



**INSTITUT BELGE DES SERVICES POSTAUX
ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS**

I B P T

**RAPPORT ANNUEL
CONCERNANT
LA SURVEILLANCE EXERCÉE SUR LA NEUTRALITÉ DE
L'INTERNET
EN BELGIQUE**

(période du 1^{er} mai 2017 - 30 avril 2018)

Table des matières

Chapitre 1 ^{er} . 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
Chapitre 2 Exécution du cadre juridique par l'IBPT.....	9
2.1. ADOPTION DE LA DÉCISION DU CONSEIL DE L'IBPT DU 2 MAI 2017 RELATIVE À LA COMMUNICATION DE LA VITESSE D'UNE CONNEXION FIXE OU MOBILE À HAUT DÉBIT.....	9
2.2. COUVERTURE DU TERRITOIRE EN TERMES D'ACCÈS À INTERNET (ATLAS)	10
2.3. QUALITY OF EXPERIENCE	10
Chapitre 3 Surveillance exercée sur le règlement par l'IBPT	11
3.1. CONTRÔLE DES PRATIQUES DE GESTION DU TRAFIC.....	11
3.1.1. <i>Utilisation du DPI.....</i>	11
3.1.2. <i>Enquête auprès de quelques FAI concernant l'exception de sécurité dans la législation relative à la neutralité de l'internet.....</i>	13
3.2. CONTRÔLE DU « ZERO RATING ».....	14
3.2.1. <i>Monitoring des offres Tuttimus, Mobilus, Minimus et Bizz de Proximus</i>	14
3.2.2. <i>Avis concernant le « projet pilote My Apps Space » de Proximus.....</i>	18
3.2.3. <i>Discussions et point de vue concernant le « zero rating » (à développer) d'une application de service à la clientèle comportant également un programme de fidélité des clients.....</i>	19
3.2.4. <i>Discussion et point de vue vis-à-vis du « zero rating » en cas d'itinérance dans des pays où le principe de l'itinérance aux tarifs nationaux est d'application.....</i>	22
3.3. PLAINTES CONCERNANT LE RESPECT DU RÈGLEMENT 2015/2120	23
3.3.1. <i>Plaintes concernant le « zero rating » chez Proximus</i>	23
3.3.2. <i>Plainte concernant l'absence de liberté de choix du modem</i>	24
Chapitre 4 Conclusion.....	25

Chapitre 1^{er}. Généralités

1.1. Disposition préliminaire

1. Le présent rapport est adopté par l'IBPT.
2. Le 7 juin 2018, 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 2017 au 30 avril 2018) 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}, deuxième alinéa, du règlement (UE) 2015/2120 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'Union¹ (ci-après aussi « le règlement 2015/2120 » 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}, deuxième alinéa, du règlement 2015/2120.
6. Conformément aux [lignes directrices de l'ORECE pour la mise en œuvre par les régulateurs nationaux de règles européennes en matière de neutralité de l'internet](#)² (ci-après aussi « les lignes directrices de l'ORECE »), ce rapport couvrira la période du 1^{er} mai 2017 au 30 avril 2018 et sera transmis pour le 30 juin 2018.
7. Conformément à l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du règlement, les ARN sont chargées :

¹ *Journal officiel*, n° L 310/1, 26 novembre 2015.

² Voir le point n° 182 de ces lignes directrices, publiées sur http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practice/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules

- 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.

1.3. Les dispositions du règlement

8. Les dispositions principales du règlement 2015/2120 sur lesquelles il est fait 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. Pour le 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, paragraphe 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 pour la mise en œuvre par les régulateurs nationaux de règles européennes en matière de neutralité de l'internet » déjà citées ci-dessus.

12. Dans son programme de travail pour l'année 2018³, l'ORECE a annoncé qu'elle adopterait à la fin de l'année 2018 un avis (« opinion ») pour la Commission européenne évaluant les expériences concernant le règlement 2015/2120 et les lignes directrices de l'ORECE. Dans celui-ci, l'ORECE abordera également les nouvelles technologies (comme la 5G) et les nouveaux services à venir (comme les services spécialisés, IoT/machine to machine (M2M), etc.), ainsi que leurs rapports au règlement sur la neutralité de l'internet. Conformément à l'article 9 du règlement, la Commission européenne réexaminera elle-même au plus tard le 30 avril 2019 les articles 3, 4, 5 et 6 du règlement et soumettra un rapport à ce sujet au Parlement européen et au Conseil (accompagné si nécessaire de propositions appropriées en vue de modifier le règlement).

13. L'IBPT a été, et est encore, activement impliqué dans ce projet. Il a notamment pris connaissance des points de vue des différentes parties prenantes concernant l'application du règlement. Ceux-ci ont été soumis au cours d'une [consultation publique](#)⁴ via le site Internet de l'ORECE qui a pris fin le 25 avril 2018. Une association d'opérateurs belges actifs en Belgique et investissant dans les réseaux de communications électroniques a notamment soumis une contribution lors de cette consultation publique.

14. En ce qui concerne le rapportage annuel des ARN, les lignes directrices recommandent ce qui suit :

« Rapports annuels des ARN

182. Les rapports doivent être publiés tous les ans et les ARN devraient publier leurs rapports annuels avant le 30 juin pour les périodes allant du 1^{er} mai au 30 avril. Le premier rapport

³ https://berec.europa.eu/files/document_register_store/2018/1/BEREC%20WP%202018.pdf, en particulier la p. 18.

⁴ <https://consultations.berec.europa.eu/en/info-page/consultation-paper-evaluation-application-regulation-eu-20152120-and-berec-net-neutrality>

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. En plus d'être publiés, les rapports devraient être fournis 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 aux ARN d'inclure au moins les sections suivantes dans leurs rapports annuels :

- 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(1). »*

Chapitre 2 Exécution du cadre juridique par l'IBPT

15. L'IBPT a pris, au cours de la période concernée par le présent rapport, les initiatives ou décisions d'exécution suivantes pour encourager la disponibilité permanente de services d'accès à l'internet à des niveaux de qualité qui correspondent à l'état de la technique.

2.1. Adoption de la décision du Conseil de l'IBPT du 2 mai 2017 relative à la communication de la vitesse d'une connexion fixe ou mobile à haut débit

16. Déjà avant l'adoption du règlement 2015/2120, une décision de l'IBPT précisait comment certains opérateurs devaient communiquer des informations sur la vitesse de la connexion Internet à leurs abonnés (potentiels). Il s'agissait plus précisément de [la décision du Conseil de l'IBPT du 4 décembre 2012](#) concernant la communication de la vitesse d'une connexion fixe à haut débit⁵.

17. Comme indiqué dans le précédent rapport annuel de l'IBPT, cette décision devait être adaptée afin d'être rendue conforme au règlement européen. L'IBPT a organisé une consultation publique concernant un [projet de nouvelle décision](#), ainsi que des entretiens complémentaires avec les opérateurs et les stakeholders pour arriver à une décision finale adéquate.

18. Ce processus a débouché sur la [décision finale](#) du 2 mai 2017 relative à la communication de la vitesse d'une connexion fixe ou mobile à haut débit⁶.

19. Cette nouvelle décision du 2 mai 2017 a remplacé la décision du 4 décembre 2012 afin :

- d'étendre la portée de la décision à l'internet mobile ;
- de mettre en conformité les paramètres des performances de vitesse par rapport au règlement européen ;
- de supprimer la distinction entre les heures creuses et les heures pleines pour les performances de vitesse ;
- de tenir compte autant que possible des lignes directrices prescrites par l'ORECE.

20. Pour les produits Internet fixe, les FAI doivent donner les paramètres suivants :

- la vitesse minimale de téléchargement et de chargement ;
- la vitesse normale disponible de téléchargement et de chargement ;
- la vitesse maximale de téléchargement et de chargement ;
- la vitesse annoncée de téléchargement et de chargement ;
- le volume de téléchargement de l'abonnement.

⁵ <http://www.bipt.be/fr/operateurs/telecom/protection-des-consommateurs/decision-du-conseil-de-libpt-du-4-decembre-2012-concernant-la-communication-de-la-vitesse-dune-connexion-fixe-a-haut-debit>

⁶ <http://www.ibpt.be/fr/operateurs/telecom/protection-des-consommateurs/decision-du-conseil-de-libpt-du-2-mai-2017-relative-a-la-communication-de-la-vitesse-dune-connexion-fixe-ou-mobile-a-haut-debit>

21. Pour les produits Internet mobile, les opérateurs doivent donner les paramètres suivants :
- la vitesse maximale estimée de téléchargement et de chargement ;
 - la vitesse annoncée de téléchargement et de chargement ;
 - le volume de téléchargement de l’abonnement.

2.2. Couverture du territoire en termes d’accès à Internet (Atlas)

22. En tant que coordinateur des initiatives en matière de qualité des réseaux, l’IBPT a publié un atlas de la couverture [fixe](#)⁷ et [mobile](#)⁸. Celui-ci a pour objectif de suivre l’évolution du déploiement des réseaux en Belgique.
23. 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.
24. Les cartes concernant la couverture mobile représentent la couverture qui est prévue par les opérateurs sur le territoire belge. L’IBPT en contrôle la fiabilité via des mesures ad hoc sur le terrain.

2.3. Quality of Experience

25. Afin de compléter les informations concernant la couverture mobile, l’IBPT a l’intention de mesurer la qualité de l’expérience au moyen de mesures sur le terrain (*drive tests*). Ces mesures devraient permettre de comparer la qualité telle que ressentie par l’utilisateur, notamment en ce qui concerne la qualité des appels et le temps nécessaire pour télécharger un fichier.
26. L’IBPT a également l’intention de lancer une application permettant de mesurer la qualité de l’expérience sur le terrain via les utilisateurs (*crowdsourcing*).
27. Au cours de la période suivant le 30 avril 2018, l’IBPT poursuivra l’élaboration des modalités de ces initiatives prévues.

⁷ <http://www.bipt.be/fr/consommateurs/telephone/qualite-de-service/cartes-de-couverture-de-lacces-fixe-a-la-large-bande>

⁸ <http://www.bipt.be/fr/consommateurs/telephone/qualite-de-service/cartes-de-couverture-reseaux-mobiles>

Chapitre 3 Surveillance exercée sur le règlement par l'IBPT

3.1. Contrôle des pratiques de gestion du trafic

3.1.1. Utilisation du DPI

28. L'une des actions prévues au niveau de la gestion du trafic Internet (ou « traffic management ») était d'explorer plus en détail sur le plan du contenu l'utilisation du DPI pour la gestion du trafic dans le cadre d'un contrôle et d'effectuer ce faisant un examen plus approfondi selon les critères susmentionnés de l'article 3, alinéa 3, du règlement.
29. Les lettres DPI signifient « Deep Packet Inspection ». Il s'agit d'un système analysant le trafic de données électroniques sur différentes couches. L'objectif n'est absolument pas de déterminer le contenu du paquet, mais bien son utilisation. Pour donner un exemple pratique : le DPI ne vise pas à déterminer si le paquet comporte un pixel du dernier épisode de « Game of Thrones », mais s'il s'agit d'un paquet vidéo transmis sur la base du protocole P2P ou RTP⁹. L'observation du contenu constitue une infraction à la législation de protection de la vie privée et est donc punissable. Cette pratique n'est autorisée que sur la base d'exceptions légalement définies.
30. Sur la base de cette identification, l'opérateur peut décider d'appliquer des pratiques de gestion du trafic sur certains paquets, comme le refus ou l'envoi avec une autre priorité... Cette identification peut se faire de différentes manières, qui peuvent être utilisées simultanément pour obtenir l'identification la plus précise possible :
- Contrôle de toutes les informations dans le payload du protocole de la couche de transport ;
 - Identification basée sur l'URL (Unified Resource Locator) et la SNI (Server Name Indication) ;
 - DNS snooping¹⁰ ;
 - Adresse IP source ;
 - Numéro de port ;
 - Type de service (ToS)/informations QoS dans l'en-tête IPv4 ou IPv6 ;
 - Analyse des modèles de trafic.

⁹ Le Real-time Transport Protocol, abrégé RTP, est un protocole définissant un format de paquet standardisé pour transmettre du contenu audio et vidéo via Internet.

¹⁰ Le DNS snooping est une méthode interrogeant un serveur DNS pour déterminer si le serveur DNS a enregistré une entrée DNS spécifique dans le cache pour en déduire si le propriétaire du serveur DNS (ou ses utilisateurs) a entre-temps visité un site spécifique. Cette méthode peut être utilisée pour collecter des informations statistiques sur les utilisateurs du serveur DNS.

31. Le résultat de cette identification peut également être utilisé pour ne pas facturer le trafic de certains paquets au client final, comme c'est le cas pour le « zero rating » ou les données sponsorisées. Il n'y a pas de consensus à l'heure actuelle permettant de déterminer si l'utilisation du DPI à ces fins fait office de mesure de gestion du trafic. L'IBPT n'analysera donc pas l'utilisation du DPI dans ce contexte.
32. Le 9 avril 2018, l'IBPT a envoyé un questionnaire aux principaux FAI¹¹ concernant les mesures de gestion du trafic qu'ils utilisent dans leur réseau. Les questions concernaient leur utilisation du DPI. L'IBPT recherchait davantage d'informations concernant les éléments suivants, si un système DPI était utilisé :
- les conditions de congestion du trafic dans lesquelles le système entre en action ;
 - les actions entreprises ensuite par le système ;
 - leurs effets sur les services de l'utilisateur final ;
 - l'impact final de toutes ces mesures sur son réseau.
33. Les réponses à ces questions facilitent l'analyse de l'IBPT visant à déterminer si ces mesures peuvent être cataloguées comme des mesures autorisées en vertu de l'article 3, paragraphe 3, point c), du règlement afin de « *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* ».
34. Sur la base des réponses au questionnaire en question, l'IBPT peut dresser l'esquisse suivante de la situation en la matière.
35. Pour quatre exploitations du réseau, les opérateurs soulignent le fait qu'ils n'utilisent pour le moment aucune forme de DPI pour les mesures de gestion du trafic, même en cas de congestion. Le DPI peut toutefois encore être utilisé pour une analyse après un incident, en cas de plainte d'un client dans le cadre de laquelle celui-ci a donné son approbation explicite ou d'une question d'une instance juridique.
36. L'application du DPI en cas d'incident ou de plainte d'un utilisateur fait encore l'objet, au moment de la rédaction du présent rapport, d'une analyse factuelle et juridique approfondie.

¹¹ Le questionnaire a plus précisément été adressé à Telenet, Brutélé/Nethys (VOO), Proximus et Orange et concernait aussi bien la gestion du trafic sur le réseau fixe que sur le réseau mobile. Le questionnaire a ainsi été adressé en première instance aux opérateurs de réseau qui couvrent ensemble la grande majorité des utilisateurs finals en Belgique, donnant au questionnaire une vaste portée, sans compromettre d'autres priorités de l'IBPT. Cette sélection d'opérateurs ne constitue en aucun cas une reconnaissance de l'IBPT du fait que (notamment) d'autres fournisseurs de services d'accès à Internet sont dispensés du respect des articles 3 et 4 du règlement n° 2015/2120/UE.

37. En cas de question d'une instance juridique, cela s'inscrit dans le cadre de l'article 3, paragraphe 3, point a), du règlement, à savoir de : « *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 ;* »
38. Telenet et Brutélé/Nethys (sous la marque VOO) donnent sur leur site Internet public une explication assez détaillée de leurs mesures de gestion du trafic et plus précisément de la manière dont le trafic P2P est traité : <https://www2.telenet.be/fr/serviceclient/gestion-du-r-seau-telenet/> et <http://www.voo.be/fr/gestion-reseau/>. Les réponses aux questions détaillées de l'IBPT confirment qu'il s'agit en effet de mesures qui s'inscrivent dans le cadre de l'article 3, paragraphe 3, point c), du règlement : le système n'intervient pas de manière permanente sur le trafic, mais uniquement de manière locale, en cas de congestion significative et uniquement sur le trafic upstream. La simple utilisation du téléchargement du client final ne subit aucun effet de ces mesures, même pas là où la congestion existerait dans le trafic upstream.

3.1.2. Enquête auprès de quelques FAI concernant l'exception de sécurité dans la législation relative à la neutralité de l'internet

39. Depuis 2010, l'ENISA (Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information), la Commission européenne et les ARN se réunissent pour soutenir une mise en œuvre harmonisée des dispositions relatives à l'intégrité et à la sécurité des réseaux et des services de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre »).
40. Au cours de la période couverte par ce rapport, l'ENISA a organisé, à la demande d'ARN, une enquête à l'échelle européenne auprès des fournisseurs de télécommunications et des FAI en ce qui concerne les exceptions de sécurité dans la législation relative à la neutralité de l'internet.
41. Entre les exceptions à l'interdiction de blocage, de diminution de la vitesse et de discrimination du trafic Internet à l'article 3, paragraphe 3, du règlement, il existe en effet au point b) la possibilité pour les FAI d'intervenir sur le trafic Internet afin de « *préserver l'intégrité et la sûreté du réseau, des services fournis par l'intermédiaire de ce réseau et des équipements terminaux des utilisateurs finals* ».
42. Concrètement, l'IBPT a envoyé par e-mail le 9 avril 2018 un document de consultation à une série de grands fournisseurs de télécommunications et de FAI belges, en leur demandant d'y répondre pour le 30 avril 2018 au plus tard.
43. Les informations collectées via cette enquête seront utilisées par l'ENISA afin d'élaborer un document présentant une vue d'ensemble globale de la manière dont ces exceptions sont appliquées, des bonnes pratiques à ce niveau, des défis, etc.

