connexion à Internet et à son utilisation, la neutralité d'Internet concerne le traitement commercial réservé aux utilisateurs d'Internet par les FSI. Ce principe vise à protéger les droits des consommateurs en vertu du principe de l'Internet ouvert sans interférence commerciale disproportionnée de la part des fournisseurs de réseaux.

3.3.2 Le principe de la neutralité d'Internet signifie qu'il y a lieu que les entreprises fournissant des services Internet traitent toutes les sources de données Internet similaires de manière équitable et n'établissent pas de distinction entre différents types de trafic de données pour des raisons commerciales.

<sup>(12)</sup> Une interface de programmation est un code de programmation inséré entre deux programmes qui leur permet d'établir un lien entre eux et de travailler ensemble.

<sup>(13)</sup> La «grande muraille de feu» chinoise applique déjà des contrôles stricts aux communications internet avec le reste du monde, surveille le trafic et bloque l'accès à de nombreux sites ou services. D'autres pays, tels que l'Iran, Cuba, l'Arabie Saoudite et le Vietnam sont intervenus de manière similaire et d'autres gouvernements sont en train de renforcer les contrôles sur ce que l'on peut faire et voir sur internet.

<sup>(14)</sup> «Les utilisateurs des dispositifs mobiles d'Apple ont accès à de nombreux services internet non pas grâce à un logiciel de navigation (*browser*) mais à travers des petites applications téléchargeables, dénommées *Apps*. En décidant quelles sont les applications compatibles avec ses propres dispositifs, Apple a acquis un rôle de gardien. Au fur et à mesure que ces applications se diffuseront à d'autres dispositifs mobiles, voire même aux voitures et aux téléviseurs, d'autres entreprises voudront procéder de la même manière.» (*The Economist* 2/9/2010).

<sup>(15)</sup> Certains FSI et opérateurs de réseaux de télécommunications à la recherche de nouvelles sources de revenus, utilisent la technologie pour introduire des différenciations entre les types de trafic internet qui transitent par leurs réseaux, ce qui leur permet d'appliquer une majoration du tarif, de ralentir ou même de bloquer certains services.

3.3.2.1 Ce principe stipule que les utilisateurs d'Internet doivent avoir la maîtrise des contenus qu'ils consultent et des applications qu'ils utilisent sur Internet; par ailleurs, il préconise que les FSI n'aient pas le droit d'utiliser leur puissance de marché pour exercer une discrimination à l'encontre de candidats en compétition ou de contenus.

3.3.2.2 Ce principe peut être compatible avec des mesures de gestion du trafic tant que celles-ci sont non discriminatoires, transparentes aux yeux des consommateurs et prises en vue d'atteindre des objectifs légitimes en matière de qualité des services. Elles ne peuvent cependant pas prendre la forme de mesures incitant à ralentir le développement du réseau dans le but de pratiquer des prix supérieurs à cause de la rareté des ressources.

3.3.3 Ce principe soutient qu'il y a lieu que le marché de la connectivité conserve un caractère distinct sur le plan juridique du marché des contenus et des applications, ce qui veut dire que les sociétés actives sur les deux marchés doivent gérer leurs activités sur ces marchés de manière adéquatement séparée.

3.3.4 Ce principe pourrait néanmoins être menacé <sup>(16)</sup>. Les FSI pourraient utiliser leur infrastructure pour bloquer des applications et des contenus d'Internet (par ex. des sites, des services ou des protocoles), notamment ceux des concurrents, ou modifier leurs modèles d'activité afin de limiter la qualité et le niveau d'accès des différents utilisateurs. Ces modifications des modèles d'activité pourraient aboutir à une discrimination déloyale par le prix et à une discrimination par la qualité du service offert.

### 3.4 Précédents avis du CESE

3.4.1 Dans de nombreux avis, le CESE a adopté une position claire en faveur de ces deux principes essentiellement pour les motifs suivants: liberté et droits de l'homme; protection des données et de la vie privée; gouvernance démocratique et coopérative; intégration et autonomie, innovation et croissance économique <sup>(17)</sup>.

<sup>(16)</sup> Dans sa réponse du 30 juin 2010 à la consultation publique lancée par la Commission européenne, le BERECA a énuméré trois préoccupations principales concernant les évolutions futures: 1) les éventuels effets anticoncurrentiels découlant de la possibilité d'appliquer des tarifs discriminatoires en utilisant des techniques telles que l'inspection approfondie des paquets (IAP), combinée à des incitations économiques et au potentiel d'intégration verticale; 2) les possibles conséquences négatives à plus long terme pour l'économie liée à internet (pour l'innovation, la liberté d'expression, etc.); 3) la confusion et les préjudices dont est victime le consommateur dus au manque de transparence.

<sup>(17)</sup> Voir avis du CESE 984/2008 sur les «Réseaux de communication électroniques» (TEN/327-329 du 29 mai 2008) rapporteur: M. HERNÁNDEZ BATALLER, principalement par. 1.1, 1.2.7 et 4.4; 1915/2008 sur «L'accès au haut-débit pour tous: réflexions sur l'évolution du périmètre du service universel de communications électroniques» (TEN/353 du 3 décembre 2008), rapporteur: M. HENCKS, principalement par. 1.5; CESE 1628/2010 sur «La stratégie numérique pour l'Europe» (TEN/426 du 13 décembre 2010), rapporteur: M. McDONOGH, principalement par. 1.6, 1.9 et 4.5; CESE 525/2011 sur «L'Acte pour le marché unique» (INT/548 du 15 mars 2011), rapporteurs: M<sup>me</sup> FEDERSPIEL, MM. SIECKER et VOLEŠ; et tout particulièrement le récent avis CESE 669/2011 sur le thème «Renforcer la culture numérique, les compétences numériques et l'insertion numérique» (TEN/453), rapporteuse: M<sup>me</sup> BATUT.

3.4.2 Dans son avis CESE 362/2011, notamment, le Comité a déjà affirmé que «Le Comité considère que le principe de neutralité revêt une importance fondamentale pour l'avenir des services Internet en Europe. (18)»

#### 4. L'économie derrière les principes: le lien vers la stratégie Europe 2020 et la stratégie numérique

##### 4.1 L'économie numérique

4.1.1 Dans le cadre de l'initiative phare de la stratégie numérique (19), la stratégie Europe 2020 (20) cherche à accroître le formidable potentiel de croissance de l'Internet et de l'économie numérique.

4.1.2 2 milliards d'internautes sont désormais connectés à l'Internet, et le montant annuel des transactions électroniques atteint presque 5,5 trillions d'euros. Les chiffres relatifs à la consommation et aux dépenses liées à l'Internet dépassent désormais ceux de l'agriculture ou de l'énergie; dans les pays où la pénétration de l'Internet est le plus avancée, ce média a contribué pour 21 % à la croissance du PIB au cours des cinq dernières années. (21)

4.1.3 Selon une étude récente publiée par l'Institut McKinsey (22) et portant sur près de 5 000 PME, la croissance des entreprises ayant une forte présence sur la Toile a augmenté plus de deux fois plus vite que celle des entreprises peu ou pas présentes. Ces entreprises ont également créé plus de deux fois plus d'emplois que les autres.

4.1.4 Si l'on veut tirer le maximum de profit de ce formidable moteur de croissance et de transformation, aucun effort ne doit être épargné afin d'optimiser l'accès à Internet et la liberté d'utilisation d'Internet et de minimiser son coût pour les consommateurs comme pour les entreprises.

##### 4.2 Les PME, l'innovation, l'emploi et la croissance

4.2.1 La stratégie Europe 2020 met l'accent tout particulièrement sur l'amélioration de l'environnement des PME, la réduction des coûts des transactions, la stimulation de l'innovation dans les PME et l'aide aux jeunes pousses.

4.2.2 Toute politique conduisant à abandonner les principes du libre accès à l'Internet et de la neutralité du réseau pour favoriser les grands opérateurs aux dépens des 23 millions de PME européennes (23) et des consommateurs compromettra la capacité de l'Europe à transformer l'économie et la société comme le prévoit la stratégie Europe 2020.

(18) Voir avis du CESE 362/2011 sur le thème "Premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique et le haut débit en Europe" (TEN/434-435).

(19) «Une stratégie numérique pour l'Europe» – COM(2010)245 final.

(20) COM(2010) 2020 final.

(21) Voir le rapport de l'Institut McKinsey «Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity», mai 2011.

(22) Rapport de l'Institut McKinsey «Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity», mai 2011 [http://www.mckinsey.com/mgi/publications/internet\\_matters/pdfs/MGI\\_internet\\_matters\\_full\\_report.pdf](http://www.mckinsey.com/mgi/publications/internet_matters/pdfs/MGI_internet_matters_full_report.pdf).

(23) Eurostat (Annuaire d'Eurostat 2010, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat\\_yearbook\\_2010](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook_2010)).

##### 4.3 Le marché intérieur et la concurrence loyale

4.3.1 Les principes de l'Internet ouvert et de la neutralité de l'Internet, garants de la concurrence loyale et stimulant l'innovation, sont également essentiels à la réalisation d'un marché unique numérique solide (24).

##### 5. Plusieurs opérateurs de réseaux contre le principe de neutralité d'Internet

5.1 Certains opérateurs de réseaux développent un lobbying actif auprès des gouvernements nationaux, de la Commission européenne et du Parlement européen afin de pouvoir accroître leur part des recettes Internet (25). Ils affirment qu'à moins de pouvoir créer de nouvelles sources de revenus provenant de la fourniture de contenus, ils ne seront pas en mesure de mobiliser ni d'investir les capitaux nécessaires pour fournir à l'Europe les réseaux à large bande et à haut débit dont elle a besoin (26).

5.1.1 Plusieurs opérateurs de réseaux privés en concurrence sur le marché de la connectivité Internet et à la recherche de rendements sur investissement à court terme se montrent pour le moment assez frileux quand il s'agit d'investir dans ce domaine car ils n'y voient pas d'opportunités commerciales suffisamment rentables, surtout dans le cas des régions périphériques.

5.2 Néanmoins, encouragés par l'aide européenne à l'investissement en faveur de la large bande à haut débit (27) et par des taux de croissance attrayants de la demande de largeur de bande, de nouveaux fournisseurs d'infrastructures font leur apparition sur le marché. De plus, avec le développement en Europe d'un marché des infrastructures de large bande plus compétitif, la disponibilité de la largeur de bande et le coût de sa fourniture sont influencés positivement par le développement des nouvelles technologies tant pour la large bande terrestre que pour la large bande sans fil. Des projets importants en cours de mise en œuvre visent, par exemple, à fournir l'Internet à haut débit, essentiellement dans les zones rurales, en tirant profit du dividende numérique découlant du passage de la diffusion analogique à la diffusion numérique.

(24) Tel que défini dans les deux Communications intitulées «Vers un Acte pour le Marché unique pour une économie sociale de marché hautement compétitive – 50 propositions pour mieux travailler, entreprendre et échanger ensemble» (COM(2010) 608 final/2 du 11 novembre 2010) et «L'Acte pour le marché unique – Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance – "Ensemble pour une nouvelle croissance"» (COM(2011) 206 final du 13 avril 2011), paragraphe 2.7.

(25) Quatre parmi les plus grands FSI de l'UE – Deutsche Telekom, France Telecom, Telecom Italia, et Telefónica – ont commandé une étude pour faire valoir leurs arguments, A.T. Kearney, 2010, «A Viable Future Model for the Internet» (Un modèle d'avenir viable pour l'Internet).

(26) Les principaux opérateurs FSI européens font valoir que s'ils modernisent leurs réseaux pour répondre à la demande prévue de large bande en 2014 sans revenus supplémentaires, leur rendement du capital investi chutera de 3 à environ 9 %. A.T. Kearney, 2010, «A Viable Future Model for the Internet».

(27) Voir COM(2010) 471 final – «Premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique», COM(2010) 472 final – Le haut débit en Europe: investir dans une croissance induite numérique, et 2010/572/EU (voir <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:251:0035:0048:FR:PDF>) – Recommandation de la Commission sur l'accès réglementé aux réseaux (NGA); voir également le Tableau de bord stratégie numérique (SEC(2011) 708 final du 31 mai 2011).

5.3 Le problème est que les propositions de certains fournisseurs de services qui souhaitent modifier leurs modèles d'entreprise en niant le principe de neutralité de l'Internet auront pour effet d'augmenter le prix des contenus et des services Internet ou de réduire l'ouverture de celui-ci.

5.3.1 Si l'on parvient à remettre en cause le principe de neutralité de l'Internet, et que les FSI acquièrent le droit de «facturer», de ralentir ou de bloquer le trafic Internet entre les consommateurs et les fournisseurs de services, le coût de ces mêmes services augmentera en Europe, ce qui aura des effets néfastes sur l'innovation, la croissance, l'emploi ainsi que sur la stratégie Europe 2020.

5.3.2 Même la réalisation des objectifs du SMSI, définis à Genève (2003) et à Tunis (2005) conformément aux Objectifs de Développement du Millénaire <sup>(28)</sup>, serait alors mise en péril.

## 6. KPN <sup>(29)</sup> provoque l'adoption de la loi sur la neutralité d'Internet aux Pays-Bas

6.1 Dans sa communication du 19 avril, la Commission européenne affirmait ne pas disposer de preuves suffisantes montrant que les opérateurs perturbent le trafic Internet à des fins d'avantages commerciaux, ce qui justifierait l'adoption immédiate de nouvelles mesures législatives en vue de protéger le principe de neutralité de l'Internet.

6.2 Ensuite, le 10 mai, le fournisseur de services Internet néerlandais KPN <sup>(30)</sup> a toutefois indiqué qu'il prévoyait de facturer à ses clients des frais supplémentaires pour l'accès à certaines applications Internet telles que VoIP (Skype) ou WhatsApp, application pour les smartphones qui remplace les SMS.

6.2.1 Il a été révélé que tout comme d'autres FSI, KPN utilise une technologie appelée «inspection approfondie des paquets» (IAP) <sup>(31)</sup> pour analyser le trafic Internet de leurs clients et qu'il prévoit d'imposer une facturation supplémentaire sur les appels VoIP, le trafic WhatsApp ainsi que sur tout autre contenu qu'ils souhaitent limiter ou dont ils veulent tirer profit.

6.2.2 Compte tenu du fait que d'un point de vue stratégique, il a intérêt à ignorer le principe de neutralité de l'Internet et qu'il n'existe aucune obligation juridique de respecter ce principe, KPN a ouvertement fait part de son intention de «facturer» certains types de trafic Internet.

6.3 La divulgation des mesures décidées par KPN et de ses futures intentions a causé une tempête politique aux Pays-Bas, laquelle a débouché le 22 juin sur l'adoption par la deuxième

chambre du Parlement néerlandais des premières lois protégeant les principes d'Internet ouvert et de neutralité de l'Internet en Europe.

6.4 La déclaration d'intention de KPN confirme expressément que certains opérateurs de réseaux ne considèrent ni les dispositions du cadre révisé qui régit les communications électroniques ni les règles européennes en matière de concurrence comme des instruments solides garantissant la protection du principe de neutralité.

## 7. L'UE devrait-elle agir maintenant ou rester dans l'attentisme?

7.1 Dans sa communication, la Commission plaide pour une approche attentiste.

7.2 La Commission postule que la transposition du cadre réglementaire révisé en droit national garantira une protection suffisante du principe de l'Internet ouvert. Et dans le cas où un opérateur enfreindrait la loi, les autorités réglementaires nationales (ARN) disposent de pouvoirs clairs pour agir efficacement.

7.3 Cependant, selon la communication, il n'existerait aucune nécessité de faire respecter le principe de neutralité d'Internet. Au lieu de cela, la Commission estime que l'existence d'un marché compétitif pour la connectivité à large bande, associée aux dispositions en matière de transparence et de changement d'opérateur prévues par le cadre révisé, devrait suffire.

7.4 La communication laisse entendre qu'il serait plus judicieux d'attendre pour voir si les lois existantes et les conditions de concurrence garantissent une protection adéquate du principe de neutralité d'Internet et considère que la mise en œuvre d'une législation ad hoc actuellement pourrait avoir des effets négatifs sur le développement de l'économie de l'Internet en Europe, en décourageant les investisseurs ou en freinant l'émergence de modèles commerciaux innovants.

7.5 Les partisans de l'approche attentiste attirent l'attention sur le caractère compétitif du marché européen des fournisseurs de services Internet, en affirmant que si les opérateurs de réseaux appliquent des tarifs discriminatoires pour la fourniture de contenus, les utilisateurs mécontents se tourneront vers un autre fournisseur.

7.5.1 Toutefois, cette argumentation sous-estime la difficulté réelle pour de nombreux consommateurs de changer d'opérateur <sup>(32)</sup>, ainsi que les effets pernicieux que pourrait avoir une action collective des plus grands fournisseurs d'accès s'ils décidaient tous ensemble de pratiquer des tarifs discriminatoires pour la fourniture de contenus.

<sup>(28)</sup> Voir «Monitoring the WISIS Targets A mid-term review» (Suivi des objectifs WISIS – Un examen à mi-parcours, World Telecommunication/ICT Development Report 2010, ITU, Genève, 2010).

<sup>(29)</sup> KPN est la compagnie néerlandaise de télécommunications. Elle possède des intérêts dans de nombreux pays européens. Il s'agit du plus important FSI des Pays-Bas. Ses revenus équivalaient en 2010 à 13,4 milliards d'euros et ses bénéfices à 1,8 milliard d'euros.

<sup>(30)</sup> Voir webcast relatif au KPN Investor Day: Group Strategy à [http://pulse.companywebcast.nl/player/v1\\_0/default.aspx?id=12193&bb=true&swf=true](http://pulse.companywebcast.nl/player/v1_0/default.aspx?id=12193&bb=true&swf=true).

<sup>(31)</sup> L'inspection approfondie des paquets est une technique qu'utilisent les FSI pour l'examen en détail des paquets de données lorsqu'ils passent un point d'inspection. L'inspection approfondie (et le filtrage) des paquets permet une gestion avancée du réseau, un service complémentaire aux usagers et la mise en place de fonctions de sécurité mais aussi l'extraction de données internet, l'écoute informatique, la censure etc.

<sup>(32)</sup> Une étude Ofcom portant sur le changement d'opérateurs au Royaume-Uni publiée le 10 septembre 2010 a mis en évidence que si les usagers ont le choix, 45 % des clients de large bande estiment que changer d'opérateur «cause trop de tracas». L'étude indique également que la probabilité qu'ils changent d'opérateurs uniquement parce qu'une ou deux des applications internet qu'ils utilisent sont interdites ou trop chères est faible: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/consumer-switching/summary/switching.pdf>.

7.6 Aujourd'hui, 61 % des ménages européens qui ont actuellement accès à Internet achètent leur connexion Internet dans le cadre d'une offre groupée Internet, téléphonie et télévision. De plus, 92 % des ménages ayant opté pour les offres de services groupés n'ont pas changé de fournisseur même si 36 % y ont déjà songé<sup>(33)</sup>. Il est évident que, grâce à des pratiques de marketing intelligentes, le pouvoir des FSI sur le marché s'accroît et que cela affecte négativement la propension des consommateurs à changer de fournisseur. Les techniques de marketing intelligentes affaiblissent le pouvoir des consommateurs et permettront aux FSI d'exploiter leur position et de mettre en œuvre en toute impunité des pratiques contraires au principe de neutralité de l'Internet et donc d'engranger des profits excessifs et d'affaiblir la concurrence et l'innovation. À moins que la législation les en empêche.

7.7 Dans tous les cas, le processus d'évaluation de l'efficacité des nouvelles règles en matière de communications électroniques prendra un temps considérable.

7.7.1 Compte tenu des délais nécessaires pour qu'une mesure réglementaire soit prévue, élaborée et entre en vigueur dans les 27 pays de l'UE, et sachant à quelle vitesse les fournisseurs d'accès semblent envisager l'introduction de nouveaux modèles commerciaux, la neutralité d'Internet pourrait déjà être devenue un concept obsolète avant qu'une réglementation éventuelle soit mise au point.

7.8 Le CESE suggère d'adopter une approche différente, proactive, basée principalement sur les principes de prévention et de précaution décrits dans son précédent avis sur «*L'approche proactive de la pratique du droit*»<sup>(34)</sup> et se félicite des récentes déclarations de la commissaire KROES qui semblent soutenir cette approche.

7.9 Selon cette approche, les principes d'Internet ouvert et de neutralité d'Internet devraient être définis et inscrits sans ambiguïté dans la législation européenne comme une reconnaissance des droits des citoyens tels que définis dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

7.10 La Commission devrait élaborer les principes d'Internet ouvert et de neutralité d'Internet, en examinant attentivement les différentes formulations, en consultant toutes les parties concernées et en prenant en considération l'évolution des technologies («l'état de la technique») dans ce domaine.

7.11 Bien que le principe de l'Internet ouvert soit couvert de manière plus ou moins adéquate par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3 a), et par l'article 8, paragraphe 4 g), de la directive-cadre<sup>(35)</sup>, ainsi que par le paragraphe 28 de la directive sur les droits des citoyens, il pourrait être défini plus clairement et sans équivoque<sup>(36)</sup>. Cependant, le principe spécifique de neutralité de réseau n'est pas défini dans la législation européenne, ni couvert comme il se doit par une éventuelle combinaison de dispositions.

<sup>(33)</sup> Toutes les statistiques proviennent du sondage sur les communications électroniques auprès des ménages, Eurobaromètre spécial 362, juillet 2011, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_362\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_362_en.pdf).

<sup>(34)</sup> Voir Avis du CESE sur «*L'approche proactive de la pratique du droit: un pas en avant vers une meilleure réglementation au niveau de l'UE*» (JO C 175, du 28.07.2009, p. 26).

<sup>(35)</sup> Directive 2002/21 telle qu'amendée par la Directive 2009/140/CE du 25 novembre 2009 (JO L 337 du 18.12.2009).

<sup>(36)</sup> 2009/136/CE.

7.12 De l'avis du Comité, basé principalement sur une revue des principes énoncés dans les lignes directrices norvégiennes sur la neutralité d'Internet<sup>(37)</sup>, la réponse du BEUC à la consultation de la Commission européenne sur la neutralité d'Internet<sup>(38)</sup>, la Résolution sur la neutralité d'Internet du Dialogue transatlantique des consommateurs<sup>(39)</sup>, et la loi récemment adoptée aux Pays-Bas<sup>(40)</sup>, l'on devrait arriver à une définition des deux principes qui comprend au moins les éléments suivants:

i. Liberté et qualité de l'accès à l'Internet

La Commission européenne devrait convenir d'une norme européenne commune concernant «une qualité de service minimum» conformément aux principes de l'intérêt général, et veiller à un suivi efficace de son application.

ii. Non-discrimination quant au flux de trafic Internet

En règle générale, il ne doit y avoir aucune différenciation quant au mode de traitement de chaque flux de données individuel, ni en fonction du contenu, du service, de l'application ou de l'outil utilisés, ni de l'adresse de provenance ou de destination des données. Ce principe est valable pour tous les points du réseau, y compris les points d'interconnexion.

Il peut y avoir des exceptions à ce principe, à conditions qu'elles soient conformes aux orientations définies dans la recommandation proposée au point iii.

iii. Surveillance des mécanismes de gestion du trafic Internet

En définissant les exceptions aux principes énoncés dans les recommandations aux points i et ii, et afin de limiter autant que possible toute déviation de ces principes, il convient de veiller à ce que, lorsque les fournisseurs d'accès utilisent des mécanismes de gestion du trafic pour garantir la qualité de l'accès à Internet, ces derniers soient conformes aux principes généraux de pertinence, de proportionnalité, d'efficacité, de non-discrimination entre les parties et de transparence.

<sup>(37)</sup> Lignes directrices pour la neutralité d'Internet, 2009: <http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109604/Guidelines%20for%20network%20neutrality.pdf>.

<sup>(38)</sup> Les consommateurs devraient avoir droit à:

1. Une connexion Internet aussi rapide et fiable que ce qui leur a été promis;
2. Une connexion Internet leur permettant:
  - a. d'envoyer et de recevoir les contenus de leur choix,
  - b. d'utiliser les services et les applications de leur choix,
  - c. de raccorder le matériel et d'utiliser le logiciel de leur choix, sous réserve qu'ils n'endommagent pas le réseau;
3. une connexion Internet ne pratiquant pas de discrimination entre les types d'application, de service ou de contenu, ou de discrimination basée sur l'adresse de l'expéditeur ou du destinataire;
4. une concurrence entre les fournisseurs de réseaux, d'applications, de services et de contenus;
5. être informés des pratiques en matière de gestion de réseau utilisées par leur fournisseur de réseau ([http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomms/doc/library/public\\_consult/net\\_neutrality/comments/08industry\\_social\\_consumer\\_orgs\\_ngos\\_etc/beuc.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/public_consult/net_neutrality/comments/08industry_social_consumer_orgs_ngos_etc/beuc.pdf)).

<sup>(39)</sup> Résolution du Dialogue transatlantique des consommateurs d'avril 2010 (doc. n°: INFOSOC 42-09).

<sup>(40)</sup> Traduction non officielle: <https://www.bof.nl/2011/06/15/net-neutrality-in-the-netherlands-state-of-play/>.

## iv. Services de gestion

Pour préserver la capacité de tous les acteurs à innover, les opérateurs de communications électroniques devraient être en mesure de proposer, en plus de l'accès à Internet, des «services de gestion», à condition que les services en question ne fassent pas baisser la qualité de l'accès à Internet en-deçà d'un certain niveau de satisfaction et que les vendeurs respectent la législation en vigueur en matière de concurrence ainsi que la réglementation spécifique au secteur.

## v. Transparence accrue à l'égard des utilisateurs finaux et ensemble défini d'informations standardisées

Il convient que les utilisateurs disposent d'informations claires, précises et pertinentes sur les services et applications accessibles auprès du fournisseur d'accès, et notamment, sur la qualité du service, les limitations possibles et les éventuelles pratiques en matière de gestion du trafic. La Commission européenne devrait garantir la transparence pour les consommateurs et notamment une information claire sur les termes et les conditions, le droit d'utiliser une application licite de leur choix et les moyens de changer de fournisseurs. La Commission doit promouvoir davantage, sous ses auspices, le dialogue et les mécanismes efficaces de corégulation entre l'industrie et les régulateurs nationaux afin de convenir de principes de transparence valables à l'échelle de l'UE et d'un ensemble d'informations standardisées.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

---