



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

AT/vg

Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 24 mai 2012

ORDRE DU JOUR :

- 6380 Débat d'orientation sur la neutralité d'Internet
- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger
- Exposé de M. Markus Beckedahl

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. André Bauler remplaçant Mme Anne Brasseur, M. Eugène Berger, M. Ben Fayot, M. Claude Haagen, M. Roger Negri remplaçant Mme Claudia Dall'Agnol, M. Marcel Oberweis, M. Robert Weber remplaçant Mme Christine Doerner, M. Serge Wilmes

Mme Anne-Catherine Ries, du Service des Médias et des Communications

M. Markus Beckedahl

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Anne Brasseur, M. Jean Colombero, Mme Claudia Dall'Agnol, Mme Christine Doerner, M. Norbert Hauptert

*

Présidence : M. Marcel Oberweis, Président de la Commission

*

6380 Débat d'orientation sur la neutralité d'Internet

Dans le cadre de ses travaux relatifs au débat d'orientation sur l'opportunité d'inscrire le principe de la neutralité des réseaux Internet dans la législation luxembourgeoise, la Commission a invité M. Markus Bechedahl en tant qu'expert. M. Bechedahl est membre de la Commission d'enquête du Bundestag « Internet und digitale Gesellschaft », et dans ce contexte membre groupe de travail « Netzneutralität » instauré dans le cadre de cette Commission d'enquête.

Le groupe de travail « Netzneutralität » a d'ailleurs adopté un rapport¹ concernant ses travaux. M. Bechedahl informe que le débat sur la neutralité d'Internet a été très polarisé de sorte que l'adoption du rapport précité a été très serrée avec 17 voix pour et 16 voix contre.

Le principe de la neutralité d'Internet

Depuis ses origines Internet a toujours été neutre. Les opérateurs des réseaux, et notamment les grands opérateurs de télécommunication, n'avaient aucune influence sur les contenus et les applications transmis. Le fait que les réseaux étaient neutres et dépourvus de toute intelligence permettait à chacun de créer et de développer des services et applications innovateurs. Les entreprises pouvaient innover sur Internet sans seuil d'accès. Cet état de la neutralité était donc essentiel pour un Internet caractérisé par l'innovation et la création. A noter qu'une inspection des paquets de données était à cette époque impraticable d'un point de vue technologique.

Aujourd'hui, l'inspection et l'analyse instantanée et en profondeur des données transmises par Internet est désormais réalisable d'un point de vue technologique (DPI – *Deep packet inspection*). C'est cette nouvelle technologie DPI qui permet aux opérateurs des réseaux d'effectuer une gestion du trafic des données. La question fondamentale à trancher est de savoir si on laisse aux opérateurs télécom la liberté de différencier au niveau du traitement des paquets ou s'il ne faudrait pas appliquer des règles communes en matière de gestion du trafic.

En tant que définition du principe de la neutralité d'Internet, on peut énoncer d'un côté les droits des utilisateurs ainsi que des fournisseurs de contenu et de services, et, d'un autre côté, les responsabilités des opérateurs de réseaux.

Un utilisateur a droit à un Internet sans discrimination et

- est libre d'envoyer et de recevoir tout contenu de son choix,
- est libre d'utiliser tous les services et applications de son choix,
- est libre de recourir au hardware et software de son choix pour accéder à Internet,
- doit être informé sur toute gestion de trafic éventuelle par son fournisseur d'accès à Internet,
- doit disposer d'un accès Internet selon les vitesses et débits indiqués dans les publicités du fournisseur.

A noter qu'en Allemagne, ce dernier point concernant les vitesses promises pose problème dans la mesure où la performance réelle des réseaux est en général inférieure à celle indiquée dans la publicité.

Les opérateurs de réseaux doivent

¹ Vierter Zwischenbericht der Enquete-Kommission « Internet und digitale Gesellschaft » - Netzneutralität (2.2.2012) ; Drucksache 17/8536

- documenter avant toute intervention dans le réseau qu'il y a effectivement une surcharge,
- prouver que toute différenciation au niveau de l'acheminement du trafic a été nécessaire pour le maintien de la qualité,
- respecter les règles de transparence en publiant toute méthode de gestion de trafic employée.

M. Markus Beckedahl met en évidence les trois dimensions suivantes du débat au sujet de la neutralité d'Internet :

1) L'absence de discrimination sur les réseaux

Il existe des entorses au principe de la neutralité du net, notamment en ce qui concerne des applications Voice-over-IP (VoIP). Doit-on interdire le blocage d'applications, de services et de contenu ? Qu'en est-il du blocage des pages Internet ? Ceci a été un débat important en Allemagne en 2010 dans le contexte du « *Zugangerschwerungsgesetz* »². Un consensus a pu être dégagé parmi tous les partis politiques que le fait de bloquer des pages Internet n'est ni efficace, ni souhaitable. En effet, d'un côté, il n'y a pas de contrôle démocratique d'une telle pratique de censure, et, d'autre part, les personnes qui cherchent à consulter des pages Internet illégales telles que des sites pédopornographiques, trouveront un moyen à contourner ce blocage.

2) Un marché biface

Jusqu'à présent, les revenus des opérateurs de télécommunications proviennent des abonnés qui payent leur accès Internet ou encore par la mise à disposition de serveurs pour l'hébergement de données. Or, les opérateurs télécom, à la recherche de rémunérations complémentaires, estiment que les fournisseurs de services et de contenus devraient également payer pour que leurs services soient acheminés aux clients. Les opérateurs exigent donc une sorte de « péage », en argumentant que le déploiement des réseaux représente un investissement considérable pour eux auquel les fournisseurs de services ne contribuent pas. Les conséquences d'un tel péage sont certes moindres pour des grandes entreprises établies telles que Google ou Facebook. Ce péage représente néanmoins une barrière pour l'accès des petites et jeunes entreprises.

Cette situation est d'autant plus dangereuse que les opérateurs télécom doivent répondre à la demande de leurs clients et offrir des services populaires de Google ou de Facebook. Afin d'éviter que ses clients se tournent vers l'opérateur concurrent, un opérateur télécom pourra donc prioriser l'acheminement de ses services populaires au détriment des applications d'autres entreprises. Par ailleurs, cette situation risque de porter atteinte à la liberté d'expression dans la mesure où la transmission des contenus moins intéressants pour les opérateurs, tels que des petits blogs, sera ralentie par rapport à Facebook, etc. Afin d'éviter un Internet à deux classes il y a lieu de garantir l'égalité d'accès.

3) La gestion de trafic

Les technologies de gestion de trafic, dont DPI est la plus connue, sont disponibles. Il s'agit dès lors de savoir s'il faut réglementer l'emploi de ces techniques, voire les interdire. Des technologies comme DPI sont en outre utilisées pas certains Etats, comme la Chine ou les pays arabes, afin de filtrer les contenus politiquement indésirables. Comment peut-on contrôler l'emploi de telles techniques et garantir une protection des données?

² Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen

Des entorses au principe de la neutralité d'Internet

Pour M. Markus Beckedahl, la neutralité d'Internet risque de ne plus être garantie pour les trois raisons suivantes :

1) Les opérateurs de réseaux emploient des pratiques de gestion de trafic pour des raisons commerciales

Les services de Voice-over-IP de Skype sont bloqués par les opérateurs de téléphonie mobile dans un objectif anticoncurrentiel. A titre d'exemple, en Allemagne l'opérateur Vodaphone stipule dans ses conditions générales une interdiction de VoIP, d'une messagerie instantanée et des applications de communication peer-to-peer. En principe, les consommateurs souhaitant utiliser des services de VoIP sur leur téléphone mobile doivent payer un supplément. Or, si de plus en plus de services coûtent un supplément, l'utilisation d'Internet devient un enjeu social.

2) Les opérateurs de réseaux violent le principe de la neutralité du net pour bloquer des contenus indésirables

Le blocage de contenu par des opérateurs télécom n'est pas courant en Allemagne. M. Markus Beckedahl renvoie néanmoins à l'opérateur Freenet qui avait bloqué en 2004 l'accès à des forums de discussions où les utilisateurs critiquaient la qualité des services de Freenet. Le blocage de contenu est cependant une pratique courante dans d'autres pays, notamment au Canada et aux Etats-Unis. Au Canada, un opérateur, en conflit avec les syndicats, bloquait l'accès aux pages Internet des ces derniers. Aux Etats-Unis, l'opérateur AT&T avait censuré en partie la transmission d'un concert du groupe Pearl Jam puisque le chanteur avait insulté le Président George Bush en direct, au motif officiel de la protection de la jeunesse. C'est d'ailleurs un phénomène nouveau que des opérateurs privés se dotent de règles de contenu.

3) Les opérateurs de réseaux emploient des pratiques de gestion de trafic pour des raisons d'efficacité des réseaux

Cette gestion concerne en premier lieu le blocage des applications *peer-to-peer*. A souligner qu'il ne s'agit pas nécessairement du blocage des activités illégales. Les médias ont également recours à ce type d'application comme par exemple le service *oplayer* de la BBC. Or, les opérateurs réduisent souvent la transmission de ces applications pendant des heures de pointe afin d'éviter une surcharge des réseaux.

Les opérateurs recourent donc à la gestion de trafic afin d'éviter des investissements dans les réseaux. En principe, tout abonné à Internet dispose d'un tarif forfaitaire (*flatrate*). Si chaque utilisateur profite pleinement de cette *flatrate*, l'emploi de la gestion du trafic devient nécessaire afin de garantir l'efficacité des réseaux. A noter qu'en Allemagne, les opérateurs peuvent annuler les contrats des abonnés qui utilisent « excessivement » Internet.

*

En guise de conclusion, M. Markus Beckedahl souligne que :

- Il y a lieu de constater que le blocage d'applications en vue de promouvoir leurs propres produits est une pratique courante des opérateurs.

- A l'heure actuelle, les consommateurs peuvent utiliser Internet selon leur choix. Ce sont par ailleurs les utilisateurs qui sont fournisseurs de contenu par la création de leurs pages Internet, des blogs, etc. La valeur d'Internet sera indéniablement affectée si les opérateurs

peuvent bloquer à tout moment l'accès à certains contenus et que le libre choix de l'utilisateur est ainsi considérablement réduit.

- Il s'agit de garantir la neutralité d'Internet avant que les opérateurs télécom ne nous mettent devant le fait accompli. Un cadre régulateur imposé par les Etats est indispensable.

- Quant à l'argument que des surcharges des réseaux imposent une gestion de trafic par les opérateurs, il y a lieu de constater qu'en Allemagne, après examen des réseaux des cinq grands opérateurs, aucune surcharge n'a pu être constatée. La Commission d'enquête du Bundestag avait invité des représentants de DE-CIX, le principal nœud d'interconnexion allemand situé à Francfort, qui ont confirmé que des surcharges des réseaux *backbone* n'existent pas. Des surcharges pourraient éventuellement se produire sur la boucle locale, ce qui est alors clairement une conséquence du manque d'investissements des opérateurs dans les infrastructures.

Le cadre législatif

Au niveau européen, le troisième paquet télécom adopté en 2009 reconnaît le principe de neutralité. Ces directives obligent les opérateurs de réseaux à être transparents quant à leurs pratiques de gestion du trafic. Lors de la transposition du paquet télécom en Allemagne, le Gouvernement avait souligné l'importance de la neutralité d'Internet sans cependant accorder une force législative à ce principe.

M. Markus Bechedahl souligne que les réseaux de téléphonie mobile ne relèvent pas du champ de compétence du régulateur allemand, à savoir la *Bundesnetzagentur*. Or, c'est précisément dans le secteur de la téléphonie mobile qu'on constate des violations régulières du principe de la neutralité d'Internet.

Aux Pays-Bas, en vertu d'une modification récente de la loi sur les télécommunications, l'interdiction du blocage et du ralentissement des flux d'acheminement a dès lors une base légale. Par ailleurs, l'emploi de DPI est fortement réglementé dans la mesure où cette technique ne peut être utilisée que de manière très restrictive. La législation néerlandaise interdit en outre aux opérateurs télécom d'annuler les contrats des abonnés pour des motifs d'une utilisation excessive de la flatrate.

L'étude récente du régulateur européen BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications) livre désormais la preuve que les opérateurs télécom européens violent régulièrement la neutralité d'Internet.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- La Commission prend connaissance que ce ne sont pas seulement les opérateurs de réseaux terrestres mais également les opérateurs des réseaux de téléphonie mobile qui sont concernés par le respect de la neutralité d'Internet.

- La question fondamentale est de savoir si l'Etat veut soutenir la cause des utilisateurs et des fournisseurs de contenu plutôt que d'agir en faveur des opérateurs télécom en s'abstenant à interdire certaines pratiques contraires à un Internet neutre.

- La France a instauré la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) qui peut intervenir en cas de violation des droits d'auteur sur

Internet tandis qu'en Allemagne, et d'ailleurs dans de nombreux d'autre pays, il n'existe pas d'institution similaire. M. Markus Bechedahl estime que Hadopi est un échec d'autant plus que l'objectif principal d'accroître les ventes légales n'a pas été réalisé. Il explique en outre que l'Allemagne a mis en place un système de rappel à l'ordre en vertu duquel des amendes de 1.000 à 2.000 euros sont infligées en cas de violation des droits d'auteur. Ce système a pris une envergure énorme dans la mesure où les fournisseurs d'accès à Internet sont confrontés annuellement à 3 millions de demandes de renseignements par les autorités sur l'identité des utilisateurs.

- Certains membres sont d'avis que le marché ne peut pas tout réguler et qu'une approche de « laisser-faire » risque que la neutralité d'Internet ne soit plus garantie. C'est dès lors le devoir de l'Etat d'intervenir afin d'interdire toute entorse au principe de la neutralité.

- Répondant à la question s'il ne faudrait pas prioriser la transmission de certaines applications, notamment au niveau de la télémédecine, M. Markus Bechedahl donne à considérer que toute priorisation se fait au détriment de la transmission d'autres applications. Toute priorisation entraîne nécessairement une discrimination par rapport à d'autres contenus et services. L'orateur estime qu'on pourrait éventuellement établir un catalogue d'exceptions, donc des applications à prioriser, ce qui serait une mesure transparente.

- M. Markus Bechedahl explique qu'en l'absence d'intervention de l'Etat, on accorde aux opérateurs un droit de réglementation du trafic. Le point de critique est donc que nous sommes en présence d'une privatisation de la réalisation juridique du droit.

- En ce qui concerne les droits d'auteur, M. Markus Bechedahl est d'avis qu'il faut introduire des règles « fair use », c'est-à-dire des règles d'usage loyal qui apportent des limitations et des exceptions aux droits exclusifs de l'auteur sur son œuvre. Quant aux copies illégales, l'orateur plaide pour une légalisation en généralisant des taxes forfaitaires sur tout appareil ou matériel nécessaire au copiage. Par ailleurs, M. Markus Bechedahl estime qu'en présence d'une offre légale à des prix abordables, le recours à des copies illégales régressera.

- Un membre de la Commission est d'avis que les investissements dans les réseaux représentent des coûts considérables pour les opérateurs. Or, la neutralité d'Internet présuppose des infrastructures performantes en vue de pouvoir acheminer les flux à des vitesses et des débits acceptables. Qui financera finalement tous ces investissements ? M. Markus Bechedahl estime que le coût de ces investissements sera finalement répercuté sur le client. Si les opérateurs sont autorisés à avoir recours à des technologies de gestion de trafic, il est peu probable qu'ils investissent davantage dans les réseaux.

*

M. le Rapporteur propose d'aborder dans les prochains délais les questions suivantes :

- un inventaire de la garantie voire de la violation du principe de la neutralité d'Internet au Luxembourg ;
- la protection des données si la neutralité du net n'est plus garantie ;
- les répercussions sociales d'un Internet à « deux classes » ;
- les enjeux économiques de la neutralité d'Internet pour le Luxembourg ;
- la question de savoir s'il faut légiférer afin de garantir la neutralité du net.

Luxembourg, le 18 juin 2012

La secrétaire,
Anne Tescher

Le Président,
Marcel Oberweis