3.2. Contrôle du « zero rating »

44. Le « zero rating » est une pratique via laquelle un fournisseur de services Internet ne comptabilise pas le trafic de données d'une application spécifique ou d'une catégorie spécifique d'applications pour une limite d'utilisation des données. Par conséquent, les données sont gratuites pour cette application spécifique ou cette catégorie spécifique d'applications.
45. En ce qui concerne cette pratique, qui est considérée comme liée à l'accès à un internet ouvert (bien qu'elle ne soit pas réglée explicitement dans le règlement 2015/2120), l'IBPT a principalement développé les activités suivantes.

3.2.1. Monitoring des offres Tuttimus, Mobilus, Minimus et Bizz de Proximus

46. Comme indiqué dans le rapport annuel précédent de l'IBPT, Proximus a lancé, le 17 octobre 2016, une nouvelle gamme de produits, intégrant une forme de « zero rating ». Il s'agissait de quatre nouvelles offres :
- deux pour les clients résidentiels (Tuttimus, une offre 4-Play, et Mobilus, une offre résidentielle postpaid pour les communications mobiles) et
 - deux pour les (petits) utilisateurs non résidentiels (Bizz All-In, une offre conjointe de services de téléphonie, de services d'accès à Internet et de services qui y sont liés¹², avec la possibilité, moyennant le paiement d'un surcoût, de prendre une version comprenant Proximus TV, et Bizz-Mobile, une offre standalone pour les communications mobiles).
47. Au cours de la période concernée, la gamme de produits en question destinée aux clients résidentiels a été élargie avec une offre 3-Play. En novembre 2017, Proximus a en effet lancé l'offre Minimus, regroupant l'internet, la télévision et un (ou plusieurs, sur demande) abonnement(s) GSM.
48. Dans le cadre de Minimus aussi, les clients ont bénéficié du « zero rating » pour une application favorite qu'ils pouvaient choisir dans une liste de 6 applications possibles : Facebook, WhatsApp, Snapchat, Instagram, Twitter ou Pokemon Go. En l'absence de choix, c'est l'application de WhatsApp qui était cette fois retenue de manière standard pour bénéficier du « zero rating ». Il s'agissait aussi, depuis juillet 2017, de l'application standard pour les nouveaux clients dans les autres offres lancées précédemment et intégrant le « zero rating ».
49. Le volume de données mobiles compris dans le forfait a été augmenté dans toutes les offres à partir du 1^{er} août 2017. Les augmentations se présentaient de la manière suivante dans les offres standard¹³ :

¹² Stockage sur le cloud, adresses e-mail au nom de l'entreprise et un nom de domaine .be.

¹³ Au moment de l'augmentation tarifaire, l'IBPT a comptabilisé 63 plans tarifaires possibles sur la page de détails du site Internet de Proximus, mais retient, pour la clarté du présent rapport, les

	Standalone et Minimus		Packs Tuttimus	
	Jusqu'au 31/07/17	À partir du 01/08/17	Jusqu'au 31/07/17	À partir du 01/08/17
Mobilus S	1 GB	1,5 GB	2 GB	3 GB
Mobilus M	3 GB	5 GB	5 GB	10 GB
Mobilus L	8 GB	10 GB	10 GB	20 GB

Tableau 1 : augmentations du volume de données mobiles compris dans les offres résidentielles standard de Proximus, incluant le « zero rating » (source : réponse de Proximus au questionnaire de l'IBPT du 1^{er} mars 2018)

Standalone & Packs¹⁴		
	Jusqu'au 31/07/17	À partir du 01/08/17
Bizz Mobile S	1 GB	1,5 GB
Bizz Mobile M	3 GB	5 GB
Bizz Mobile L	8 GB	10 GB
Bizz Mobile XL	12 GB	20 GB

Tableau 2 : augmentations du volume de données mobiles compris dans les offres non résidentielles standard de Proximus, incluant le « zero rating » (source : réponse de Proximus au questionnaire de l'IBPT du 1^{er} mars 2018, complétée par l'IBPT en ce qui concerne Bizz Mobile S)

50. Ces augmentations du volume compris s'accompagnaient aussi dans la grande majorité des cas d'une augmentation tarifaire, se présentant comme suit pour les offres (standard) mentionnées ci-dessus :

valeurs dans les offres standard, donc dans les grandes lignes les offres sans les services optionnels (comme le full control, Netflix compris, call connect, etc.), les services desquels l'on peut se désinscrire (comme Proximus TV, dans une offre Tuttimus sans l'offre TV) et sans les formules comprenant aussi le paiement échelonné d'un smartphone.

¹⁴ Sauf Bizz Mobile S, qui n'est pas proposé sous forme de pack.

	Standalone et Minimus		Packs Tuttimus	
	Jusqu'au 31/07/17	À partir du 01/08/17	Jusqu'au 31/07/17	À partir du 01/08/17
Mobilus S	15 €	15,99 €	81 €	82,99 €
Mobilus M	25 €	26,99 €	92 €	93,99 €
Mobilus L	40 €	42,99 €	103 €	107,99 €

Tableau 3 : Comparaison des prix, TVA comprise, dans les offres résidentielles standard de Proximus, incluant le « zero rating » (source : site Internet de Proximus)

Standalone & Packs¹⁵		
	Jusqu'au 31/07/17	À partir du 01/08/17
Bizz Mobile S	12 €	13 €
Bizz Mobile M	21 €	23 €
Bizz Mobile L	36 €	39 €
Bizz Mobile XL	56 €	56 €

Tableau 4 : Comparaison des prix, hors TVA, dans les offres non résidentielles standard de Proximus, incluant le « zero rating » (source : site Internet de Proximus)

51. Pour les offres Minimus, lancées après le 1^{er} août 2017, les valeurs concernées se présentaient de la manière suivante :

Variante	Prix (TVA comprise)
Minimus 1,5 GB	82,94 €
Minimus 5 GB	93,49 €
Minimus 10 GB	107,94 €

¹⁵ Sauf Bizz Mobile S, qui n'est pas proposé sous forme de pack.

Tableau 5 : Prix, TVA comprise, et volume compris dans les offres Minimus standard de Proximus (source : site Internet de Proximus)

52. Comme indiqué dans le rapport concernant les offres Tuttimus, Mobilus et Bizz, [publié le 30 janvier 2017](#)¹⁶, l'IBPT a continué à surveiller les chiffres concernant les offres de Proximus et l'utilisation des applications, en vue d'une éventuelle intervention si cela s'avérait nécessaire.
53. En juin 2017, l'IBPT a obtenu dans ce cadre une première mise à jour concernant les chiffres, déjà demandés à Proximus dans le passé.
54. Environ un an après le lancement de ses offres Tuttimus et Mobilus, Proximus a également publié dans la presse¹⁷ un bilan concernant certains aspects du « zero rating » dans ces offres¹⁸. Proximus a notamment rendu publiques les informations suivantes :
- Facebook est de loin l'application favorite choisie la plus souvent ;
 - Après Facebook, suivent WhatsApp, Snapchat, Instagram, Pokemon et Twitter ;
 - Fin juin 2017, 255.000 clients utilisaient Tuttimus ou une offre non résidentielle Bizz All-in.
55. En mars 2018, l'IBPT a envoyé une nouvelle demande d'actualisation des chiffres et des faits (au vu du lancement de l'offre Minimus entre-temps) à Proximus, ainsi qu'une série de nouvelles questions, comme par exemple le pourcentage mensuel du trafic de données mobiles global bénéficiant du « zero rating » depuis octobre 2016 et le pourcentage mensuel du trafic de données mobiles de clients d'offres appliquant le « zero rating » ayant bénéficié du « zero rating ».
56. Proximus a répondu à ces questions dans un courrier confidentiel du 20 avril 2018.
57. Sur la base des tendances ressortant des chiffres et des faits obtenus (parmi lesquels les pourcentages concernant la part du volume de données mobiles compris restant en moyenne inutilisée dans les offres concernées, le nombre de dépassements du volume compris dans le forfait, ainsi que la part relative du trafic bénéficiant du « zero rating » dans le trafic mobile total sur le réseau de Proximus), l'IBPT a constaté que sa conclusion précédente pouvait être maintenue, à savoir que l'impact du « zero rating » n'avait pas une ampleur de nature à réduire dans les faits le choix des utilisateurs finals.

¹⁶ Voir <http://www.bipt.be/fr/operateurs/telecom/protection-des-consommateurs/lanalyse-de-libpt-du-zero-rating-dapplications-dans-les-offres-de-proximus>

¹⁷ Voir par exemple la revue spécialisée Data News : « Facebook veruit het populairst voor gratis data bij Proximus. »

¹⁸ L'IBPT en a déduit qu'il s'agissait de tendances jusque fin juin 2017.

3.2.2. Avis concernant le « projet pilote My Apps Space » de Proximus

58. Comme décrit dans le précédent rapport de l'IBPT concernant la neutralité de l'internet, Proximus a indiqué, le 27 mars 2017, qu'elle lancerait un « projet pilote » concernant les données mobiles sponsorisées.
59. Le sponsoring s'effectuait de la manière suivante : après le téléchargement d'une application de Proximus (l'application « My Apps Space »), certains utilisateurs de Proximus¹⁹ pouvaient activer des applications de six entreprises participantes qui n'étaient pas facturées (initialement) sur leur forfait de consommation de données mobiles, étant donné que l'entreprise participante payait la consommation de données sur son application à la place de l'utilisateur. Six « sponsors » y ont participé : deux banques (BNP Paribas Fortis et ING), la chaîne de supermarchés Delhaize, l'entreprise de recrutement StepStone, le fournisseur de gaz et d'électricité Luminus et Takeaway.com, une plateforme de livraison de repas à domicile.
60. En mai 2017, l'IBPT a reçu des données de Proximus (par exemple le nombre de clients invités, le nombre de clients ayant effectivement donné suite à une invitation, les applications participantes activées par cette dernière catégorie d'utilisateurs, le prix standard d'un « contrat de sponsoring » standard...). Ensuite, l'IBPT a continué à étudier le cas en interne.
61. Par la suite et avant que l'IBPT n'ait pu demander des chiffres et des faits actualisés à Proximus et lui donner la possibilité de commenter, le cas échéant, d'éventuelles nouvelles constatations de l'IBPT, le projet a été arrêté à l'initiative de Proximus même le 21 novembre 2017.
62. Dans le cadre de la réponse du ministre des Télécommunications et de l'Agenda numérique, Alexander De Croo, du 6 mars 2018 à une question parlementaire orale du membre de la Chambre des représentants de Belgique, madame Karine Lalieux, l'IBPT a formulé, le 25 avril 2018, en vertu de l'article 14, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges un [avis concernant l'évaluation du projet pilote My Apps Space de Proximus à la lumière du règlement \(UE\) 2015/2120 en matière de neutralité de l'Internet](#)²⁰, en réponse à la demande de la présidente de la commission Infrastructure de la Chambre des représentants de Belgique, madame Lalieux, de « poursuivre et compléter l'évaluation que [l'IBPT] avait commencée. »
63. Avec la réserve nécessaire concernant les droits de la défense et la collecte des faits et des chiffres, qui n'a pas pu être poursuivie, vu l'arrêt par Proximus, l'avis avançait dans les grandes lignes trois conclusions :

¹⁹ L'application « My Apps Space », telle que lancée le 24 mars 2017, était uniquement disponible pour Android.

²⁰ <http://www.bipt.be/fr/operateurs/telecom/protection-des-consommateurs/avis-du-conseil-de-libpt-du-25-avril-2018-concernant-levaluation-du-projet-pilote-my-apps-space-de-proximus-a-la-lumiere-du-reglement-ue-2015-2120-en-matiere-de-neutralite-de-linternet>

- Proximus semblait respecter l'interdiction de « discrimination technique » visée à l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2015/2120 : lorsque l'accès à l'internet n'était plus possible en raison de l'épuisement du forfait, les applications « zero rating » n'étaient plus accessibles non plus.
- En outre, une analyse multifactorielle théorique (pour le trafic sous le plafond de données) a également été développée, comme recommandée par l'ORECE, où :
 - d'une part, l'accent était mis sur la nécessité d'un impact concret, suffisamment important sur les droits visés à l'article 3, paragraphe 1^{er}, du règlement inhérent aux lignes directrices de l'ORECE. L'IBPT a considéré à ce sujet que sur la base des chiffres et des faits dont il disposait dans les premiers mois après le lancement du projet pilote, il n'était pas possible de dire que les chiffres étaient d'un ordre de grandeur tel (par rapport au nombre total d'abonnés à la large bande mobile relevant du périmètre de My Apps Space) que l'on puisse dire que l'impact du « zero rating » avait une ampleur de nature à réduire dans les faits le choix des utilisateurs finals. Ensuite et avant que l'IBPT n'ait pu demander des chiffres à Proximus, le projet a été arrêté à l'initiative de Proximus.
 - d'autre part, quelques préoccupations ont été traitées, comme les éventuels risques de contournement de l'objectif de promotion de l'innovation du règlement²¹, et, au vu d'études [pour la Commission européenne](#) et [pour la FCC](#)²², de discrimination dans la tarification et de sponsoring d'applications propres.
- La limitation du sponsoring à la consommation en Belgique était à première vue contraire au principe de l'itinérance aux tarifs nationaux (« Roam like at home ») en vigueur depuis le 15 juin 2017 mais, vu les premières constatations sur le plan de la neutralité de l'internet, la gestion des priorités sur le plan de l'itinérance²³ et ensuite l'arrêt spontané par Proximus même, cet aspect du programme de sponsoring n'a pas été communiqué à Proximus dans une lettre de mise en demeure ou une procédure d'infraction formelle, de sorte que cette dernière n'a pas non plus pu y réagir, dans le respect de ses droits de défense.

64. L'IBPT a dès lors conclu son avis en notant que pour les motifs précités, celui-ci **ne donnait lieu à aucun droit ni conclusion définitive.**

3.2.3. Discussions et point de vue concernant le « zero rating » (à développer) d'une application de service à la clientèle comportant également un programme de fidélité des clients

65. Au cours de la période concernée par le présent rapport, l'IBPT a été approché à plusieurs reprises par des FAI ayant des questions concernant la conformité de leurs projets par rapport aux principes du règlement et des lignes directrices de l'ORECE.

²¹ Si Proximus fixait, par exemple, un prix de sponsoring trop élevé, cela pourrait entraîner une situation où Proximus n'attirerait que des valeurs sûres avec un accès suffisant aux fonds parmi les CAP pour son My Apps Space. Cela risquerait de compromettre la capacité innovatrice des applications proposées par des entreprises plus petites et (en principe) moins prospères.

²² Voir l'encadré 1, p. 9 de l'avis.

²³ Voir notamment [l'amende imposée à Lycamobile](#) et les décisions de l'IBPT concernant les demandes d'application du mécanisme de viabilité par [Nethys](#) et [Mundio Mobile](#).

66. L'IBPT apprécie une telle approche proactive. Bien que le règlement (UE) 2015/2120 et les lignes directrices de l'ORECE ne prescrivent pas d'approbation et/ou de screening ex ante par l'ARN, l'IBPT souhaite souligner qu'il est favorable à un contact proactif entre le régulateur et chaque opérateur avant le lancement de nouvelles offres ou pratiques commerciales, en particulier lorsque les lancements soulèvent des questions importantes et prioritaires au niveau politique et réglementaire, comme le « zero rating ». Cela permet aux deux parties de préparer les questions éventuelles dans le cadre d'un lancement et d'éviter un éventuel constat d'infraction, qui peut entraîner des mesures supplémentaires, comme l'adaptation ou le retrait de l'offre, voire une amende.

67. L'IBPT a ainsi été approché par un FAI l'interrogeant essentiellement sur la relation entre

- d'une part, le point 34 et surtout un élément du point 35 des lignes directrices de l'ORECE²⁴, qui indique en substance que la possibilité pour un utilisateur final de joindre le service clientèle du FAI, lorsqu'il a atteint sa limite d'utilisation des données, afin de commander un volume de données supplémentaires, n'est pour ainsi dire pas de nature à limiter les droits des utilisateurs finals à un accès à un internet ouvert, visé à l'article 3, paragraphe 1^{er}, du règlement ; et
- d'autre part, un élément du point 55 des lignes directrices de l'ORECE, qui mentionne comme exemple d'infraction manifeste à l'interdiction de discrimination du trafic Internet à l'article 3, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement, le fait de laisser encore passer du trafic bénéficiant du « zero rating », alors que le trafic restant est bloqué²⁵.

68. Dans le cas en question, le FAI souhaitait appliquer entièrement le « zero rating » à son application de service à la clientèle, qui présentait en effet une fonction de recharge, telle que visée au point 35 des lignes directrices de l'ORECE.

²⁴ « 34. En ce qui concerne les caractéristiques des services d'accès à l'internet, s'accorder sur les tarifs de volumes de données et les débits spécifiques du service d'accès à l'internet ne représenterait pas une limitation de l'exercice des droits des utilisateurs finals (voir le considérant 7). L'ORECE considère que les droits des utilisateurs finals ne seront probablement pas affectés du moins lorsque les caractéristiques relatives au volume de données et au débit sont appliquées de manière 'agnostique' (s'appliquant de la même manière à toutes les applications).

35. Sont probablement acceptables les exemples de pratiques commerciales suivants :

- [...]
- la capacité pour un utilisateur final d'accéder au service client du FAI lorsque sa limite d'utilisation des données est atteinte afin d'acheter un accès à un volume de données supplémentaires. »

²⁵ « 55. Un accord ou une pratique impliquant une discrimination technique constituerait un traitement inégal incompatible avec l'article 3(3).

C'est particulièrement le cas pour les exemples suivants :

- [...]
- Une offre de zero rating dans laquelle toutes les applications sont bloquées (ou ralenties) une fois la limite d'utilisation des données atteinte, à l'exception de l'application ou des applications faisant l'objet du zero rating, étant donné que cela violerait l'article 3(3), premier (et troisième) alinéa. »

69. L'IBPT a toutefois noté lors des discussions que d'autres fonctionnalités étaient également présentes dans l'application de service clientèle prévue, comme une fonction permettant d'échanger des points de fidélité auprès du FAI même (entre autres pour acheter des smartphones dans le magasin du FAI) ou auprès de partenaires extérieurs du FAI, vendant des produits de détail.
70. L'IBPT a ce faisant estimé que le fait (d'envisager) de laisser passer le trafic pour cette fonctionnalité une fois le forfait épuisé, tout en bloquant simultanément un trafic similaire vers des sites où d'autres réductions en ligne peuvent être activés, constituait un traitement inégal du même trafic et donc une discrimination du trafic Internet sur la base des applications ou services proposés, ce qui n'est pas permis par l'article 3, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, du règlement.
71. Le fait que la recharge soit autorisée au point 35 des lignes directrices de l'ORECE une fois la limite d'utilisation des données atteinte ne signifie en effet pas selon l'IBPT que l'ORECE ait renoncé à l'application du principe d'égalité du traitement du trafic Internet du règlement (UE) 2015/2120 une fois la limite d'utilisation des données atteinte, au contraire. Pour une recharge, le FAI peut uniquement fournir au client la recharge demandée, de sorte que ce service ou cette fonctionnalité n'est pas en concurrence avec d'autres services proposés via Internet. Pour les programmes de fidélité par contre, qui sont (parfois uniquement) proposés en ligne²⁶, une telle concurrence existe bel et bien et l'interdiction de discrimination technique du trafic Internet, telle qu'expliquée au point 55, reste, en l'absence de motivations objectives justifiant une différence de traitement²⁷ par le FAI, d'application dans son intégralité.
72. L'IBPT a dès lors interpellé à plusieurs reprises le FAI concerné afin :
- de fournir, pour chacune des fonctionnalités de l'application (en dehors de la fonctionnalité de « recharge » qui relève déjà du point 35 des lignes directrices de l'ORECE mentionné ci-dessus), une motivation qui justifie une exception au principe d'égalité de traitement du trafic Internet ; et
 - d'explorer l'idée de prévoir pour les fonctionnalités de l'application pour lesquelles aucune justification n'a été fournie (ou qui serait acceptée par l'IBPT) une URL distincte ne laissant pas passer le trafic une fois le forfait épuisé.

²⁶ Donc plus en combinaison avec une carte de fidélité physique.

²⁷ Voir la combinaison des points 49 et 51 des lignes directrices de l'ORECE :

« 49. Un principe de base du règlement porte sur la gestion du trafic et prévoit l'obligation pour les FAI de traiter de façon égale l'ensemble du trafic dans le cadre de la fourniture d'un service d'accès à l'internet. [...] »

51. Lorsqu'elles évaluent si un FAI se conforme à ce principe, les ARN devraient appliquer une évaluation en deux étapes :

- dans un premier temps, elles devraient évaluer si l'intégralité du trafic est traitée de façon égale.
- dans un second temps, elles devraient évaluer si les situations sont comparables ou non, et s'il existe des raisons objectives qui pourraient justifier une différence de traitement de situations différentes (en vertu du deuxième alinéa de l'article 3(3) – voir les paragraphes 57 à 75 ci-dessous). »

73. Le FAI concerné n'a pas soumis de motivations pertinentes à l'IBPT (et n'a pas non plus mentionné le développement IT suggéré), après quoi l'IBPT a confirmé qu'il ne pouvait pas approuver à 100 % l'intention du FAI concerné d'appliquer le « zero rating » pour l'entièreté de l'application de service clientèle concernée.

3.2.4. Discussion et point de vue vis-à-vis du « zero rating » en cas d'itinérance dans des pays où le principe de l'itinérance aux tarifs nationaux est d'application

74. En prévision de l'introduction du principe d'itinérance aux tarifs nationaux le 15 juin 2017, l'IBPT a répondu à une question d'un FAI concernant la manière dont le « zero rating » doit être appliqué en cas d'itinérance d'un client qui peut bénéficier d'une telle offre dans un pays où ce principe s'applique.

75. Dans la réponse à cette question, l'IBPT a notamment avancé ce qui suit :

- Les offres concernées pouvaient être considérées comme une « formule tarifaire non limitée », sur la base des informations dont disposait l'IBPT. Cela signifie qu'une politique d'utilisation équitable pourrait être appliquée sous la forme d'une limitation du volume.
- Étant donné qu'à partir du 15/06/2017, le tarif national sera appliqué, l'utilisation de ces offres d'itinérance dans l'UE devra être traitée comme une utilisation nationale. Cela vaut aussi pour le « zero rating », l'IBPT renvoyant en particulier à la partie suivante de la définition du prix de détail national à l'article 2, § 2, r), du règlement sur l'itinérance : *« lorsqu'il n'existe pas de tarif unitaire de détail spécifique au niveau national, le prix de détail national est réputé être basé sur une tarification identique à celle qui s'applique au client pour des données consommées dans l'État membre de ce client ».*

3.3. Plaintes concernant le respect du règlement 2015/2120

76. L'IBPT même n'a reçu que deux plaintes, ou deux expressions de mécontentement du moins, concernant le respect du règlement 2015/2120²⁸.
77. L'IBPT a également transmis sa contribution concernant une plainte envoyée par le service de médiation pour les télécommunications pour avis.

3.3.1. Plaintes concernant le « zero rating » chez Proximus

a) Contributions concernant une plainte vis-à-vis du « zero rating » de l'application favorite dans les offres Tuttimus de Proximus

78. Fin décembre 2017, l'IBPT a transmis, à la demande du service de médiation pour les télécommunications, sa contribution dans le cadre d'une plainte d'un citoyen vis-à-vis du « zero rating » de l'application favorite dans l'offre Tuttimus décrite ci-dessus de Proximus. La question ou la plainte de l'intéressé consistait à déterminer si Proximus ne devait pas traiter toutes les applications et toutes les données de la même manière en vertu des règles de neutralité de l'internet.
79. Dans sa réponse au service de médiation, l'IBPT a expliqué comment il était arrivé à ses conclusions dans son rapport (déjà mentionné ci-dessus) concernant l'analyse du « zero rating » d'applications dans les offres de Proximus.
80. La contribution mentionnait en outre que le contrôle de l'IBPT avait montré que Proximus ne traitait pas de manière discriminatoire l'application favorite, en ce sens que cette application ne pourrait pas être utilisée si le volume de données compris dans le forfait était épuisé. L'IBPT a également mentionné que rien n'indiquait non plus que Proximus traitait le trafic vers cette application à une vitesse ou avec une qualité supérieure par rapport à un autre trafic Internet.
81. En ce qui concerne le traitement tarifaire de l'application favorite, l'IBPT a avancé le fait que, dans le rapport mentionné, il avait effectué une analyse recommandée dans les lignes directrices de l'ORECE et qu'il était arrivé à la fin de celle-ci à la conclusion qu'il n'y avait actuellement pas d'éléments indiquant que le « zero rating » d'applications chez Proximus compromettrait les droits des utilisateurs d'Internet de consulter librement des informations et des contenus, de les diffuser et d'utiliser et de fournir des applications et des services de leur choix, ce qui constituait la pierre d'angle du règlement.

²⁸ L'IBPT n'est pas une instance qui traite des plaintes individuelles. Il reçoit toutefois des notifications, sur lesquelles il base (notamment) ses décisions d'intervenir pour résoudre des manquements structurels sur le marché vis-à-vis de la législation et des intérêts que doit poursuivre l'IBPT.

b) Plainte du développeur d'une application de chat vis-à-vis du « zero rating » de WhatsApp dans les offres Tuttimus, Minimus et Mobilus

82. Dans une plainte directe envoyée à l'IBPT, le développeur d'une application de chat a demandé de revoir le rapport de l'IBPT susmentionné.
83. Le plaignant avait lui-même développé une application de chat, mais se plaignait du fait qu'il est bien moins cher d'utiliser Whatsapp, parce que Proximus propose des abonnements où Whatsapp peut utiliser bien plus de données mobiles et donc peut offrir plus via le réseau mobile. Pour ce fournisseur d'application et de contenu, cela ne représentait pas un problème de payer plus, parce que, comme Whatsapp ou Messenger, il enverrait plus ou moins de trafic pour le FAI, mais l'intéressé estimait ennuyeux et déloyal qu'un FAI comme Proximus traite différemment des applications de chat. Le plaignant a également consulté l'IBPT quant à la forme de collaboration entre Proximus et Whatsapp permettant à Whatsapp d'être choisie comme application favorite et a conclu qu'il était impossible pour lui de concurrencer WhatsApp (principalement) dans la situation actuelle.
84. Dans sa réponse, l'IBPT a avant tout noté que l'application favorite que choisit un client Tuttimus ou Mobilus n'est pas nécessairement une application de chat. Ensuite, l'IBPT a souligné le fait que dans les offres de Proximus qui bénéficient du « zero rating », l'on donne suffisamment de volume de données pour utiliser et proposer des applications qui ne bénéficient pas du « zero rating » et que l'IBPT, bien qu'il réexamine régulièrement la situation, n'avait pas encore rencontré d'éléments suggérant qu'il était nécessaire de revoir les conclusions du rapport de début 2017.
85. En réponse à la question relative à la collaboration entre Proximus et WhatsApp, l'IBPT a indiqué que Proximus avait répondu à l'IBPT que la sélection des applications favorites se basait sur une enquête concernant les préférences des clients, et non sur les souhaits d'un (ou de plusieurs) fournisseur(s) d'applications.

3.3.2. Plainte concernant l'absence de liberté de choix du modem

86. L'IBPT a reçu une plainte d'un utilisateur concernant l'utilisation obligatoire du modem flybox dans l'offre easy internet @home d'Orange. L'IBPT a demandé plus d'informations à ce sujet à Orange en ce qui concerne ces restrictions et est en train de traiter le dossier.

Chapitre 4 Conclusion

87. Dans ce deuxième rapport annuel concernant la surveillance exercée sur la neutralité de l'internet, l'IBPT a dans un premier temps décrit les évolutions en Belgique au niveau des mesures qui ont été pris dans le large domaine de l'accès à l'internet ouvert.
88. Au niveau de la transparence des vitesses Internet large bande, le 2 mai 2017, l'IBPT a clôturé le processus qui a conduit à une nouvelle décision de l'IBPT concernant la communication de la vitesse d'une connexion large bande fixe ou mobile, qui mettait en conformité une décision précédente de l'IBPT concernant les vitesses Internet par rapport aux exigences du règlement.
89. Le « zero rating » a été surveillé entre le 1^{er} mai 2017 et le 30 avril 2018, sans qu'il n'apparaisse de raison d'intervenir.
90. À la fin de la période sur laquelle porte le présent rapport, l'IBPT a à nouveau collecté des informations détaillées sur l'utilisation du DPI (« Deep Packet Inspection ») auprès des principaux opérateurs de réseau en Belgique. L'analyse de celles-ci sera poursuivie lorsque cela s'avère nécessaire, cette fois-ci en tenant compte de l'entrée en vigueur du RGPD.
91. L'IBPT n'a noté que quelques plaintes concernant la neutralité de l'internet et y a répondu, conformément au cadre légal et aux lignes directrices de l'ORECE.
92. Globalement, l'IBPT estime qu'il n'y a pas de grands motifs d'inquiétude en Belgique sur le plan de l'accès à l'internet ouvert : aucun cas de blocages de services ou d'applications dans le réseau n'a été constaté et, au niveau des possibilités de choix des utilisateurs finals, les volumes de données mobiles comprises dans les offres des FAI ne font qu'augmenter, afin de répondre à la croissance du trafic de données mobiles.

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Jack Hamande
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil