

**Avis du Conseil de l'IBPT
du 21 décembre 2021
concernant
les propositions de loi n° 55-145/001 et 55-2137/00
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**

TABLE DES MATIÈRES

1. Objet	3
2. Contenu et portée des propositions de loi portant révision de la Constitution	3
2.1. Proposition de loi n° 145.....	3
2.2. Proposition de loi n° 2137.....	4
3. Comparaison des motifs pour l’ancrage constitutionnel avec la politique européenne développée	6
3.1. Politique de garantie d’un internet ouvert dans l’UE.....	6
3.2. Objectifs généraux pertinents du code des communications électroniques européen.....	9
4. Exemples d’exécution du cadre européen en Belgique	12
4.1. Droit à un accès ouvert à l’internet.....	12
4.2. Droit à un accès suffisant à l’internet.....	14
5. Conclusion.....	16

1. Objet

1. Le présent avis de l'IBPT porte sur deux propositions de loi portant révision de la Constitution belge, à savoir :
 - la proposition de loi portant révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution en vue d'étendre le droit à une vie conforme à la dignité humaine en y incluant le droit à un accès suffisant et neutre à l'internet¹, ci-après la « proposition de loi n° 2137 », et
 - la proposition de loi portant révision de l'article 23 de la Constitution visant à consacrer le principe de la neutralité des réseaux internet², ci-après la « proposition de loi n° 145 ».
2. L'IBPT rend le présent avis dans le cadre
 - du début des discussions concernant ces propositions de loi au sein de la commission Constitution et Renouveau institutionnel de la Chambre des représentants
et
 - de l'invitation au nom de la présidente de cette commission parlementaire, reçue par courriel le 22 novembre 2021, afin de rendre un avis sur ces deux propositions de loi ensemble pour le 22 décembre 2021 au plus tard.
3. Le présent avis repose sur l'article 14, § 1^{er}, 1^o, la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges³.

2. Contenu et portée des propositions de loi portant révision de la Constitution

2.1. Proposition de loi n° 145

4. La proposition de loi portant révision de l'article 23 de la Constitution visant à consacrer le principe de la neutralité des réseaux internet, déposée par M. Christophe Lacroix (PS) et consorts, propose de compléter l'article 23, alinéa 3, de la Constitution avec un 7^o, cette disposition étant alors rédigée comme suit :

« Art. 23. Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

¹ Doc. Parl., Chambre, 55^e législature, 2020-2021, n° 2137/001.

² Doc. Parl., Chambre, 55^e législature, 2019, n° 145/001.

³ La version actuelle de cette disposition prévoit ce qui suit : « § 1^{er}. Sans préjudice de ses compétences légales, les missions de l'Institut en ce qui concerne les réseaux de communications électroniques et les services de communications électroniques, équipement terminal, [...] sont les suivantes :

1^o la formulation d'avis d'initiative, dans les cas prévus par les lois et arrêtés ou à la demande du ministre ou de la Chambre des représentants ; ».

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;

3° le droit à un logement décent ;

4° le droit à la protection d'un environnement sain ;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;

6° le droit aux prestations familiales ;

7° le droit d'accès à un internet neutre et ouvert. »

(L'IBPT souligne)

5. Au début des développements de la proposition de loi n° 145, il est indiqué que cette proposition reprend le texte de la « proposition DOC 54 [0346](#)/001 ».
6. Cette proposition a été déposée à la Chambre des représentants le 30 septembre 2014.
7. En ce qui concerne le fond⁴, l'IBPT ne remarque en effet aucune différence entre la proposition de loi n° 145 et la proposition (caduque) n° 346 de la législature précédente.

2.2. Proposition de loi n° 2137

8. De même, la proposition de loi portant révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution en vue d'étendre le droit à une vie conforme à la dignité humaine en y incluant le droit à un accès suffisant et neutre à l'internet, déposée par Jan Briers (CD&V) et consorts, reprend le texte d'une proposition (également caduque) de la législature précédente, à savoir la « proposition DOC 54 [0415](#)/001 ».
9. La proposition de loi n° 2137 vise à compléter l'article 23, alinéa 3, de la Constitution (citée dans son intégralité ci-dessus) (cette fois) avec un 6°, rédigé comme suit : « 6° le droit à un accès suffisant et neutre à l'internet. »
10. Un deuxième article de la proposition vise l'entrée en vigueur du texte le 1^{er} janvier 2022.
11. Il est indiqué dans les développements de la proposition de loi n° 2137 que plusieurs adaptations ont été apportées par rapport à la proposition précédente de la 54^e législature.
12. En ce qui concerne le fond⁵, l'IBPT note en effet ce qui suit :

⁴ Seuls les auteurs de la proposition diffèrent ; les auteurs sont toutefois de la même fraction parlementaire.

⁵ Les auteurs de la proposition diffèrent également dans ce cas-ci, mais ils sont tout de même de la même fraction parlementaire.

- une mise à jour (et précision) des données statistiques au point 1 des développements. Là où il était indiqué en 2014 qu'un Belge sur quatre n'utilisait pas l'internet, les auteurs de la proposition de loi mise à jour (sur la base des chiffres du Baromètre de la société de l'information du SPF Économie en 2020) indiquent aujourd'hui que 7 % des individus n'ont encore jamais consulté Internet.
- le déplacement de l'entrée en vigueur proposée de la modification de la Constitution du 1^{er} janvier 2014 au 1^{er} janvier 2022.

3. Comparaison des motifs pour l'ancrage constitutionnel avec la politique européenne développée

13. L'IBPT comprend que l'intégration d'un droit à un accès ouvert et/ou neutre et/ou suffisant à l'internet à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution revient à confier aux pouvoirs législatifs et décrets en Belgique la tâche de garantir le droit intégré, de sorte que chacun puisse mener une vie conforme à la dignité humaine et jouisse d'un épanouissement personnel et social complet⁶.
14. Dans ce cadre, l'IBPT cite en passant que l'Union européenne a déjà imposé des obligations et tâches connexes à la Belgique concernant les préoccupations abordées dans les deux propositions.

3.1. Politique de garantie d'un internet ouvert dans l'UE

15. Ainsi, il convient d'insister directement sur le fait que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le 25 novembre 2015 un règlement visant à « *établir des règles communes destinées à garantir un 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 finals* »⁷. Il s'agit en l'occurrence du **règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015** établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) n° 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union⁸ (ci-après le « règlement internet ouvert »).
16. L'article 3(3) du règlement internet ouvert prévoit en effet ce qui suit en la matière :
 - 16.1. Dans le cadre de la fourniture de services d'accès à l'internet, les fournisseurs de services d'accès à l'internet (FAI) 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

⁶ Voir l'alinéa 1^{er} et le début de l'alinéa 2 de l'article 23 de la Constitution. Voir également A. Alen, K. Muylle « Handboek van het Belgisch Staatsrecht », Kluwer, 2011, n° 76, p. 67 : « *Les droits économiques et sociaux fondamentaux [...] sont des « droits actifs » que les pouvoirs publics doivent garantir : ceux-ci se voient imposer un ordre ou une obligation d'action positive (par ex. veiller à un environnement sain).* » (traduction libre)

⁷ Article 1.1 du règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) n° 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union.

⁸ Journal officiel, 26.11.2015, n° L 310/1.

16.2. Afin de pouvoir offrir une expérience appropriée, qualitative aux consommateurs et autres utilisateurs finals, les FAI peuvent **réaliser des interventions raisonnables sur le trafic internet** (par ex. veiller à ce que le contenu diffusé en continu soit transmis plus rapidement que le trafic d'e-mails, car il est essentiel dans le premier cas que flux de données doit transmis immédiatement et rapidement, sans saccades). Selon le règlement, pour être considérées comme raisonnables, ces mesures des FAI doivent être transparentes, **non discriminatoires et proportionnées**, ne peuvent **pas se fonder sur des considérations commerciales**, ne peuvent pas surveiller de contenu spécifique (protection de la vie privée) **et ne peuvent pas être appliquées plus longtemps que nécessaire**.

16.3. De plus, les fournisseurs de services d'accès à l'internet ne peuvent réaliser des interventions plus vastes sur le trafic internet que dans trois situations à interpréter de manière stricte, comme **le ralentissement ou le blocage du trafic internet**. Selon le règlement internet ouvert, cela est autorisé **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, 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.

17. Le règlement internet ouvert remédie ainsi à des préoccupations telles que :

- éviter que les fournisseurs d'accès à internet (tels que Proximus, Orange Belgium et Telenet) favorisent ou discriminent les données qui circulent sur leur réseau en fonction de leur origine, de leur destination ou de leur contenu (proposition de loi n° 415, point 1, p. 3) ;
- éviter que les grands acteurs de l'internet, tels que Google et Facebook, puissent conclure des accords avec les FAI de sorte que par exemple YouTube ou Facebook s'assure d'être le seul (ou en oligopole) site de vidéo ou de média social accessible rapidement. Un utilisateur d'internet n'aurait alors pas de solution alternative pour partager son opinion et/ou des informations (proposition de loi n° 145, point 3, p. 5) ;
- éviter qu'en présence de contenu scandaleux et/ou illégal en ligne plus d'informations que ce qui est nécessaire soient bloquées (proposition de loi n° 2137, point 3, p. 5 et proposition de loi n° 145, point 3, p. 5), étant donné que via l'exception au point a) ci-dessus l'on veille à ce que l'internet ne soit pas un refuge situé en dehors de la loi ou du droit (proposition de loi n° 2137, point 3, p. 4).

18. De plus, l'IBPT souhaite souligner à cet égard que les exceptions mentionnées sous b) et c) s'inscrivent dans un équilibre dans le règlement internet ouvert qui, selon l'Institut, ne doit pas être perturbé.

19. Ainsi, l'exception sous b) ci-dessus permet par exemple de lutter efficacement contre les virus qui se cachent derrière des liens (qui semblent parfois innocents) qui sont aujourd'hui envoyés de manière massive via des messages de phishing et qui peuvent entraîner un arrêt des réseaux et services (ou les rendre dangereux).
20. Selon l'IBPT, il convient de faire preuve du même respect des équilibres trouvés par rapport aux dispositions du règlement internet ouvert en ce qui concerne **les services spécialisés via l'internet**. L'article 3(5) du règlement internet ouvert prévoit en effet que de tels services (qui sont optimisés pour des contenus ou des applications spécifiques) peuvent être proposés ou facilités par les opérateurs en plus de l'accès à l'internet « classique » (best effort) lorsque
 - cette optimisation est nécessaire pour satisfaire aux exigences de qualité spécifiques inhérentes au service (par ex. pour donner le niveau approprié de priorité et de qualité aux applications pour la téléphonie vocale) ; et
 - les capacités de réseau sont suffisantes pour offrir les services en plus des services d'accès à l'internet fournis, de sorte qu'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.
21. **Enfin**, via trois jugements prononcés le 2 septembre 2021⁹, la **Cour de Justice de l'Union européenne** a indiqué que (dans tous les cas) la pratique qui consiste à appliquer un « tarif nul » ou plus avantageux au trafic de données associé à une application ou une catégorie d'applications spécifiques proposées par des partenaires dudit fournisseur d'accès (appelé « zero-rating ») ne satisfait pas à l'obligation générale ci-dessus (paragraphe 16.1) de traiter le trafic sans discrimination ni interférence.
22. Ainsi, la protection juridique prévue dans le cadre européen offre également une solution pour un autre motif exprimé dans la proposition de loi n° 145, à savoir lutter contre la sous-facturation de certains services (proposition de loi n° 145, point 6, p. 7).
23. En définitive, il convient donc de constater, selon l'IBPT, que la politique européenne visant à garantir un accès ouvert à l'internet et la neutralité de l'internet a engendré la sauvegarde d'un environnement concurrentiel, où les fournisseurs de services et de contenu sur l'internet – afin de réussir ou de préserver leur succès – doivent investir dans l'innovation et la qualité de leurs services, au profit de l'utilisateur d'internet (voir proposition de loi n° 145, point 2, p.4), plutôt qu'une situation où certains grands acteurs du web réussiraient à garantir auprès des FAI leur position dominante en s'assurant une accessibilité privilégiée via des accords avec les fournisseurs d'accès à l'internet (proposition de loi n° 145, point 4, p. 6).

⁹ CJ, 2 septembre 2021, C-34/20, *Telekom Deutschland*; C-5/20, *Vodafone (tethering)* en C-854/19, *Vodafone (roaming)*.

3.2. Objectifs généraux pertinents du code des communications électroniques européen

24. Les objectifs et principes énoncés dans le cadre légal actuel pour les communications électroniques visant à garantir un accès ouvert et/ou neutre et/ou suffisant à l'internet ne se limitent en outre pas aux objectifs, principes et mesures énoncés dans le règlement internet ouvert (UE) 2015/2120 (ou fixés en vertu de celui-ci).
25. La directive (UE) 2018/1972 du Parlement et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le **code des communications électroniques européen**¹⁰ (ci-après « le Code européen ») contient également des objectifs et des principes réglementaires qui sont pertinents en l'espèce.
26. À cet égard, l'IBPT attire en premier lieu l'attention sur l'**article 3** du Code européen qui oblige les autorités compétentes et les États membres à prendre des mesures nécessaires et proportionnées à la réalisation, entre autres, des **objectifs généraux** suivants :
 - la mise en œuvre des politiques visant à promouvoir la liberté d'expression et d'information, la diversité culturelle et linguistique ainsi que le pluralisme des médias (article 3.1, alinéa 2, Code européen) ;
 - contribuer au développement du marché intérieur en favorisant (notamment) l'innovation ouverte (article 3.2, c), Code européen) ;
 - promouvoir les intérêts des citoyens de l'Union (article 3.2, d), Code européen), notamment en :
 - assurant la disponibilité et la pénétration à grande échelle des réseaux à très haute capacité et des services de communications électroniques ;
 - offrant un maximum d'avantages en termes de choix, de prix et de qualité sur la base d'une concurrence effective ;
 - assurant un niveau commun élevé de protection des utilisateurs finaux grâce à la réglementation sectorielle nécessaire ;
 - répondant aux besoins de groupes sociaux particuliers, notamment les utilisateurs finaux handicapés, les utilisateurs finaux âgés et les utilisateurs finaux ayant des besoins sociaux particuliers.
27. De cette manière, le Code européen oblige également les pouvoirs législatifs et décrets notamment à :
 - réduire la fracture numérique (proposition de loi n° 2137, point 1, p. 3) ;
 - promouvoir la diversité culturelle, également en dehors du modèle de télévision classique (proposition de loi n° 145, point 5, p. 6) ;
 - (et plus généralement) instaurer un marché qui fournit l'accès à un autre marché mondial de services internet dans lequel le consommateur fait ses choix, dans une économie de marché libre (proposition de loi n° 2137, point 2, in fine, p. 4).
28. L'IBPT note ensuite que les propositions de loi font référence à plusieurs endroits aux droits fondamentaux de première génération¹¹, comme :

¹⁰ Journal officiel, 17 décembre 2018, n° L, 321/36.

¹¹ A. Alen, K. Muylle, *o.c.*, nr. 76, p. 67, en particulier : « *Les droits fondamentaux classiques de première génération, les droits civils et politiques, sont, en tant que conséquence du dix-neuvième*

- la liberté d'expression et l'interdiction de censure (proposition de loi n° 145, point 3, P. 4-5) et
 - la liberté d'expression, la liberté d'association, la participation aux affaires publiques et la liberté d'information (proposition de loi 2137, point 3, p. 4).
29. Indépendamment de la question de savoir si aucun « effet horizontal » ne peut être attribué aux droits fondamentaux ci-dessus¹², l'IBPT remarque que **l'article 100 du Code européen** impose également 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.
30. La disposition en question prévoit ceci :

« Article 100

Sauvegarde des droits fondamentaux

1. Les mesures nationales relatives à l'accès des utilisateurs finaux aux services et applications et à l'utilisation par ceux-ci de ces services et applications via les réseaux de communications électroniques respectent la Charte des droits fondamentaux de l'Union (ci-après dénommée « Charte ») et les principes généraux du droit de l'Union.
 2. Toute mesure concernant l'accès des utilisateurs finaux aux services et applications et à l'utilisation par ceux-ci de ces services et applications via les réseaux de communications électroniques qui serait susceptible de restreindre l'exercice des droits ou libertés reconnus par la Charte n'est imposée que si elle est prévue par la loi et respecte ces droits et libertés, est proportionnée, nécessaire, et répond effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par le droit de l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte et aux principes généraux du droit de l'Union, y compris le droit à un recours effectif et à un procès équitable. Par voie de conséquence, les mesures en question ne sont prises que dans le respect du principe de la présomption d'innocence et du droit au respect de la vie privée. Une procédure préalable, équitable et impartiale est garantie, y compris le droit de la ou des personnes concernées d'être entendues, sous réserve de la nécessité de conditions et de modalités procédurales appropriées dans des cas d'urgence dûment justifiés conformément à la Charte. »
31. Cette disposition a été reprise pour transposition dans la législation fédérale dans la loi du 22 décembre 2021 récemment adoptée portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques »¹³.

siècle, des « droits de défense » que les pouvoirs publics ne peuvent pas enfreindre : les pouvoirs publics se voient imposer une interdiction (par ex. d'arrestation arbitraire) ou une obligation négative. » (traduction libre)

¹² L'effet horizontal est un effet des droits fondamentaux (en particulier de la première génération, qui d'un point de vue historique protégeaient contre les pouvoirs publics) entre les particuliers. On peut le considérer comme une nuance de la distinction entre les « droits de défense » et les « droits actifs » : chaque droit fondamental contient une interdiction ainsi qu'un ordre pour les pouvoirs publics. Voir A. Alen et K. Muylle, *o.c.*, n° 77, p. 68 et n° 81, p. 76-77.

¹³ Doc. Parl., Chambre, 55^e législature, 2021-2022, dossier législatif n° [2256](#).

32. Par ailleurs, les articles 84 à 92 du Code européen posent les principes relatifs à la disponibilité et à l'abordabilité du service universel.
33. Le service universel comprend un ensemble minimal de services, destinés à tous les consommateurs, moyennant un prix abordable.
34. Le service universel est constitué de deux composantes :
 - 34.1. La composante géographique, qui consiste à assurer la disponibilité d'un service de téléphonie fixe et d'un service d'accès adéquat à l'internet à haut débit ;
 - 34.2. La composante sociale, qui consiste en l'octroi d'aides financières relatives notamment au service d'accès à Internet, aux catégories de personnes ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux particuliers.
35. L'IBPT estime donc que le cadre européen contient des objectifs, des tâches et des principes efficaces qui, à l'instar de la proposition de loi n° 145, ont pour but de préserver l'internet ainsi que sa dynamique positive telle que nous la connaissons (proposition de loi n° 145, point 7, p. 7).

4. Exemples d'exécution du cadre européen en Belgique

36. Dans la présente partie de son avis, l'IBPT donne une liste non exhaustive d'exemples qui démontrent que les pouvoirs publics belges¹⁴, conformément aux objectifs et tâches expliqués ci-dessus¹⁵, ont effectivement pris des initiatives pour résoudre les problèmes (le cas échéant).
37. L'IBPT opère ici une distinction entre la problématique de garantir un accès ouvert et « neutre »¹⁶ à l'internet et celle d'assurer un accès suffisant à l'internet.

4.1. Droit à un accès ouvert à l'internet

38. Depuis l'entrée en vigueur du règlement européen le 30 avril 2016, l'IBPT a publié cinq **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.
39. Ces rapports annuels sont, conformément à ce que prescrit le règlement internet ouvert¹⁷, fournis chaque année à la Commission européenne (notamment) et publiés sur le site internet de l'IBPT¹⁸.
40. Globalement, il ressort de ces rapports annuels qu'il n'y a pas de grandes raisons de s'inquiéter en Belgique en ce qui concerne l'accès ouvert à l'internet :
 - Aucun cas de blocage de services ou d'applications n'a été constaté dans le réseau.
 - L'IBPT reçoit peu de plaintes (voire aucune certaines années) concernant le respect du règlement 2015/2120.
 - Au niveau des possibilités de choix des utilisateurs finals, les volumes de données mobiles compris dans les offres des FAI, surtout pour les produits mobiles mais aussi pour les plans tarifaires incluant l'internet « fixe », continuent d'augmenter, afin de répondre à l'évolution du trafic de données mobiles croissant.
 - Les réseaux fixes et mobiles belges disposent aujourd'hui d'une capacité de réseau suffisante et l'ont démontré lors des différentes mesures liées à la lutte contre le coronavirus, dont le confinement à partir de la mi-mars 2020.

¹⁴ L'IBPT souligne également que les risques énumérés dans d'autres pays européens (voir la proposition de loi n° 145, point 2, p. 3-4), dont le blocage d'applications aux Pays-Bas et la discrimination en fonction du contenu propre ou proposé par les concurrents en Allemagne, ont été rendus obsolètes par l'évolution de la réglementation, et notamment par le choix d'un règlement européen.

¹⁵ Mais faisant également suite à l'invitation à cet égard dans la proposition de loi n° 2137 (proposition de loi n° 2137, point 4, p. 6)

¹⁶ Veuillez noter que le règlement (UE) 2015/2120 n'utilise pas le principe de « neutralité » de l'internet.

¹⁷ Voir article 5.1, alinéa 2, du règlement UE 2015/2120.

¹⁸ Rapport annuel [2020-2021](https://www.ibpt.be/operateurs/net-neutrality), [2019-2020](https://www.ibpt.be/operateurs/net-neutrality), [2018-2019](https://www.ibpt.be/operateurs/net-neutrality), [2017-2018](https://www.ibpt.be/operateurs/net-neutrality) et [2016-2017](https://www.ibpt.be/operateurs/net-neutrality) sur <https://www.ibpt.be/operateurs/net-neutrality>.

41. De plus, le déploiement des réseaux de fibre optique et de la 5G ne fera qu'augmenter aujourd'hui et à l'avenir la capacité de réseau disponible, réduisant ainsi encore davantage le risque de congestion et augmentant les possibilités de fournir des services en ligne de qualité et innovants au citoyen.
42. Les problèmes auxquels l'IBPT a fait face concernaient premièrement le manque (initial) de transparence chez les principaux fournisseurs de services d'accès à l'internet en ce qui concerne leur mesure du trafic et leur gestion de celui-ci. Voir [Communication du Conseil de l'IBPT du 21 avril 2016](#) concernant le contrôle de la transparence des mesures de gestion du trafic internet en 2015¹⁹.
43. Ensuite, l'IBPT s'est également penché sur l'octroi de volume commercial libre insuffisant par les opérateurs qui appliquent le zero-rating. L'Institut entend par là que les utilisateurs finaux ne reçoivent pas un volume de données suffisant dans le cadre du forfait de base qui permettrait l'utilisation d'un volume de données similaire pour des services en concurrence avec ceux sur lesquels un zero-rating est appliqué. Conformément aux [lignes directrices de l'ORECE](#) (alors en vigueur) relatives à la mise en œuvre par les régulateurs nationaux des règles européennes en matière de neutralité de l'internet, l'IBPT estimait en effet qu'un consommateur dans ce cas risquait d'accorder son utilisation de certains services et applications avec le zero-rating, ce qui a ou risque d'avoir un impact sur la concurrence et l'innovation. Parmi les options données par l'IBPT, les opérateurs contactés (à savoir Proximus, Telenet et Orange Belgium) ont opté pour une ouverture de leur plateforme de zero-rating aux concurrents fournisseurs de contenu et d'applications sur l'internet²⁰.
43. Enfin, les rapports annuels de l'IBPT donnent également un aperçu des contrôles et des outils de l'IBPT pour mesurer si les opérateurs proposent des services d'accès à l'internet à des niveaux de qualité qui correspondent à l'état actuel de la technique et/ou respectent leurs obligations en matière de couverture.
44. Il s'agit notamment des initiatives suivantes :
 - Des campagnes de « drive tests » qui récoltent des informations sur la qualité de l'expérience sur les réseaux mobiles. L'IBPT a publié les résultats de ces tests sur routes ici : <https://www.bipt-data.be/fr/projects/user-experience>.
 - Le déploiement d'une [application de crowdsourcing](#)²¹ afin de collecter des données sur la puissance du signal et la vitesse de l'internet sur les différents réseaux mobiles en Belgique. En ce qui concerne la puissance du signal, ces données sont utilisées afin de nuancer les cartes de couverture de l'atlas (voir ci-dessous au point 4.2).
45. Ces rapports n'ont pas mené à une intervention de la Commission européenne, qui pourrait intervenir, parce qu'elle estimerait que les obligations en matière d'accès ouvert à l'internet en Belgique ne seraient pas suffisamment garanties.

¹⁹ Communication disponible via le lien suivant : [https://www.ibpt.be/index.php/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/2275af00e9c0397383fcea3283882db856945dea/Netneutraliteit Controleverslag naleving artikel 113 5 WEC tr affic management fr.pdf](https://www.ibpt.be/index.php/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/2275af00e9c0397383fcea3283882db856945dea/Netneutraliteit%20Controleverslag%20naleving%20artikel%20113%205%20WEC%20tr%20affic%20management%20fr.pdf)

²⁰ Voir pour plus de détails l'aperçu des offres zero-rating de l'IBPT, publié sur <https://www.ibpt.be/operateurs/publication/aperçu-des-offres-zero-rating>

²¹ <https://www.bipt-data.be/fr/projects/crowdsourcing>

46. Vu les conclusions des rapports annuels de l'IBPT et l'absence d'intervention de la Commission européenne en tant que gardienne du respect des obligations européennes, l'IBPT ne comprend donc pas pourquoi une garantie (cette fois constitutionnelle) supplémentaire d'un accès ouvert à l'internet devrait être incorporée dans l'ordre juridique belge.

4.2. Droit à un accès suffisant à l'internet

47. Comme indiqué ci-dessus, le Code européen établit le cadre du service universel en matière de communications électroniques. Ce cadre ayant été transposé en droit national, la législation belge consacre le droit des consommateurs de bénéficier d'un service **d'accès à l'internet sur base de la composante géographique du service universel**.
 - 47.1. À l'heure actuelle, la vitesse minimale de l'accès à l'internet dans le cadre du service universel est fixée à 1 Mbps. Cette vitesse a été déterminée sur base des prescrits de l'ancienne réglementation européenne relative au service universel²².
 - 47.2. Le Code européen modifie la définition de l'accès à l'internet dans le cadre du service universel, afin d'assurer entre autres que cet accès permet l'utilisation d'une série précise de services²³, parmi lesquels figure la possibilité d'effectuer des appels vidéo en qualité standard. Il est dès lors nécessaire de modifier la vitesse minimale de 1 Mbps, afin que l'accès à l'internet dans le cadre du service universel puisse correspondre aux prescrits du nouveau cadre réglementaire européen.
 - 47.3. L'IBPT a déjà entamé une analyse destinée à déterminer quelle serait la vitesse minimale devant être fixée afin de souscrire aux principes posés au niveau européen. Le service d'accès à l'internet garanti dans le cadre du service universel, qui est déjà consacré dans la législation belge relative aux communications électroniques, est dès lors amené à évoluer, dans le but de permettre l'utilisation d'une série de services considérés comme nécessaires à la pleine participation à la vie sociale.
48. L'accès à l'internet doit également être envisagé d'un point de vue de **l'abordabilité**. Ici aussi, la législation belge prévoit un système de tarifs sociaux, destiné à octroyer des réductions financières à certaines catégories de personnes considérées comme vulnérables. Ce système est par ailleurs également en cours de révision, à l'initiative de la Vice-Première ministre Petra De Sutter, dans le but de faciliter l'accès aux réductions tarifaires. Cette possibilité d'élargir l'accès est envisagée notamment par le biais de la révision des catégories de bénéficiaires, et l'automatisation de l'octroi de la réduction tarifaire sur les services fixes (en ce compris l'internet fixe).
49. Le droit d'un accès suffisant à l'internet est donc déjà consacré dans la loi belge, tant en ce qui concerne sa disponibilité, qu'en ce qui concerne son abordabilité.
50. Comme évoqué ci-dessus, l'IBPT a développé depuis déjà un certain temps des mesures et des instruments de transparence qui peuvent être utilisés pour connaître la situation sur le terrain en matière de couverture du territoire.

²² Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques.

²³ Voir à ce sujet l'annexe V du Code européen.

51. Il s'agit en l'occurrence de l'**atlas de la couverture fixe et** de la **couverture mobile**. Les deux atlas ont été publiés sur le portail de données de l'IBPT : www.bipt-data.be/fr
- Sur la base des [cartes fixes](#), 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.
 - Les cartes concernant la [couverture mobile](#) 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.
52. Sur la base de ces exemples concrets, l'IBPT estime que les problèmes en matière d'accès suffisant à l'internet sont pris en charge et que l'insertion d'une garantie constitutionnelle à cet égard n'est pas nécessaire.

5. Conclusion

53. L'IBPT estime 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 à résoudre les problèmes restants liés à l'accès suffisant à l'internet. Ces principes et tâches sont premièrement prévus dans le règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert, mais aussi ensuite dans la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen, qui a récemment été transposée en droit belge.
54. L'IBPT estime que la politique prescrite est aussi mise en œuvre de manière effective en Belgique. Ainsi, il ressort, parmi d'autres exemples, des cinq rapports annuels de l'IBPT concernant la surveillance exercée sur la neutralité de l'internet en Belgique qu'il n'y a globalement pas de grandes raisons de s'inquiéter en Belgique en ce qui concerne l'accès ouvert à l'internet :
- Aucun cas de blocage de services ou d'applications n'a été constaté dans le réseau.
 - L'IBPT reçoit peu de plaintes (voire aucune certaines années) concernant le respect du règlement internet ouvert.
 - Au niveau des possibilités de choix des utilisateurs finals, les volumes de données mobiles compris dans les offres des FAI, surtout pour les produits mobiles mais aussi pour les plans tarifaires incluant l'internet « fixe », continuent d'augmenter, afin de répondre à l'évolution du trafic de données mobiles.
 - Les réseaux fixes et mobiles belges disposent aujourd'hui d'une capacité de réseau suffisante et l'ont démontré lors des différentes mesures liées à la lutte contre le coronavirus, dont le confinement à partir de la mi-mars 2020.
55. De plus, le déploiement des réseaux de fibre optique et de la 5G ne fera qu'augmenter aujourd'hui et à l'avenir la capacité de réseau disponible, réduisant ainsi encore davantage le risque de congestion et augmentant les possibilités de fournir des services en ligne de qualité et innovants au citoyen.
56. L'IBPT ne voit donc pas de raison de consacrer un droit à l'accès ouvert et suffisant à l'internet dans la Constitution.

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Bernardo Herman
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil