COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.4.2019
COM(2019) 203 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre des dispositions du règlement (UE) 2015/2120 relatives à l'accès à un internet ouvert

1. INTRODUCTION

L'Union européenne a consacré le principe d'un internet ouvert dans le règlement (UE) 2015/2120, parfois appelé «règlement relatif au marché unique des télécommunications»[1], en vigueur dans tous les États membres depuis le 30 avril 2016.

- L'article 1er et l'article 2 précisent le champ d'application et les définitions.
- L'article 3, paragraphe 1, du règlement énonce le principe selon lequel les utilisateurs finals de services d'accès à l'internet ont le droit d'accéder aux informations, aux contenus, aux applications et aux services de leur choix, ainsi que de les diffuser.
- L'article 3, paragraphe 2, dispose que les accords entre les fournisseurs de services d'accès à l'internet et les utilisateurs finals ne doivent pas limiter les droits des utilisateurs finals énoncés à l'article 3, paragraphe 1.
- L'article 3, paragraphe 3, interdit le blocage, le ralentissement et le traitement discriminatoire de contenus, d'applications et de services, sous réserve de certaines exceptions limitées. La gestion du trafic visant à optimiser la qualité des services transmis est possible tant qu'elle est raisonnable. Le troisième alinéa prévoit des exceptions restrictives à l'obligation de ne pas appliquer de mesures de gestion du trafic (et de ne pas bloquer, ralentir, modifier, restreindre, perturber, de dégrader ou de traiter de manière discriminatoire des contenus, des applications ou des services spécifiques) afin que les fournisseurs de services d'accès à l'internet puissent se conformer aux actes législatifs, ou préserver la sûreté du réseau ou prévenir une congestion exceptionnelle ou temporaire.
- L'article 3, paragraphe 4, indique que toute mesure de gestion du trafic doit respecter les principes de nécessité et de proportionnalité en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel, ainsi que le cadre pertinent de l'Union dans ce domaine. L'article 3, paragraphe 5, mentionne clairement que les services (autres que les services d'accès à l'internet) optimisés pour des contenus, des applications ou des services spécifiques (parfois dénommés «services spécialisés») peuvent être proposés sous certaines conditions, notamment qu'ils ne portent pas préjudice à la qualité des services généraux d'accès à l'internet.

Le règlement habilite l'ORECE à émettre des lignes directrices en étroite coopération avec la Commission en ce qui concerne les obligations des autorités réglementaires nationales de surveiller et de garantir le respect des dispositions relatives à un internet ouvert. L'ORECE a créé un groupe de travail d'experts sur l'internet ouvert, qui se réunit

[1] Règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et aux prix de détail pour les communications à l'intérieur de l'Union européenne réglementées et modifiant la directive 2002/22/CE et le règlement (UE) nº 531/2012 (JO L 310 du 26.11.2015, p. 1).

régulièrement et auquel la Commission participe. L'ORECE a publié une première version des lignes directrices[2] en août 2016. L'objectif du groupe de travail est d'assurer une certaine cohérence dans l'application du règlement dans l'ensemble de l'Europe.

L'article 9 invite la Commission à réexaminer les dispositions du règlement sur l'accès à un internet ouvert et à soumettre un rapport au Parlement européen et au Conseil «accompagné, si nécessaire, de propositions appropriées en vue de modifier le [...] règlement».

Le présent rapport évalue la mise en œuvre du règlement depuis son entrée en vigueur et compare la situation actuelle de l'accès à un internet ouvert dans l'Union, notamment à la lumière de l'évolution du marché et des technologies, par rapport à la situation antérieure à l'entrée en application du règlement.

L'évaluation de la Commission révèle que les objectifs du règlement demeurent aussi pertinents aujourd'hui qu'au moment de leur adoption et qu'ils ne sont pas contestés: il existe un large consensus sur le fait que les consommateurs et les entreprises devraient avoir le droit d'accéder à un internet ouvert. Cet accès les aide à obtenir des informations, à communiquer, à innover et à affronter la concurrence dans l'économie numérique mondiale. Il permet en outre de plus en plus aux citoyens de participer pleinement à la société.

Aux fins de cette évaluation, la Commission a récolté des informations sur la manière dont le règlement a modifié le paysage de l'internet ouvert auprès de nombreux groupes:

- l'étude SMART 2017/0011[3], analysant les décisions des autorités réglementaires nationales, la jurisprudence et les réactions les plus récentes reçues des 28 États membres et de la Norvège, et comprenant une enquête menée auprès des parties prenantes ainsi que des entretiens ciblés;

- une consultation publique organisée par l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) en 2018, suivie d'un avis[4] sur la mise en œuvre des lignes directrices de l'ORECE;

- des contacts réguliers avec les parties prenantes à tous les niveaux; et

- un atelier ciblé avec les parties prenantes organisé le 5 décembre 2018.

---

2 BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules (Lignes directrices de l'ORECE sur la mise en œuvre par les régulateurs nationaux des règles européennes relatives à la neutralité de l'internet).

3 Étude sur la mise en œuvre des dispositions relatives à la neutralité de l'internet contenues dans le règlement relatif au marché unique des télécommunications (SMART 2017/0011) – Bird & Bird et Ecorys pour la Commission.

4 Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120 and the BEREC Net Neutrality guidelines [Avis en vue de l'évaluation de l'application du règlement (UE) 2015/2120 et des lignes directrices de l'ORECE relatives à la neutralité de l'internet].

2. SITUATION DE DEPART

Avant l'entrée en vigueur du règlement, des utilisateurs finals se plaignaient du fait que certains fournisseurs de services d'accès à l'internet bloquaient des services de voix sur IP (VoIP)[5]

Par exemple, au moins 21 % des utilisateurs de haut débit fixe et au moins 36 % des utilisateurs de haut débit mobile étaient concernés par des restrictions de leur capacité à communiquer sur l'internet de poste à poste pour des raisons soit techniques soit contractuelles. En outre, au moins 21 % des utilisateurs du haut débit étaient affectés par des restrictions en lien avec la VoIP, toujours sur une base technique ou contractuelle[6]. Par ailleurs, de jeunes entreprises du web innovantes étaient confrontées à une insécurité juridique quant à la mesure dans laquelle elles pouvaient utiliser l'internet pour accéder à leur marché.

De plus, certaines pratiques des consommateurs étaient soumises à des restrictions ou au blocage de services spécifiques, comme la pratique du «partage de connexion», qui consiste à utiliser un smartphone pour se connecter au réseau cellulaire général et à partager cette connexion avec d'autres appareils en ouvrant un point d'accès Wi-Fi à partir du smartphone.

Les consommateurs se plaignaient également du fait que les contrats de connexion internet manquaient de transparence en ce qui concerne la vitesse et la gestion du trafic.

3. ÉVOLUTION COMMERCIALE DES SERVICES AUTORISES. INCIDENCES DE L'ARTICLE 3, PARAGRAPHE 1

Le règlement traite les conditions contractuelles et les pratiques commerciales appliquées par les services d'accès à l'internet.

Résolution du problème de blocage de services

L'article 3, paragraphe 3, interdit le blocage de l'accès et limite les mesures de gestion du trafic. Cette obligation a permis aux consommateurs de bénéficier d'un accès aux sites web et aux services de leur choix. Les services VoIP, en particulier, se sont développés librement depuis l'entrée en vigueur du règlement et les associations de consommateurs ont perçu cette évolution comme une réussite manifeste du règlement.

Réussite de la mise en place du choix de l'équipement terminal

Selon l'article 3, paragraphe 1, l'utilisateur final a le droit d'opter pour l'équipement terminal qu'il souhaite utiliser. La pratique du «partage de connexion» est désormais acceptée par tous les fournisseurs d'accès à l'internet de l'UE – une situation que les associations de consommateurs considèrent comme une amélioration.

---

5 (tels que les appels vocaux par internet via Skype ou WhatsApp).

6 «A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe» («Présentation de la gestion du trafic et d'autres pratiques entraînant des restrictions de l'internet ouvert en Europe») – ORECE et Commission, BoR (12) 30.

4. ÉVOLUTION COMMERCIALE DES OFFRES A PRIX DIFFERENCIES – ARTICLE 3, PARAGRAPHES 2 ET 3

L'article 3, paragraphe 2, exige que les conditions contractuelles et les pratiques commerciales ne limitent pas les droits des utilisateurs finals établis à l'article 3, paragraphe 1.

Différenciation de prix: offres comportant un accès gratuit à certains services (zero-rating)

Base juridique et offres «zero-rating»

On parle de «zero-rating» (offres avec accès gratuit à certains services) lorsqu'un fournisseur de services internet applique un prix marginal égal à zéro pour le trafic de données associé à une application ou à une catégorie d'applications particulière (et que les données consommées ne sont pas décomptées du volume du forfait). Les fournisseurs de services d'accès à l'internet proposent souvent ce type d'offre sans facturer de frais supplémentaires à l'utilisateur.

Bien que l'expression «zero-rating» ne figure pas dans le règlement, ce type d'offres commerciales a été pris en compte par les colégislateurs. L'article 3, paragraphe 2, dispose en particulier que «les accords entre les fournisseurs de services d'accès à l'internet et les utilisateurs finals sur les conditions commerciales et techniques et les caractéristiques des services d'accès à l'internet, telles que les prix, les volumes de données ou le débit, et toutes pratiques commerciales mises en œuvre par les fournisseurs de services d'accès à l'internet, ne limitent pas l'exercice par les utilisateurs finals des droits énoncés au paragraphe 1».

Incidence des offres zero-rating sur les consommateurs

Les groupes d'intérêt expriment des opinions diverses – souvent contrastées – sur les répercussions des offres zero-rating. Par exemple, les associations de consommateurs[7] considèrent que les répercussions générales des offres à service non facturé sont négatives pour le consommateur et elles estiment qu'elles devraient être interdites. Elles pensent que ces offres faussent la concurrence entre, d'une part, les entreprises offrant les contenus ou les applications qui sont inclus dans les services gratuits et, d'autre part, les autres entreprises proposant des contenus et des applications similaires[8]. En revanche, les fournisseurs de services d'accès à l'internet considèrent que le règlement leur permet de proposer plusieurs offres à différents prix et qu'il donne à l'utilisateur final la liberté de choisir parmi les offres.

Tant le niveau de concurrence sur le marché que le caractère inclusif des applications sélectionnées affectent les consommateurs. Ces offres sont plus susceptibles de profiter aux consommateurs dans les cas où le niveau de concurrence est élevé soit sur le marché de l'accès à l'internet, soit sur les marchés des contenus et des applications, ainsi que

[7] Source: atelier des parties prenantes du 5 décembre 2018.

[8] Aux Pays-Bas, un tribunal a estimé que l'article 3 du règlement ne contenait aucune interdiction catégorique en matière de discrimination par les prix et que les offres zero-rating pour des services de musique étaient autorisées – voir tribunal de l'arrondissement de Rotterdam, 20 avril 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2940. Après la décision du tribunal, une association de défense des droits des citoyens a contesté l'autorisation, mais le tribunal de l'arrondissement de Rotterdam a rejeté son recours : voir affaire Bits of Freedom contre ACM ECLI:NL:RBROT:2019:414.

lorsque les données sont relativement abordables (même lorsqu'elles sont facturées)[9]. En outre, ces offres sont moins susceptibles d'avoir un effet de distorsion sur le marché des contenus si elles comprennent des catégories entières d'applications (par exemple tous les services de diffusion de musique en continu) plutôt qu'un nombre restreint d'applications.

Pratiques réglementaires en matière d'offres zero-rating

Les lignes directrices de l'ORECE définissent les offres zero-rating et préconisent que les autorités réglementaires nationales les évaluent au cas par cas. Ces lignes directrices énumèrent une série de facteurs à prendre en considération selon les circonstances spécifiques du marché dans les divers États membres[10].

Même si un prix plus faible ou nul est appliqué à certaines applications – plutôt qu'à une catégorie entière – dont la consommation de données n'est pas comptabilisée dans la limite du forfait de données, il s'agit d'une incitation économique (et non technique) à utiliser ces applications. Selon les lignes directrices de l'ORECE, ces types d'offres comportant un accès gratuit à certains services ne seraient donc pas ipso facto interdits dans le règlement[11].

Toutefois, en raison de l'article 3, paragraphe 3, les fournisseurs de services d'accès à l'internet doivent traiter tous les types de trafic sur un pied d'égalité lorsqu'ils fournissent des services d'accès à l'internet, et ce sans discrimination, restriction ou interférence. Ainsi, selon les mêmes lignes directrices, une offre zero-rating impliquant le blocage ou le ralentissement de toutes les applications une fois la limite de données atteinte, à l'exception des applications dont le trafic de données n'est pas décompté du forfait, irait à l'encontre de l'article 3, paragraphe 3, premier et troisième alinéas[12].

L'étude SMART[13] a établi que les décisions des autorités réglementaires nationales étaient cohérentes à cet égard. En collaborant au sein du groupe de travail de l'ORECE, elles ont veillé à la cohérence des décisions qui s'appliquent dans les différents États membres. Des tendances cohérentes apparaissent donc entre les États membres en matière de mise en œuvre. Par exemple, les offres zero-rating qui s'appliquent à toutes les applications d'une catégorie donnée, qui sont bloquées en même temps que le trafic internet de l'utilisateur une fois le plafond général atteint et qui n'établissent aucune autre distinction en matière de trafic sont généralement considérées comme légales. Les interventions réglementaires se sont concentrées sur la différenciation technique et sur des conditions d'offre plutôt spécifiques. Certaines décisions ont également clarifié certains aspects en lien avec l'itinérance.

Comme indiqué précédemment, l'ORECE prévoit de poursuivre ce travail de collaboration avec la Commission, afin d'éclaircir les lignes directrices dans la mesure du possible et de fournir une méthode étape par étape d'évaluation des offres zero-rating.

Différenciation sur la qualité

---

9 Une étude de la Commission européenne pour la DG COMP a été consacrée à ces incidences en 2017.

10 Lignes directrices de l'ORECE (2016), paragraphes 43 à 48.

11 Lignes directrices de l'ORECE (2016), paragraphe 42.

12 Lignes directrices de l'ORECE (2016), paragraphe 55.

13 Étude SMART 2017/0011.

L'article 3, paragraphe 2, dispose également que les accords entre les fournisseurs de services d'accès à l'internet et les utilisateurs finals sur les caractéristiques (telles que les prix, les volumes de données ou le débit) ne limitent pas l'exercice par les utilisateurs finals des droits énoncés au paragraphe 1.

Par conséquent, les utilisateurs finals ont le droit de choisir entre des prix différenciés pour différents paramètres de qualité de service (par exemple les volumes de données ou les débits) tant que leurs droits prévus à l'article 3, paragraphe 1, ne sont pas limités.

La qualité de service peut varier en fonction des équipements terminaux utilisés, de la couverture du réseau, du contenu et d'autres facteurs objectifs. Par exemple, lorsque deux utilisateurs finals ont souscrit à des services de qualité différente, les performances en matière de transmission dont ils bénéficient peuvent varier. Cependant, en principe, ils sont considérés comme étant traités de la même manière si les mesures de gestion du trafic reposent sur des justifications techniques objectives et contribuent à la qualité et/ou à l'efficacité globales du réseau. À ce jour, aucun élément n'indique que, de manière générale, la disponibilité de services avec des débits, des volumes ou d'autres caractéristiques différentes et proposés à des prix différents pourrait nuire aux consommateurs ou à leur capacité à exercer leurs droits au titre de l'article 3, paragraphe 1.

Étant donné que l'article 3, paragraphe 2, autorise les accords commerciaux, la protection des consommateurs ayant acheté des services de qualité inférieure est normalement garantie par les mesures de transparence prévues à l'article 4 du règlement, par les mesures générales de protection des droits des utilisateurs finals figurant au chapitre IV de la directive sur le service universel[14] et par le régime général de protection des consommateurs. À ce stade, aucune mesure supplémentaire ne semble nécessaire pour renforcer ce régime de protection général.

L'ORECE travaille en étroite collaboration avec la Commission pour clarifier ce point dans ses lignes directrices.

Blocage du réseau à l'initiative de l'utilisateur

Les fournisseurs de services d'accès à l'internet ont évoqué[15] de futures offres éventuelles, permettant aux objets connectés de se connecter uniquement à l'application de leur producteur et à l'utilisateur final de limiter la possibilité de connexion uniquement à ses propres appareils. Exemple typique: une personne achète une alarme anti-intrusion ou une webcam et autorise leur configuration uniquement via les appareils des habitants des lieux. Dans ce cas, le fournisseur de services d'accès à l'internet devrait mettre en œuvre les restrictions d'accès au sein du réseau, mais à la demande de l'utilisateur final. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, le choix offert à l'utilisateur final de convenir de conditions techniques avec le fournisseur de services d'accès à l'internet est pertinent. Dans un tel cas, les obligations prévues à l'article 3, paragraphe 3, qui s'appliquent à l'opérateur bloquant les points terminaux, ne s'appliquent pas aux cas dans lesquels l'utilisateur final contrôle entièrement – et définit point par point – ce qui est bloqué ou non (tandis que les autres conditions techniques ou commerciales du service

[14] Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (JO L 108 du 24.4.2002, p. 51).

[15] Source: atelier des parties prenantes du 5 décembre 2018.

d'accès à l'internet ne varient pas selon son choix). Toutefois, il convient de suivre de près de telles pratiques, afin de s'assurer que le fournisseur de services d'accès à l'internet n'impose pas un tel choix. Au contraire, l'utilisateur final doit pouvoir continuer de contrôler ce choix en permanence, avec un consentement initial facile et une renonciation ultérieure possible[16].

5. ÉVOLUTIONS TECHNOLOGIQUES ET DISPOSITIONS RELATIVES A LA GESTION DU TRAFIC DECRITES A L'ARTICLE 3, PARAGRAPHE 3

5G

La communication de la Commission sur la société européenne du gigabit[17], le plan d'action pour la 5G[18] et le code des communications électroniques européen[19] établissent des objectifs ambitieux pour le déploiement des réseaux 5G et prévoient des solutions permettant aux services innovants de prospérer. Le secteur des communications électroniques est en train de normaliser les technologies 5G, qui seront bientôt lancées sur le marché.

La 5G rend possible une transformation industrielle grâce à des services à haut débit sans fil fournis à des débits en gigabit. Elle promet des connexions à haut débit, une faible latence et la capacité d'exploiter n'importe quelle ressource sans fil disponible, du Wi-Fi à la 4G, ainsi que de gérer des millions d'appareils connectés simultanément (l'«internet des objets»). Elle ouvre également la possibilité de rendre l'organisation du réseau flexible, grâce à des paramètres logiciels permettant des modèles d'entreprise innovants dans de nombreux secteurs (par exemple les transports, la santé, la fabrication, la logistique, l'énergie, les médias et le divertissement).

Le règlement a été délibérément conçu comme un ensemble de règles fondées sur des principes, afin qu'il puisse s'appliquer au développement prévisible de nouvelles technologies et de nouveaux services, à condition qu'ils restent cohérents avec l'écosystème de l'internet ouvert. C'est ce qui ressort du considérant 1, qui identifie le double objectif du règlement, qui vise: «à protéger les utilisateurs finals et à garantir, en même temps, la continuité du fonctionnement de l'écosystème de l'internet en tant que moteur de l'innovation».

Découpage en tranches

La technologie de découpage en tranches du réseau («network slicing») a pour but de créer une séparation virtuelle entre différentes parties du réseau. Elle offre de nouvelles manières d'organiser la fourniture de différents services en allouant rapidement des ressources.

La 5G augmente les possibilités de fournir une connectivité adaptée au service proposé. Certains services ont besoin d'un débit de données élevé et cohérent (par exemple la réalité augmentée), alors que d'autres demandent des fonctionnalités différentes, comme

---

16 Les discussions connexes figurent aux paragraphes 17, 38 et 55 des lignes directrices de l'ORECE.

17 Connectivité pour un marché unique numérique compétitif – COM(2016) 587.

18 5G pour l'Europe: Un plan d'action pour la 5G en Europe» – COM(2016) 588.

19 Directive (UE) 2018/1972 – Code des communications électroniques européen.

la possibilité de connecter plusieurs dispositifs de faible puissance (par exemple des capteurs de santé dans une maison).

L'architecture 5G pourrait permettre certaines mesures de gestion raisonnable du trafic qui optimisent le trafic en fonction des caractéristiques objectives du contenu, de l'application ou du service, améliorant par conséquent les performances générales du système et sa flexibilité.

L'article 3, paragraphe 3, deuxième alinéa, indique que les fournisseurs peuvent appliquer des mesures raisonnables de gestion du trafic. Cependant, «[c]es mesures ne concernent pas la surveillance du contenu particulier et ne sont pas maintenues plus longtemps que nécessaire». Selon les choix opérés lors du déploiement des réseaux 5G, il pourrait s'avérer nécessaire, à l'avenir, d'évaluer précisément quel contenu est «particulier» et quel contenu ne l'est pas. À ce stade, la Commission n'a connaissance d'aucun exemple concret où cette disposition entraverait la mise en œuvre de la technologie de découpage en tranches. Elle continuera à suivre cette question de près, à mesure que la 5G se développera sur le marché.

L'ORECE a annoncé être favorable à un dialogue entre les groupes d'intérêt et les autorités réglementaires nationales, si les premiers ne sont pas certains de la conformité d'une utilisation spécifique de la technologie 5G avec le règlement. La Commission soutient également ce dialogue entre parties prenantes et travaillera en étroite collaboration avec l'ORECE sur les lignes directrices actualisées.

6. ÉVOLUTIONS TECHNOLOGIQUES ET SERVICES SPECIALISES – ARTICLE 3, PARAGRAPHE 5

Services autres que les services d'accès à l'internet

L'article 3, paragraphe 5, prévoit la possibilité de proposer des services autres que des services d'accès à l'internet (ci-après dénommés «services spécialisés») qui sont optimisés pour des contenus, des applications ou des services spécifiques, ou une combinaison de ceux-ci, lorsque l'optimisation est nécessaire pour que les contenus, les applications ou les services satisfassent aux exigences correspondant à un niveau de qualité spécifique.

Il précise que les fournisseurs de services d'accès à l'internet ne peuvent proposer ou faciliter ce type de services que si les capacités du réseau sont suffisantes pour les fournir en plus de tous services d'accès à l'internet fournis sans dégrader leur qualité.

Certaines questions ont été soulevées quant à l'application de l'article 3, paragraphe 5, depuis l'entrée en vigueur du règlement, car peu de nouveaux types de services spécialisés ont été lancés.

D'après une enquête[20], les mêmes types de services spécialisés sont proposés depuis un certain temps par de nombreux fournisseurs de services d'accès à l'internet – principalement des appels vocaux (voix sur IP – VoIP) et de la télévision sur IP (IPTV).

[20] Étude SMART 2017/0011.

Le secteur s'attend à ce que de nouveaux services spécialisés voient le jour, facilités par les réseaux 5G. Aucun service commercial 5G n'est disponible pour le moment et les parties prenantes ont fait part de leur incertitude concernant l'interprétation future de l'article 3, paragraphe 5, par les autorités réglementaires nationales. La condition énoncée à l'article 3, paragraphe 5, dispose que les services spécialisés ne peuvent être proposés «que si les capacités du réseau sont suffisantes pour les fournir en plus de tous services d'accès à l'internet fournis» et que «[c]es services ne sont pas utilisables comme services d'accès à l'internet ni proposés en remplacement de ces derniers, et ils ne sont pas proposés au détriment de la disponibilité ou de la qualité générale des services d'accès à l'internet pour les utilisateurs finals».

Bien que les fournisseurs de services d'accès à l'internet soutiennent le principe sous-jacent du règlement, ils craignent – à l'instar de certains fournisseurs de contenu – que les actuelles lignes directrices de l'ORECE n'offrent pas assez de flexibilité dans les exemples illustrant la manière de satisfaire ces conditions, les obligeant par conséquent à consacrer des ressources spécifiques à ces nouveaux services et à perdre l'avantage d'une allocation dynamique des capacités. Ils soulignent également que tout service spécialisé répondant aux conditions de l'article 3, paragraphe 5, devrait être autorisé sans autorisation préalable avant son lancement. Les fournisseurs soulignent qu'ils souhaitent éviter que la complexité présumée de l'évaluation ex post les conduise, en pratique, à demander une autorisation explicite avant de mettre au point ou de lancer un service. Ils ont également souligné que l'exemple figurant dans les lignes directrices, portant sur la mesure des performances au moyen d'un test du service d'accès à l'internet alors que tous les services spécialisés sont à l'arrêt, était difficilement applicable dans la pratique puisque certains services verticaux ne peuvent pas être retardés en raison de leur nature particulière.

Les organisations de consommateurs et de la société civile, ainsi que les fournisseurs de contenu considèrent que tant le règlement que les lignes directrices sont suffisamment flexibles pour s'adapter aux services 5G.

L'émergence d'une nouvelle génération de services spécialisés peut soulever certaines questions quant à l'application de l'article 3, paragraphe 5. Il conviendrait peut-être de préciser plus en détail quand l'optimisation de services peut être jugée indispensable pour des raisons techniques ou commerciales, quand «les capacités du réseau sont suffisantes» et quand des services spécialisés sont «au détriment de la disponibilité ou de la qualité générale des services d'accès à l'internet». De telles précisions peuvent s'avérer nécessaires afin de protéger les utilisateurs finals et de garantir la continuité du fonctionnement de l'écosystème de l'internet en tant que moteur de l'innovation.

L'ORECE a annoncé[21] qu'il envisagerait d'inclure dans ses lignes directrices plus d'explications sur la manière d'évaluer, au cas par cas, si un service autre que l'accès à l'internet satisfait aux conditions énoncées à l'article 3, paragraphe 5. La Commission travaillera en étroite collaboration avec l'ORECE sur cette mise à jour des lignes directrices.

Mesure des performances du réseau

La croissance émergente du découpage en tranches du réseau et des services spécialisés pose un défi: donner aux utilisateurs finals la flexibilité de bénéficier d'une allocation

[21] Avis de l'ORECE (en anglais).

dynamique des ressources, tout en respectant l'obligation prévue à l'article 3, paragraphe 5, de ne pas permettre aux services spécialisés d'agir au détriment de la qualité des services généraux d'accès à l'internet.

La mesure des performances du réseau est une tâche complexe, étant donné qu'elle dépend de plusieurs facteurs, comme l'utilisation du réseau par d'autres utilisateurs finals ou la distance entre un téléphone portable et l'antenne de la station de base. En outre, la comparaison des performances au fil du temps nécessite une analyse statistique.

Les fournisseurs d'accès à l'internet insistent sur l'importance de refléter les nombreux facteurs de performance du réseau lors de l'interprétation des mesures. Les organisations de défense des consommateurs et des droits civils reconnaissent la complexité de cette tâche, mais elles insistent sur la nécessité de vérifier les informations quantitatives.

L'ORECE travaille à la mise à jour des lignes directrices dans ce domaine[22] et a lancé une procédure de passation de marché pour créer un outil logiciel pertinent.

7. TRANSPARENCE CONTRACTUELLE, SURVEILLANCE REGLEMENTAIRE ET PROCEDURES

Obligations de transparence énoncées à l'article 4

L'article 4, paragraphe 1, a favorisé une certaine transparence en ce qui concerne les conditions figurant dans le contrat de services d'accès à l'internet pour les utilisateurs finals et semble efficace quant aux informations que les fournisseurs de services d'accès à l'internet publient sur leur site web. Les associations de consommateurs ont reçu beaucoup moins de plaintes concernant la qualité des services d'accès à l'internet qu'avant l'entrée en vigueur du règlement.

Le code des communications électroniques européen[23], qui s'appliquera à compter de décembre 2020, complétera cette disposition en harmonisant davantage les règles de transparence à l'aide d'un outil de comparaison gratuit et indépendant.

Supervision et exécution – article 5

Scénario de référence: situation avant le 31 décembre 2016

Certains États membres disposaient d'une législation sur l'accès à l'internet ouvert ou sur la transparence des informations, et certains de mesures d'autorégulation ou de corégulation. Ces États membres avaient la possibilité de conserver ces mesures nationales jusqu'au 31 décembre 2016, avec l'obligation de les signaler à la Commission avant le 30 avril 2016. Les images ci-dessous illustrent cette situation:

[22] Avis de l'ORECE.

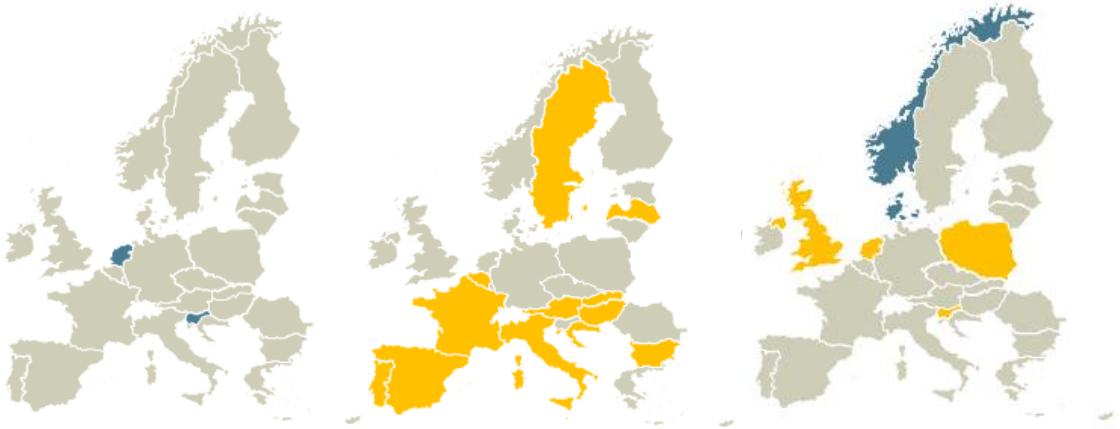
[23] Directive (UE) 2018/1972, article 103.

Cartes 1, 2 et 3[24]:

1: Législation préexistante en matière d'accès à un internet ouvert (interdisant le blocage, le ralentissement et les offres zero-rating)

2: Législation préexistante en matière de transparence

3: Autorégulation (en jaune) **et corégulation** (en bleu) **préexistantes**



Carte 1 **Carte 2** **Carte 3**

Mise en œuvre du règlement après décembre 2016

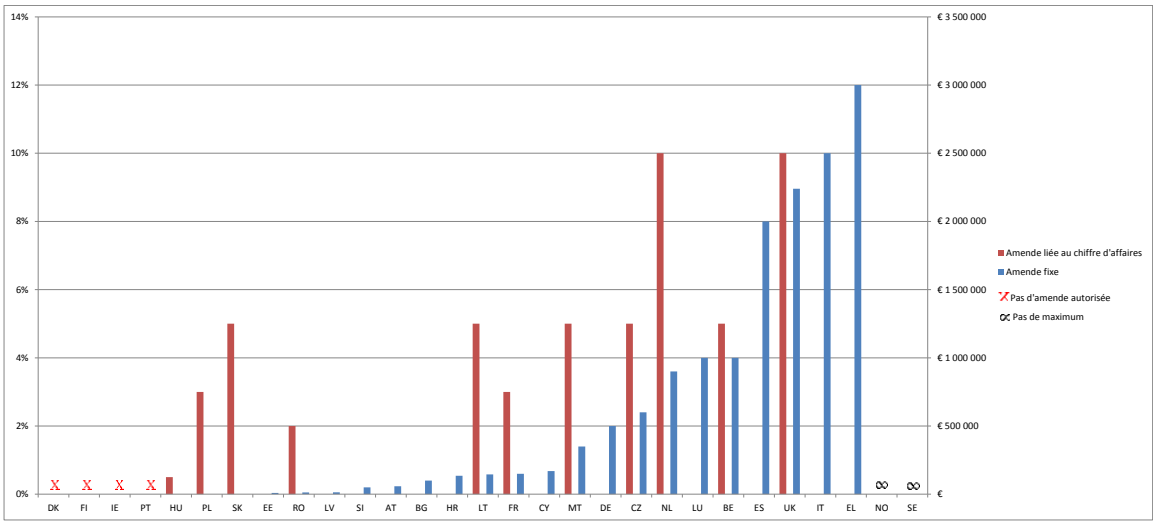
La supervision et l'exécution du règlement sont encore relativement récentes et les travaux se poursuivent. Des autorités réglementaires nationales mènent actuellement des enquêtes sur certains sujets. Toutefois, la mise en œuvre s'est avérée cohérente dans l'ensemble de l'Union. Les questions soulevées portaient principalement sur les mesures de transparence (informations sur les contrats), les offres zero-rating et la gestion du trafic. Les autorités réglementaires nationales les examinent de manière coordonnée. En effet, au sein de l'ORECE, elles ont mis en place un groupe de travail pour échanger les pratiques et s'efforcer d'assurer une application cohérente du règlement. Ce processus de coordination a entraîné une large convergence des décisions prises dans les États membres.

Sanctions – article 6

Les sanctions varient fortement d'un État membre à l'autre. Par exemple, certains États membres ont lié les sanctions au chiffre d'affaires de l'entreprise concernée, alors que d'autres ont fixé des montants maximaux, ou combinent les deux options. Pour des violations similaires de l'article 3, par exemple, les montants maximaux fixes vont de 15 000 euros à 3 millions d'euros et les amendes maximales liées au chiffre d'affaires vont de 0,5 % à 10 %. Le type de sanctions infligées (amendes et/ou astreintes avec ou sans possibilité d'imposer d'autres sanctions, telles que la suspension d'activités) diffère également entre les États membres.

[24] données provenant de l'étude SMART 2017/0011.

Figure 1: Aperçu des amendes maximales (relatives au chiffre d'affaires et monétaires)[25]



Seules quelques rares sanctions ont été infligées à ce jour et toutes ont été bien inférieures au maximum applicable.

Étant donné que des sanctions efficaces, dissuasives et proportionnées sont essentielles à la bonne mise en œuvre du règlement, la Commission surveille l'application de cette disposition dans les États membres.

[25] Étude SMART 2017/0011.

8. CONCLUSION

Par rapport à la situation qui existait en 2015, avant l'entrée en application du règlement, les utilisateurs finals et les fournisseurs de contenu se disent très satisfaits de la situation actuelle. Les fournisseurs de services d'accès à l'internet soutiennent également les principes d'un internet ouvert et ne considèrent pas qu'il soit nécessaire de les modifier.

L'un des objectifs du règlement était de soutenir l'internet en tant que moteur de l'innovation. Aujourd'hui, les entreprises numériques prospèrent clairement, comme en témoignent les pôles de jeunes entreprises dans des régions très dynamiques un peu partout en Europe. L'émergence de ces jeunes pousses repose notamment sur la facilité avec laquelle elles peuvent toucher leurs clients, une facilité d'accès favorisée par le règlement. En outre, le règlement ne semble pas avoir d'incidence sur les investissements réalisés par les fournisseurs de services d'accès à l'internet. Tous les acteurs du marché apprécient fortement la sécurité juridique qu'il a créée, car l'existence de règles prévisibles est cruciale pour leurs décisions d'investissement.

Sur la base de l'évaluation des deux premières années et demie de mise en œuvre, la Commission conclut que les principes du règlement sont appropriés, à la lumière de l'évolution du marché, et qu'ils protègent efficacement l'utilisateur final en promouvant l'internet en tant que moteur d'innovation.

S'agissant des modalités d'application du règlement, l'expérience demeure limitée en raison de la durée relativement courte de son application. Une nouvelle période de stabilité réglementaire permettra aux autorités réglementaires, aux parties prenantes et aux utilisateurs finals de mieux se familiariser avec cette application. Des dispositions législatives fondées sur des principes et directement applicables, soutenues par toutes les parties prenantes concernées et étayées par des mécanismes souples visant à garantir une prise de décision cohérente au niveau national, peuvent assurer une telle stabilité.

Par conséquent, la Commission conclut qu'il ne serait pas opportun de proposer des modifications du règlement à ce stade. Le règlement continuera de protéger les utilisateurs européens de l'internet et de leur permettre de continuer à bénéficier d'un accès aux informations, aux contenus, aux applications et aux services de leur choix.

La Commission continuera de suivre l'évolution du marché, à l'aune de l'évolution des technologies et des services.

En particulier, elle collaborera étroitement avec l'ORECE, qui mène un processus de coordination qui a conduit les États membres à faire converger leurs décisions. L'ORECE prévoit de poursuivre cette collaboration à l'avenir. Des groupes d'intérêt ont formulé certaines observations sur les lignes directrices de l'ORECE relatives à la mise en œuvre et ont demandé qu'elles soient adaptées afin de refléter l'évolution du marché et de la technologie. L'ORECE a entamé la mise à jour des lignes directrices et prévoit de la présenter en 2019, «en étroite coopération avec la Commission», conformément à l'article 5, paragraphe 3. Il devrait poursuivre sur cette voie pour s'assurer que les lignes directrices reflètent l'évolution du marché de manière appropriée.