

**Communication du Conseil de l'IBPT
du 28 juin 2022
concernant
le rapport concernant la surveillance exercée sur la
neutralité de l'internet en Belgique (période du 1^{er} mai
2021 au 30 avril 2022)**

TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte et contenu bref	3
2. Prochaines étapes.....	5
Annexe: Rapport concernant la surveillance exercée sur la neutralité de l'internet en Belgique (période du 1er mai 2021 au 30 avril 2022).....	6

1. Contexte et contenu bref

1. L'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du règlement (UE) 2015/2120 du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert requiert que les autorités réglementaires nationales (ci-après aussi les « ARN ») publient tous les ans des rapports sur la surveillance qu'elles exercent sur ce règlement et sur leurs constatations. Les ARN remettent ces rapports à la Commission européenne et à l'ORECE.
2. En ce qui concerne la période du 1er mai 2021 au 30 avril 2022, l'IBPT a adopté le rapport annexé.
3. Dans ce sixième rapport annuel concernant, l'IBPT décrit toutes les activités qu'il a entreprises dans le cadre de la neutralité de l'internet.
4. Tout d'abord, deux avis publics ont été transmis aux commissions de la Chambre des représentants de Belgique dans des matières liées à l'accès ouvert à l'internet.
5. Dans un avis du 21 décembre 2021 pour la commission Constitution et Renouveau institutionnel de la Chambre des représentants, l'IBPT a fait valoir qu'il ne voyait pas de raison de consacrer un droit à l'accès ouvert et suffisant à l'internet dans la Constitution.
6. Ensuite, l'IBPT a transmis le 21 avril 2022 un avis à la commission de l'Économie, de la Protection des consommateurs et de l'Agenda numérique de la Chambre des représentants et à la demande de la ministre des Télécommunications concernant une résolution parlementaire visant à reconnaître l'accès à l'internet comme un besoin essentiel.
7. Cette proposition de résolution prévoyait d'instaurer le tarif nul pour les services publics en ligne et les applications liées aux écoles.
8. L'IBPT a notamment clarifié que, vu les arrêts de la Cour de justice, une base légale devait être développée à cet effet et surtout que chaque mesure prise en exécution de la résolution aurait un impact économique considérable sur les opérateurs de télécommunications sur le marché belge (estimé à plusieurs millions d'euros, par opérateur).
9. Le 23 février 2022, l'IBPT a publié des lignes directrices nationales afin d'apporter de la clarté concernant l'utilisation du terme « Internet illimité » sur le marché des télécommunications belge. Elles décrivent notamment les conditions en matière de volumes de données minimums et de la FUP appliquée ainsi que les conditions de transparence contractuelles
10. Entre ces activités, l'IBPT a également poursuivi sa surveillance du respect du règlement.
11. Cela a d'abord eu lieu en analysant sur une base trimestrielle les données de consommation de données de toutes les offres mobiles qui contiennent une composante « zero rating » afin que l'IBPT ait une vue évolutive de la consommation des applications soumises au « zero rating » et ainsi pouvoir intervenir à temps pour promouvoir la concurrence entre les applications.

12. À la suite des arrêts de la Cour de justice et de la position préliminaire de l'ORECE (dont l'IBPT a occupé la présidence en 2021), la nature du contrôle de l'IBPT a fondamentalement changé: l'IBPT a entretenu des contacts informels avec les trois FAI belges dont le portefeuille inclut des offres présentant une forme de tarif nul afin de sonder leurs plans de transformation (visant de faire en sorte que les offres soient conformes à l'interprétation donnée par la Cour de justice) et les délais d'exécution de ces plans.
13. L'IBPT a jugé acceptable le feedback obtenu de 2 des 3 FAI sondés. Concernant le troisième FAI, l'IBPT a fait savoir que le délai d'exécution qu'il souhaitait (en 2023) était trop long.
14. Ensuite, lors de la période de rapportage écoulée, sous le contrôle ou la coordination technique de l'IBPT, deux formes de blocage admissibles de l'accès à l'internet ont eu lieu. Premièrement, des attaques du virus Flubot ont été stoppées en empêchant la communication entre les smartphones infectés et les serveurs de contrôle. De plus, les sanctions à l'encontre du régime russe adoptées par l'UE à la suite de l'invasion de l'Ukraine incluent la suspension des activités de radiodiffusion de Sputnik et de RT/Russia Today. En ce qui concerne les transmissions via des sites Internet, il a été convenu que les FAI pouvaient réaliser ce blocage via DNS Blocking.
15. Au cours de la période écoulée, l'IBPT a reçu 1 plainte concernant les intérêts protégés par le règlement Internet ouvert.
16. Enfin, pour la quatrième année consécutive, l'IBPT a réalisé une campagne de « drive tests » pour collecter des informations sur la qualité de l'expérience sur les réseaux mobiles. L'IBPT a également poursuivi le développement de l'atlas de la couverture mobile et fixe et a contrôlé sa fiabilité à l'aide de mesures ad hoc sur le terrain.
17. Globalement, l'IBPT estime que jusqu'à présent il n'y a pas de grandes raisons de s'inquiéter en Belgique en ce qui concerne l'accès à un internet ouvert :
 - Aucun cas de blocage inadmissible de services ou d'applications n'a été constaté dans le réseau.
 - En ce qui concerne le « zero rating », les opérateurs sont en train de transformer les plans tarifaires incluant cette pratique inadmissible en offres qui seraient conformes aux arrêts de la Cour de justice.
 - Au niveau des possibilités de choix des utilisateurs finals, les volumes de données compris dans les offres des FAI, non seulement pour les produits mobiles mais aussi pour l'internet « fixe », ont à nouveau augmenté, afin de répondre à l'évolution du trafic de données.

2. Prochaines étapes

18. Le rapport sera fourni à la Commission européenne et à l'ORECE.
19. Il sera également publié sur le site internet de l'IBPT.

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Bernardo Herman
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil

Annexe: Rapport concernant la surveillance exercée sur la neutralité de l'internet en Belgique (période du 1er mai 2021 au 30 avril 2022)



Institut belge des services postaux
et des télécommunications

**Rapport
concernant
la surveillance exercée sur la neutralité de l'internet
en Belgique
(période du 1^{er} mai 2021 au 30 avril 2022)**

TABLE DES MATIÈRES

1. Généralités.....	3
1.1. Disposition préliminaire	3
1.2. Contexte du présent rapport.....	3
1.3. Les dispositions du règlement.....	4
1.4. Les lignes directrices de l'ORECE.....	7
1.5. Mise à jour des lignes directrices de l'ORECE en matière de neutralité de l'internet	8
2. Élaboration d'un cadre national en matière de neutralité de l'internet	9
2.1. Avis de l'IBPT du 21 décembre 2021 concernant les propositions de loi portant révision de la Constitution afin d'ajouter le droit à un accès ouvert et/ou neutre et/ou suffisant à l'internet à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution	9
2.2. Avis de l'IBPT du 21 avril 2022 concernant la proposition de résolution n°2284/001 visant à reconnaître l'accès à internet comme un besoin essentiel.....	12
2.3. Communication du 21 février 2022 concernant les lignes directrices sur l'offre d'internet « illimité »	14
3. Surveillance exercée sur le règlement par l'IBPT.....	15
3.1. Enquête sur la fourniture d'un « Internet illimité » et l'application d'une politique d'utilisation équitable (« Fair Use Policy ») à ces produits.....	15
3.2. Contrôle du « zero rating ».....	16
3.2.1. Généralités.....	16
3.2.2. Contrôle avant les arrêts de la Cour de justice du 2 septembre 2021	16
3.2.3. Contrôle après les arrêts de la Cour de justice du 2 septembre 2021	17
3.3. Contrôle concernant l'invocation de l'exception permettant de bloquer le trafic en cas d'attaques de virus	18
3.4. Discussions concernant le blocage de sites Internet du régime russe tombant sous les sanctions adoptées par l'UE.....	19
3.5. Plaintes concernant le respect du règlement 2015/2120.....	20
3.5.1. Plaintes reçues par l'IBPT.....	20
3.5.2. Contribution lors de plaintes introduites auprès d'autres instances	20
4. Promotion de la disponibilité de services d'accès à l'internet à des niveaux de qualité qui correspondent à l'état d'avancement des technologies	22
4.1. Couverture du territoire en termes d'accès à l'internet (Atlas).....	22
4.2. Qualité de l'expérience	22
5. Conclusion	23

1. Généralités

1.1. Disposition préliminaire

1. Le présent rapport est adopté par l'IBPT.
2. Le 2 juin 2022, l'IBPT a transmis son projet de rapport annuel concernant la surveillance exercée sur la neutralité de l'internet en Belgique (période du 1^{er} mai 2021 au 30 avril 2022) au CSA, au VRM et au Medienrat. Comme la neutralité de l'internet touche aussi à des questions de contenu, l'IBPT assure sa fonction de surveillance en coopération avec les régulateurs des médias audiovisuels.
3. Le CSA, le VRM et le Medienrat ont été invités plus précisément à amender et/ou à compléter le projet, en vue de sa publication et de sa soumission à la Commission européenne et à l'ORECE. Le présent rapport tient compte de ces contributions.

1.2. Contexte du présent rapport

4. L'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du règlement (UE) 2015/2120 du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et aux prix de détail pour les communications à l'intérieur de l'Union européenne réglementées et modifiant la directive 2002/22/CE et le règlement (UE) n° 531/2012¹ (ci-après « le règlement 2015/2120 », « le règlement internet ouvert » ou « le règlement ») requiert que les autorités réglementaires nationales (ci-après aussi les « ARN ») publient tous les ans des rapports sur la surveillance qu'elles exercent sur ce règlement et sur leurs constatations. Les ARN remettent ces rapports à la Commission et à l'ORECE.
5. Le présent rapport est le rapport visé à l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du règlement 2015/2120.
6. Conformément aux [lignes directrices de l'ORECE relatives à la mise en œuvre du règlement sur l'internet ouvert](#)² (ci-après « les lignes directrices de l'ORECE » ou « les lignes directrices »), le présent rapport couvre la période du 1^{er} mai 2021 au 30 avril 2022 et sera transmis pour le 30 juin 2022.
7. Conformément à l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du règlement, les ARN sont chargées :
 - de surveiller étroitement l'application des articles 3 et 4 du règlement 2015/2120 et de veiller au respect de ces articles, et
 - d'encourager la disponibilité permanente de services d'accès à l'internet non discriminatoires à des niveaux de qualité qui correspondent à l'état d'avancement des technologies.

¹ *Journal officiel*, n° L 310/1, 26 novembre 2015, modifié par le règlement 2018/1971 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018, *Journal officiel*, n° L, 321/1, 17 décembre 2018.

² Voir le point n° 182 de ces lignes directrices, publiées sur https://bereg.europa.eu/eng/document/register/subject_matter/bereg/regulatory_best_practices/guidelines/9277-bereg-guidelines-on-the-implementation-of-the-open-internet-regulation

1.3. Les dispositions du règlement

8. Les dispositions principales du règlement 2015/2120 sur lesquelles porte le présent rapport sont les articles 3 et 4.
9. Ces articles sont les suivants :

« Article 3

Garantir l'accès à un internet ouvert

1. Les utilisateurs finals ont le droit d'accéder aux informations et aux contenus et de les diffuser, d'utiliser et de fournir des applications et des services et d'utiliser les équipements terminaux de leur choix, quel que soit le lieu où se trouve l'utilisateur final ou le fournisseur, et quels que soient le lieu, l'origine ou la destination de l'information, du contenu, de l'application ou du service, par l'intermédiaire de leur service d'accès à l'internet.

Le présent paragraphe s'entend sans préjudice du droit de l'Union ou du droit national qui est conforme au droit de l'Union, en ce qui concerne la légalité des contenus, des applications et des services.

2. Les accords entre les fournisseurs de services d'accès à l'internet et les utilisateurs finals sur les conditions commerciales et techniques et les caractéristiques des services d'accès à l'internet, telles que les prix, les volumes de données ou le débit, et toutes pratiques commerciales mises en œuvre par les fournisseurs de services d'accès à l'internet, ne limitent pas l'exercice par les utilisateurs finals des droits énoncés au paragraphe 1.

3. Dans le cadre de la fourniture de services d'accès à l'internet, les fournisseurs de services d'accès à l'internet traitent tout le trafic de façon égale et sans discrimination, restriction ou interférence, quels que soient l'expéditeur et le destinataire, les contenus consultés ou diffusés, les applications ou les services utilisés ou fournis ou les équipements terminaux utilisés.

Le premier alinéa n'empêche pas les fournisseurs de services d'accès à l'internet de mettre en œuvre des mesures raisonnables de gestion du trafic. Pour être réputées raisonnables, les mesures sont transparentes, non discriminatoires et proportionnées, et elles ne sont pas fondées sur des considérations commerciales, mais sur des différences objectives entre les exigences techniques en matière de qualité de service de certaines catégories spécifiques de trafic. Ces mesures ne concernent pas la surveillance du contenu particulier et ne sont pas maintenues plus longtemps que nécessaire.

Les fournisseurs de services d'accès à l'internet n'appliquent pas de mesures de gestion du trafic qui vont au-delà de celles visées au deuxième alinéa et, en particulier, s'abstiennent de bloquer, de ralentir, de modifier, de restreindre, de perturber, de dégrader ou de traiter de manière discriminatoire des contenus, des applications ou des services spécifiques ou des catégories spécifiques de contenus, d'applications ou de services, sauf si nécessaire et seulement le temps nécessaire, pour :

a) se conformer aux actes législatifs de l'Union ou à la législation nationale qui est conforme au droit de l'Union, auxquels le fournisseur de services d'accès à l'internet est soumis, ou aux mesures, conformes au droit de l'Union, donnant effet à ces actes législatifs de l'Union ou à cette législation nationale, y compris les décisions d'une juridiction ou d'une autorité publique investie des pouvoirs nécessaires ;

b) préserver l'intégrité et la sûreté du réseau, des services fournis par l'intermédiaire de ce réseau et des équipements terminaux des utilisateurs finals ;

c) prévenir une congestion imminente du réseau et atténuer les effets d'une congestion exceptionnelle ou temporaire du réseau, pour autant que les catégories équivalentes de trafic fassent l'objet d'un traitement égal.

4. Les mesures de gestion du trafic ne peuvent donner lieu au traitement de données à caractère personnel que si ce traitement est nécessaire et proportionné à la réalisation des objectifs fixés au paragraphe 3. Ce traitement est effectué conformément à la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil. Les mesures de gestion du trafic respectent également la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil.

5. Les fournisseurs de communications électroniques au public, y compris les fournisseurs de services d'accès à l'internet et les fournisseurs de contenus, d'applications et de services, sont libres de proposer des services autres que les services d'accès à l'internet qui sont optimisés pour des contenus, des applications ou des services spécifiques, ou une combinaison de ceux-ci, lorsque l'optimisation est nécessaire pour que les contenus, les applications ou les services satisfassent aux exigences correspondant à un niveau de qualité spécifique.

Les fournisseurs de communications électroniques au public, y compris les fournisseurs de services d'accès à l'internet, ne peuvent proposer ou faciliter ce type de services que si les capacités du réseau sont suffisantes pour les fournir en plus de tous services d'accès à l'internet fournis. Ces services ne sont pas utilisables comme services d'accès à l'internet ni proposés en remplacement de ces derniers, et ils ne sont pas proposés au détriment de la disponibilité ou de la qualité générale des services d'accès à l'internet pour les utilisateurs finals.

Article 4

Mesures de transparence garantissant l'accès à un internet ouvert

1. Les fournisseurs de services d'accès à l'internet veillent à ce que tout contrat incluant des services d'accès à l'internet contienne, au moins, ce qui suit :

a) des informations sur la manière dont les mesures de gestion du trafic appliquées par le fournisseur concerné peuvent avoir une incidence sur la qualité des services d'accès à l'internet, sur le respect de la vie privée des utilisateurs finals et sur la protection de leurs données à caractère personnel ;

b) une explication claire et compréhensible en ce qui concerne la manière dont les éventuelles limitations de volume, le débit et d'autres paramètres de qualité de service peuvent avoir une incidence concrète sur les services d'accès à l'internet, et en particulier sur l'utilisation de contenus, d'applications et de services ;

c) une explication claire et compréhensible en ce qui concerne la manière dont les services visés à l'article 3, paragraphe 5, auxquels l'utilisateur final souscrit, pourraient avoir une incidence concrète sur les services d'accès à l'internet fournis à cet utilisateur final ;

d) une explication claire et compréhensible, pour les réseaux fixes, en ce qui concerne le débit minimal, normalement disponible, maximal et annoncé pour le téléchargement descendant et ascendant des services d'accès à l'internet ou, dans le cas des réseaux mobiles, le débit maximal estimé et annoncé pour le téléchargement descendant et ascendant des services d'accès à l'internet, ainsi que la manière dont des écarts significatifs par rapport aux débits annoncés de téléchargement descendant et ascendant peuvent avoir une incidence sur l'exercice des droits des utilisateurs finals énoncés à l'article 3, paragraphe 1 ;

e) une explication claire et compréhensible des voies de recours ouvertes au consommateur conformément au droit national en cas d'écart permanent ou récurrent entre les performances réelles des services d'accès à l'internet en matière de débit ou d'autres paramètres de qualité de service et les performances indiquées conformément aux points a) à d).

Les fournisseurs de services d'accès à l'internet publient les informations visées au premier alinéa.

2. Les fournisseurs de services d'accès à l'internet établissent des procédures transparentes, simples et efficaces pour traiter les réclamations des utilisateurs finals concernant les droits et les obligations énoncés à l'article 3 et au paragraphe 1 du présent article. Les exigences prévues aux paragraphes 1 et 2 s'ajoutent à celles prévues par la directive 2002/22/CE et n'empêchent pas les États membres de maintenir ou d'instaurer des exigences supplémentaires en matière de surveillance, d'information et de transparence, y compris celles qui concernent le contenu, la forme et la méthode de publication des informations. Les exigences précitées respectent le présent règlement et les dispositions pertinentes des directives 2002/21/CE et 2002/22/CE.

4. Tout écart significatif, permanent ou récurrent, entre les performances réelles des services d'accès à l'internet en matière de débit ou d'autres paramètres de qualité de service et les performances indiquées par le fournisseur de services d'accès à l'internet conformément aux points a) à d) du paragraphe 1, est, lorsque les faits pertinents sont établis par un mécanisme de surveillance agréé par l'autorité réglementaire nationale, réputé constituer une performance non conforme aux fins du déclenchement des voies de recours ouvertes au consommateur conformément au droit national.

Le présent paragraphe ne s'applique qu'aux contrats conclus ou reconduits à partir du 29 novembre 2015. »

10. Aux fins du présent rapport, l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, du règlement est également pertinent. Cette disposition prévoit que les ARN, aux fins de l'exécution de leurs tâches visées à la première phrase de l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, peuvent imposer « *des exigences concernant des caractéristiques techniques, des exigences minimales de qualité du service et d'autres mesures adéquates et nécessaires à un ou plusieurs fournisseurs de communications électroniques au public, y compris les fournisseurs de services d'accès à l'internet.* »

1.4. Les lignes directrices de l'ORECE

11. En vertu de l'article 5.3 du règlement 2015/2120, l'ORECE, l'organe européen qui rassemble les ARN, a adopté des lignes directrices pour la mise en œuvre des obligations des ARN, en vue d'une application cohérente du règlement. Il s'agit notamment des « lignes directrices de l'ORECE relatives à la mise en œuvre du règlement sur l'internet ouvert » déjà citées ci-dessus.
12. En ce qui concerne le rapport annuel des ARN, les lignes directrices recommandent ce qui suit :

« Rapportage annuel des ARN »

182. Les rapports doivent être publiés sur une base annuelle et les ARN doivent publier leurs rapports annuels pour le 30 juin en ce qui concerne la période allant du 1^{er} mai au 30 avril. Le premier rapport doit être remis le 30 juin 2017 et couvrir la période allant du 30 avril 2016 au 30 avril 2017 (les 12 premiers mois suivant l'application des dispositions).

183. Outre leur publication, les rapports doivent également être transmis à la Commission et à l'ORECE. Afin de permettre à la Commission et à l'ORECE de comparer plus facilement les rapports, l'ORECE recommande que les ARN incluent au minimum les chapitres suivants dans leur rapport annuel :

- une description générale de la situation nationale en ce qui concerne le respect du règlement ;
- une description des activités de surveillance menées par les ARN ;
- le nombre et les types de réclamations et de violations liées au règlement ;
- les principaux résultats des études menées en matière de surveillance et d'exécution du règlement ;
- les principaux résultats et valeurs des mesures techniques et des évaluations réalisées concernant la surveillance et l'exécution du règlement ;
- une évaluation de la disponibilité permanente de services d'accès à l'internet non discriminatoires à des niveaux de qualité qui correspondent à l'état d'avancement des technologies ;
- les mesures adoptées/appliquées par les ARN en vertu de l'article 5, paragraphe 1^{er}. »³

³ Texte anglais original : "Annual reporting of NRAs

182. The reports must be published on an annual basis, and NRAs should publish their annual reports by 30th June for the periods starting from 1st May to 30th April. The first report is to be provided by 30th June 2017, covering the period from 30th April 2016 to 30th April 2017 (the first 12 months following application of the provisions).

183. As well as being published, the reports should be provided to the Commission and to BEREC. To enable the Commission and BEREC to more easily compare the reports, BEREC recommends that NRAs include at least the following sections in their annual reports:

- *overall description of the national situation regarding compliance with the Regulation;*
- *description of the monitoring activities carried out by the NRA;*
- *the number and types of complaints and infringements related to the Regulation;*
- *main results of surveys conducted in relation to supervising and enforcing the Regulation;*
- *main results and values retrieved from technical measurements and evaluations conducted in relation to supervising and enforcing the Regulation;*
- *an assessment of the continued availability of non-discriminatory IAS at levels of quality that reflect advances in technology;*

1.5. Mise à jour des lignes directrices de l'ORECE en matière de neutralité de l'internet

13. Par le biais de [trois arrêts du 2 septembre 2021](#), la Cour de justice de l'Union européenne a déclaré que la pratique commerciale du « zero rating » (ou tarif nul) ⁴ était selon elle *in se* contraire aux dispositions du règlement Internet ouvert.
14. Les arrêts de la Cour reposaient sur le principe de traitement égal du trafic, sans discrimination ou interférence, prévu à l'article 3, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, du règlement Internet ouvert. ⁵
15. Une conséquence du fait que ces arrêts se basent sur cette partie du règlement Internet ouvert est qu'il n'est plus question d'une évaluation des effets de la pratique sur l'exercice des droits des utilisateurs finaux sur la base de l'article 3, paragraphe 2 du règlement 2015/2120.
16. La version des lignes directrices de l'ORECE de 2020 recommande essentiellement une évaluation étendue de l'impact sur la base de l'article 3, paragraphe 2, du règlement Internet ouvert.
17. Immédiatement après que ces arrêts ont été rendus, l'IBPT, qui occupait la présidence de l'ORECE en 2021, a engagé les discussions et analyses internes nécessaires au sein de l'ORECE.
18. Il en a résulté une série de communications externes de l'ORECE en 2021, dont un appel aux contributions des parties prenantes en octobre 2021, la communication de la position préliminaire de l'ORECE et l'annonce d'une mise à jour des lignes directrices de l'ORECE concernant le « zero rating » pour la mi-juin 2022.
19. Le 15 mars 2022, l'ORECE a soumis des lignes directrices mises à jour concernant le « zero rating » pour [consultation publique](#)⁶, en vue de l'adoption d'une nouvelle position finale et d'un cadre d'évaluation pour le « zero rating » en juin 2022.
20. L'IBPT y a également participé de manière intensive.

• *measures adopted/applied by NRAs pursuant to Article 5(1).*”

⁴ Le « zero rating » est une pratique via laquelle un fournisseur d'accès à l'internet ne comptabilise pas le trafic de données d'une application spécifique ou d'une catégorie spécifique d'applications pour la limite d'utilisation globale des données fixée pour le service d'accès à l'internet. Cela se traduit généralement par des données gratuites pour cette application ou cette catégorie spécifique d'applications ou par des données auxquelles s'applique un prix différencié.

⁵ La Cour confirmant une nouvelle fois que l'on ne peut déroger à ce principe au moyen d'un contrat entre un FAI et un consommateur (ou utilisateur final professionnel, qui utilise un service d'accès à l'internet pour avoir accès aux informations et au contenu et utiliser des applications et des services). La Cour l'a fait une première fois via l'arrêt [Telenor Magyarország](#) du 15 septembre 2020.

⁶ https://bereg.europa.eu/eng/news/consultations/ongoing_public_consultations/9342-public-consultation-on-draft-berec-guidelines-on-the-implementation-of-the-open-internet-regulation

2. Élaboration d'un cadre national en matière de neutralité de l'internet

21. Au cours de la période sur laquelle porte le présent rapport, l'IBPT a été sollicité deux fois par une commission de la Chambre des représentants fédérale afin d'émettre un avis sur des projets qui visaient l'élaboration d'un cadre législatif national sur des sujets liés à la neutralité de l'internet.
22. De plus, l'IBPT a décidé d'émettre des **lignes directrices nationales** sur l'utilisation de l'appellation « Internet illimité » dans la communication commerciale des FAI et sur les exigences de transparence auxquelles doit satisfaire une éventuelle politique d'utilisation raisonnable (« Fair Use Policy ») d'un FAI.

