



Institut belge des services postaux
et des télécommunications

**Communication de l'IBPT
du 21 février 2022
concernant les lignes directrices
sur
l'offre d'internet « illimité »**

TABLE DES MATIÈRES

1. Problématique	3
1.1. Offre croissante d'internet « illimité »	3
1.2. Illimité moyennant une « utilisation raisonnable »	3
1.3. Plaintes des utilisateurs finals.....	4
1.4. Un grand nombre d'utilisateurs subissent les conséquences d'une FUP	5
2. Étapes préalables.....	6
3. Analyse et attentes de l'IBPT	7
3.1. Utilisation d'une FUP	7
3.2. Bonnes pratiques	8
3.3. Dépassement des seuils prévu par la FUP	9
3.4. Transparence	10
3.4.1 Localisation de l'explication	11
3.4.2 Contenu de l'explication	11
3.4.3 Clarté et intelligibilité de l'explication	12
4. Impact sur les pratiques commerciales et les conditions contractuelles.....	13
5. Conclusion.....	14

1. Problématique

1.1. Offre croissante d'internet « illimité »

1. Les opérateurs de réseaux mobiles commercialisent aujourd'hui de plus en plus d'offres dont le message principal est que les utilisateurs finals peuvent profiter d'une consommation de données « illimitée ». De tels produits sont également proposés par des opérateurs mobiles virtuels.
2. La plupart des fournisseurs de services d'accès à l'internet (FAI) fixe sur le marché belge offrent également un accès à internet en position déterminée, offrant aux utilisateurs finals un internet « illimité » (en termes de volume) ou du moins laissent entendre qu'ils peuvent utiliser l'internet sans limitation de volume.

1.2. Illimité moyennant une « utilisation raisonnable »

3. Sur la base d'une enquête menée auprès des fournisseurs de services d'accès à l'internet (tant fixe que mobile) qui desservent la majorité des utilisateurs finals sur le marché belge au cours du troisième trimestre de 2020, l'IBPT constate que les offres d'internet « illimité » sur le marché belge sont généralement accompagnées d'une clause d'utilisation raisonnable (« Fair Use Policy » ou « FUP ») ou d'une forme de limitation du volume.
4. Au niveau technico-opérationnel, une FUP est dictée par le fait que chaque réseau contient un goulot d'étranglement où converge le trafic de tous les clients. La capacité disponible en ce point détermine la capacité que les clients connectés doivent partager entre eux. De ce point de vue, il incombe aux opérateurs de réseau, d'une part, d'augmenter la capacité de leur réseau de manière à ce que leurs clients puissent bénéficier de services modernes et de qualité tels que la VoIP, la télévision en ligne, l'IPTV, la VoD... et, d'autre part, de veiller à ce que tous les clients puissent bénéficier de cette capacité de manière égale. Une politique d'utilisation raisonnable permet aux opérateurs de s'acquitter de cette dernière tâche.
5. Une FUP peut être mise en œuvre de manière proactive ou suite à une intervention après des plaintes. Dans le premier cas, le gestionnaire de réseau détermine à l'avance les mesures à prendre en cas de dépassement d'un seuil donné. Dans le second cas, l'opérateur se réserve le droit d'intervenir sur le trafic des clients, si la consommation de ces derniers entrave la consommation normale des autres clients. De cette manière, les opérateurs garantissent que tous les clients peuvent utiliser leur part proportionnelle de la capacité.
6. Parmi les fournisseurs de services d'accès à l'internet interrogés, l'IBPT en a trouvé un (ayant un réseau en position déterminée) dont le volume de données autorisé était effectivement illimité. Cela s'appliquait également aux clients d'un autre fournisseur de services d'accès à l'internet qui utilisait le réseau du premier FAI.
7. En ce qui concerne les produits fixes des autres fournisseurs de services d'accès à l'internet, les seuils à partir desquels la FUP entrait en vigueur - au moment de l'enquête - variaient entre 500 Go et 3 To. Certaines FUP étaient uniquement d'application lors des heures de pointe. La plupart du temps, une limitation du débit était appliquée à partir de l'atteinte du seuil ; aucun coût supplémentaire n'était facturé pour la navigation après l'atteinte de la limite prévue dans la FUP. Dans un cas, l'utilisateur final pouvait acheter un volume supplémentaire pour 5 € par mois, après quoi un plus grand volume de données que prévu était d'application dans l'offre de base. Dans un autre cas, après avoir dépassé la limite de la FUP, l'utilisateur final pouvait ajouter gratuitement des paquets de données supplémentaires.

8. En ce qui concerne les produits mobiles, la valeur du seuil des FUP analysées oscillait entre 20 et 40 Go. Dans le cadre d'un produit convergent, le seuil de la FUP de la composante mobile du produit dépassait 40 Go (à savoir 100 Go), à répartir toutefois sur plusieurs cartes SIM. Dans un produit pour lequel le zero rating était applicable une FUP s'applique aux applications offertes dans le cadre du zero rating, qui entrait en vigueur à partir d'une consommation de 25 ou 40 Go sur ces applications¹. Pour tous opérateurs, la vitesse est limitée à 512 Kbps lorsque la FUP est dépassée, sans autres frais. Un opérateur offre la possibilité d'acheter une recharge.
9. Pour l'utilisation au sein de l'UE (itinérance), tous les opérateurs fixent des règles différentes de celles applicables à l'utilisation nationale. Le règlement sur l'itinérance² permet que des coûts soient facturés au client après le dépassement de la FUP spécifique applicable à l'itinérance.

1.3. Plaintes des utilisateurs finals

10. Dans la discussion thématique « Frais de données en Belgique et à l'étranger » de son [rapport annuel 2019](#) (Chapitre 11), le Service de médiation pour les télécommunications se penche également sur l'évolution des offres d'internet « illimité ».
11. Le service de médiation fait plus particulièrement état de diverses plaintes, récurrentes d'année en année, d'utilisateurs de télécommunications qui déclarent avoir été trompés par des abonnements soi-disant illimités pour l'internet en position déterminée, plus précisément parce qu'une limitation semble bel et bien s'appliquer. Selon le service de médiation, l'un des facteurs qui contribuent à ces plaintes est que les plaignants « *faisaient confiance à des descriptions de service comme « illimité » et souscrivaient, dans ce cadre, un contrat pour un accès Internet via le réseau fixe, à prix fixe, pour une certaine vitesse d'utilisation, sans limitation.* » (Rapport annuel 2019 du Service de médiation pour les télécommunications, p. 92).
12. Le service de médiation cite également des exemples de surprises auxquelles ont été confrontés des utilisateurs finals de produits mobiles « illimités » et déclare à propos d'un exemple qu'il « *déplore ce manque de transparence de la part de l'opérateur, ainsi que la dénomination inadaptée et trompeuse des services.* » (idem, p. 88).
13. L'on peut donc conclure que les utilisateurs finals font souvent confiance aux descriptions de produits des opérateurs et, dans certains cas, sont surpris par les conséquences des limitations fixées au niveau du volume. Dans une enquête du service de médiation après la publication de son rapport annuel 2019 et après l'enquête de l'IBPT fin 2020 – début 2021, le service de médiation a précisé que la surprise des utilisateurs finals de plans tarifaires avec un internet « illimité » était liée à la réduction drastique de la vitesse de l'internet, après avoir atteint la « FUP ». Des plaintes déposées au cours du premier semestre de 2021 ont été citées à cet égard.

¹ Pour le trafic vers d'autres applications, contenus et services, un volume de 3 à 4 Go a été alloué, sans affirmation que ce volume était « illimité ».

² Voir en particulier l'article 6 sexies, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) n° 531/2012 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union.

1.4. Un grand nombre d'utilisateurs subissent les conséquences d'une FUP

14. Comme indiqué ci-dessus, l'IBPT a mené une étude auprès des fournisseurs de services d'accès à l'internet (mobile et fixe) qui desservent la grande majorité des utilisateurs finals sur le marché belge. Cette étude s'est déroulée plus précisément entre fin 2020 et début 2021 et a commencé par une demande d'informations. Par le biais de cette dernière, l'Institut demandait aux opérateurs d'énumérer leurs produits à « consommation illimitée » (avec indication de la FUP si applicable) et de fournir les chiffres sur la consommation de données effective ainsi que sur la part de clients ayant consommé, le cas échéant, plus que ce qui est prévu dans la FUP.
15. Les chiffres se rapportaient aux troisièmes trimestres de 2020 et 2019. Il était ainsi possible d'avoir des résultats sans les effets éventuels de la pandémie de Covid-19.
16. Sur la base des données obtenues, il est apparu que pour la majorité des produits mobiles (qu'ils fassent ou non partie d'une offre groupée convergente), **la FUP est dépassée par plus de 10 % des clients. Pour environ un tiers des produits mobiles, la FUP est dépassée par plus de 20 % des clients.**
17. En laissant de côté les valeurs extrêmes pour l'internet fixe, on peut dire qu'en général **moins de 2 % des clients de produits fixes dépassent la FUP.**

2. Étapes préalables

18. Un projet de lignes directrices a été discuté avec le SPF Économie, PME et Classes moyennes et le Service de médiation pour les télécommunications lors de réunions périodiques sur des questions liées aux consommateurs auxquelles l'IBPT participe.
19. Un projet de lignes directrices a été soumis pour consultation publique via le site Internet de l'IBPT du 14 juillet 2021 au 17 septembre 2021.
20. EDPnet, Test Achats, Orange Belgium, Telenet, Proximus, Flow Tech Industries et 13 citoyens ont réagi à la consultation. Ces lignes directrices tiennent compte des remarques reçues.
21. Le CSA , le Medienrat et le VRM ont eu l'occasion de formuler des remarques. Ces lignes directrices tiennent compte des remarques reçues.

3. Analyse et attentes de l'IBPT

3.1. Utilisation d'une FUP

22. Les offres de services d'accès à l'internet sont soumises aux règles et aux garanties prévues 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 et aux prix de détail pour les communications à l'intérieur de l'Union européenne réglementées et modifiant la directive 2002/22/CE et le règlement (UE) n° 531/2012 (ci-après : « le règlement (UE) 2015/2120 », « le règlement internet ouvert » ou abrégé « le règlement »).
23. Un droit fondamental du règlement internet ouvert est que « *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.* » (article 3, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2015/2120).
24. L'article 3.2. du règlement poursuit : « *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* » (l'IBPT souligne).
25. L'IBPT déduit premièrement des articles susmentionnés qu'un accord peut être conclu pour une limitation du volume de données.
26. Conclure des contrats sur une « utilisation raisonnable » n'est donc, en d'autres termes, pas interdit, mais, comme l'indiquent également les lignes directrices de l'ORECE concernant l'application du règlement relatif à un internet ouvert³, la liberté de conclure des contrats à ce sujet est limitée par les droits que l'article 3.1 du règlement octroie aux utilisateurs finals.
27. Deuxièmement, il est incontestable que les pratiques commerciales des fournisseurs de services d'accès à l'internet relèvent également du règlement internet ouvert.
- 28. L'IBPT considère dans ce cadre que l'utilisation de termes tels que « illimité » dans l'appellation ou le message principal d'un plan tarifaire (comme un slogan) constitue une pratique commerciale qui relève du règlement (UE) 2015/2120.**

³ Voir § 30 des [BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation](#) (ci-après les « lignes directrices de l'ORECE ») :

« 30. Article 3(2) clarifies that agreements between ISPs and end-users on commercial and technical conditions and the characteristics of IAS such as price, data volumes or speed, and any commercial practices conducted by ISPs are allowed, but shall not limit the exercise of the rights of end-users laid down in Article 3(1). »

(traduction libre : « L'article 3, paragraphe 2, précise que les accords entre les FAI 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 FAI ne peuvent pas limiter les droits des utilisateurs finals définis à l'article 3, paragraphe 1^{er}. »

29. Selon l'IBPT, il ne fait en effet aucun doute qu'une telle présentation des choses et communication d'un fournisseur de services d'accès à l'internet a une fin commerciale, à savoir attirer les utilisateurs finals qui sont intéressés par une utilisation intensive de l'internet, sans être gênés par une limitation du volume octroyé (sauf circonstances exceptionnelles comme une congestion).
30. De plus, l'IBPT estime que présenter des plans tarifaires comme « illimités » ou associer des plans tarifaires à ce genre de termes est en rapport avec l'exercice des droits des utilisateurs finals prévus à l'article 3.1 du règlement. Si une telle appellation ou un tel message principal est présenté sans lien correct avec ce que signifie en effet une utilisation de l'internet sans limitations pour un grand nombre d'utilisateurs finals, il est question selon l'IBPT d'une limitation du droit de l'utilisateur final, « par l'intermédiaire de leur service d'accès à l'internet », « d'accéder aux informations et aux contenus et de les diffuser » et « d'utiliser et de fournir des applications et des services », conformément à l'article 3.1 du règlement.
31. Selon la définition d'une politique (acceptable) d'« utilisation raisonnable », les fournisseurs, sur la base de l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement, sont au final également liés par des mesures en matière de transparence en vue de garantir un accès ouvert à l'internet⁴.

C'est pour ces raisons et sur cette base juridique que l'IBPT, dans les sections ci-dessous, expose un certain nombre de modalités auxquelles une politique d'« utilisation raisonnable » doit satisfaire lorsque le FAI utilise « illimité » ou des termes similaires dans sa présentation des choses et sa communication commerciale concernant un plan tarifaire.

3.2. Bonnes pratiques

32. L'IBPT estime qu'une portion suffisamment importante des clients qui ont souscrit un plan tarifaire avec l'internet « illimité » doivent avoir accès à l'internet sans restrictions.
33. Compte tenu de la fonction technico-opérationnelle d'une FUP (voir point 1.2 ci-dessus), l'IBPT avait estimé dans son document de consultation qu'un fournisseur de services d'accès à l'internet qui active sur une base mensuelle une FUP liée à un plan tarifaire « illimité » à l'égard de plus de 10 % des utilisateurs finals de ce plan tarifaire limite l'essence⁵ des droits de l'utilisateur final dont ces clients bénéficient. L'IBPT avait alors également objecté qu'un opérateur qui atteint ce seuil doit résoudre cela en augmentant le volume prévue dans sa FUP, afin que l'on puisse à nouveau retomber sous ce seuil des 10 %, ou en modifiant sa communication commerciale et les dispositions contractuelles afin de supprimer tout élément qui pourrait faire croire à une offre d'internet « illimité ». L'IBPT a toutefois décidé d'abandonner sa proposition initiale.

⁴ Des exigences de transparence similaires sont en outre applicables sur base de l'article 108, § 1^{er}, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

⁵ Voir à ce sujet les passages suivants du considérant 7 du règlement internet ouvert: « *Les autorités réglementaires nationales et les autres autorités compétentes devraient être habilitées à prendre des mesures à l'encontre d'accords ou de pratiques commerciales qui, en raison de leur ampleur, donnent lieu à des situations où le choix des utilisateurs finals est largement réduit dans les faits. [...] Les autorités réglementaires nationales et les autres autorités compétentes devraient être tenues, dans le cadre de leur mission de contrôle et de respect de la réglementation, d'intervenir lorsque les accords ou les pratiques commerciales auraient pour effet de porter atteinte à l'essence des droits des utilisateurs finals.* »

34. Au lieu de cela, l'IBPT souhaite greffer la politique d'« utilisation raisonnable » à un volume de données à l'échelle du secteur comme norme minimale pour l'utilisation de la dénomination « internet illimité », ainsi qu'une communication transparente. Ce nouveau point de vue a été établi après une analyse plus approfondie réalisée par l'IBPT de l'évolution de l'offre de produits, de la consommation effective des clients de certaines offres et des réactions des parties prenantes au projet de lignes directrices. L'utilisation de seuils minimaux à l'échelle du secteur entraînera de toute façon une charge administrative et opérationnelle moindre par rapport à l'option consistant à contrôler la consommation réelle d'internet des clients pour s'assurer que moins de 10 % des utilisateurs finals dépassent le seuil. En outre, un seuil minimal à l'échelle du secteur permet à l'IBPT d'intervenir de manière proactive en cas de consommation croissante, plutôt qu'après la constatation des volumes effectivement consommés. Cette proposition a pour avantage supplémentaire l'utilisation d'un seuil clair et uniforme par tous les opérateurs, de sorte que les clients finals peuvent comparer facilement les différentes offres « illimitées ». Tout cela rend cette solution facile et claire.
35. Les seuils minimaux pour le trafic internet sont fixés à **300 Go par mois pour l'internet mobile et 3 To par mois pour l'internet fixe**. Les 3 To par mois sont conformes aux pratiques actuelles du marché de la majorité des opérateurs. Il était déjà ressorti de l'analyse initiale que seule une très petite minorité des clients dépasse ce seuil. Le seuil minimal pour l'internet mobile est basé sur une analyse plus approfondie de la consommation effective. Ce seuil minimal aussi est dépassé par un nombre très limité de clients.
36. L'IBPT est conscient qu'à la lumière de l'offre de produits en évolution rapide où les limites de données sont régulièrement adaptées, la solution choisie comporte un risque. Ainsi, il est possible que le seuil initialement proposé ne soit plus représentatif à un moment donné⁶. C'est pourquoi l'IBPT surveillera annuellement les seuils minimaux et les adaptera le cas échéant.

3.3. Dépassement des seuils prévu par la FUP

37. Une politique d'« utilisation raisonnable » pourrait avoir pour conséquence que l'accès à l'internet soit bloqué une fois qu'un certain quota prédéfini est atteint.
38. L'IBPT estime cependant qu'il n'est pas approprié d'utiliser une telle politique pour le trafic internet national dans le cadre d'un plan tarifaire offrant l'internet « illimité » ou le mettant en avant. Si les opérateurs affirment qu'ils offrent un accès illimité à l'internet puis ferment ensuite malgré tout l'accès à l'internet (jusqu'à la fin de la période de facturation ou jusqu'à l'achat d'un volume supplémentaire), cela n'est pas cohérent⁷ étant donné que le terme « illimité » contient la notion inhérente qu'il n'y a pas de limite dont le dépassement puisse « couper » l'accès.

⁶ Toutefois, l'IBPT ne s'attend pas à une adaptation à relativement court terme, étant donné que les seuils peuvent être considérés comme « à l'épreuve du temps » dans les conditions actuelles du marché.

⁷ Voir dans ce sens : ARCEP, « [Neutralité de l'Internet et des réseaux. Propositions et recommandations](#) », 2010, p. 34 : « [...], une coupure totale de l'accès aux services de données souscrits par l'utilisateur n'apparaît pas acceptable, en ce qu'elle serait manifestement incompatible avec le terme « illimité ». De plus, les mesures prises ont vocation à prendre fin dans un délai ne devant pas dépasser un mois. Des considérations relativement proches peuvent s'appliquer aux plafonds existant dans toute offre forfaitaire segmentée (indépendamment de son appellation commerciale), dès lors qu'elle présente un quota d'utilisation. En particulier, il apparaît essentiel que l'utilisateur soit averti quand il atteint son quota, surtout lorsque par défaut le dépassement du plafond ne donne pas lieu à un blocage de l'accès mais à une facturation automatique de la consommation au-delà du quota. »

39. L'application automatique de coûts supplémentaires après un dépassement du seuil prévu par la FUP n'est pas recommandée. C'est en tout cas incompatible avec le terme « internet illimité ». Vu que ce terme contient de manière inhérente le fait qu'aucune limite stricte ne peut exister, l'IBPT considère que l'application automatique de coûts en cas de dépassement de la FUP limite les droits des utilisateurs finaux.
40. Il y a en outre des options moins radicales qui peuvent être envisagées lorsque la consommation raisonnable selon la FUP est dépassée. Généralement, les opérateurs procèdent à une diminution de la vitesse après le dépassement du seuil ou prennent des mesures individuelles à la suite d'une consommation excessive (répétée). De telles mesures n'entraînent pas le blocage de l'accès à l'internet et semblent donc plus appropriées dans le contexte d'une FUP associée à une offre « illimitée ». La possibilité d'outrepasser la vitesse de navigation limitée moyennant paiement ne pose pas de problème si cela est fait à la demande expresse de l'utilisateur.

3.4. Transparence

41. L'article 4 du règlement (UE) 2015/2120 définit quelles mesures en matière de transparence garantissant l'accès à un internet ouvert doivent être prises (et quelles mesures complémentaires sont possibles⁸).
42. Dans le cadre des présentes lignes directrices, ce sont principalement l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point b) et l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du règlement internet ouvert qui importent.
43. Ces dispositions prévoient ceci :
- « 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 :*
- [...]*
- 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 ; »*
- « Les fournisseurs de services d'accès à l'internet publient les informations visées au premier alinéa. »*
44. De plus, le règlement internet ouvert ne porte pas atteinte aux dispositions de la directive Service universel (ancienne), étant donné que l'article 4, paragraphe 3, du règlement prévoit ceci : « *Les exigences prévues aux paragraphes 1 et 2 s'ajoutent à celles prévues par la directive 2002/22/CE.* »
45. Pour l'IBPT, cette dernière disposition signifie en particulier qu'il convient également de tenir compte du contenu de :

⁸ Voir notamment l'article 4, paragraphe 3, du règlement : « 3. *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.* ». Les références aux directives 2002/21/CE et 2002/22/CE doivent être lues aujourd'hui comme une référence à la directive (UE) 2018/1972 du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen.

- L'article 108, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, b), i), de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, tel qu'introduit par la loi du 21 décembre 2021 (ci-après « la LCE ») (qui contient des exigences d'information (pré)contractuelle concernant certains contrats⁹);
- Article 111, § 1^{er}, 2^o, a) de la LCE (publication d'information concernant l'étendue des services proposés) et
- Article 111, §1er, b), i) et ii) de la LCE (publication d'information concernant la tarification des services proposés).

3.4.1 Localisation de l'explication

46. Vu ce qui précède, l'IBPT s'attend à ce que la politique d'« utilisation raisonnable » soit expliquée :

- dans les documents utilisés dans la phase précontractuelle (voir article 108, § 1^{er}, de la LCE)
- dans le contrat (voir article 108, § 3, de la LCE)
- sur le site Internet du FAI (voir article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, du règlement (UE) 2015/2120 et article 111, § 1^{er} de la LCE), en particulier à l'endroit où il communique au public des informations sur son plan tarifaire (tant pour les nouveaux clients et les clients potentiels que pour ses clients existants).

3.4.2 Contenu de l'explication

47. Concernant le contenu, l'IBPT attend que la politique d'« utilisation raisonnable » aborde les thèmes d'application présentés au § 138 des lignes directrices de l'ORECE¹⁰.

⁹ Cette disposition prévoit en principe que (les informations précontractuelles en vue d'un contrat conclu avec un consommateur ainsi qu'un contrat standard conclu avec une microentreprise, une petite entreprise, une micro-organisation à but non lucratif ou une petite organisation à but non lucratif fournit de manière claire et compréhensible « les détails du ou des plans tarifaires spécifiques prévus par le contrat et, pour chacun de ces plans tarifaires, les types de services proposés, y compris, s'il y a lieu, les volumes de communications (par exemple, les données Internet, les minutes et les messages compris) inclus par période de facturation, et le prix applicable aux unités de communication supplémentaires ; ».

¹⁰ Actuellement, ce paragraphe définit « 138. *Regarding volume limitations, contracts should specify the 'size' of the cap (in quantitative terms, e.g. GB), what that means in practice and the consequences of exceeding it (e.g. additional charges, speed restrictions, blocking of all traffic etc.) as well as, in the case of differentiated pricing, a clear explanation on which data is counted under which cap or for which price. For example, if not all content within an application is zero-rated, this should be clearly explained to the end-user, in a prominent place and before the end-user decides to use the application. If the speed will decrease after a data cap has been reached, that should be taken into account when specifying speeds in a contract and publishing the information. Information and examples could also be provided about what kind of data usage would lead to a situation where the data cap is reached (e.g. indicative amount of time using popular applications, such as SD video, HD video and music streaming).* »

(traduction libre : « 138. En ce qui concerne les limitations au niveau du volume, les contrats doivent spécifier la « hauteur » du plafond (en termes quantitatifs, par ex. en Go), ce que cela signifie dans la pratique et quelles sont les conséquences de son dépassement (par ex. frais supplémentaires, limitations du débit, blocage de tout trafic, etc.). Ils doivent également comprendre, en cas de prix différenciés, une explication claire concernant le plafond applicable à quelles données et à quels tarifs. Par exemple, si tout le contenu d'une application n'est pas soumis au zero rating, cela doit être clairement expliqué à l'utilisateur final, à un endroit facilement visible et avant que l'utilisateur final décide d'utiliser l'application. Si le débit diminue une fois la limite de données atteinte, il convient d'en tenir compte en spécifiant les débits dans un contrat ou lors de la publication de l'information. Il convient également de donner des informations ou des exemples quant au type de consommation de données pouvant mener à l'atteinte du plafond de données (par ex. durée d'utilisation indicative d'applications populaires comme la vidéo SD, la vidéo HD et le streaming musical).

48. En cas d'un FUP d'application sur le trafic internet national dans le cadre d'un plan tarifaire offrant l'internet « illimité » ou le mettant en avant, l'IBPT attend en particulier du fournisseur de services d'accès à l'internet qu'il :

- spécifie en termes quantitatifs la « hauteur » du seuil à partir duquel la politique d'« utilisation raisonnable » entre en vigueur, par ex. en Go ou To.
- explique ce que le dépassement du seuil signifie dans la pratique et quelles sont les conséquences en cas de dépassement (par ex. peut-on ajouter de nouveaux blocs de volume et si oui, comment et à quel prix, des limitations du débit sont-elles applicables et si oui, à quel débit retombe-t-on, etc.).
- L'IBPT recommande également de prévoir dans l'explication des informations ou des exemples quant au type de consommation de données pouvant mener à l'atteinte du plafond de données (par ex. durée d'utilisation indicative d'applications populaires comme la vidéo HD et le streaming musical).
- Si le fournisseur de services d'accès à l'internet applique une FUP différente par exemple pour les applications avec zero rating¹¹ et le reste du trafic, le FAI doit en outre donner une explication claire sur le plafond applicable à quelles données ainsi que les modalités des deux FUP.

3.4.3 Clarté et intelligibilité de l'explication

49. Dans le passé, l'IBPT avait toujours adopté le point de vue selon lequel les éventuelles limitations d'une offre dite « illimitée » devaient être particulièrement transparentes et claires pour les consommateurs et autres utilisateurs finals. À cet égard, l'IBPT se base sur l'article 111, § 1^{er}, 2^o, de la LCE : « *Les opérateurs publient et/ou diffusent pour les consommateurs et les utilisateurs finaux, par plan tarifaire, des informations transparentes comparables, adéquates et à jour concernant : (...) 2^o l'utilisation de ces réseaux et de ces services* ».

50. Ce point de vue est confirmé et précisé au § 130 des lignes directrices de l'ORECE, qui indique que les régulateurs doivent veiller à ce que les opérateurs se conforment aux pratiques suivantes afin de garantir que les informations sont claires et compréhensibles :

- elles doivent être facilement accessibles et pouvoir être identifiées en tant que telles ;
- elles doivent être précises et actuelles ;
- elles doivent avoir du sens pour les utilisateurs finals, à savoir être pertinentes, univoques et présentées de manière utile ;
- elles ne peuvent pas donner une image erronée du service qui est fourni à l'utilisateur final ;
- elles doivent pouvoir être comparées au moins entre les différentes offres, mais de préférence également entre les différents FAI, afin que les utilisateurs puissent comparer les offres (dont les conditions contractuelles appliquées par les différents FAI) et les FAI afin de pouvoir constater les différences et les similitudes¹².

¹¹ Dans trois arrêts du 2 septembre 2021, la Cour de justice a jugé qu'une option tarifaire dite à « tarif nul » (ou « zero rating ») est contraire à l'obligation générale de traitement égal du trafic, sans discrimination ou interférence, telle qu'exigée par le règlement 2015/2120. Ces arrêts ont conduit l'ORECE à revoir ses lignes directrices concernant le « zero rating ». Il se peut dès lors que les produits zero rating doivent être adaptés.

¹² Traduction libre du § 130 des lignes directrices de l'ORECE : « *NRA should look to ensure that ISPs adhere to the following practices in order to ensure that information is clear and comprehensible:*

- *it should be easily accessible and identifiable for what it is;*
- *it should be accurate and up to date;*
- *it should be meaningful to end-users, i.e. relevant, unambiguous and presented in a useful manner;*

4. Impact sur les pratiques commerciales et les conditions contractuelles

51. Par le biais des présentes lignes directrices, l'IBPT donne, notamment en vertu de l'article 5 du règlement (UE) 2015/2120¹³, des informations sur les cas dans le cadre desquels l'Institut estime que les affirmations concernant l'utilisation « illimitée » de l'internet (ou synonymes) restreignent les droits de l'utilisateur final visés dans le règlement internet ouvert (UE) 2015/2120 et quand une politique d'« utilisation raisonnable » (ou déclarations portant une appellation similaire ou conditions contractuelles), que l'IBPT estime acceptable en soi, ne serait pas transparente, sur la base du cadre réglementaire national en matière de communications électroniques¹⁴ et de l'article 4 du règlement (UE) 2015/2120.
52. Toutefois, le point de vue adopté par l'IBPT dans les présentes lignes directrices n'a pas pour but de se substituer à l'action des cours et tribunaux, qui sont les instances compétentes finales pour l'interprétation des lois¹⁵. Le point de vue de l'IBPT vise à contribuer à la clarté de la législation contrôlée par l'IBPT pour ainsi faire diminuer le nombre de litiges individuels concernant les déclarations relatives à l'internet « illimité » et le rapport avec la politique d'« utilisation raisonnable » d'application¹⁶.
53. Les opérateurs et les utilisateurs finals peuvent donc tirer les conclusions qui s'imposent de l'analyse de l'IBPT.
54. Le cas échéant, les conditions contractuelles peuvent être adaptées en fonction des présentes lignes directrices ou le volume de données consommées à partir duquel la politique d'« utilisation raisonnable » est appliquée peut être revu à la hausse.
55. L'IBPT considère que le délai de 6 mois après publication de ces lignes directrices devrait en l'occurrence être suffisant.

-
- *it should not create an incorrect perception of the service provided to the end-user;*
 - *it should be comparable at least between different offers, but preferably also between different ISPs, so that end-users are able to compare the offers (including the contractual terms used by different ISPs) and ISPs in such a way that the comparison can show differences and similarities."*

¹³ Art. 5. 1 : « Les autorités réglementaires nationales surveillent étroitement l'application des articles 3 et 4 et veillent au respect de ces articles, et encouragent 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. »

¹⁴ Conformément à l'article 108 et suivants de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

¹⁵ Éventuellement en tenant compte également des normes en matière de pratiques commerciales trompeuses incluses dans le Code de droit économique.

¹⁶ L'IBPT se réserve donc le droit d'éventuellement imposer des sanctions à un stade ultérieur, si cela s'avère nécessaire et approprié, conformément à l'article 21 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur.

5. Conclusion

56. L'IBPT considère qu'une « politique d'utilisation raisonnable » (FUP) pour le trafic internet national couplée à un plan tarifaire présentant une utilisation « illimitée » de l'internet devrait satisfaire aux caractéristiques suivantes :

- i. La notion d'« utilisation raisonnable » est greffée à un volume de données à l'échelle du secteur en tant que norme minimale. Les seuils minimaux sont fixés à **300 Go par mois pour l'internet mobile et 3 To par mois pour l'internet fixe**. L'IBPT surveillera annuellement les seuils minimaux et les adaptera le cas échéant.
- ii. En cas de dépassement du quota fixé dans la FUP, l'accès à l'internet ne peut pas être bloqué, et des frais supplémentaires ne peuvent pas non plus être facturés (excepté à la demande spécifique du client afin de pouvoir profiter des vitesses de navigation d'origine).
- iii. **La politique d'« utilisation raisonnable » doit toujours être transparente.** Cela signifie en substance que, dans les documents précontractuels, le contrat et sur son site Internet, le fournisseur de services d'accès à l'internet doit donner de manière claire et compréhensible des informations facilement accessibles, précises et actuelles concernant le seuil et les conséquences en cas de dépassement de ce seuil pour l'utilisateur final.

57. L'IBPT considère que le délai de 6 mois après publication des présentes lignes directrices devrait être suffisant pour que les fournisseurs de services d'accès à l'internet puissent les mettre en œuvre.

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Bernardo Herman
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil