



# **AVIS NET NEUTRALITE**

## **N°2013-1 du 1<sup>er</sup> mars 2013**

**CN/Num**  
*Conseil National du Numérique*

Le Conseil national du numérique a été saisi dans les conditions prévues au décret 2012-1400 du 13 décembre 2012 par Fleur Pellerin, Ministre déléguée chargée des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Innovation et de l'Economie numérique, de la question de la Net Neutralité pour étudier l'effectivité du cadre juridique actuel dans le but de protéger la liberté d'expression des internautes.

Vu le rapport du groupe de travail composé de Serge Abiteboul, Christine Balagué, Tristan Nitot, Jean-Baptiste Rudelle, Bernard Stiegler, Jean-Baptiste Souffron et Marc Tessier,

le 1<sup>er</sup> mars 2013, à l'unanimité,

le Conseil est d'avis :

Que la liberté d'expression n'est pas suffisamment protégée dans la loi française face au développement des pratiques de filtrage, de blocage, de censure, de ralentissement.

Que le principe de neutralité doit être reconnu comme un principe fondamental nécessaire à l'exercice de la liberté de communication et de la liberté d'expression et de l'inscrire dans la loi au plus haut niveau de la hiérarchie des normes :

- Dans le titre de la loi de 1986 pour l'intituler « loi relative à la liberté d'expression et de communication » et non pas seulement « loi relative à la liberté de communication ».
- Au deuxième alinéa de l'article premier de la loi de 1986 en indiquant: « La neutralité des réseaux de communication, des infrastructures et des services d'accès et de communication ouverts au public par voie électronique garantit l'accès à l'information et aux moyens d'expression à des conditions non-discriminatoires, équitables et transparentes. »

Que le principe de neutralité doit venir compléter et éclairer les dispositions juridiques existantes.

- En tant que liberté fondamentale, son application doit être contrôlée directement par le juge. Toute restriction ne doit être possible que dans le cadre du droit commun et dans le respect des procédures de l'état de droit.
- A travers la liberté de communication et d'expression, le principe de neutralité valorise la liberté de création et d'innovation, et contribue à la citoyenneté numérique. Son application doit être continuellement adaptée à l'innovation technologique, à la transition économique et à l'évolution des usages, notamment en direction des mobiles, du pair à pair et des objets connectés. A charge pour le pouvoir exécutif ou législatif de fixer une méthode de gouvernance et des objectifs de délai s'ils le jugent nécessaire.

Qu'enfin, pour s'assurer de sa mise en œuvre effective dans le temps, il convient de mettre en place des indicateurs pour mesurer le niveau de neutralité des réseaux et des services ouverts au public, en collaboration avec les acteurs politiques, économiques, sociaux et les autorités de régulation, y compris au niveau européen.



**RAPPORT RELATIF A L'AVIS NET**  
**NEUTRALITE N°2013-1 du 1<sup>er</sup> mars 2013**

**CN/Num**  
*Conseil National du Numérique*

# **1 La métamorphose de la société et de l'économie numériques impose le principe de neutralité.**

## **1.1 Une société en mutation.**

### **1.1.1 La nouvelle révolution industrielle.**

Il y a vingt ans, avec l'accès public au réseau internet par le world wide web, une nouvelle révolution industrielle s'est engagée, fondée sur le développement des technologies numériques. C'est ce que l'opinion publique vit comme une série de changements majeurs dans la vie quotidienne et en premier lieu, dans les échanges et relations de personnes à groupes et de groupes à personnes. Tout un chacun est non seulement en mesure d'accéder à une immense variété de ressources, services et propositions en tous genres, mais peut aussi contribuer à la production de semblables ressources, services et propositions individuellement et en participant à des activités de groupes. C'est en ce sens que l'on parle de « médias sociaux ».

### **1.1.2 La participation de chacun.**

Cette possibilité pour chacun de participer à l'enrichissement du nouvel espace de publication planétaire ouvert à tous que forment les réseaux numériques interconnectés remet radicalement en question l'organisation des sociétés industrielles qui étaient jusqu'alors fondées sur une opposition fonctionnelle entre production et consommation : l'économie numérique, dont le dynamisme et les capacités d'innovation sont sans précédent historique, est fondée sur le dépassement de cette opposition.

### **1.1.3 La nécessité de légiférer.**

C'est pourquoi le droit universel d'accéder aux réseaux numériques comme destinataire aussi bien que comme destinateur est un enjeu primordial des sociétés contemporaines d'un point de vue à la fois politique, culturel, social et industriel. Ces quatre dimensions sont indissociables, et c'est en vue de les articuler harmonieusement qu'il est nécessaire de légiférer en matière de droit de la communication et de l'expression sur les réseaux numériques dont la bidirectionnalité intrinsèque diffère radicalement des réseaux de communication analogiques que régit, entre autres, la loi de 1986 sur la liberté de communication.

Garantir à tous le droit de participer à la vie de l'espace de publication numérique aussi bien comme destinateur que comme destinataire, c'est garantir la pérennité et l'élargissement du dynamisme économique aussi bien que scientifique, culturel, social et politique qui s'est installé au cours des deux dernières décennies. L'enjeu d'une loi sur la communication et l'expression numériques relève d'une question industrielle tout autant que juridique et constitutionnelle. La fécondité de l'innovation qui s'est déployée avec le numérique est inimaginable dans le modèle industriel issu du XX<sup>e</sup> siècle. Elle procède du caractère intrinsèquement contributif de ces réseaux et de l'économie qu'ils rendent possible.

C'est à l'aune de cet enjeu qu'il faut appréhender la question de la neutralité des infrastructures garantissant l'accès de tous à tout ce qui est légal, et poser comme un principe fondamental que les distorsions que les opérateurs de réseaux pourraient être tentés de créer dans l'accès à l'espace numérique de publication doivent être découragées. Ce principe étant affirmé, la question qui se pose est celle de son application. Or celle-ci ne saurait découler du principe lui-même qui doit prendre en compte une réalité industrielle en constante transformation.

### **1.1.4 Prendre en compte la phase actuelle de transition.**

L'économie numérique et le monde qu'elle façonne sont encore émergents : ils se présentent sous des aspects inchoatifs et mouvants. La vie économique et industrielle contemporaine constitue en cela une période de transition. Une loi de régulation des réseaux numériques ne peut ignorer ni ce caractère transitoire ni la

dimension dynamique du processus qui en résulte. Elle doit à la fois affirmer des principes tournés vers l'avenir et, constituant une vision nationale, se projeter dans le présent en fonction des contraintes des acteurs nationaux confrontés aux contradictions qui caractérisent toutes les périodes de transition.

## **1.2 L'évolution de l'économie et des technologies des infrastructures.**

### **1.2.1 Les bases techniques de l'Internet.**

Les réseaux de communication par voie électronique ouverts au public permettent et encouragent les communications entre individus et les échanges d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature. L'exemple paradigmatique est Internet, un réseau de réseaux de machines mondial basé sur des protocoles de transfert de données standardisés, interconnectant à ce jour des milliards de machines. A côté d'applications et de services variés comme le courrier électronique ou la messagerie instantanée, Internet a d'abord permis le développement du World Wide Web, un réseau de contenus facilitant la diffusion d'information et de connaissance. Il a ensuite conduit avec les systèmes de réseaux sociaux à des réseaux de personnes. Au cœur à la fois de l'économie et de la société, l'accès à l'Internet et à ses services est devenu un besoin indispensable pour l'individu du 21<sup>e</sup> siècle.

Concrètement, Internet fonctionne grâce à des opérateurs qui incluent des fournisseurs d'accès à Internet (FAI) et des intermédiaires techniques qui connectent les réseaux des FAI entre eux. Le transport d'information se fait soit en filaire comme avec l'ADSL, soit sans fil comme avec le 4G. Des services sont proposés par des fournisseurs de contenus et d'applications, par exemple Google, Facebook, Amazon. Les utilisateurs finaux sont des internautes individus ou professionnels qui se connectent d'abord avec des ordinateurs, mais de plus en plus avec des téléphones ou des terminaux dont les fabricants sont aussi des acteurs. Ces rôles ne sont évidemment pas exclusifs de sorte qu'un opérateur ou un fabricant de terminaux peuvent être aussi distributeurs de contenus, avec évidemment la tentation de privilégier leurs propres données. En France, c'est l'Autorité de régulation des

communications électroniques et des postes (ARCEP), une autorité administrative indépendante, qui contrôle ces réseaux.

### **1.2.2 Le principe de neutralité, base fondatrice de l'Internet.**

Cet ensemble s'est construit autour des principes fondateurs d'Internet dont l'un des plus importants est celui de la « neutralité du réseau » qui s'est développé pour exclure toute discrimination à l'égard de la source, de la destination, de la nature ou du contenu de l'information transmise. Son but est de garantir la capacité des utilisateurs à accéder à des contenus, à les diffuser, ainsi qu'à utiliser des services de leur choix en évitant que l'on puisse les bloquer ou ralentir, voire installer des priorités pour favoriser certains fournisseurs de services. En limitant ces pratiques de nature anticoncurrentielle, le principe de neutralité est à l'origine du succès de l'internet et du développement d'un écosystème très riche tiré par la créativité de nombreuses startups inventant sans cesse de nouveaux services.

Sur cette base, Internet ne garantit pas la qualité du transport mais seulement une obligation de moyens basée sur le principe du « meilleur effort » (« best effort »). Or, la croissance du trafic, en particulier sur le mobile, peut être la cause de congestions du trafic. Cela a conduit par le passé les opérateurs à des pratiques non neutres pour garantir un minimum de qualité de service sur certains contenus. Au-delà de telles pratiques qui peuvent être régulées, les opérateurs ont aussi été tentés de sacrifier la neutralité du réseau pour obtenir une position privilégiée qui leur permettraient de générer des revenus et d'investir dans des réseaux de plus haut débit.

D'un point de vue technique, la situation est complexe du fait de la convergence entre des réseaux initialement non-ouverts comme la téléphonie ou la télévision par abonnement et à la demande avec des réseaux ouverts au public comme Internet. Cette convergence passe par des abonnements groupés comme le « triple play » et par le partage de réseau. A côté d'un accès à Internet sans promesse de qualité de service, le même opérateur est amené à offrir des services spécialisés à qualité contrôlée, typiquement de la vidéo à la demande ou par abonnement. Il est important de bien distinguer ces deux types de services car seul le premier est un service de

communications ouvert au public dans l'esprit d'Internet. Il est essentiel de s'assurer que le second ne le dégrade pas dans des proportions inacceptables, voire ne le bloque de manière ciblée. On voit des opérateurs de téléphonie mobile empêcher des services comme la voix sur IP en concurrence avec leurs offres de téléphonie, ou les échanges de données en pair-à-pair gourmands en bande passante. Ce problème est encore exacerbé dans le cas des mobiles où les services sont en compétition pour de petites bandes passantes.

Le développement de domaines comme la téléphonie mobile ou l'internet des objets risquent de multiplier l'existence de réseau à cheval sur des réseaux ouverts au public comme Internet et des réseaux propriétaires.

## **1.3 La participation comme source d'innovation.**

### **1.3.1 Préserver l'égalité des adresses IPs.**

Internet a comme caractéristique que chaque ordinateur connecté au réseau peut aussi bien être serveur que client. Pour paraphraser la déclaration des droits de l'homme, « toutes les adresse IP naissent libres et égales en droit ». Cela permet une participation de chacun à l'Internet aussi bien comme consommateur que comme producteur, en créant ou en co-crédant des outils et des services utilisables par tous.

Au niveau marchand, la participation du plus grand nombre permet de détecter les futurs talents, de monter une maquette de service et, éventuellement de monter une jeune pousse. Mais la participation de tous peut aussi très bien contribuer à la sphère non-marchande tout en produisant beaucoup de valeur, comme par exemple Wikipedia et ses 35 millions de contributeurs, Linux qui équipe 70% des smartphones ou plus généralement les logiciels libres. Au-delà, cette participation quasi-universelle génère un lien social de grande ampleur.



### **1.3.2 De la communication au partage.**

Ces comportements de contribution des internautes entre eux sont en régulière croissance et s'expliquent aussi par des évolutions technologiques. Ils sont passés d'un mode consommation d'information lors de l'arrivée d'Internet en France dans les années 90, à un mode de consommation et de partage aujourd'hui. Que ce soient les interfaces tactiles, les supports mobiles (téléphones et tablettes), les nouveaux services comme Instagram, ou les réseaux sociaux, ils permettent aux utilisateurs de partager facilement, à tout moment et quasiment à tout endroit, une information ou une opinion sous forme de texte, de photo, d'audio ou de vidéo. Ces échanges, suscités ou non, en quantité massive, sont non seulement sources de liens sociaux mais aussi d'innovation de nouveaux produits et de nouveaux services. Ils s'insèrent dans des modèles d'innovation ouverte des entreprises et des organisations au sens large, incluant même aujourd'hui les pouvoirs publics.

Cette innovation par la participation n'est possible que lorsqu' il n'y a pas de barrière à l'entrée, permettant ce qu'on pourrait appeler « l'innovation sans permis ».

Cette liberté nouvelle va bien au-delà de la seule liberté de communiquer. Elle doit être protégée.

## **2 Le cadre juridique actuel ne protège pas suffisamment la liberté d'expression et de communication des internautes**

La liberté d'expression fait partie des libertés individuelles et bénéficie de la garantie de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, du Conseil de l'Europe, des Traités de l'Union et de la Constitution française.

Dans le même temps, avec la transposition du nouveau cadre communautaire, la loi assigne des objectifs au Ministre chargé des communications électroniques et au régulateur. Il oblige à protéger la capacité des utilisateurs d'accéder à l'information et à en diffuser et il requiert l'absence de discriminations entre fournisseurs d'accès et de contenus sur internet en ce qui concerne l'acheminement du trafic.

### **2.1 La liberté d'expression et la net neutralité dans le cadre juridique actuel**

#### **2.1.1 La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et le Code des postes et des communications électroniques**

Au niveau national, c'est d'abord l'article premier de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse qui énonce un principe fondamental à valeur constitutionnel transposé dans le numérique par l'article premier de la loi du 30 septembre 1986 : *« la communication au public par voie électronique est libre ».*

La portée de ce texte est très large, autant dans son principe que dans son champ d'application puisqu'il vise toute mise à disposition du public ou de catégories de public, par un procédé de communication électronique, de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature qui n'ont pas le caractère d'une correspondance privée.

Le lien entre principe de neutralité et liberté n'est jamais défini dans la législation française, mais il ressort à plusieurs reprises de l'esprit de la loi.

Il apparaît d'abord à un niveau de réglementation sectorielle, au sein du Code des Postes et des Communications électroniques (CPCE). Toute action d'un Fournisseur d'accès à Internet consistant à filtrer ou bloquer une communication sur la base de son sens (ex: expression politique, tribune, opinion, article de presse, etc.) est proscrite par le CPCE. Son article L33-1 prévoit ainsi que « L'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public et la fourniture au public de services de communications électroniques sont soumis au respect de règles portant sur : [...] b) Les conditions de confidentialité et de neutralité au regard des messages transmis et des informations liées aux communications ». L'article D98-11 en précise la portée et indique que « l'opérateur assure ses services sans discrimination quelle que soit la nature des messages transmis ».

### **2.1.2 La Loi relative aux droits d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'Information du 30 juin 2006**

Le lien entre principe de neutralité et liberté d'expression a également été posé par la loi DADVSI qui prévoit un ensemble de règles destinées à faire bénéficier les usagers de certaines garanties et d'un accès à l'interopérabilité des systèmes et services. Elle tente notamment d'aménager un équilibre entre respect des droits de propriété intellectuelle sur les logiciels, et les droits de la consommation et de la concurrence. Malgré des débats intéressants sur la neutralité des opérateurs, des services et des contenus, le dispositif final est resté très technique et les revendications sur l'interopérabilité n'ont abouti qu'à peu de résultats à ce jour.

### **2.1.3 La Loi pour la confiance numérique du 21 Juin 2004**

Le principe de neutralité s'exprime également a contrario dans le cadre de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique à travers laquelle les opérateurs sont considérés comme des intermédiaires techniques qui bénéficient d'un régime de responsabilité aménagé sur les contenus dont ils ne sont pas les

éditeurs - une situation qui ne peut se comprendre que comme la contrepartie d'une obligation non-écrite de neutralité.

Cette prévalence du principe de neutralité en sous-texte de nombreux dispositifs législatifs a créé une attente de définition compréhensible auprès du grand public et des acteurs du secteur.

Du côté des pouvoirs publics, l'ARCEP s'est saisi du sujet dans sa dimension technico-économique, allant jusqu'à élaborer dix recommandations en septembre 2010. D'après le régulateur, le principe de neutralité s'appuie sur la nécessité d'une transparence accrue au sein d'un marché concurrentiel et sur une vigilance active à l'égard des acteurs. Il devrait déboucher sur la possibilité de régler des différends spécifiques, éclairés par des orientations énoncées en amont, et pourrait enfin se traduire par des mesures prescriptives si des défaillances générales devaient être observées.

Mais si le régulateur reconnaît ainsi l'importance du principe de neutralité entre les acteurs du secteur, il ne se prononce pas en pour ce qui concerne la protection de la liberté d'expression. Son action relève seulement de la régulation économique tandis que l'accès du public à l'information n'est pas garanti.

In fine, le cadre législatif actuel ne définit pas pleinement le principe de neutralité, n'impose pas aux acteurs économiques de le respecter et n'assure pas une protection suffisante de la liberté d'expression en ligne. Chaque acteur est aujourd'hui libre d'appliquer des interprétations personnelles, contradictoires et intéressées. Cela aboutit à des situations où des contenus, des services ou, plus généralement, des communications peuvent être filtrés ou ralentis, censurés, bloqués. A l'inverse, ils peuvent aussi être favorisés, mis en avant, imposés.

#### **2.1.4 La législation internationale**

Comme le montre la cartographie des controverses en annexe, un constat similaire a été fait dans de nombreux autres pays qui ont souhaité définir plus précisément le principe de neutralité afin de mieux protéger la liberté d'expression de leurs citoyens.

Un projet de loi italien a été proposé en 2009 pour garantir une bande passante minimale et éviter les ralentissements discriminatoires.

En 2011, une résolution au parlement européen a été adoptée en faveur du principe de neutralité. Mais en se refusant à demander une action législative immédiate ou des sanctions à l'encontre des opérateurs qui restreignent l'accès à Internet de leurs abonnés, elle a pour principal effet de souligner la volonté du parlement et de proposer une définition utile de la neutralité.

La première loi européenne sur la question a finalement été passée en 2011 aux Pays-Bas dans le cadre de la transposition du paquet télécom. Sans définir le principe, elle impose des obligations aux opérateurs mais prévoit de nombreuses exceptions et insiste sur le besoin de suivre le sujet dans le futur.

## **2.2 La France ne peut pas rester sans agir au plus haut niveau.**

Il semble important que la France pose un principe clair et général, s'exprimant du haut de la hiérarchie des normes, pouvant être décliné à travers ses applications pratiques aujourd'hui et dans le futur.

Sur le fond, le principe de neutralité doit être inscrit dans la loi de la façon la plus large, afin de s'appliquer au plus de dispositions sectorielles et de cas pratiques qu'il est possible.

S'agissant de la traduction dans le numérique du grand principe de la liberté d'expression, il est nécessaire de le placer au plus haut de la hiérarchie des normes, rejoignant et dépassant ainsi les réflexions initiées aux Etats-Unis.

Pour ce faire, il convient de définir la neutralité de la façon la plus positive possible. Ses applications concrètes doivent être claires et pouvoir s'adapter à l'évolution technologique permanente, et à la transformation des usages, notamment en ce qui concerne le déploiement de plus en plus massif de la mobilité, de l'internet des

objets ou des données personnelles. Il doit avoir vocation à s'appliquer aux usages futurs et pas seulement aux usages actuels.

L'objectif est de pouvoir diriger l'interprétation des dispositions déjà existantes pour éviter de créer de nouvelles et nombreuses exceptions qui seraient autant de sources d'insécurité juridique et économique.

il faut être attentif à l'impact lourd d'un principe aussi proche du niveau constitutionnel, mais c'est une solution plus souple qu'il n'y paraît puisqu'elle permettra d'apporter ensuite des dérogations temporaires quand elles sont justifiées par l'apparition d'un nouveau service ou d'un nouveau réseau pour le public.

La loi de 1986 sur la liberté de communication au public est le véhicule juridique le plus approprié pour accueillir efficacement le principe de neutralité. Alors que la loi de 1986 était initialement destinée à autoriser la privatisation des chaînes de télévision et à attribuer les fréquences correspondantes, elle a pris acte de l'émergence des communications end-to-end et s'étend aujourd'hui de la liberté de communication au public à la liberté de communication du public. Il est donc proposé d'en modifier l'intitulé afin de consacrer l'usage de ses dispositions pour la défense de la liberté d'expression autant que pour la liberté de communication.

Sur la question de la définition du principe de neutralité, l'objectif à atteindre est toujours clairement décrit comme le contrôle des pratiques de filtrage, de blocage, de censure ou de ralentissement de l'accès à l'information par le public. Il implique toujours un grand nombre d'exceptions tels que l'intérêt économique des acteurs, la lutte contre le spam ou le maintien de la qualité du réseau. Cette approche a l'avantage de la simplicité, mais elle a l'inconvénient d'être pratiquement inopérante et de ne pas tenir compte de l'état actuel du droit dans lequel de nombreux autres textes partagent un objectif similaire et gagneraient à disposer d'une source de légitimité supplémentaire. Etant donné l'importance du principe de neutralité au regard de l'effectivité de la liberté d'expression en ligne, il convient donc d'aller plus loin et de définir le principe de neutralité de façon positive afin de lui permettre d'irriguer le plus possible.

## **2.3 Un cadre juridique nouveau posant un principe fort de neutralité, répondant à des situations concrètes, et tenant compte des enjeux économiques**

### **2.3.1 La neutralité, c'est d'abord la non-discrimination.**

Le principe de neutralité tel que proposé par le Conseil est d'abord défini comme la non-discrimination des informations transmises par un réseau de communication ouvert au public. Dans cette perspective, les réseaux sont considérés comme des infrastructures quasiment essentielles dont la gestion ne doit pas entrer en conflit avec l'intérêt des usagers à accéder à l'information.

### **2.3.2 Un grand principe visant les réseaux, les infrastructures mais aussi « Services d'accès et de communication. »**

Il est aujourd'hui pertinent d'étendre cette obligation aux services d'accès et de communication ouverts au public, c'est-à-dire aux services d'accès à d'autres services dont l'usage se généralise dans la population.

C'est un domaine nouveau et une notion importante qui aura besoin d'être travaillée au fur et à mesure de son application afin de ne pas viser les services de presse, de contenus, etc. mais seulement les services d'accès aux services les plus incontournables pour les usagers ou les entreprises – comme par exemples des moteurs de recherche, des réseaux sociaux, des détenteurs d'APIs essentielles, etc.

Elle veut traduire l'idée que l'énorme pouvoir que peuvent procurer ces services omniprésents s'accompagne aujourd'hui d'une obligation de neutralité. Elle doit être comprise dans un sens limité afin de ne pas voir son objectif se retourner et devenir dangereuse pour la liberté d'innovation.

L'exercice est compliqué car il s'agit de poser un principe constitutionnel tout en tenant un discours sur une stratégie industrielle.

Or, du point de vue industriel, beaucoup de choses doivent évoluer et il faut pousser le secteur à se transformer, à acter un changement inéluctable dont le principe de neutralité est une base fondamentale – pas seulement constitutionnel ou juridique, mais économique et bien au-delà. Il faut donc montrer autant que possible l'exemple aux acteurs étrangers, et pousser l'Europe à rejoindre ce point.

Mais une fois ce point acquis, il est naturel de se sentir mal à l'aise face à ces questions. Ces notions nouvelles comportent des zones d'inconnues et d'inconfort, mais c'est une nécessité qu'il faut assumer en sachant se ménager une part d'intelligence, d'adaptabilité et de responsabilité.

Aujourd'hui, Internet n'est plus seulement un réseau physique mais aussi et surtout un ensemble de services. Il est inutile d'imposer la neutralité en amont si on ne change pas les règles en aval.

Il ne s'agit pas de modifier substantiellement le droit de la concurrence ou de l'audiovisuel, mais de leur donner un objectif d'évolution en imposant un principe de régulation au cœur des services les plus utilisés – à charge pour l'autorité de la concurrence, l'ARCEP ou les autres autorités de régulation de l'appliquer.

L'objectif n'est pas de rester dans la simplicité. Il faut s'attaquer aux problèmes dès maintenant. Les exemples de menaces sur la liberté d'expression sont nombreux et viennent de toutes parts. Nul ne souhaite remettre en cause la liberté éditoriale normale des acteurs des contenus. Mais les services d'accès et de communication sont des services incontournables. Il doivent garantir la liberté d'expression, d'innovation et de création en permettant aux innovateurs et au public de continuer à accéder à l'information.

Certes, les jeunes startups d'aujourd'hui n'attendent pas d'aide de la régulation. L'économie internet a toujours fonctionné sur des réseaux neutres et le principal problème est celui du ralentissement potentiel par certains acteurs de la bande passante, d'autant que certains acteurs aujourd'hui dominants auront peut-être disparu dans cinq ans.



Mais il est important de se placer à long terme. La neutralité des services est un problème qui se pose déjà. Certains monopoles ou oligopoles finissent par exemple par toucher à la confiance dans les résultats des moteurs de recherche. Ce n'est pas une boîte de Pandore, c'est simplement la constatation qu'Internet va désormais au-delà des seuls problématiques techniques.

Sans être exprimée en tant que telle, la notion de services est centrale à la saisine même si elle était exprimée à travers la question de la liberté d'expression. La domination de certains acteurs dont l'usage relève presque du service public pose désormais un problème d'égalité, principe fondamental s'il en est.

C'est pour toutes ces raisons l'avis est de poser un principe très solennel et pas seulement un règlement ou une simple loi.

### **2.3.3 Le principe de neutralité doit être équitable.**

Internet ne sert pas à seulement à consommer du contenu car si c'était le cas, ces questions ne se poseraient que dans les termes du droit de la concurrence. Mais ces libertés donnent des moyens aux gens pour s'exprimer, pour créer, pour innover. Vis à vis des usagers, ce n'est pas que de la consommation.

S'il prône la non-discrimination à l'usage des réseaux et des services, le principe de neutralité doit également s'entendre comme étant équitable envers les usagers, c'est-à-dire notamment en ce qui concerne la nature des publics concernés ou la qualité de service qui leur est assurée. Autrement dit, le principe de neutralité doit s'entendre au-delà de la vision concurrentielle comme la traduction numérique du principe d'égalité, assurant l'accès à l'information pour l'ensemble des usagers. Dans le même état d'esprit, le principe de neutralité doit être équitable envers les opérateurs de réseau ou de service, leur permettant d'adopter le principe au fur et à mesure de l'évolution des usages et de leur déploiement, suivant au plus près la phase actuelle de transition vers une nouvelle économie industrielle. Dès lors, il est essentiel que le principe de neutralité garantisse un accès transparent à l'information afin que les usagers puissent choisir en connaissance de cause le réseau et les services qu'ils souhaitent utiliser.

#### **2.3.4 Le principe de neutralité doit compléter le droit existant.**

Le principe de neutralité doit venir compléter et éclairer les dispositions juridiques existantes dans le respect de l'état de droit (qui s'appliquent par exemple lors de propos litigieux diffusés sur des sites web ou sur des medias sociaux).

#### **2.3.5 Le principe de neutralité doit viser le futur.**

Son application doit être faite de façon progressive, notamment en direction des mobiles, du pair à pair et des objets connectés. A travers la liberté de communication et d'expression, le principe de neutralité doit valoriser la liberté de création et d'innovation, et contribuer à l'émergence d'une culture numérique de la citoyenneté. Enfin, pour s'assurer de sa mise en œuvre effective dans le temps, il convient de mettre en place des indicateurs pour mesurer le niveau de neutralité des réseaux et des services ouverts au public et mener des travaux de suivi, en collaboration avec les acteurs politiques, économiques, sociaux et les autorités de régulation, y compris au niveau européen.

# ANNEXE 1 : CARTOGRAPHIE DES CONTROVERSES

## LA NEUTRALITÉ DES RÉSEAUX : UNE CONTROVERSE TECHNOPOLITIQUE

« Au cours de la prochaine décennie, les conflits entre les intérêts privés des fournisseurs de haut débit et l'intérêt du public vont mobiliser l'attention croissante des régulateurs des télécommunications »<sup>1</sup>.

C'est sur ce diagnostic que s'ouvre, en 2003, l'article du professeur de droit à l'Université de Columbia Tim Wu. Une décennie plus tard, cette prévision s'est assez largement vérifiée.

La controverse sur la neutralité mobilise depuis dix ans l'attention des gouvernements, des parlements et des régulateurs, de part et d'autre de l'Atlantique. Elle émerge, aux États-Unis, avec l'apparition des premières pratiques discriminatoires de gestion du trafic par les fournisseurs d'accès.

Et se cristallise, en Europe, à l'occasion de la révision des directives régulant le secteur des télécommunications dans le marché intérieur au cours de l'année 2009.

---

<sup>1</sup> Communications regulators over the next decade will spend increasing time on conflicts between the private interests of broadband providers and the public's interest in a competitive innovation environment centered on the Internet. As the policy questions this conflict raises are basic to communications policy, they are likely to reappear in many different forms. So far, the first major appearance has come in the "open access" (or "multiple access") debate, over the desirability of allowing vertical integration between Internet Service Providers and cable operators

La neutralité est le principe qui a présidé de manière tacite au développement d'Internet jusqu'au début des années 2000.

Derrière la question de l'équité du traitement des données, se jouent des rapports de force entre acteurs économiques : opérateur de réseaux, fournisseurs d'accès à Internet, fournisseurs de contenus et de services.

Les opérateurs posent la question du financement des infrastructures. Face à l'augmentation du trafic et aux besoins croissants de bande passante induits par le Développement des usages vidéo, ils plaident pour que les coûts suscités par ces évolutions soient partagés avec les fournisseurs de contenus et d'applications (FCA), et avec les usagers. Ils préconisent également le recours à des stratégies de « qualité de service », permettant de privilégier le transport de certaines informations. Pour les opérateurs de réseaux, les atteintes à la neutralité du réseau seraient à la fois nécessaires et inévitables.

Cette controverse, si elle comporte de nombreuses dimensions, porte essentiellement sur le contrôle que les opérateurs de réseaux (fournisseurs d'accès Internet et désormais opérateurs de services mobiles) exercent et peuvent exercer sur le trafic acheminé. Dans quelle mesure, sous quelles conditions, peuvent-ils ou non bloquer des services, ralentir certaines applications, prioriser certaines catégories de contenus ?

Relayée par des associations de consommateurs et les associations de défense des libertés numériques, cette controverse technopolitique<sup>2</sup> rencontre un certain écho dans une partie de l'opinion publique.

---

<sup>2</sup> On entend par « technopolitique » cette sphère où politique, droit, économie et technologies numériques s'imbriquent et se télescopent.

## La controverse aux Etats-Unis.

Le débat sur la neutralité prend ses racines dans le boom d'internet au milieu des années quatre-vingt-dix.

Il s'inscrit dans un paysage réglementaire et concurrentiel très différent du paysage européen. Tandis que l'Europe a mis en place une régulation très forte sur l'accès aux infrastructures (dégrouper) visant à développer la concurrence entre opérateurs de réseaux, les États-Unis avaient considérablement allégé la régulation du secteur, avec notamment la fin de l'ouverture des infrastructures des opérateurs dominants aux opérateurs alternatifs. La concurrence dans ce secteur y était nettement moins intense qu'en Europe.

Alors que le marché de l'internet bas débit commuté (dial-up) était, vers la fin des années 90 très largement concurrentiel (avec près de 6000 fournisseurs à l'échelle du pays), la transition vers le haut débit s'est vite traduite par une concentration du marché au profit de quelques opérateurs télécoms et câblodistributeurs.

Alors que les infrastructures réseau permettent de diffuser des volumes importants de contenus et des services, les opérateurs entreprennent de bloquer des applications (notamment de téléphonie comme Skype) qui risquaient de porter préjudice à leurs intérêts ou encore de ralentir ou de bloquer certains flux en fonction de leur nature (P2P).

Avant même que soit consacré le concept de net neutrality, des voix s'élèvent, comme celle du juriste Lawrence Lessig<sup>3</sup>, pour dénoncer des pratiques discriminatoires de gestion du trafic par les fournisseurs d'accès qui violent les principes fondateurs de l'Internet.

Le concept de net neutrality, popularisé par Tim Wu dans un article de 2003 contribue largement à cristalliser le débat, en le portant sur le terrain du droit de la concurrence et en l'inscrivant dans le sillage des réglementations antitrust.

---

<sup>3</sup> Mark A. Lemley & Lawrence Lessig, The End of End-to-End: Preserving the Architecture of the Internet in the Broadband Era, 48 UCLA L. REV. 925 (2001);

## Etats-Unis - 2005

L'autorité de régulation des télécommunications, la FCC condamne l'opérateur Madison River à une amende pour avoir bloqué un service de VoIP.

La FCC énonce, à cette occasion, dans un policy statement quatre règles :

- accès des internautes aux contenus légaux de leur choix ;
- avec les applications et les services de leur choix ;
- avec des terminaux de leur choix ;
- avec la garantie d'une concurrence optimale entre les différents acteurs du marché.

La légitimité de la FCC à imposer des règles de neutralité est alors contestée, à la fois devant les tribunaux et au Congrès.

Au nom d'une interprétation stricte du Telecommunications Act, les opérateurs de réseaux font valoir que la FCC outrepassse ses prérogatives en imposant des règles de neutralité. Ils reçoivent le soutien au Congrès des élus républicains, qui défendent, au nom de « l'Internet Freedom », le droit des opérateurs à mettre en œuvre le modèle économique de leur choix. Ils réclament la possibilité d'introduire une tarification spécifique pour les sociétés comme Google, Amazon ou Yahoo qui utilisent intensivement les ressources du réseau. Face au succès rencontré par les plateformes de partage de vidéo, ils souhaitent pouvoir facturer un « premium » aux fournisseurs de services ou de contenus afin qu'ils puissent bénéficier d'une bande passante « protégées » vers les usagers de leurs services. En 2006, le Président de Verizon fait valoir que les fournisseurs tiers de contenu (Google et Microsoft par exemple) devraient participer à l'effort de financement lié au déploiement des réseaux à très haut débit, pour permettre à leurs abonnés de disposer d'une bande passante suffisante à la bonne exploitation des services - sans quoi la mise en place de forfaits différenciés apparaît inéluctable.

Les fournisseurs de service Internet, Google, AOL ou Microsoft, de leur côté en appellent au Congrès pour qu'il intervienne et définisse de manière claire et précise un cadre pour cette neutralité<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> La question de la neutralité pour l'Internet <http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/31718.htm>

## Etats-Unis - 2006

Deux projets de loi sont soumises au Congrès : l'Internet Freedom Preservation Act au Sénat<sup>5</sup> et l'Internet Freedom and Nondiscrimination Act<sup>6</sup>. Ces projets de loi visent à interdire aux FAI de limiter l'accès à certains contenus ou de différencier la qualité de service ou le débit offert selon le distributeur de contenu. La crainte est qu'on assiste à des partenariats entre FAI et fournisseurs de contenus avec dégradation ou interdiction de l'accès aux contenus concurrents. Ces projets de loi reçoivent le soutien des associations de consommateurs (dont la Consumer Union, la Consumer Federation of America) et des fournisseurs de services (Amazon, eBay, Google, Microsoft et Yahoo). Les deux projets de loi se heurtent à la majorité républicaine.

Fin décembre, la FCC a approuvé la fusion AT&T SBC sous un certain nombre de conditions (formellement "volontairement" proposées par AT&T) qui reviennent à introduire l'idée de neutralité de l'Internet par la voie de la régulation. La limite en est que ces conditions sont limitées à 30 mois et que deux commissaires républicains de la FCC (dont le président) annoncent, par avance, ne pas vouloir en faire une règle générale<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> présenté par les sénateurs Olympia Snowe (républicain) et Byron Dorgan (démocrate) et un à la Chambre,

<sup>6</sup> présenté par les représentants Rick Boucher (démocrate), James Sensenbrenner (républicain, président de la commission des lois), Zoe Lofgren (démocrate, chef de la minorité à la commission des lois) et John Conyers (démocrate).

<sup>7</sup> [http://transition.fcc.gov/ATT\\_FINALMergerCommitments12-28.pdf](http://transition.fcc.gov/ATT_FINALMergerCommitments12-28.pdf)



## Etats-Unis - 2007

La controverse rebondit avec une nouvelle proposition de loi : le Freedom Preservation Act. Déposée par un groupe de sénateurs (parmi lesquels les démocrates John Kerry, Hillary Clinton et Barack Obama, cette loi imposerait la neutralité vis-à-vis des fournisseurs de contenu et vis-à-vis des utilisateurs<sup>8</sup>.

La FCC émet en mars un avis d'enquête publique pour :

analyser le comportement des gestionnaires de réseaux en matière de fourniture d'accès au haut débit,

analyser s'il existe des pratiques consistant à moduler les tarifs en fonction de la vitesse ou de la bande passante

déterminer s'il convient de distinguer entre les opérateurs qui facturent à leurs utilisateurs en fonction du contenu et ceux qui ne le font pas,

et surtout, in fine, déterminer s'il convient ou non d'inclure un principe de non-discrimination dans sa doctrine politique relative à l'Internet (Internet Policy Statement) et quelle forme un tel principe devrait prendre<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Neutralité de l'Internet et financement du service universel au menu du Congrès <http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/41217.htm>

<sup>9</sup> Retour du débat sur la neutralité de l'Internet <http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/42070.htm>

## Etats-Unis - 2008

La FCC enregistre une série de plaintes à l'encontre de l'opérateur Comcast. Comcast a entrepris d'empêcher les applications de type peer-to-peer comme BitTorrent. Au lieu de ralentir le trafic de certains protocoles pour privilégier les autres, Comcast met en œuvre une politique très agressive de falsification de paquets TCP/IP, ce qui bloque intégralement certains protocoles, que l'utilisation soit légale ou non. Outre le fait que ceci viole la plupart des standards d'Internet et que cela pourrait créer un précédent dangereux, plusieurs entreprises utilisent ces protocoles pour faire de la distribution légale de vidéos, de films et de logiciels<sup>10</sup>.

La FCC sanctionne Comcast pour avoir bloqué des contenus utilisant le protocole d'échange de pair à pair BitTorrent, sans lien avec les périodes de congestion ni la taille des fichiers et sans transparence envers ses clients 8.

Entre-temps, le thème de la neutralité des réseaux fait irruption dans la campagne présidentielle. Le programme de Barack Obama s'engage à préserver l'ouverture d'Internet. « Si l'internet a rencontré un tel succès, c'est parce qu'il est le réseau le plus ouvert de l'histoire. Il doit le rester. Je soutiens fermement le principe de la neutralité du réseau afin de préserver les avantages de la libre concurrence sur l'Internet ». <sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Intervention de la FCC sur la neutralité du net  
<http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/53328.htm>

<sup>11</sup> Protect the Openness of the Internet: A key reason the Internet has been such a success is because it is the most open network in history. It needs to stay that way. Barack Obama strongly supports the principle of network neutrality to preserve the benefits of open competition on the Internet.

## Etats-Unis - 2009

Le nouveau président de la FCC Julius Genachowski dénonce, avec une vigueur redoublée, les comportements des fournisseurs d'accès à Internet : blocage de l'accès à des applications de VoIP, mesures techniques visant à dégrader la distribution de fichiers légaux via réseaux peer-to-peer, refus d'accès par un opérateur à des contenus politiques.

"La montée de menaces sérieuses d'atteintes à la liberté et à l'ouverture d'Internet nous place à une période charnière. Nous pourrions voir les portes d'Internet se refermer sur des entrepreneurs, l'esprit d'innovation étouffé et un flot libre et complet d'information compromis. Nous devons agir pour préserver l'ouverture d'Internet, en aidant à assurer un avenir riche en opportunités et innovations."

La FCC soumet à consultation publique une proposition de nouvelles lignes directrices pour l'acheminement des données sur Internet. deux nouveaux principes pour compléter les "quatre libertés" (accès au contenu, utilisation d'applications, choix des appareils de connexion, accès aux informations de service) déjà adoptées par la FCC en 2005 : la non-discrimination et la transparence. Le principe de non-discrimination assurerait que les fournisseurs d'accès ne puissent pas bloquer de contenus licites et le principe de transparence demanderait à ces derniers de divulguer leurs pratiques de gestion du réseau.

Les principes proposés par M. Genachowski prennent en compte la spécificité des services mobiles et laissent place à une application variable des mesures selon les plateformes d'accès en autorisant les opérateurs à implémenter des pratiques transparentes et raisonnables de gestion du réseau.

La FCC soumet à consultation publique une proposition de nouvelles lignes directrices intégrant des principes de transparence et de non-discrimination dans l'acheminement des données sur Internet.

Cette proposition reçoit le soutien des associations de consommateurs, des mouvements de défense des libertés numériques. Selon Vint Cerf, pionnier d'Internet

et vice président de Google, ces propositions « permettront à Internet de rester une plateforme d'innovation, de croissance économique et d'expression libre »<sup>12</sup>.

Elle suscite, en revanche, une levée de boucliers de la part des fournisseurs d'accès. AT&T, Verizon ou Comcast estiment qu'après avoir injecté des milliards de dollars dans leurs réseaux, ils devraient être en droit de réguler ces réseaux comme bon leur semble, en proposant par exemple des services premium assurant un traitement privilégié à leurs partenaires.

Vint Cerf, vice président de Google, apporte son éclairage sur les revendications des FAI : "Ces critiques sont infondées. Nous devons construire nos propres infrastructures, nous payons pour les services de transit et nous payons pour l'accès Internet. Le fait est que les FAI se plaignent car ils n'arrivent pas à soutirer des revenus additionnels des applications fonctionnant sur leurs réseaux et c'est là leur problème."

M. Genachowski s'attire aussi les foudres de nombreux républicains au Congrès. "La FCC a la responsabilité de prouver la faillite du marché avant d'intervenir. Et je ne pense pas que les preuves aient été apportées" avance Cliff Stearns, représentant républicain de Floride. Le représentant républicain du Texas Joe Barton appelle M. Genachowski à arrêter ses travaux de régulation en raison des effets "catastrophiques" que pourraient avoir ces règles sur les investissements dans les réseaux. "Dans le contexte macroéconomique de la récession la plus sévère de notre génération, les agences indépendantes telles que la FCC devraient être extrêmement prudentes avant de promulguer des politiques régulatrices qui retarderaient l'investissement dans les nouvelles technologies et causeraient des pertes d'emploi dans le secteur des télécommunications". La sénatrice républicaine Kay Bailey Hutchinson réagit en introduisant un amendement qui limiterait les pouvoirs de la FCC et lui couperait ses financements

Ebay, Microsoft, Skype et Amazon signent conjointement une lettre à la FCC pour appuyer les efforts de régulation : "Nous croyons que le paysage actuel de l'accès à

---

<sup>12</sup> Vers un renforcement des principes de Net Neutralité de la FCC  
<http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/60624.htm>

Internet aux États-Unis ne dispose pas des mesures adéquates pour discipliner le marché grâce à la seule concurrence."

Les défenseurs de la Net Neutralité font valoir que des startups similaires à Facebook ou Youtube ne pourront plus percer si les fournisseurs d'accès sont en mesure de privilégier l'accès à leurs services ou à ceux de leurs partenaires<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Les Etats-Unis et la Net Neutralité : polémiques et perspectives  
<http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/60887.htm>

## Etats-Unis - 2010

La FCC adopte, à trois voix contre deux, un ensemble de règles pour protéger la neutralité du Net. Deux des cinq commissaires de la FCC, tous deux Républicains, ont voté contre le texte : ils estiment que toute règle encadrant la neutralité du Net pourrait nuire à la capacité d'investissement et d'innovation des fournisseurs d'accès. La commissaire républicaine Meredith Baker déplore, que la "priorisation du trafic soit devenu un gros mot". A son sens, faire payer les sites de partage de vidéo pour que l'accès à leur service soit plus rapide va dans le sens du consommateur, en pouvant potentiellement faire baisser le prix des abonnements.

Les défenseurs de la neutralité du Net, pour leur part, sont déçus, estimant que le texte ne va pas assez loin. Ils déplorent que les mêmes règles ne s'appliquent pas au réseau fixe et mobile. L'association New America Foundation craint la mise en place d'un réseau "qui ressemblera plus à la télévision câblée qu'à un Internet neutre".

Entre-temps, la FCC a été fragilisée. Sa décision de sanctionner l'opérateur Comcast et de l'obliger à rétablir l'accès au protocole d'échange de fichiers BitTorrent a été cassée par la cour d'appel fédérale de Washington. Cette dernière affirme que la FCC n'a pas l'autorité légale pour imposer la neutralité des réseaux aux opérateurs. La doctrine de la FCC risque d'être invalidée, un jour, par un tribunal. Seule l'adoption de ce texte par le Congrès pourrait légaliser ces mesures. Avec la perte de la majorité démocrate à la Chambre des représentants, un tel vote semble improbable.

## Etats-Unis - 2011

Une nouvelle proposition de loi est déposée par deux sénateurs démocrates : l'Internet Freedom, Broadband Promotion, and Consumer Protection Act en vue d'étendre les règles relatives à la neutralité du Net à toutes les formes d'accès à Internet, y compris les accès mobiles.

Ses auteurs, les sénateurs Cantwell et Franken, entendent remédier aux limites de la doctrine de la FCC, trop complaisante à leurs yeux à l'égard des opérateurs. Ils souhaitent encadrer strictement ce que les opérateurs ont le droit de faire en leur interdisant en particulier de créer une hiérarchie entre différents types de contenus, applications ou services, à moins que le consommateur ne le lui demande explicitement. La proposition de loi va jusqu'à interdire aux FAI de forcer leurs abonnés à souscrire des abonnements additionnels pour la téléphonie ou la vidéo.

En juillet 2011, la FCC a mis en place un « Open Internet Advisory Committee » dédié à la surveillance des règles de neutralité du net. Les entreprises Disney, Netflix, AT&T, Mozilla, Comcast, Cisco Systems, Alcatel-Lucent y sont représentées. Le comité est présidé par Jonathan Zittrain, professeur à la Harvard Law School et co-présidé par David Clark, chercheur au MIT.

## Etats-Unis - 2012

Lors de la campagne présidentielle, Barack Obama réaffirme son soutien aux principes de neutralité tels que définis par la FCC et souhaite leur donner un fondement légal.

Son concurrent républicain Mitt Romney affiche son opposition opposé aux principes de neutralité d'Internet, qu'il considère comme une forme de « micro-management » des télécoms, illégitime et contre-productive. Il estime que l'Internet fixe comme l'Internet mobile devraient être placés hors de la juridiction de la FCC.

Avec l'essor des services mobiles, la controverse s'élargit aux restrictions de l'accès à certains terminaux ou applications par un opérateur ou un système d'exploitation. A l'occasion de la commercialisation de l'iPhone 5, l'opérateur AT&T avait décidé de n'autoriser l'application Facetime (qui permet de téléphoner en vidéo en dehors du forfait de l'opérateur) que pour les abonnés ayant souscrit aux forfaits proposant des appels illimités, afin d'empêcher cette application de cannibaliser ses offres haut-de-gamme. Ce bridage d'une fonction de l'iPhone, concurrente des services voix et vidéo d'AT&T donne lieu au dépôt d'une notification devant la FCC par trois associations de Défense des libertés numériques. AT&T a entrepris d'assouplir, progressivement, cette limitation.



GoogleTrend du Mot-clé « Net-neutrality » (2004-2013, tous pays)



## **La controverse en Europe.**

Les débats américains autour de la neutralité des réseaux ont très vite traversé l'atlantique et rencontré un écho, principalement chez les défenseurs des libertés numériques.

C'est à l'occasion de l'examen du « paquet télécoms » en 2009, que cette controverse accède pleinement au débat public en Europe.

## 2009 : le paquet Télécoms

Le débat sur le paquet télécoms, un ensemble de cinq directives européennes régulant le secteur des télécommunications <sup>14</sup> (« paquet télécoms ») s'engage au début de l'année 2009 au Parlement européen.

La proposition initiale de la Commission en matière de pratiques de gestion du trafic Internet reposait sur deux principes : d'une part, la transparence du fournisseur d'accès à l'égard des pratiques mises en œuvre ; d'autre part, la concurrence entre fournisseurs.

Le principe directeur est que si un opérateur adopte des pratiques discriminatoires, par exemple en ralentissant certains protocoles ou en ralentissant l'accès à certains sites, les abonnés sont et restent libres de se tourner vers un autre fournisseur s'ils sont insatisfaits de ces pratiques. Cette approche s'inspirait, assez largement, de celle développée par le régulateur britannique Ofcom, confronté dès 2006 à des pratiques discriminatoires de gestion du trafic <sup>15</sup>.

Malgré cette approche peu contraignante, les opérateurs de télécommunications proposent durant le débat d'autoriser explicitement des pratiques de gestion leur permettant de développer de nouveaux modèles économiques. Finalement, ces amendements sont rejetés après que les éditeurs de service en ligne, Google ou Skype, notamment, se soient investis dans le débat.

Le paquet télécoms est adopté en novembre 2009 sans que le mot de neutralité des réseaux n'y apparaisse.

---

<sup>14</sup> directive « cadre » directive « accès » directive « autorisation », directive « service universel et directive « vie privée »

<sup>15</sup> Collaborant avec les fournisseurs d'accès, l'Ofcom avait tout d'abord encouragé le respect de certaines règles élémentaires de transparence, afin que les consommateurs puissent être informés lorsque leur fournisseur s'adonnait à des pratiques discriminatoires. Par ailleurs, l'Ofcom tenta de faciliter la migration des consommateurs d'un fournisseur d'accès à un autre, et ce afin de limiter le développement de marchés captifs.

Les dispositions initiales de la Commission visant à assurer la transparence de ces pratiques de gestion de trafic sont adoptées sans changement notable. Il s'agit des articles 20 (1) (b), 21 (3) (c) et (d) de la directive « service universel ».

Deux dispositions finales tendent quant à elles à limiter les effets potentiels des atteintes à la neutralité des réseaux : l'article 8 (4) (g) de la directive « cadre » (« Les autorités réglementaires nationales soutiennent les intérêts des citoyens de l'Union européenne, notamment en favorisant la capacité des utilisateurs finals à accéder à l'information et à en diffuser, ainsi qu'à utiliser des applications et des services de leur choix ») et l'article 22 (3) de la directive « service universel » qui habilite les régulateurs nationaux à garantir que la qualité de service des connexions Internet des abonnés soit protégée de toute dégradation excessive occasionnée par les pratiques de gestion de trafic.

Selon les députées Laure de la Raudière et Corinne Erhel, « ces seules dispositions ne garantissent pas complètement le respect de la neutralité du net »<sup>16</sup>.

18 décembre 2009 : déclaration de la Commission sur la neutralité

Lors des dernières négociations et quelques jours seulement avant le vote final des directives, les parlementaires européens obtiennent de la Commission une déclaration politique relative à la neutralité des réseaux.

La Commission y déclare son attachement « au caractère ouvert et neutre d'Internet » et dit prendre acte de la volonté des co-législateurs de faire de ce principe un objectif politique.

---

<sup>16</sup> *En application du troisième paquet télécoms, les régulateurs nationaux disposent désormais de la « faculté de fixer des exigences minimales de qualité de service » afin de « prévenir la dégradation du service et l'obstruction ou le ralentissement du trafic sur les réseaux » (cf. art. 22(3) de la directive « service universel »). Il s'agit là d'une simple faculté offerte aux régulateurs, qui suscite certains débats au niveau européen sur ses modalités d'application : permet-elle seulement d'imposer des obligations en cas de situation spécifique de dégradation de service(s) par un ou plusieurs opérateurs (baisse du débit de l'internet, blocage, différenciation des flux, etc.), ou autorise-t-elle l'imposition d'exigences génériques de qualité à l'ensemble du marché ? » Rapport d'information de l'Assemblée nationale*

Elle s'engage par ailleurs à surveiller la transposition des dispositions relatives aux pratiques de gestion du trafic dans les États membres, et à faire un rapport sur la question d'ici la fin de l'année 2010<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> 18 décembre 2009, « Commission declaration on net neutrality (2009/C 308/02) ». Commission declaration on net neutrality (2009/C 308/02)

'The Commission attaches high importance to preserving the open and neutral character of the Internet, taking full account of the will of the co-legislators now to enshrine net neutrality as a policy objective and regulatory principle to be promoted by national regulatory authorities, alongside the strengthening of related transparency requirements and the creation of safeguard powers for national regulatory authorities to prevent the degradation of services and the hindering or slowing down of traffic over public networks.

The Commission will monitor closely the implementation of these provisions in the Member States, introducing a particular focus on how the "net freedoms" of European citizens are being safeguarded in its annual Progress Report to the European Parliament and the Council. In the meantime, the Commission will monitor the impact of market and technological developments on "net freedoms" reporting to the European Parliament and the Council before the end of 2010 on whether additional guidance is required, and will invoke its existing competition law powers to deal with any anti-competitive practices that may emerge. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:308:0002:0002:EN:PDF>

## **Juin 2010 : Consultation publique de la Commission**

La Commission européenne lance le 30 juin une consultation publique en vue de recueillir des avis sur les questions de gestion du trafic internet en rapport avec la neutralité : aspects techniques et économiques, qualité du service, liberté d'expression...

### **L'importance de préserver un Internet ouvert.**

A l'issue de la consultation publique, la Commission européenne fait état d'un « quasi-consensus sur l'importance de préserver un Internet ouvert ».

Neelie Kroes s'est dite favorable à un Internet neutre où tout internaute peut accéder aux services et contenus de son choix, elle s'engage même à agir pour garantir cette neutralité. « Le système dans son ensemble [...] devrait garantir que les consommateurs européens puissent accéder facilement aux contenus, services et applications de leur choix.[...]Tout contenu ou application qui est légal et ne cause pas de congestion anormale ou ne nuit pas à d'autres utilisateurs ou à l'intégrité du réseau devrait être totalement accessible ».

### **L'appréhension de la commission face aux risques du Deep Packet Inspection**

Sur la gestion du trafic, la Commission européenne souligne les inquiétudes concernant l'inspection profonde des paquets (DPI) qui représente deux dangers.

Elle peut être utilisée afin de privilégier des services au détriment d'autres et pose un réel problème pour la protection de la vie privée. « La gestion du trafic devrait être utilisée de manière appropriée, pour améliorer la qualité des services Internet, préserver l'intégrité des réseaux et permettre de nouveaux investissements. Cela ne devrait pas être simplement un moyen d'exploiter les contraintes actuelles du réseau » souligne N. Kroes.

Par ailleurs, la Commission relève d'autres problèmes majeurs tel que celui lié au risque de blocage de la téléphonie sur IP comme le service Skype ou la diminution

de la bande passante sur certains sites web qui pourraient avoir des répercussions « à plus long terme pour l'économie de l'Internet sur le plan de l'innovation et de la liberté d'expression, et l'incertitude dans laquelle se trouveraient les consommateurs en raison du manque de transparence. »

## 19 avril 2011 : Communication de la Commission sur "L'Internet ouvert et la neutralité d'Internet en Europe"

La Commissaire européenne à l'économie numérique, Neelie Kroes remet au Parlement européen son rapport sur la neutralité du Net. Elle estime, sur la base d'une enquête réalisée par l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) auprès de ses membres, que les problèmes liés à la neutralité du net n'étaient pas avérés. Elle estime suffisantes les dispositions issues du troisième paquet télécoms <sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> La Commission est d'avis que les règles relatives à la transparence, au changement d'opérateur et à la qualité de service, qui font partie du cadre révisé de l'UE en matière de télécommunications, devraient contribuer à produire des résultats concurrentiels.

Étant donné que les États membres sont toujours en phase de transposition de ce cadre révisé en droit national, il est important de prévoir un délai suffisant pour l'application de ces dispositions et d'analyser comment elles seront mises en œuvre dans la pratique.

En outre, les données tirées de la consultation publique étaient incomplètes ou imprécises sur nombre de points qui sont essentiels pour appréhender la situation actuelle dans l'Union européenne. C'est pourquoi la Commission, avec l'ORECE, étudie actuellement plusieurs questions que le processus de consultation a fait ressortir, en particulier les obstacles au changement d'opérateur (par exemple, la durée moyenne au-delà de laquelle un client est autorisé à résilier un contrat de post-paiement et les éventuelles pénalités appliquées), les pratiques de blocage et de limitation et les pratiques commerciales ayant un effet équivalent, la transparence et la qualité de service ainsi que les problèmes de concurrence relatifs à la neutralité d'Internet (par exemple, les pratiques discriminatoires des opérateurs en position dominante).

À cet égard, la Commission se réserve le droit d'examiner, en vertu des articles 101 et 102 du TFUE, tout comportement, relativement à la gestion du trafic, susceptible de limiter ou de fausser la concurrence.

Communication de la Commission sur "L'Internet ouvert et la neutralité d'Internet en Europe" <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0222:FIN:FR:HTML>

## **7 octobre 2011 : Déclaration du Contrôleur européen de la protection des données sur la neutralité**

Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) rend public un avis sur la communication de la Commission européenne portant sur l'Internet ouvert et la neutralité du Net en Europe.

### **Protéger le droit à la vie privée et la confidentialité des communications.**

Selon le Contrôleur, "en surveillant les communications Internet des utilisateurs, les FAI peuvent enfreindre les règles existantes sur la confidentialité des communications, qui est un droit fondamental devant être soigneusement protégé. Un débat politique sérieux sur la neutralité du net doit donc s'assurer que la confidentialité des communications est efficacement protégée."

Le CEPD insiste sur le fait que des initiatives supplémentaires devraient être menées afin de parvenir à une politique satisfaisante quant à la voie à suivre. Il invite donc la Commission à lancer un débat impliquant tous les acteurs concernés en vue de clarifier les modalités d'application du cadre juridique de la protection des données dans ce contexte.

### **La nécessité de renforcer les règles du droit positif.**

Selon les conclusions de cet exercice, des mesures législatives supplémentaires peuvent s'avérer nécessaires. La Commission devrait alors proposer des mesures visant à renforcer les règles de protection des données et assurer la sécurité juridique. Ces nouvelles mesures devraient clarifier les conséquences pratiques du principe de neutralité du Net et garantir que les utilisateurs ont la possibilité d'exercer un véritable choix, notamment en obligeant les FAI à proposer des connexions non surveillées.



## **17 novembre 2011 : Résolution du Parlement Européen du sur l'internet ouvert et la neutralité de l'internet**

La neutralité des réseaux est désormais au cœur d'un bras de fer entre la Commission et le Parlement européens.

Le Parlement européen, dans une résolution, enjoint à la Commission européenne d'étudier l'opportunité d'adopter des mesures allant au-delà de celles prévues dans le paquet télécoms.

Le Parlement européen y «attire l'attention sur le risque de comportement anticoncurrentiel et discriminatoire dans la gestion du trafic, en particulier de la part des entreprises verticalement intégrées ; se félicite de l'intention affichée par la Commission de publier les informations que les enquêtes de l'ORECE auront fournies en matière de pratiques présentant un risque potentiel pour la neutralité d'Internet dans les États membres » ;

Il « invite la Commission à garantir la mise en œuvre du cadre réglementaire de l'Union en matière de communications et à étudier, dans un délai de six mois à compter de la publication des résultats de l'enquête de l'ORECE, si d'autres mesures réglementaires sont nécessaires afin de garantir la liberté d'expression, le libre accès à l'information, la liberté de choix des consommateurs et le pluralisme des médias ainsi que la compétitivité et l'innovation ».

Il attire l'attention sur les importants risques que pourrait soulever la violation des principes de la neutralité d'Internet - tels que comportement anticoncurrentiel, blocage de l'innovation, restrictions à la liberté d'expression et au pluralisme des médias, manque de sensibilisation des consommateurs et atteintes à la vie privée - qui nuisent à la fois aux entreprises, aux consommateurs et à l'ensemble de la société démocratique, et rappelle l'avis du CEPD sur l'incidence des habitudes de gestion du trafic sur la confidentialité des communications ;

## 13 décembre 2011 : Conclusions des États Membres de l'UE sur l'Internet ouvert.

Les États Membres de l'UE adoptent des conclusions sur l'Internet ouvert, dans lesquelles ils soulignent la nécessité « de considérer la neutralité de l'internet comme un objectif général »<sup>19</sup>

Les Etats-membres invitent la Commission à “suivre, en collaboration avec l'ORECE<sup>20</sup> la question de la gestion du trafic pour assurer la bonne diffusion de pratiques proportionnelles, nécessaires et transparentes en matière de gestion du trafic qui ne portent pas atteinte à la neutralité de l'internet” et à “ poursuivre l'examen, en s'appuyant sur les investigations de l'ORECE, de tous les aspects de la neutralité de l'internet où des problèmes importants et persistants sont avérés, y compris des frais et conditions imposés par les opérateurs de téléphonie mobile aux usagers VoIP (services de voix sur IP) ainsi que des limitations concernant les contenus, les applications et les services.

---

<sup>19</sup> Conclusions du Conseil sur l'internet ouvert et la neutralité de l'internet en Europe  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/fr/trans/126891.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/trans/126891.pdf)

<sup>20</sup> l'organisation des régulateurs européens des télécoms, mieux connue sous son acronyme anglophone BEREC

## 29 mai 2012 : mise en évidence d'atteintes à la neutralité dégagée par l'étude des régulateurs européens

L'étude<sup>21</sup> réalisée par les régulateurs européens des communications de l'Union Européenne (ORECE) pointe un certain nombre de restrictions d'accès Internet imposées par les opérateurs télécoms<sup>22</sup>.

Elle met en évidence que le blocage de la VoIP sur le mobile et la dégradation du peer-to-peer en heure de pointe sont répandus en Europe, les pratiques des opérateurs étant pour le reste très variables.

L'étude relève des exemples de traitements différenciés, tels que la priorisation de certains types de trafics ou d'applications aux heures d'affluence (tels que le HTTP, le DNS, la VoIP, le jeu online, la messagerie instantanée, etc.).

« En ce qui concerne le P2P, des restrictions à diverses échelles sont rapportées pour 49 opérateurs de réseau fixe (sur 266) et pour 41 opérateurs de réseau mobile (sur 115). En ce qui concerne la VOiP, des restrictions à diverses échelles sont rapportées pour 28 opérateurs de réseau mobile (sur 115). Au moins 20 % des abonnés sont concernés par de telles restrictions.<sup>23</sup> »

23 juillet 2012 : nouvelle consultation publique de la Commission sur la préservation de l'internet ouvert

La Commission Européenne ouvre une nouvelle consultation publique "consultation publique sur la préservation de l'internet ouvert"<sup>24</sup>.

"Aujourd'hui, les consommateurs ne disposent pas d'un réel choix en ce qui concerne les offres internet. Je vais me fonder sur cette consultation pour élaborer des recommandations qui élargiront le choix et mettront fin aux tergiversations autour

---

<sup>21</sup> [http://bereg.europa.eu/files/document\\_register/2012/7/BoR12\\_30\\_tm-snapshot.pdf](http://bereg.europa.eu/files/document_register/2012/7/BoR12_30_tm-snapshot.pdf)

<sup>22</sup> Cette étude a été réalisée, en s'appuyant sur les régulateurs nationaux, par l'intermédiaire d'un questionnaire auquel ont répondu 250 opérateurs fixes et 150 opérateurs mobiles, soit 90 % du marché européen

<sup>23</sup> Analyse du rapport de l'ORECE par la Quadrature du Net <http://www.laquadrature.net/en/eu-telecom-regulators-wake-up-call-on-net-neutrality>

<sup>24</sup> On-line public consultation on "specific aspects of transparency, traffic management and switching in an Open Internet"<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/line-public-consultation-specific-aspects-transparency-traffic-management-and-switching-open>

de la neutralité du net en Europe", assure Neelie Kroes, la vice-présidente de la Commission en charge de [l'agenda](#) numérique.

Les recommandations issues de cette consultation devraient être rendues publiques prochainement.

## **Le débat dans les pays-membres.**

### **Allemagne : la préservation de la neutralité de l'Internet par une surveillance et pression active sur les opérateurs**

En Allemagne, les pouvoirs publics privilégient une approche fondée sur la surveillance et la pression sur les opérateurs

Les pouvoirs publics considèrent pour l'instant qu'il n'y a pas de problèmes avérés et privilégient une approche fondée sur la surveillance et la pression sur les opérateurs

Les enjeux liés à liberté d'expression apparaissent, selon Laure de la Raudière, plus sensibles politiquement que les enjeux économiques.

Le régulateur allemand fait le constat que la neutralité du net ne constitue pas aujourd'hui un problème car il estime qu'elle est globalement respectée. Les deux difficultés qui se sont posées en matière de neutralité (le blocage de la VoIP sur les forfaits mobiles et l'interconnexion entre Cogent et Deutsche-Telekom, en 2009) ont pu être réglées en faisant pression sur les opérateurs mais sans intervention législative ou réglementaire. Le régulateur allemand débute donc seulement ses travaux sur la neutralité du net et se limite pour l'instant à la mesure de la qualité de service.

## **Royaume-Uni : la préservation de la neutralité de l'Internet non garantie par la simple autorégulation du marché**

Au Royaume-Uni, la position des autorités a beaucoup évolué et l'hypothèse d'une intervention publique n'est plus exclue

Dans son approche de la neutralité du net, le régulateur britannique a jusqu'ici davantage privilégié les mécanismes de marché. Il encourage ainsi l'autorégulation de l'industrie. Les opérateurs ont pris des engagements afin de renforcer la transparence. Ils ont signé un code de bonne conduite en mars 2011 et publient sur internet des fiches standardisées présentant de manière compréhensible les limitations auxquelles sont soumises les offres qu'ils proposent.

Le régulateur britannique est mobilisé sur le thème de la qualité de service mais se préoccupe plus des débits réellement fournis par les opérateurs que des techniques de gestion de trafic que ceux-ci mettent en œuvre.

La « Position sur la neutralité du net » de novembre 2011 témoigne cependant d'une évolution significative de la position du régulateur. L'orientation qui a été finalement retenue est plus interventionniste, le régulateur estimant notamment que le blocage de certains services dans le cadre d'un accès à internet apparaît « hautement indésirable ».

Le Gouvernement poursuit aujourd'hui les travaux du régulateur, à travers des groupes de travail organisés avec les opérateurs. L'objectif est d'obtenir des engagements sur la suppression du blocage, ce qui lui apparaît à ce jour relativement consensuel sur le fixe mais plus compliqué à atteindre sur le mobile, au moins s'il n'est pas laissé aux opérateurs la possibilité de faire payer pour débloquent des services comme la VoIP. En cas d'échec, une intervention pour contraindre les opérateurs à faire évoluer leurs pratiques n'est pas exclue.

## **La préservation de la neutralité par un nécessaire encadrement législatif**

### **Une loi sur la neutralité du net aux Pays-Bas.**

À l'occasion de la transposition du troisième paquet télécoms, la Chambre basse du Parlement a adopté des amendements visant à protéger la neutralité du net en juin 2011. Cette initiative s'inscrivait dans un contexte particulier, marqué par l'annonce par l'opérateur historique, KPN, de sa volonté de bloquer l'accès aux services de messagerie instantanée concurrençant les services de SMS et de mettre en œuvre des techniques d'analyse des paquets en profondeur (en anglais deep packet inspection – DPI) pour fournir des qualités de service différentes selon les applications.

Trois amendements ont été votés : le premier sur la protection de la neutralité de l'internet au sens strict, le second sur l'encadrement des suspensions d'accès et le troisième pour apporter des garanties contre la surveillance des communications. En mai 2012, le Sénat a voté ce projet de loi.

La loi limite les possibilités d'utilisation de technologies potentiellement intrusives, comme le "deep packet inspection" (DPI). Elle interdit aux fournisseurs de « services d'accès à internet » de bloquer ou ralentir des applications ou des services, sauf dans des conditions très encadrées, ou de faire payer des compléments pour l'accès à ces services. Elle charge le régulateur d'assurer le respect de cette disposition.

### **Une loi sur la neutralité du net en Slovaquie.**

La loi, adoptée fin décembre 2012 consacre le caractère ouvert et neutre de l'Internet. L'article 203 prévoit que les FAI ne pourront pas limiter, retarder ou ralentir le trafic Internet, sauf pour résoudre des problèmes de congestion ou de sécurité. La différenciation qualitative du trafic Internet ne peut être utilisée pour des raisons purement commerciales. L'impact concret de ces nouvelles règles dépendra fortement de leur mise en œuvre par le régulateur.

# La controverse en France

Avant 2009 : de l'incertitude à une préoccupation timide sur l'importance du principe de neutralité de l'Internet

Jusqu'en 2009, les questions liées à la neutralité du net restent cantonnées aux spécialistes et aux activistes de l'Internet.

Il convient toutefois de signaler une timide apparition de cette question lors des présidentielles de 2007. Dans le rapport préparé à la demande de Ségolène Royal, Michel Rocard recommande *“d’inscrire le respect du principe de neutralité de l’internet dans les cadres de régulation français et européens en matière de télécommunications afin de séparer les offres d’infrastructures des offres de services”* [\[1\]](#).

En octobre 2008, dans le « Plan de développement de l'économie numérique : France Numérique 2012 [\[2\]](#), Éric Besson, secrétaire d'État du développement de l'économie numérique, pose le principe selon lequel *« le choix d'un mode d'accès ne doit donc pas conditionner les services auxquels l'on peut accéder. (...) La généralisation de l'intégration verticale nuirait au développement de l'économie numérique dans son ensemble. En effet, il n'est pas envisageable que les services et les contenus de l'Internet ne soient plus disponibles à tous les internautes, parce que certains fournisseurs d'infrastructure en auraient acquis l'exclusivité (...) »* Le principe de neutralité est esquissé, même si le mot n'y figure pas.



## **2009 : sollicitude des pouvoirs publics sur le principe de neutralité de l'Internet**

Le débat ne s'ouvre en France véritablement qu'en 2009. Anticipant la transposition du Paquet Télécoms, l'Assemblée nationale demande au Gouvernement à l'occasion de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique un rapport sur la neutralité de l'internet.

Vont dès lors se succéder une série de rapports et de consultations : rapport du CGIET (mars 2010), Consultation du gouvernement sur la neutralité du Net (avril 2010), Consultation publique de ARCEP (mai 2010), rapport du gouvernement (16 juillet 2010) Rapport de l'ARCEP sur la neutralité (septembre 2010), mission d'information de l'Assemblée nationale (avril 2011),

Entre-temps, en juin 2009, une décision de 2009 du Conseil Constitutionnel consacre l'Internet comme une composante de la liberté d'expression et de communication.

## Mars 2010 : le rapport du CGIET sur la La neutralité dans le réseau internet

« Le Conseil Général de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies Conseil Général de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies (CGIET) fait des fournisseurs d'accès "les acteurs incontournables de la neutralité, voire les gardiens ou les censeurs de ce principe, selon l'encadrement juridique qui est ou lui sera donné ». Il observe que « *les FAI n'abordent le problème que sous l'angle économique des modalités de rémunération du trafic transporté et du financement des investissements nécessaires pour faire face à l'accroissement, selon eux exponentiel, de ce trafic* ». Il constate, enfin, « *que les moyens techniques permettant de porter atteinte à la neutralité sont désormais disponibles sur le marché que ce soit pour le blocage, le ralentissement, le filtrage ou la discrimination et que le principe de neutralité peut être considéré comme déjà écorné en pratique, en particulier par les FAI, sous couvert de gestion de trafic* ».

En conclusion, le CGIET identifie trois scénarios :

- Le premier scénario serait celui d'une neutralité juridiquement garantie.  
Le principe de neutralité d'internet est affirmé comme un véritable objectif. Il couvre la neutralité d'usage, la neutralité d'accès et peut aller jusqu'à des aspects de confidentialité. Le principe de neutralité réaffirmé conduit à prévoir un cadre précis passant par la modification de la réglementation et une application sous l'égide de l'ARCEP. Les mesures techniques d'écrêtage du trafic devraient être décrites dans le CPCE et l'usage des outils LPI/DPI strictement réglementés. Le pourcentage maximum de bande passante que les FAI pourraient se réserver pour les services "managés" devrait être défini et imposé à l'ensemble des FAI. Enfin, cette réglementation devrait être étendue dans son principe aux accès internet mobiles tout en tenant compte des particularités techniques actuelles de ces réseaux.
- Le second scénario correspondrait à une neutralité « diluée » dans le marché.  
Ce scénario décrit en fait la pente naturelle qui sera suivie si rien n'est fait pour maintenir et réaffirmer le principe de neutralité. Pour éviter des investissements qui ne seraient pas couverts par des recettes supplémentaires, les FAI vont devoir trouver des expédients et continuer,

voire accentuer, les entorses actuelles au principe de neutralité. Celui-ci demeurera en apparence mais risque d'être vidé peu à peu de son contenu. Il est à prévoir, selon toute vraisemblance, que les plus petits FAI ne pourront que difficilement survivre dans un tel contexte.

- Le troisième scénario pourrait être celui d'une neutralité à niveaux variables.

Ce scénario envisage que des mesures réglementaires soient édictées pour établir officiellement un internet à plusieurs vitesses. Les FAI, au lieu de gérer de façon plus ou moins occulte le trafic par protocole ou par clients, seraient autorisés officiellement à favoriser certains services. Dans ces conditions, les offres premium payantes bénéficieraient d'un canal spécifique avec une largeur de bande ad hoc pour une qualité de service convenable, voire définie. Les autres services ne seraient pas offerts sur ce canal et la consultation des sites web hors services premium se contenterait d'une portion de bande passante résiduelle très limitée. Dans ce scénario, de facto on crée un internet de seconde zone sur le plan de la qualité de service. Cette répartition risque de suffire à disqualifier ce scénario, ou tout au moins à le rendre difficilement acceptable par le législateur.

## 6 juillet 2010 : Rapport du gouvernement sur la neutralité de l'Internet

Le rapport que le Gouvernement transmet au Parlement<sup>[3]</sup> pose une double définition de la neutralité de l'Internet. Elle recouvre ainsi d'abord un objectif de non-discrimination dans l'acheminement du trafic sur le réseau Internet public. Au-delà, la neutralité de l'Internet renvoie souvent à une problématique plus large que la seule neutralité du réseau Internet (ou neutralité de l'acheminement des données), celle de la neutralité des pratiques de l'ensemble de la chaîne de valeur : moteurs de recherche, éditeurs, fabricants de terminaux, opérateurs de transit, opérateurs d'accès, etc.

En conclusion, après avoir observé, d'une part, que la réglementation des communications électroniques et le droit de la concurrence fournissent d'ores et déjà des garanties importantes pour la préservation d'un Internet ouvert, d'autre part, que le nouveau cadre communautaire fournit des outils complémentaires répondant aux enjeux de la neutralité de l'Internet, le CGIET identifie une série d'évolutions à apporter au cadre juridique :

- La liberté d'accès aux réseaux et la neutralité des opérateurs sont des principes clefs de la réglementation des communications électroniques
- Prendre en compte les relations entre opérateurs et les autres acteurs de l'Internet
- Accroître la transparence vis-à-vis des utilisateurs
- Garantir une qualité de service minimale pour l'ensemble des utilisateurs de l'Internet

Au-delà, il appartient à l'État de garantir, sur le long terme, les conditions de développement d'un Internet ouvert : en veillant à une concurrence dynamique, en développant la transparence des offres et des pratiques vis-à-vis des utilisateurs, en améliorant la connaissance des différents marchés de l'Internet afin de pouvoir agir le cas échéant en cas de déséquilibre et besoins de régulation avérés.

### 2.3.6 Septembre 2010 : Rapport de l'ARCEP sur la neutralité

L'ARCEP note que « le principe de neutralité semble d'ailleurs avoir été globalement assez bien respecté en France et en Europe jusqu'à ces dernières années, sans pour autant avoir constitué une règle absolue et intangible. Cela est particulièrement vrai sur les réseaux fixes, notamment du fait de l'absence de congestion majeure de ces réseaux et de la situation concurrentielle satisfaisante sur le marché de détail français du haut débit et du très haut débit fixe. Sur le marché mobile, la situation est plus contrastée et la neutralité n'est pas la règle ».

L'ARCEP identifie deux scénarios extrêmes suivants, tous deux à éviter :

- une absence totale de gestion de trafic avec le danger notable d'une dégradation des réseaux et, in fine, de la qualité de service pour l'utilisateur final
- une liberté totale dans la gestion de ce trafic et dans la définition par les opérateurs des conditions d'accès à l'internet, pouvant notamment conduire à des pratiques discriminatoires et anticoncurrentielles, et portant le risque d'atteintes au modèle d'ouverture, d'universalité et de libre expression propre à l'internet.

L'ARCEP énonce, en conclusion, dix propositions.

## **La liberté et la qualité dans l'accès à l'internet**

L'Autorité recommande que le FAI qui propose un accès à l'internet soit tenu, dans le respect des dispositions législatives en vigueur, d'offrir à l'utilisateur final :

- la possibilité d'envoyer et de recevoir le contenu de son choix ;
- la possibilité d'utiliser les services ou de faire fonctionner les applications de son choix ;
- la possibilité de connecter le matériel et d'utiliser les programmes de son choix, dès lors qu'ils ne nuisent pas au réseau ;
- une qualité de service suffisante et transparente.

Des exceptions à ce principe sont possibles, sous réserve du respect du cadre prévu à la proposition n° 3.

## **La non-discrimination des flux dans l'accès à l'internet**

Pour l'accès à l'internet, l'Autorité recommande que la règle générale soit de ne pas différencier les modalités de traitement de chaque flux individuel de données en fonction du type de contenu, de service, d'application, de terminal, ou en fonction de l'adresse d'émission ou de réception du flux. Ceci s'applique en tout lieu du réseau, y compris à ses points d'interconnexion.

Des exceptions à ce principe sont possibles, sous réserve du respect du cadre prévu à la proposition n° 3.

## **L'encadrement des mécanismes de gestion de trafic de l'accès à l'internet**

Par exception aux principes posés dans les propositions n° 1 et n° 2, et afin que les éventuels écarts à ces principes restent limités, l'Autorité recommande que, lorsque des pratiques de gestion de trafic sont mises en place par les FAI pour assurer l'accès à l'internet, elles respectent les critères généraux de pertinence, de proportionnalité, d'efficacité, de non-discrimination des acteurs et de transparence.

## **Les services gérés**

Afin de préserver la capacité d'innovation de l'ensemble des acteurs, tout opérateur de communications électroniques doit disposer de la possibilité de proposer, en complément de l'accès à l'internet, des " services gérés ", aussi bien vis-à-vis des utilisateurs finals que des prestataires de services de la société de l'information (PSI), sous réserve que ces services gérés ne dégradent pas la qualité de l'accès à l'internet en deçà d'un niveau suffisant, ainsi que dans le respect du droit de la concurrence et des règles sectorielles.

## **La transparence accrue vis-à-vis des utilisateurs finals**

Tant dans la présentation commerciale et les conditions contractuelles de leurs services de communications électroniques que dans les informations accessibles aux clients de ces offres en cours de contrat, les FAI doivent fournir à l'utilisateur final des informations claires, précises et pertinentes relatives :

- aux services et applications accessibles via ces services,
- à leur qualité de service,
- à leurs limitations éventuelles,
- ainsi qu'aux pratiques de gestion de trafic dont ils font l'objet.

A ce titre, l'Autorité recommande en particulier que :

- toute restriction d'un service de transmission de données par rapport aux principes de liberté d'usage et de non-discrimination des flux posés dans les propositions n° 1 et n° 2 soit explicitement indiquée dans la communication et dans les clauses contractuelles, de manière claire et compréhensible
- le terme " internet " ne puisse être utilisé pour qualifier ces services dès lors que certaines de ces restrictions ne seraient pas conformes aux exigences de la proposition n° 3,
- le terme " illimité " ne puisse être utilisé pour des offres de services incluant des limitations du type " usage raisonnable " ayant pour conséquence soit une coupure temporaire ou une facturation supplémentaire des services, soit une dégradation excessive des débits ou de la qualité de service. (...)

### **Le suivi des pratiques de gestion de trafic**

L'Autorité demandera aux FAI et associations qui les représentent, aux PSI et associations qui les représentent, ainsi qu'aux associations de consommateurs d'engager des travaux communs visant à identifier et qualifier les différents types de pratiques de gestion de trafic, y compris les limitations du type " usage raisonnable " associées aux offres dites " illimitées ", et de lui faire part d'ici la fin du premier trimestre 2011 de leurs propositions à cet égard.

### **Le suivi de la qualité de service de l'internet**

Afin de veiller à ce que l'accès à l'internet présente une qualité de service suffisante et transparente, l'Autorité lancera des travaux visant à :

- qualifier les paramètres principaux de la qualité de service de l'accès à l'internet et élaborer des indicateurs adaptés,
- faire publier périodiquement par les FAI de tels indicateurs de qualité de service de détail spécifiques aux services de transmission de données, notamment pour l'accès à l'internet, tant sur les réseaux fixes que mobiles.  
(...)

## **Le suivi du marché de l'interconnexion de données**

L'Autorité recommande :

- aux acteurs qui donnent aux utilisateurs finals l'accès à l'internet, de faire droit de manière objective et non discriminatoire à toute demande raisonnable d'interconnexion visant à rendre des services ou applications de l'internet accessibles à ces utilisateurs ;
- aux acteurs qui donnent aux PSI l'accès à l'internet, de faire droit de manière objective et non discriminatoire à toute demande raisonnable d'interconnexion visant à rendre les services ou applications de ces PSI accessibles à des utilisateurs de l'internet. (...)

## **La prise en compte du rôle des PSI dans la neutralité de l'internet**

L'Autorité souligne que l'exercice effectif par les utilisateurs de leur liberté de choix entre les prestations (services/applications/contenus) rendues disponibles par les PSI via l'internet implique que ces derniers respectent :

- un principe de non-discrimination vis-à-vis des différents opérateurs pour l'accès à ces prestations ;
- des principes d'objectivité et de transparence vis-à-vis de l'utilisateur en ce qui concerne les règles utilisées, dans le cas où les PSI exercent un rôle de sélection ou de classement de contenus tiers, ce qui est notamment le cas des moteurs de recherche.





**Février mars 2011 : Proposition de loi de Christian Paul et du groupe socialiste à  
l'Assemblée nationale**

Pour Christian Paul, « *c'est grâce son architecture qu'Internet s'est développé à la fois comme espace de liberté d'expression, de communications, de collaboration, d'échanges et de contenus, marchands et non marchands.*

En vertu de ce principe, la tâche des opérateurs de réseau doit uniquement se cantonner à prendre les données qu'on leur livre à un endroit du réseau et de les acheminer correctement et ce, sans traiter différemment les flux de données à un autre point du réseau.

Ainsi pour qu'internet soit bien une plate-forme, les réseaux des fournisseurs d'accès à internet (FAI) doivent se contenter d'être des « tuyaux » à travers lesquelles passent les informations.

*La recherche d'un modèle économique plus attractif ou du profit à court terme conduit certains de ces acteurs à porter atteinte au caractère ouvert et égalitaire de l'Internet – à porter atteinte à sa neutralité, notamment en privilégiant tel ou tel type de communication ou certains contenus ».*[\[4\]](#)

*« Consacrer l'effectivité des libertés d'information et d'expression en ligne est plus urgent que jamais ». Selon Christian Paul, certaines dispositions du paquet Télécoms sont « utiles comme l'amélioration de la transparence sur la gestion de trafic, la possibilité pour l'ARCEP de fixer des exigences minimales en termes de qualité de service, l'objectif de favoriser l'accès des utilisateurs à tous les contenus et applications, et l'extension du pouvoir de règlement des différends de l'ARCEP aux litiges portants sur les conditions techniques et tarifaires de l'interconnexion. Mais rien de tout cela n'interdit aux opérateurs d'opérer des discriminations entre les différents flux de données selon leur bon vouloir : au total, rien ne garantit la neutralité d'internet ».*

La proposition de loi déposée par le groupe socialiste à l'Assemblée nationale comporte huit articles.

- L'article 1er pose le principe de neutralité de manière très large. Les atteintes à la neutralité peuvent être le fait d'un fournisseur d'accès internet, mais

également d'un éditeur de service ou en ligne ou de tout autre acteur de la chaîne technico-économique reliant les émetteurs aux destinataires d'information, de contenu ou de services.

- L'article 2 traite des modalités techniques d'interconnexion d'un abonné au réseau de son fournisseur d'accès.
- L'article 3 garantit la liberté des usages numériques de l'abonné « en son domicile numérique ». L'abonné doit pouvoir connecter simultanément ou successivement autant d'équipements qu'il le souhaite à un même accès.
- L'article 4 définit précisément les cas de filtrage ou de bridage admissibles.
- L'article 5 rend publiques les modalités d'interconnexions des réseaux avec d'autres réseaux. Cette publicité permet ensuite à l'abonné et à l'autorité de régulation compétente de s'assurer du respect par ces modalités du principe de neutralité du net.
- L'article 6 autorise, en les encadrant strictement, certaines pratiques de gestion de priorité.
- L'article 7 donne compétence à l'ARCEP pour veiller au respect des obligations définies dans les articles 1er à 6. Afin de ne pas pénaliser indûment les atteintes involontaires à la neutralité du net, une réponse graduée est mise en place. Après deux avertissements, la personne continuant à porter atteinte à la neutralité du net sera donc passible d'une amende de 1 euro à 10 000 000 d'euros, en fonction, d'une part, de son chiffre d'affaires ou de ses ressources ; d'autre part, de la gravité de l'atteinte.

Cette proposition de loi a cependant été rejetée l'Assemblée Nationale le 1er mars 2011 (311 députés contre, 218 pour).

## Avril 2011 : Mission d'information de l'Assemblée nationale

La mission d'information sur la neutralité de l'internet et des réseaux[5] s'inscrit dans une démarche transpartisane, avec une Présidente PS, Corinne Erhel et une rapporteuse UMP, Laure de la Raudière. [6] avec Pour les députées Laure de la Raudière (UMP) et Corinne Erhel (PS), Le débat sur la neutralité de l'internet, à première vue confus, gagne en clarté lorsqu'on se le représente comme résultant de la superposition de trois débats, qui se sont développés successivement : un débat technique, un débat économique et un débat juridique.

Le principe de neutralité de l'internet trouve son origine dans une question technique. Le réseau internet a été conçu pour fonctionner différemment des réseaux de téléphone classiques. Le réseau internet est, historiquement, un réseau dont l'intelligence est située aux extrémités, dans les machines qui y sont connectées.

À cette dimension technique s'est ajoutée une dimension économique, provenant de la fusion de ces réflexions sur l'architecture des réseaux avec la réflexion économique sur les marchés dits bifaces, c'est-à-dire sur lesquels les intervenants peuvent se rémunérer sur deux catégories d'acteurs qu'ils mettent en relation, qui recommande qu'une des faces « subventionne » l'autre.

Le débat s'est enfin développé sous un troisième angle, soulevant des questions liées à la liberté d'expression sur internet : celle du blocage et du filtrage légaux. Cette dernière dimension du débat est essentiellement européenne et constitue, en quelque sorte, la retombée en matière de neutralité des débats ayant eu lieu sur la suspension de l'accès à internet à l'occasion de la loi HADOPI de 2009 puis sur le respect de la liberté de communication par les mesures administratives de blocage de contenus internet, dans le cadre de la loi LOPPSI de 2011.

Après avoir recensé les divers acteurs en présence, Laure de la Raudière et Corinne Erhel identifient parmi eux deux positions :

- les « maximalistes » de la neutralité sont opposés à (i) tout blocage et (ii) toute priorisation de trafic sur l'internet public, donc toute utilisation des techniques de « mise en forme » du trafic sur internet, et (iii) n'admettent la

mise en oeuvre de services gérés que pour les applications qui en ont réellement besoin ou qui ne sont pas disponibles sur l'internet public (1) ;

- les « minimalistes » de la neutralité sont favorables à : (i) la possibilité, au moins dans le cas de la téléphonie mobile, de commercialiser des offres comportant des restrictions d'accès à certains services (par exemple sans VoIP), (ii) des pratiques raisonnables de gestion de trafic, c'est-à-dire à l'utilisation de techniques de mise en forme du trafic sur l'internet public en fonction des besoins objectifs des applications notamment en heure de pointe, et (iii) la possibilité de commercialiser sous forme de services gérés des services qui peuvent être délivrés sur internet sans la même garantie de qualité.

Laure de la Raudière et Corinne Erhel déterminent, ensuite, les objectifs qu'il paraît légitime de poursuivre avant de proposer des mesures législatives permettant de les atteindre.

En matière de filtrage, l'objectif doit être d'empêcher les restrictions aux échanges d'information sur internet, sauf dans les cas les plus graves et sur intervention du juge.

D'où les recommandations suivantes :

- Encadrement des mesures obligatoires de filtrage d'internet
- Interdiction du filtrage d'internet hors mesures obligatoires ou nécessité technique.
- Encadrement des techniques d'analyse des informations transmises.
- En matière de gestion de trafic, l'objectif doit être d'assurer aux consommateurs la possibilité d'accéder à des offres internet de qualité et transparentes ainsi que le développement de l'innovation dans les réseaux sans qu'il soit porté atteinte à la simplicité de la distribution des services en ligne et à l'équité concurrentielle
- Imposition d'une qualité de service suffisante sur internet et d'obligations de transparence.
- Interdiction des mesures de dégradation ciblée de la qualité de service.

- Développement de la qualité de service de façon non discriminatoire.

En matière d'interconnexion, l'objectif doit être : (i) d'avoir des interconnexions bien dimensionnées afin d'assurer une bonne qualité de service ; (ii) d'avoir des flux financiers équilibrés afin d'assurer une répartition équitable du revenu sur l'ensemble de la chaîne de valeur ; (iii) de disposer d'un cadre permettant le développement des points d'interconnexion sur le territoire national.

Le droit en vigueur et les mesures qu'il est prévu de prendre dans le cadre de la transposition du troisième « paquet télécoms » ne répondent en partie à ces objectifs. « Le cadre juridique est dans son ensemble relativement peu contraignant pour les opérateurs et le contenu des règles en vigueur est incertain ».

Elles formulent, en conclusion, neuf propositions, regroupées autour de quatre axes :

- Premier axe : consacrer la neutralité de l'internet comme objectif politique
  - Proposition n° 1 : définir le principe de neutralité
  - Proposition n° 2 : faire de la neutralité un objectif politique et donner au pouvoir réglementaire la capacité d'imposer des obligations pour la promouvoir
- Deuxième axe : encadrer strictement les obligations de blocage de l'internet
  - Proposition n° 3 : s'interroger plus avant sur la justification des mesures de blocage légales, en dépit de leur légitimité apparente, du fait de leur inefficacité et des effets pervers qu'elles sont susceptibles d'engendrer
  - Proposition n° 4 : établir dès à présent une procédure unique faisant intervenir le juge
- Troisième axe : protéger l'universalité et garantir la qualité de l'internet
  - Proposition n° 5 : réserver l'appellation « internet » aux seules offres respectant le principe de neutralité
  - Proposition n° 6 : mettre en place un observatoire de la qualité de l'internet
  - Proposition n° 7 : charger l'ARCEP de garantir l'accès à un internet de qualité suffisante

- Quatrième axe : assurer le financement pérenne de l'internet
- Proposition n° 8 : documenter les enjeux économiques liés au réseau internet
- Proposition n° 9 : évaluer de manière approfondie la mise en oeuvre d'une terminaison d'appel data au niveau européen

## **Août 2011 : transposition par ordonnance du paquet Télécoms**

La transposition en droit français du Paquet Télécom s'est faite par ordonnance.

Le troisième paquet télécoms contenait plusieurs dispositions relatives à la neutralité du net.

Selon Laure de la Raudière, les dispositions relatives ont été transposées *« de manière « maximaliste » en droit français : ainsi, l'extension de la définition de l'accès a conduit à préciser que la possibilité de saisir l'ARCEP d'une demande de règlement de différend est désormais ouverte aux fournisseurs de services internet (qui ne sont pas opérateurs) sur les conditions techniques et tarifaires d'acheminement du trafic, ce qui pourrait permettre de résoudre d'éventuels problèmes de discrimination »*.

Selon Christian Paul, certaines dispositions du paquet Télécoms sont *« utiles comme l'amélioration de la transparence sur la gestion de trafic, la possibilité pour l'ARCEP de fixer des exigences minimales en termes de qualité de service, l'objectif de favoriser l'accès des utilisateurs à tous les contenus et applications, et l'extension du pouvoir de règlement des différends de l'ARCEP aux litiges portants sur les conditions techniques et tarifaires de l'interconnexion. Mais rien de tout cela n'interdit aux opérateurs d'opérer des discriminations entre les différents flux de données selon leur bon vouloir : au total, rien ne garantit la neutralité d'internet »*.

## Septembre 2012 : la proposition de loi de Laure de la Raudière

Après le rejet de la proposition de loi socialiste, Laure de la Raudière a présenté une proposition de loi relative à la neutralité du Net<sup>[7]</sup> en s'appuyant sur les travaux de la d'information à laquelle avaient participé des députés de plusieurs groupes politiques.

L'objectif du chapitre I, intitulé Consécration de la neutralité de l'internet comme objectif politique est de protéger internet en le faisant entrer explicitement dans le champ de la régulation des communications électroniques. Il existe aujourd'hui un risque que se développent des pratiques non neutres qui réduiraient la capacité des utilisateurs d'internet à choisir l'usage qu'ils font du réseau. Pour faire face à ce risque, il est proposé de donner une portée juridique au principe de neutralité de l'internet.

- L'article 1er propose de définir la neutralité dans toutes ses dimensions, répondant à toutes les préoccupations liées à la neutralité de l'internet (alors que la transposition du troisième paquet télécoms ne les prévoit pas toutes, comme l'encadrement des mesures obligatoires de filtrage ou encore la garantie d'une qualité suffisante de l'internet).
- L'article 2 fait de la neutralité un objectif politique et l'article 3 donne au pouvoir la capacité d'imposer des obligations pour la promouvoir.
- Le chapitre 2 consacre une procédure unique de blocage de l'accès des services de communication en ligne faisant intervenir le juge. Le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la neutralité de l'internet et des réseaux recommandait d'établir, en matière de blocage, une procédure unique faisant intervenir le juge.
- Il existe aujourd'hui cinq bases légales différentes permettant d'imposer aux fournisseurs d'accès à internet de bloquer l'accès à des contenus en ligne : deux figurent à l'article 6 de la loi pour la confiance dans l'économie



numérique, deux dans le code de la propriété intellectuelle et une dans la loi de 2010 sur les jeux en ligne. Cet article les regroupe et établit, à l'article 6 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique, une procédure unique qui présente trois caractéristiques :

- elle fait intervenir le juge dans tous les cas ;
  - elle respecte le principe de subsidiarité, en imposant de demander d'abord la suppression des contenus à l'hébergeur et ensuite le blocage aux fournisseurs d'accès à internet ;
  - elle demande au juge de vérifier la proportionnalité des conséquences du blocage aux atteintes occasionnées par le service en ligne, ce qui permettra notamment de mettre en balance atteintes à la liberté d'expression et illégalité des contenus incriminés.
- L'objectif poursuivi par le chapitre 3 intitulé Protection de l'universalité et garantie de la qualité de l'internet est de faire en sorte qu'internet reste la plateforme ouverte qu'il est aujourd'hui.
  - L'article 5 propose d'assurer la transparence sur l'accès à internet en réservant l'appellation « internet » aux seuls accès neutres. Cette nouvelle disposition vise également à inciter les fournisseurs d'accès à internet à fournir le meilleur accès possible, en respectant le principe de neutralité et à un coût raisonnable.
  - L'article 6 vient instituer un observatoire de la qualité de l'internet mis en place par l'ARCEP, afin de mesurer la qualité des services d'accès à internet en termes de neutralité.
  - L'article 7 prévoit l'hypothèse où la concurrence ne permettrait pas au consommateur d'opter pour un accès à internet neutre de qualité à un prix raisonnable. La capacité de choix du consommateur devrait être rétablie par des moyens plus contraignants et il reviendra à l'ARCEP d'imposer aux fournisseurs d'accès à internet des exigences garantissant la qualité d'internet.

## Septembre 2012 : Rapport de l'ARCEP au Parlement et au Gouvernement sur la neutralité de l'internet

L'ARCEP procède dans ce second rapport<sup>[8]</sup> à une analyse des enjeux techniques et économiques, décrit les compétences dont elle dispose.

Elle détaille les travaux qu'elle met en œuvre pour veiller au respect de la neutralité de l'internet : mise en place un observatoire de la qualité du service d'accès à l'internet, recensement des pratiques de gestion de trafic (ralentissement, blocage ou priorisation de flux).

L'ARCEP observe une diminution des pratiques de contrôles mis en œuvre par les opérateurs, en particulier sur les réseaux mobiles où elles étaient les plus développées. Certaines pratiques actuelles apparaissent toutefois toujours contraires au cadre proposé en 2010. L'ARCEP distingue trois pratiques de gestion de trafic mises en œuvre dans l'internet mobile : limitations générales de consommation, limitations différenciées, blocages et ralentissements ciblés.

Limitations différenciées : « Certains forfaits mobiles proposent des seuils de consommation qui permettent un accès à l'internet au sein duquel l'accès à certaines applications (par exemple : quelques sites Web très fréquentés) n'est pas décompté, ou décompté séparément, permettant ainsi aux utilisateurs d'y accéder plus longtemps qu'à d'autres applications non favorisées. L'ARCEP reconnaît l'intérêt commercial de telles offres pour les FAI mais souligne le risque de discrimination qu'elles engendrent, notamment en diminuant les possibilités de développement des acteurs de moindre notoriété. En effet, ces offres favorisent souvent un acteur au sein de l'accès à l'internet et pas ses concurrents (un réseau social, quelques services de messagerie électronique, etc.) ». L'ARCEP recommande que les FAI, d'une part, proposent des offres qui ne privilégient pas certains services, d'autre part, qu'à défaut, ils aient une approche par typologie de services et non pas par services individuels, et qu'enfin, en tout état de cause, ils répondent de manière raisonnable aux fournisseurs de contenus et d'applications (FCA) qui demanderaient à voir leur trafic pris en charge dans des conditions équivalentes.

Blocages et ralentissements ciblés : « Des blocages ciblés subsistent, principalement sur le mobile : la VoIP (voix sur IP, qui permet de passer des appels téléphoniques via l'internet), les échanges de fichier en P2P (peer-to-peer ou pair-à-pair), les newsgroups sont encore interdits ou accessibles uniquement contre un paiement supplémentaire sur un nombre significatif d'offres. Toutefois ces blocages, contestables, semblent se raréfier progressivement. En ce qui concerne la Voix sur IP, le déblocage de son utilisation implique une évolution du modèle économique des opérateurs, dont certains tirent encore essentiellement leurs revenus du service de voix, qui peut ainsi « subventionner » le service de données. L'ARCEP reconnaît qu'une phase de transition était nécessaire, mais elle estime que cette phase arrive à son terme. Elle appelle donc à la disparition rapide de cette pratique ».

Blocage des systèmes d'échanges de pair à pair sur les réseaux mobiles : « Il est parfois présenté comme nécessaire afin d'éviter la congestion des réseaux, les échanges de fichiers requérant une capacité importante. Ce blocage soulève toutefois une question de différenciation infondée entre les flux, puisque des mesures s'appliquant de manière égale à tous les flux permettraient aussi de maîtriser la consommation des utilisateurs. Il n'a pas été apporté à l'ARCEP d'élément justifiant la nécessité d'un traitement particulier des flux P2P par rapport au reste des échanges de données. En règle générale, un tel blocage apparaît donc infondé et n'est pas durablement acceptable ».

S'agissant du marché de l'interconnexion, c'est-à-dire des relations entre acteurs de l'internet, l'ARCEP estime que son fonctionnement n'appelle pas de renforcement du cadre réglementaire. La collecte régulière d'information permet à l'ARCEP de suivre précisément ces tendances, de les analyser et d'en tirer des conséquences pour son action.

Google Trend du mot-clé « neutralité du net » (2009-2013)

[1] [Republique 2.0 : Vers une société de la connaissance ouverte](http://republique2point0.blogspot.fr/2010/08/2reprendre-pied-dans-leconomie.html)

<http://republique2point0.blogspot.fr/2010/08/2reprendre-pied-dans-leconomie.html>

[2] <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000664/index.shtml>

[3] *La neutralité de l'Internet. Un atout pour le développement de l'économie numérique*  
Rapport du Gouvernement au Parlement établi en application de l'article 33 de la loi  
n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique

[4] Christian Paul, Rapport sur la proposition de loi relative à la neutralité de l'Internet  
<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r3157.asp>

[5] Corinne Erhel et Laure de la Raudière, Rapport d'information sur la neutralité de l'internet  
et des réseaux

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion0190.asp>

[6] *La mission d'information sur la neutralité de l'internet et des réseaux est composée*  
*de* M. François Brottes, M. Jean-Pierre Decool, M. Jean Dionis du Séjour,  
Mme Corinne Erhel, M. Jean-Louis Gagnaire, Mme Laure de La Raudière,  
M. Pierre Lasbordes, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy et M. Jean Proriol.

[7] Proposition de loi relative à la neutralité de l'Internet présentée par Mme Laure de la  
Raudière <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion0190.asp>

[8] Rapport de l'ARCEP au Parlement et au Gouvernement sur la neutralité de l'internet  
[http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/rapport-parlement-net-neutralite-sept2012.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/rapport-parlement-net-neutralite-sept2012.pdf)

# ANNEXE 2 : EXEMPLES D'APPLICATIONS

Le tableau ci-dessous illustre les conséquences du principe de neutralité ainsi défini sur des exemples de cas d'application.

Eléments du principe de neutralité défini par le CNN	Exemples de cas d'application de non neutralité
<p>La neutralité des réseaux de communication, des infrastructures et des services d'accès et de communication ouverts au public par voie électronique garantit l'accès à l'information et aux moyens d'expression à des conditions non-discriminatoires</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. un service d'accès et de communication ouvert au public, publiant des contenus rédigés par tous, décide de bloquer les contenus d'internautes pour leurs opinions politiques</li> <li>2. un opérateur de réseaux proposant un accès internet mobile couplé avec un service de partage de vidéo en ligne, dégrade l'accès au service concurrent</li> <li>3. un service d'accès au Web, par exemple un moteur de recherche ou un DNS, décide de ne plus référencer (ou de déclasser dans la liste des réponses) un site web parce qu'il appelle au boycott d'un des clients du propriétaire du service d'accès</li> <li>4. un FAI bloque l'accès à un service en dehors de toute procédure juridique</li> </ol> <p>En revanche, un éditeur de contenu n'est pas un service d'accès et de communication ouvert au public au sens de l'avis. Il a le droit de défendre un point de vue éditorial et de privilégier certaines sources d'informations, voire de refuser de publier certains contenus.</p>
<p>La neutralité des réseaux de communication, des infrastructures et des services d'accès et de communication ouverts au public par voie électronique garantit l'accès à l'information et aux moyens d'expression à des conditions équitables</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. un opérateur de réseaux ou de services d'accès et de communication ouverts au public n'assure pas les mêmes conditions d'accès pour tous</li> <li>2. un opérateur de réseaux ou de services d'accès et de communication ouverts au public n'offre pas un niveau de qualité de service suffisant pour tous</li> </ol>
<p>La neutralité des réseaux de communication, des infrastructures et des services d'accès et de communication ouverts au public par voie électronique garantit l'accès à l'information et aux moyens d'expression à des conditions transparentes</p>	<p>un opérateur de réseaux ou de services d'accès et de communication ouverts au public ne fournit pas d'informations claires et accessibles à ses clients sur sa qualité de service, sur ses services accessibles, sur les pratiques de gestion de trafic</p>

Tableau 1: Exemples de cas d'application de non neutralité visés par le principe de neutralité défini par le CNN