2.1. Avis de l'IBPT du 21 décembre 2021 concernant les propositions de loi portant révision de la Constitution afin d'ajouter le droit à un accès ouvert et/ou neutre et/ou suffisant à l'internet à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution

23. À la demande de la commission⁷ Constitution et Renouveau institutionnel de la Chambre des représentants, l'IBPT a formulé un [avis](#)⁸ le 21 décembre 2021 sur deux propositions de loi portant révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution belge.
24. Il s'agissait, d'une part, de la proposition de loi n° 145, déposée par monsieur Christophe Lacroix (et consorts), visant à consacrer le principe de neutralité des réseaux Internet. Cette proposition de loi visait concrètement à compléter les droits économiques sociaux et culturels garantis par l'article 23, alinéa 3, de la Constitution avec une disposition en matière de « droit d'accès à un internet neutre et ouvert ».⁹
25. D'autre part, l'avis se penche sur la proposition de loi n° 2137, déposée par monsieur Jan Briers (et consorts), afin d'étendre le droit à une vie conforme à la dignité humaine au « droit à un accès suffisant et neutre à l'internet ».¹⁰
26. Dans son avis, l'IBPT constatait que le droit envisagé était déjà inscrit dans les réglementations européenne et nationale qui, selon l'Institut, offrent suffisamment de garanties.
27. En effet, l'IBPT estimait que le cadre européen contient suffisamment de tâches, principes et objectifs garantissant que l'accès à l'internet reste ouvert et incitant les pouvoirs publics belges à résoudre les problèmes restants liés à l'accès suffisant à l'internet.

⁷ Les commissions préparent les travaux de l'assemblée plénière. Les projets de loi et les propositions (propositions de loi, propositions de résolution, propositions de création d'une commission d'enquête, propositions de révision de la Constitution) y sont présentés, discutés et éventuellement amendés et votés.

⁸ <https://www.ibpt.be/operateurs/publication/avis-du-21-decembre-2021-concernant-les-propositions-de-loi-portant-revision-de-la-constitution-afin-dajouter-le-droit-a-un-acces-ouvert-etou-neutre-etou-suffisant-a-linternet-a-larticle-23-alinea-3-de-la-constitution>.

⁹ Proposition de loi n° 145 déposée le 20 juin 2019 à la Chambre des représentants par Christophe Lacroix et consorts (PS). Cette proposition reprend la proposition de la proposition de loi n° 346, déposée le 30 septembre 2014 à la Chambre des représentants par la même fraction parlementaire, qui est entre-temps devenue caduque.

¹⁰ Proposition de loi n° 2137 déposée le 10 juin 2021 à la Chambre des représentants par Jan Briers et consorts (CD&V). Cette proposition reprend la proposition de la proposition de loi n° 415, déposée le 7 octobre 2014 par la même fraction parlementaire, qui est entre-temps devenue caduque.

28. Dans son avis, l'IBPT a mis en avant le fait que le **règlement Internet ouvert** garantit le traitement égal et non discriminatoire du trafic dans le cadre de la fourniture de services d'accès à l'internet et les droits correspondants des utilisateurs finaux.
29. L'IBPT a également souligné le fait que les fournisseurs de services d'accès à l'internet (FAI), en vertu de ce règlement, doivent traiter tout le trafic de façon égale et sans discrimination, restriction ou interférence, quels que soient l'expéditeur et le destinataire, les contenus consultés ou diffusés, les applications ou les services utilisés ou fournis ou les équipements terminaux utilisés.
30. L'IBPT a ensuite exposé quelques équilibres et modalités du règlement Internet ouvert. L'Institut a par exemple mentionné la possibilité pour les FAI de réaliser des interventions raisonnables sur le trafic Internet afin de pouvoir offrir une expérience de qualité aux utilisateurs finaux. L'IBPT a effectivement insisté sur le fait que ces interventions doivent être non discriminatoires et proportionnées, qu'elles doivent respecter la protection de la vie privée et qu'elles ne peuvent pas être appliquées plus longtemps que nécessaire.
31. L'IBPT a également expliqué que les interventions plus vastes sur le trafic Internet, comme le ralentissent ou le blocage du trafic Internet, sont uniquement autorisées pour :
 - se conformer aux actes législatifs de l'Union ou à la législation nationale ou aux mesures d'exécution ;
 - préserver l'intégrité et la sûreté du réseau, des services fournis et des équipements terminaux des utilisateurs finaux ;
 - prévenir une congestion ou limiter ses effets temporaires.
32. Dans ses explications concernant ces dispositions du règlement Internet ouvert, l'IBPT expose aussi à quelles préoccupations contenues dans les développements des propositions de loi les principes et garanties contenus dans le règlement internet ouvert remédient.
33. L'IBPT a également indiqué dans son avis que les autres préoccupations exprimées dans les développements des propositions de loi ont été résolues par le biais de la protection juridique prévue dans le cadre européen. Plus précisément, l'IBPT a renvoyé aux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne¹¹ dans lesquels la Cour juge que la pratique qui consiste à appliquer un « tarif nul » ne satisfaisait pas à l'obligation susmentionnée de traitement égal du trafic sans discrimination ni interférence.
34. Dans une autre section de son avis, l'IBPT indique que le **code des communications électroniques européen**¹², qui a été récemment transposé en droit belge, contient également des objectifs et des principes réglementaires qui répondent aux motifs des auteurs des propositions de loi.
35. L'IBPT a ainsi pointé le fait que les autorités compétentes et les États membres sont tenus de prendre des mesures proportionnées qui contribuent à la réalisation d'objectifs généraux, tels que la liberté d'expression et d'information, la diversité culturelle et linguistique ainsi que le

¹¹ CJ, 2 septembre 2021, C-34/20, *Telekom Deutschland* ; C-5/20, *Vodafone (tethering)* et C-854/19, *Vodafone (roaming)*.

¹² Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen, Journal officiel, 17 décembre 2018, n° L, 321/36.

pluralisme des médias, la promotion de l'innovation ouverte et la promotion des intérêts des citoyens.¹³

36. En outre, l'IBPT a attiré l'attention sur les articles 84 à 92 du Code européen et ses principes relatifs à la disponibilité (géographique) – couverture suffisante – et à l'abordabilité du service universel.¹⁴
37. L'IBPT a également fait référence à l'article 100 du Code européen, qui prévoit l'obligation de la sauvegarde des droits fondamentaux lors de la définition de mesures relatives à l'accès ou à l'utilisation de services et d'applications par les utilisateurs finaux via les réseaux de communications électroniques.
38. L'IBPT a insisté sur le fait que ces articles et objectifs ont été transposés en droit belge et qu'ensuite leur respect était et est soumis au contrôle effectif de l'administration belge et des autorités compétentes telles que l'IBPT.
39. À titre d'illustration de ce dernier point, l'IBPT a renvoyé, en ce qui concerne le droit à un accès ouvert à l'internet, à ses rapports annuels concernant la surveillance exercée sur le respect du règlement Internet ouvert et ses constatations relatives à un internet ouvert en Belgique en général.
40. Il ressort de ses rapports annuels qu'il n'y a pas de grandes raisons de s'inquiéter en Belgique : aucun cas de blocage de services, pas ou très peu de plaintes annuellement concernant le respect du règlement, augmentation annuelle du volume de données compris dans les plans tarifaires, capacité de réseau suffisante, amélioration de la transparence concernant la mesure du trafic et la gestion du trafic, contrôles et déploiement de ressources pour mesurer les niveaux de qualité.¹⁵
41. L'IBPT a remarqué dans ce cadre que cette amélioration est également une donnée dynamique, l'administration belge et l'IBPT veillant en permanence à une progression concernant la vitesse minimale de l'accès à l'internet dans le cadre du service universel, à l'augmentation de la capacité de réseau disponible (notamment via la poursuite du déploiement du réseau de fibre optique et de la 5G à l'avenir), mais aussi à la poursuite du développement d'outils tels que l'atlas de la couverture fixe et mobile, au maintien et la facilitation de l'accès aux tarifs sociaux, ainsi qu'à l'accès des utilisateurs finaux à un volume de données suffisant dans le forfait de base, pour ne citer que quelques exemples.
42. L'IBPT a conclu que ces garanties, principes, objectifs et mesures politiques et de surveillance connexes répondaient aux préoccupations des propositions de loi n° 145 et 2137 en ce qui concerne la pleine participation à la vie sociale.¹⁶

¹³ Ce dernier point comprend notamment le fait de veiller à la disponibilité et la pénétration à grande échelle des réseaux et des services de communications électroniques à très haute capacité, à une concurrence effective offrant un maximum d'avantages en termes de choix, de prix et de qualité, à assurer un niveau commun élevé de protection des utilisateurs finaux et à répondre aux besoins de groupes sociaux particuliers (tels que les utilisateurs finaux handicapés, les utilisateurs finaux ayant des besoins sociaux particuliers ou les utilisateurs finaux âgés).

¹⁴ Le service universel comporte un nombre minimum de services destinés à tous les consommateurs à un prix abordable.

¹⁵ Ces constatations se basent sur l'état actuel de la situation et sur le contexte dans lequel les rapports annuels précédents ont été rédigés.

¹⁶ Dont la réduction de la fracture numérique, la promotion de la diversité culturelle, la garantie de droits fondamentaux tels que la liberté d'expression et l'interdiction de censure, la liberté d'association et d'informations,

43. Par conséquent, l'IBPT ne voyait pas de raison de consacrer le droit à l'accès ouvert et suffisant à l'internet dans la Constitution.

2.2. Avis de l'IBPT du 21 avril 2022 concernant la proposition de résolution n°2284/001 visant à reconnaître l'accès à internet comme un besoin essentiel

44. À la demande de la commission de l'Économie, de la Protection des consommateurs et de l'Agenda numérique de la Chambre des représentants et à la demande de la ministre des Télécommunications, l'IBPT a rendu le 21 avril 2022 un [avis](#)¹⁷ concernant la proposition de résolution n° 2284/001 visant à reconnaître l'accès à internet comme un besoin essentiel (ci-après la « proposition de résolution »).
45. Cette [proposition de résolution](#)¹⁸ a été déposée par monsieur Christophe Bombled (et consorts) au parlement fédéral belge.
46. La proposition de résolution demande au gouvernement fédéral belge de prendre une série de mesures vu la grande importance de l'accès à l'internet dans la vie sociale.
47. Parmi les mesures demandées, la proposition de résolution invite à discuter de l'instauration d'un accès généralisé (à un tarif nul ou « zero rating ») à certains services considérés essentiels (comme les services publics et les applications liées aux écoles).
48. En ce qui concerne ce point, l'IBPT a indiqué que le tarif nul est selon des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁹ contraire au principe de l'article 3, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, du règlement Internet ouvert (UE) 2015/2120 concernant le traitement égal du trafic Internet.
49. Dans son avis, l'IBPT pointait la possibilité d'adopter les cas envisagés de « zero rating » pour l'enseignement en ligne et l'accès en ligne gratuit aux services publics dans la législation nationale, sur la base de l'exception figurant à l'article 3, paragraphe 3, alinéa 3, sous a), du règlement Internet ouvert.
50. Sur le plan juridique, l'IBPT conseillait de donner la préférence à l'imposition de la différenciation du trafic après l'atteinte de la limite de données ou de la limite prévue dans la politique d'utilisation raisonnable (« Faire Use Policy » ou « FUP ») au lieu d'imposer une gratuité totale universelle via la législation.
51. L'IBPT estimait également que l'éventuelle exception légale devrait de préférence contenir une disposition prévoyant une analyse après quelques années afin de constater si les prix et les volumes inclus n'ont pas évolué de sorte qu'une différenciation du trafic ou le tarif nul soit devenu superflu.

et la fourniture d'un accès à un marché mondial de services Internet dans lequel le consommateur fait ses choix, dans une économie de marché libre.

¹⁷ <https://www.ibpt.be/index.php/operateurs/publication/avis-du-21-avril-2022-concernant-la-proposition-de-resolution-n2284001-visant-a-reconnaitre-lacces-a-internet-comme-un-besoin-essentiel>

¹⁸ À consulter sur le site Internet de la Chambre des représentants : <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/2284/55K2284001.pdf>

¹⁹ Voir en particulier les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne du 2 septembre 2021 dans les affaires C-854/19, *Vodafone (roaming)*; C-5/20, (*Vodafone*) et C-34/20, *Telekom Deutschland*).

52. Dernier point, et non des moindres, l'IBPT appelait à accorder l'attention nécessaire aux implications économiques et techniques de l'exécution de l'intention des auteurs de la proposition de résolution.
53. L'IBPT soulignait en effet que la mesure envisagée aurait un impact considérable sur les opérateurs actifs sur le marché belge, qui doivent tous selon son estimation (à des degrés divers) apporter des modifications techniques à leurs plateformes de gestion des données.
54. Ces modifications sont nécessaires car le tarif nul ou la différenciation de trafic envisagée implique que chaque bit transporté doive être différencié pour savoir si un bit doit être transporté gratuitement ou doit pouvoir passer malgré l'atteinte de la limite générale de données ou de la limite prévue dans la FUP.
55. L'IBPT a indiqué à cet égard qu'aucun opérateur offrant l'internet fixe ne possédait de système permettant d'identifier chaque bit de cette manière. Ils devraient donc tous investir dans un tel système d'identification. Vu l'important trafic de données, la complexité de la mise en œuvre et la gestion du système d'identification, l'IBPT déclarait que ce coût pouvait s'élever à plusieurs millions d'euros, par opérateur.
56. Pour les services mobiles, l'IBPT a indiqué que l'image était plus nuancée. Les opérateurs de réseau mobile (Telenet, Proximus et Orange Belgium) disposent déjà d'un système d'identification, mais celui-ci devrait être davantage développé et adapté. Les autres opérateurs mobiles tels que VOO, Mobile Vikings, Scarlet, etc. qui utilisent ces réseaux mobiles ne disposent pas encore d'un système d'identification et devraient donc en développer un chacun, avec les coûts que cela implique.
57. L'IBPT a également attiré l'attention sur le fait que certains « challengers » sur le marché tels qu'EDPnet, qui offrent des services d'accès à l'internet fixe et mobile, devraient investir dans deux nouveaux systèmes d'identification, à savoir un par réseau, ce qui peut représenter un coût trop lourd pour de tels opérateurs.
58. Dans son avis, l'IBPT conseillait donc de tenir compte de la contribution de la fédération sectorielle de l'industrie des télécommunications en Belgique (également demandé par la commission en question de la Chambre des représentants) et appelait les décideurs politiques à lancer le cas échéant des discussions plus approfondies avec le secteur.
59. Une demande d'informations auprès des opérateurs de réseau mobiles a précédé la rédaction de la partie « zero rating » de l'avis décrit ci-dessus.
60. L'IBPT en a traité les résultats de manière détaillée dans une note (non confidentielle) au secrétaire d'État à la Digitalisation, Mathieu Michel, qui a lancé en 2021 l'idée du tarif nul (en premier lieu) des plateformes d'enseignement en ligne.
61. Cette note a également été fournie à la ministre des Télécommunications, Petra De Sutter.

2.3. Communication du 21 février 2022 concernant les lignes directrices sur l'offre d'internet « illimité »

62. Le 23 février 2022, l'IBPT a publié des [lignes directrices](#)²⁰ afin d'apporter de la clarté concernant l'utilisation du terme « internet illimité » dans la communication commerciale des opérateurs. Le 27 janvier 2022 la question de l'"internet illimité" a été discutée en groupe de travail de la Conférence des Régulateurs du secteur des Communications électroniques (CRC). Début février 2022, le CSA, le VRM et le Medienrat ont été consultés sur un projet de ses lignes directrices et il a été tenu compte de leurs contributions,
63. Les lignes directrices expliquent que les opérateurs de télécommunications ne peuvent utiliser le terme « illimité » que pour les plans tarifaires dont le volume de données permet à la grande majorité des clients d'accéder à l'internet sans aucune limite de vitesse.
64. Pour l'**internet** fixe, l'IBPT a estimé que la limite devrait être un volume de données mensuel de **3 téraoctets (To)**. Pour l'internet mobile, il s'agit de **300 Go**.
65. Vu l'augmentation constante de la consommation de données, l'IBPT a également indiqué que les limites définies dans ces lignes directrices évolueront à l'avenir.
66. Lorsqu'un opérateur utilise « illimité » ou des termes similaires dans l'appellation de ses produits et la publicité pour ceux-ci, celle-ci peut être liée selon les lignes directrices de l'IBPT à une « politique d'utilisation raisonnable » (FUP). Toutefois, cette FUP ne peut **en aucun cas** prévoir que l'accès « illimité » à l'internet puisse être **bloqué** après l'atteinte du quota de la FUP d'au moins 3 To ou 300 Go, respectivement pour les offres fixes et mobiles. De même, **l'application automatique de coûts supplémentaires** après un dépassement du quota n'est **pas recommandée**. Une diminution automatique de la vitesse après le dépassement du quota fixé pour tout le monde semble adéquate selon les lignes directrices.
67. À l'instar des quotas, la FUP doit être transparente, tant avant la conclusion du contrat, dans le contrat et sur le site Internet de l'opérateur en question. Il convient de donner de manière claire des informations actuelles, précises et facilement accessibles concernant ce que signifie le dépassement du quota dans la pratique pour l'utilisateur final. Les lignes directrices de l'IBPT donnent des indications pratiques à cet égard.

²⁰ <https://www.ibpt.be/operateurs/publication/communication-concernant-les-lignes-directrices-sur-loffre-dinternet-illimite>

3. Surveillance exercée sur le règlement par l'IBPT

3.1. Enquête sur la fourniture d'un « Internet illimité » et l'application d'une politique d'utilisation équitable (« Fair Use Policy ») à ces produits

68. L'IBPT a donné aux fournisseurs de services d'accès à l'internet un délai de 6 mois pour mettre en pratique les lignes directrices susmentionnées. En ce moment, il n'est par conséquent pas encore question de mesures qui ont été prises après un contrôle de l'IBPT.
69. Cela n'a pas empêché l'IBPT d'adopter une position proactive par rapport à certaines offres, lancées après la publication des lignes directrices de l'IBPT.
70. Par exemple, une offre groupée de services de télécommunications a été lancée en mars 2022, contenant une FUP de 500 Go pour l'internet fixe. L'IBPT a indiqué à l'opérateur concerné que le fait qu'il indiquait dans son offre groupée « surf illimité » alors qu'une telle FUP était d'application n'était pas du tout conforme au quota minimum de 3 To par mois visé par les lignes directrices.
71. L'opérateur a informé l'IBPT qu'il s'engageait à augmenter le volume de surf de la FUP de tous ses produits Internet fixe (au sein d'une offre groupée ou non) qualifiés d'« illimités » de 500 Go à 3 To par mois, et ce dans le délai d'adaptation de 6 mois.
72. En outre, l'IBPT a constaté que certains opérateurs, en prévision de la publication des lignes directrices ou après leur publication effective, avaient déjà adapté leur FUP et leur communication concernant des produits qualifiés d'« illimités » en supprimant l'appellation « illimité » et en communiquant la valeur exacte du quota de la FUP.
73. Ainsi, la nouvelle marque hey!, lancée par Orange en septembre 2021, n'offre aucun abonnement mis sur le marché comme étant « illimité ». En novembre 2021, Go Unlimited (FUP 40 Go) a été rebaptisé Go Extreme avec 60 Go sans mention d'« illimité », tout en conservant l'ancienne FUP (continuer de surfer à une vitesse de 512 kbps). Après la publication des lignes directrices, BASE a changé le nom et la quantité de données de BASE Unlimited (FUP 25 Go) en Based On You 70 GB.
74. Les marques de premier plan qui n'avaient pas encore mis en œuvre les lignes directrices en ce qui concerne les offres mobiles sont Telenet One (FUP 40 Go), Proximus Unlimited 5G (FUP 50 Go) et Mobile Vikings, qui a doublé la FUP de 25 à 50 Go, tout en continuant d'utiliser l'appellation Mobile Vikings Unlimited. La limite de la FUP de Proximus Unlimited 5G (Premium), qui date déjà de début 2020, est déjà conforme aux lignes directrices de l'IBPT.
75. Certains opérateurs se sont demandé comment il fallait comprendre les lignes directrices à la lumière des caractéristiques spécifiques de leurs produits. Dans le cadre d'une telle demande, concernant une offre mobile, l'IBPT a jugé que la limite de 300 Go devait être attribuée par carte SIM (ou par numéro mobile) si l'opérateur souhaite utiliser l'appellation « illimité », peu importe la manière dont les données mobiles sont offertes au client.

3.2. Contrôle du « zero rating »

3.2.1. Généralités

76. Le « zero rating » ou tarif nul est une pratique via laquelle un fournisseur d'accès à l'internet ne comptabilise pas le trafic de données d'une application spécifique ou d'une catégorie spécifique d'applications pour la limite d'utilisation globale des données fixée pour le service d'accès à l'internet. Cela se traduit généralement par des données gratuites pour cette application ou cette catégorie d'applications spécifique ou par des données auxquelles s'applique un prix différencié.
77. Dans trois arrêts du 2 septembre 2021²¹, la Cour de justice de l'Union européenne a fait savoir que la pratique commerciale du tarif nul était selon elle *in se* contraire au principe de traitement égal du trafic, sans discrimination ou interférence, prévu à l'article 3, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, du règlement Internet ouvert.
78. Auparavant, la surveillance des ARN consistait en l'évaluation de l'impact que le tarif nul avait ou aurait sur les droits des utilisateurs finaux, prévus à l'article 3, paragraphe 1^{er}, du règlement Internet ouvert. Cet article donne aux utilisateurs finaux le droit d'accéder aux informations et aux contenus de leur choix et de les diffuser, et d'utiliser et de fournir des applications et des services de leur choix.
79. En particulier, lorsqu'un ou plusieurs des facteurs recommandés pour analyse par l'ORECE s'avéraient négatifs et qu'il était question d'une limitation dans les faits du choix des utilisateurs finaux et d'un affaiblissement de l'essence des droits des utilisateurs finaux, les ARN avaient l'obligation d'intervenir.
80. La nature du contrôle de l'IBPT a donc fondamentalement changé à la suite des arrêts de la Cour de Justice du 2 septembre 2021.
81. Au cours de la période antérieure aux arrêts de la Cour de justice, l'IBPT effectuait un contrôle général à l'aide des données relatives à la consommation de données que l'Institut recevait régulièrement des FAI.
82. Après les arrêts de la Cour de justice, l'accent a été mis sur la mise en conformité des offres sur le marché belge contenant une forme de tarif nul avec les arrêts de la Cour de justice.

3.2.2. Contrôle avant les arrêts de la Cour de justice du 2 septembre 2021

83. L'IBPT reçoit sur une base trimestrielle des données sur la consommation de données de toutes les offres mobiles de Proximus, Telenet et Orange Belgium qui contiennent une composante « zero rating » afin d'avoir une vue évolutive de la consommation des applications soumises au tarif nul et ainsi pouvoir intervenir à temps pour promouvoir la concurrence entre les applications.
84. Sur la base des chiffres reçus, l'IBPT a analysé ces offres et a pu conclure que soit il restait suffisamment de volume commercial pour utiliser les concurrents des applications sous tarif nul, soit le problème de la limitation des droits des utilisateurs finaux était finalement résolu

²¹ Arrêts de la Cour de Justice du 2 septembre 2021 dans les affaires C-854/19, *Vodafone (roaming)*; C-5/20, *Vodafone (tethering)* et C-34/20, *Telekom Deutschland (streaming)*.

(après une intervention de l'IBPT par le passé) grâce à une ouverture de la plateforme de « zero rating » à toutes les applications concurrentes au sein de la même catégorie.

85. Au cours de la période du 1^{er} mai 2021 jusqu'à la publication des arrêts de la Cour de justice du 2 septembre 2021, l'IBPT estimait donc qu'aucune intervention supplémentaire n'était nécessaire en matière de « zero rating ».

3.2.3. Contrôle après les arrêts de la Cour de justice du 2 septembre 2021

86. Fin 2021 et début 2022 (à savoir après la communication de la position préliminaire de l'ORECE visée au point 1), l'IBPT a entretenu des contacts informels avec les trois FAI belges dont le portefeuille contenait des offres incluant une forme de tarif nul.
87. Il s'agissait plus précisément de Proximus, d'Orange Belgium et de Telenet.
88. Chez Orange Belgium et Telenet il s'agissait :
- d'offres qui n'étaient plus commercialisées (à savoir des offres auxquelles les clients ne pouvaient plus souscrire) ;
 - qui étaient jugées problématiques par le passé, sur la base des données obtenues et de l'analyse de l'IBPT sur la base de l'article 3, paragraphe 2, du règlement Internet ouvert ; et
 - incluant une forme d'accès par les fournisseurs alternatifs de contenu et d'application (CAP²²) intéressés, avec conditions générales et formulaire d'adhésion en ligne.
89. Chez Proximus, il s'agissait :
- d'offres encore commercialisées ;
 - dont certaines (comme toutes les offres de la gamme de produits Epic de Proximus) faisaient également l'objet d'une ouverture de la plateforme de « zero rating » aux CAP alternatifs intéressés.
90. La prise de contact de l'IBPT consistait essentiellement à sonder les plans de transformation (en offres conformes à l'interprétation donnée par la Cour de justice) de chaque FAI et les délais d'exécution de ces plans.
91. L'IBPT a jugé acceptable le feedback obtenu de deux des trois FAI sondés.
92. Concernant le troisième FAI, l'IBPT a fait savoir que le délai d'exécution qu'il souhaitait (en 2023) était trop long.
93. L'IBPT a également communiqué à cet égard que son ancienne analyse sur la base de l'article 3, paragraphe 2, du règlement Internet ouvert, était devenue sans objet de par l'interprétation de la Cour de justice, ainsi que de l'ouverture de la plateforme de « zero rating » découlant de cette analyse.

²² Provient de l'anglais « Content and Application Provider ».

3.3. Contrôle concernant l'invocation de l'exception permettant de bloquer le trafic en cas d'attaques de virus

94. En mai 2021, les utilisateurs de GSM ont été submergés de SMS dangereux, infectés par le virus Flubot. Tout a commencé par des SMS suspects semblant provenir de l'opérateur postal bpost. Des milliers d'utilisateurs ont cliqué via leur GSM sur le lien contenu dans le SMS et ont accepté la demande de télécharger une application. Leur appareil a été infecté par un dangereux virus qui a causé beaucoup de dégâts et qui s'est aussi rapidement répandu parmi les contacts des victimes.
95. Le 10 mai 2021, un premier avertissement a été publié sur Safeonweb.be.²³
96. Le 12 mai 2021, l'IBPT et le Centre pour la cybersécurité Belgique (CCB) ont sonné l'alerte ensemble dans un communiqué de presse commun²⁴ face à un tsunami de messages de « smishing »²⁵ après l'envoi de faux SMS au nom de bpost.
97. Les utilisateurs qui ont été identifiés en tant que victimes du Flubot sur la base de leur comportement d'envoi ont été contactés par les opérateurs. L'envoi de SMS a également été temporairement bloqué depuis leur téléphone. Ce blocage pouvait être levé par l'utilisateur même.
98. En septembre 2021, une deuxième vague du virus Flubot est apparue. Les opérateurs mobiles ont bloqué plus de 2 millions de SMS par jour. Plus de 2 000 GSM infectés ont été bloqués par les opérateurs mobiles en quelques jours en raison d'un trafic de SMS anormalement élevé. Une nouvelle alerte a été émise via Safeonweb.be²⁶ et un communiqué de presse commun²⁷ a été publié par l'IBPT et le CCB.
99. À la suite de cette deuxième vague, les différentes parties ont collaboré afin de bloquer la communication entre les smartphones contaminés et les serveurs de contrôle. Cette initiative a mené à une baisse drastique de l'activité du virus Flubot.

²³ <https://www.safeonweb.be/fr/actualite/bpost-met-en-garde-contre-les-faux-sms>

²⁴ <https://www.ibpt.be/consommateurs/publication/libpt-et-le-ccb-mettent-en-garde-contre-le-tsunami-de-messages-de-smishing-apres-de-faux-sms-au-nom-de-bpost-plus-de-9000-telephones-portables-contamines>

²⁵ Une contraction des termes « SMS » et « phishing », pour désigner la propagation spécifique du lien de phishing par SMS.

²⁶ <https://www.safeonweb.be/fr/actualite/attention-au-dangereux-virus-flubot-ne-cliquez-pas-sur-les-sms-suspects>

²⁷ <https://www.ibpt.be/consommateurs/publication/l-ibpt-et-le-centre-pour-la-cybersecurite-belgique-tirent-a-nouveau-la-sonnette-dalarme-face-a-un-tsunami-de-messages-de-smishing-apres-de-faux-sms>

3.4. Discussions concernant le blocage de sites Internet du régime russe tombant sous les sanctions adoptées par l'UE

100. Les sanctions adoptées par l'UE à l'encontre du régime russe, sur la base d'un règlement européen²⁸, comprennent la suspension des activités de radiodiffusion de Sputnik et de RT/Russia Today (RT English, RT UK, RT DE, RT France et RT Español).
101. L'Institut a mis sur pied une concertation avec le secteur afin de mettre en œuvre le blocage des sites Internet de Sputnik et de RT de manière coordonnée. Il a été convenu que les FAI pouvaient effectuer ce blocage via DNS Blocking²⁹. Cette technique permet aux FAI de faire en sorte que les utilisateurs finaux du service d'accès à l'internet et du service DNS qui y est lié ne puissent plus atteindre les sites Internet de Sputnik et RT via les noms de domaine habituels de ces sites Internet.
102. L'IBPT joue un rôle technique et de coordinateur dans ce dossier.
103. Le non-respect des sanctions économiques prononcées par l'UE peut entraîner des sanctions pénales³⁰. La détection et la poursuite des personnes qui ne respecteraient pas les sanctions économiques relèvent donc de la compétence du Parquet, à savoir l'autorité poursuivant les infractions en Belgique.
104. L'IBPT a également participé à la concertation au sein de l'ORECE sur cette question et a expliqué aux autres ARN l'approche et les techniques des opérateurs de télécommunications en Belgique afin de bloquer l'accès aux sites Internet de Sputnik et de RT pour leurs utilisateurs finaux.

²⁸ [Règlement \(UE\) 2022/350](#) du Conseil du 1^{er} mars 2022 modifiant le règlement (UE) no 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *Journal officiel*, 2 mars 2022, n° L 65, p. 1-4.

²⁹ Au-delà des relations avec les FAI et dans le cadre d'une coopération entre régulateurs belges, le CSA et le VRM ont informé début mars 2022 les principaux opérateurs de réseaux belges de l'interdiction de donner accès aux médias russes concernés et le Medienrat en a informé une plateforme de partage de vidéos relevant de sa compétence. De plus, les régulateurs communautaires ont publié des communiqués de presse concernant l'interdiction (respectivement <https://www.csa.be/actualite>, <https://www.vlaamseregulatormedia.be/nl/nieuws> et <http://www.medienrat.be/de/aktuelles>).

³⁰ Voir en particulier l'article 6 de la [loi du 13 mai 2003](#) relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'États, de certaines personnes et entités.

3.5. Plaintes concernant le respect du règlement 2015/2120

3.5.1. Plaintes reçues par l'IBPT

105. L'IBPT n'est pas une instance qui traite des plaintes individuelles.
106. Il traite des plaintes ainsi que des signaux, sur lesquels il base (notamment) ses décisions pour intervenir afin de résoudre les manquements structurels sur le marché vis-à-vis de la législation et des intérêts que doit poursuivre l'IBPT.
107. Au cours de la période écoulée, l'IBPT a reçu 1 plainte concernant les intérêts défendus par le règlement Internet ouvert.
108. La plainte du citoyen renvoyait aux lignes directrices de l'IBPT concernant l'offre d'un « internet illimité » récemment publiées au moment de la plainte et plus particulièrement à l'« imposition » d'une FUP de 3 To au niveau des abonnements résidentiels lors des heures de pointe.
109. Le plaignant objectait que ces limitations n'étaient pas imposées dans tous les autres pays d'Europe (dont les Pays-Bas). Il se demandait donc si cette limitation allait être bientôt supprimée.
110. Dans sa réponse, l'IBPT a clarifié qu'il n'imposait pas de FUP aux opérateurs, dans le sens où les opérateurs peuvent également offrir un accès à l'internet sans FUP (ou avec une FUP supérieure à 3 To). L'IBPT a expliqué que ses lignes directrices prévoient en réalité qu'un produit ne peut être présenté et offert comme un « accès à l'internet illimité » que lorsque la FUP (pour l'internet fixe) s'élève au minimum à 3 To.
111. En ce qui concerne la comparaison avec les autres pays, l'IBPT a répondu que chaque régulateur décide à la lumière des circonstances de son marché national.
112. L'IBPT a conclu, vu que les lignes directrices venaient d'être adoptées et que les circonstances n'avaient selon lui pas encore changé, qu'il ne prévoyait pas de changement des lignes directrices à court terme.

3.5.2. Contribution lors de plaintes introduites auprès d'autres instances

113. Comme pour la période de rapport précédente, l'IBPT n'a pas non plus dû apporter de contribution ou donner un avis dans le cadre de dossiers relatifs à l'internet ouvert du Service de médiation pour les télécommunications, qui est en principe l'instance compétente pour traiter les plaintes individuelles des utilisateurs finaux.
114. Il y avait toutefois bien une demande de contribution du cabinet de la ministre des Télécommunications. Le cabinet concerné a transmis à l'IBPT une question de citoyen (ou une expression d'insatisfaction) adressée à la ministre.
115. Le citoyen en question avait été appelé en mai 2021, donc quelques mois avant l'adoption des lignes directrices de l'IBPT, par son fournisseur afin de vérifier s'il avait souscrit le bon paquet de services de télécommunications. À la question concernant d'autres remarques éventuelles,

le citoyen avait notamment abordé la limite de téléchargement de 750 Go d'application (pendant les heures de pointe) sur son plan tarifaire avec l'internet « illimité ».

116. L'opérateur lui avait répondu que cette limite était imposée par le gouvernement et était applicable à l'ensemble des fournisseurs d'accès à l'internet. De même, la limite pour les données mobiles serait également fixée par le gouvernement pour les abonnements « illimités ».
117. Le citoyen en question a demandé à la ministre des Télécommunications de confirmer ces informations et de donner des explications.
118. L'IBPT a fourni les éléments de réponse suivants au cabinet de la ministre :
 - Tous les opérateurs (mobiles/fixes) veillent à la stabilité et à la qualité de leur réseau (mobile/fixe) de sorte que chaque utilisateur final ait accès aux services Internet qu'il paie et auxquels il a droit.
 - L'une des méthodes utilisées est l'imposition d'une limite de téléchargement à chaque utilisateur final. Il s'agit toutefois d'un choix opéré par chaque opérateur et non le gouvernement.
 - Parfois, pour des raisons commerciales, les opérateurs offrent également de nouveaux produits dotés d'une limite de téléchargement supérieure, par exemple de 3 To au lieu de 750 Go.

4. Promotion de la disponibilité de services d'accès à l'internet à des niveaux de qualité qui correspondent à l'état d'avancement des technologies

120. L'IBPT a développé, au cours de la période concernée par le présent rapport, les activités suivantes pour promouvoir la disponibilité permanente de services d'accès à l'internet à des niveaux de qualité qui correspondent à l'état de la technique.

4.1. Couverture du territoire en termes d'accès à l'internet (Atlas)

121. En tant que coordinateur d'initiatives en matière de qualité des réseaux, l'IBPT a poursuivi la gestion et le développement de l'atlas de la couverture fixe et mobile. Le but est de suivre l'évolution du déploiement des réseaux en Belgique et de fournir à l'utilisateur de la transparence en ce qui concerne la disponibilité des réseaux. Les deux atlas sont disponibles sur le portail de données de l'IBPT : <https://www.bipt-data.be/fr>.

122. Sur la base des [cartes fixes](#)³¹, l'IBPT peut identifier ce que l'on appelle les zones blanches ou grises, dans lesquelles certains ménages ne disposent pas encore d'un accès à une connexion Internet d'une vitesse de 30 Mbps.

123. Les cartes concernant la [couverture mobile](#)³² représentent la couverture qui est prévue par les opérateurs sur le territoire belge. L'IBPT en a contrôlé la fiabilité via des mesures ad hoc sur le terrain et les données envoyées par les opérateurs sont toujours corrigées lors de la publication par l'IBPT à l'aide des contrôles effectués par l'IBPT.

4.2. Qualité de l'expérience

124. Pour la quatrième année consécutive, l'IBPT a rassemblé des informations concernant la qualité de l'expérience sur les réseaux mobiles au cours d'une campagne de « drive tests ». Les mesures ont été réalisées lors de la période de septembre à octobre 2021. Le but était de réaliser une comparaison des opérateurs sur la base d'une vingtaine d'indicateurs de la qualité de l'expérience mobile (voix et données) ainsi que de simuler une expérience client en milieu intérieur.

125. L'IBPT a publié les [résultats](#) de ces tests sur routes et a également publié un [rapport](#).

126. L'IBPT a également continué de faire appel à l'application de crowdsourcing³³ afin de collecter des données sur la puissance du signal sur les différents réseaux mobiles en Belgique. Ces données ont été utilisées pour nuancer les cartes de couverture de l'atlas.

³¹ <https://www.bipt-data.be/fr/projects/atlas/landline>

³² <https://www.bipt-data.be/fr/projects/atlas/mobile>

³³ <https://www.bipt-data.be/fr/projects/crowdsourcing>

5. Conclusion

127. Dans ce sixième rapport annuel concernant la surveillance exercée sur la neutralité de l'internet, l'IBPT a décrit toutes les activités qu'il a entreprises au cours de la période du 1^{er} mai 2021 au 30 avril 2022 dans le cadre de la neutralité de l'internet.
128. Tout d'abord, deux avis publics ont été transmis aux commissions de la Chambre des représentants de Belgique dans des matières liées à l'accès ouvert à l'internet.
129. Dans un avis du 21 décembre 2021 pour la commission Constitution et Renouveau institutionnel de la Chambre des représentants, l'IBPT a fait valoir qu'il ne voyait pas de raison de consacrer un droit à l'accès ouvert et suffisant à l'internet dans la Constitution.
130. Ensuite, l'IBPT a transmis le 21 avril 2022 un avis à la commission de l'Économie, de la Protection des consommateurs et de l'Agenda numérique de la Chambre des représentants et à la demande de la ministre des Télécommunications concernant une résolution parlementaire visant à reconnaître l'accès à l'internet comme un besoin essentiel. Cette proposition de résolution prévoyait d'instaurer le tarif nul pour les services publics en ligne et les applications liées aux écoles. L'IBPT a notamment clarifié que, vu les arrêts de la Cour de justice, une base légale devait être développée à cet effet et surtout que chaque mesure prise en exécution de la résolution aurait un impact économique considérable sur les opérateurs de télécommunications sur le marché belge (estimé à plusieurs millions d'euros, par opérateur).
131. Le 23 février 2022, l'IBPT a publié des lignes directrices nationales afin d'apporter de la clarté concernant l'utilisation du terme « internet illimité » sur le marché des télécommunications belge. Elles décrivent notamment les conditions en matière de volumes de données minimums et de la FUP appliquée ainsi que les conditions de transparence contractuelles.
132. Entre ces activités, l'IBPT a également poursuivi sa surveillance du respect du règlement.
133. Cela a d'abord eu lieu en analysant sur une base trimestrielle les données de consommation de données de toutes les offres mobiles qui contiennent une composante « zero rating » afin que l'IBPT ait une vue évolutive de la consommation des applications soumises au « zero rating » et ainsi pouvoir intervenir à temps pour promouvoir la concurrence entre les applications. À la suite des arrêts de la Cour de justice et de la position préliminaire de l'ORECE (dont l'IBPT a occupé la présidence en 2021), la nature du contrôle de l'IBPT a fondamentalement changé: l'IBPT a entretenu des contacts informels avec les trois FAI belges dont le portefeuille inclut des offres présentant une forme de tarif nul afin de sonder leurs plans de transformation (visant de faire en sorte que les offres soient conformes à l'interprétation donnée par la Cour de justice) et les délais d'exécution de ces plans. L'IBPT a jugé acceptable le feedback obtenu de 2 des 3 FAI sondés. Concernant le troisième FAI, l'IBPT a fait savoir que le délai d'exécution qu'il souhaitait (en 2023) était trop long.
134. Ensuite, lors de la période de rapportage écoulée, sous le contrôle ou sous la coordination technique de l'IBPT, deux formes de blocage admissibles de l'accès à l'internet ont eu lieu. Premièrement, des attaques du virus Flubot ont été stoppées en empêchant la communication entre les smartphones infectés et les serveurs de contrôle. De plus, les sanctions à l'encontre du régime russe adoptées par l'UE à la suite de l'invasion de l'Ukraine incluent la suspension des activités de radiodiffusion de Sputnik et de RT/Russia Today. En ce qui concerne les

transmissions via des sites Internet, il a été convenu que les FAI pouvaient réaliser ce blocage via DNS Blocking.

135. Au cours de la période écoulée, l'IBPT a reçu 1 plainte concernant les intérêts protégés par le règlement internet ouvert.
136. Enfin, pour la quatrième année consécutive, l'IBPT a réalisé une campagne de « drive tests » pour collecter des informations sur la qualité de l'expérience sur les réseaux mobiles. L'IBPT a également poursuivi le développement de l'atlas de la couverture mobile et fixe et a contrôlé sa fiabilité à l'aide de mesures ad hoc sur le terrain.
137. Globalement, l'IBPT estime que jusqu'à présent il n'y a pas de grandes raisons de s'inquiéter en Belgique en ce qui concerne l'accès à un internet ouvert :
 - Aucun cas de blocage inadmissible de services ou d'applications n'a été constaté dans le réseau.
 - En ce qui concerne le « zero rating », les opérateurs sont en train de transformer les plans tarifaires incluant cette pratique inadmissible, en offres qui seraient conformes aux arrêts de la Cour de justice.
 - Au niveau des possibilités de choix des utilisateurs finals, les volumes de données compris dans les offres des FAI, non seulement pour les produits mobiles mais aussi pour l'internet « fixe », ont à nouveau augmenté, afin de répondre à l'évolution du trafic de données.