



N° 190

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 septembre 2012.

PROPOSITION DE LOI

*relative à la **neutralité de l'Internet**,*

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Laure de LA RAUDIÈRE,

députée.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le développement de l'Internet présente de formidables avancées sociétales :

- démocratisation de l'accès au savoir, comme le fut en son temps la révolution de l'imprimerie ;
- participation des citoyens aux débats politiques ;
- promotion facile de nouvelles idées ;
- diffusion rapide des nouvelles technologies ;
- commercialisation universelle des produits et services ;
- coopération facilitée entre acteurs de toutes tailles au sein d'une filière industrielle ;
- développement économique des PME...

Ce sont autant d'opportunités, touchant tous les secteurs d'activité, porteuses de croissance que la France doit saisir. En Europe, dès aujourd'hui, le numérique est la source d'un quart de la croissance et des créations nettes d'emploi ; il compte pour 40 % des gains de productivité.

Tous ces enjeux méritent que l'on crée certaines règles pour préserver l'internet universel, immense bien collectif, qui ne doit pas être transformé au gré des intérêts de ses différents acteurs... C'est un objectif politique, économique et de société.

Le débat sur la neutralité est apparu aux États-Unis au début des années 2000, dans un contexte marqué par le maintien des monopoles locaux des câblo-opérateurs. En Europe, du fait d'une plus grande régulation sectorielle, le débat ne s'est développé qu'en 2008 à l'occasion de l'examen du troisième paquet télécoms.

Or aujourd'hui, l'accroissement du trafic et les pressions pour instaurer des mesures de blocage mettent clairement en danger cette neutralité.

Cette question essentielle – et pourtant complexe et donc peu médiatisée – a fait l’objet d’un rapport d’information⁽¹⁾ de la commission des Affaires économiques déposé le 13 avril 2011 devant le bureau de l’Assemblée nationale. Neuf propositions ont été émises dans ce rapport, et la présente proposition de loi en reprend la majorité, les autres ne pouvant être traduites en termes législatifs.

La montée en puissance du débat de la neutralité d’internet au cours des années 2000 résulte pour l’essentiel de deux facteurs :

– le premier facteur est l’accroissement du trafic, qui résulte sur le marché fixe de l’accroissement des flux vidéo et sur le marché mobile du développement des terminaux connectés à internet. Les coûts d’acheminement du trafic engendrés constituent un argument mobilisé par les fournisseurs d’accès à internet dans leurs négociations avec les fournisseurs de contenu et avec les opérateurs de transit. Il a un lien avec le déploiement, très onéreux, des nouvelles boucles locales fibre qui ont pour vocation de permettre au trafic demandé par les nouveaux usages d’être écoulés avec une bonne qualité ;

– le second facteur est la pression croissante des pouvoirs publics qui cherchent des moyens pour faire respecter la loi sur internet et lutter contre la cybercriminalité, et des industries culturelles dont les modèles économiques traditionnels sont déséquilibrés par le développement des échanges numériques « illégaux », notamment le « piratage ». Ces deux catégories d’acteurs poussent au développement du blocage pour empêcher l’accès aux contenus « illicites ». La crainte est apparue que les opérateurs ne tirent prétexte de « l’illégalité » des flux pour bloquer de leur propre initiative des catégories de trafic sans doute en partie illicites mais aussi en partie licites, comme les flux de *peer-to-peer*.

Il faut enfin noter qu’un autre facteur a joué en France un rôle de catalyseur : l’uniformité des offres d’accès fixes *triple play*, proposées au prix le plus bas d’Europe et permettant l’accès illimité à internet, c’est-à-dire indépendamment du trafic consommé, alors même qu’un trafic plus important génère des coûts. Les opérateurs cherchent donc de nouvelles voies de rémunération.

Le débat a progressé à la fois aux États-Unis, en Europe et en France grâce à l’intervention des autorités publiques, et pour l’essentiel des régulateurs.

¹ http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3336.asp#P266_23660

Dès 2005, la *Federal Communication Commission* américaine (FCC) édictait à l'unanimité une position politique concernant l'internet, reconnaissant quatre droits fondamentaux aux internautes : (i) accéder à tous les contenus internet légaux de leur choix ; (ii) pouvoir faire fonctionner les applications et services de leur choix, sous réserve des obligations légales ; (iii) connecter les équipements légaux de leur choix qui n'endommagent pas le réseau ; (iv) bénéficier de la compétition entre opérateurs et fournisseurs de services, d'applications et de contenus. Les débats se sont poursuivis et ont débouché sur une décision partisane en décembre 2010 par laquelle la FCC a imposé deux règles plus contraignantes aux fournisseurs d'accès à internet : l'absence de blocage et l'absence de discrimination déraisonnable dans l'acheminement du trafic.

Le législateur européen s'est saisi du sujet dans le cadre de la discussion du troisième paquet télécoms, qui comportait plusieurs mesures visant à protéger la neutralité⁽²⁾ et à laquelle la Commission européenne s'engageait à apporter la plus grande attention⁽³⁾.

En France, le législateur a souhaité, dans le cadre de la loi de 2009 sur la fracture numérique que le Gouvernement lui remette un rapport sur le sujet. C'est pour répondre à cette demande que le Gouvernement a saisi le conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) qui a fourni un rapport « technique »⁽⁴⁾, puis a élaboré son propre rapport, restant prudent sur les mesures à prendre⁽⁵⁾. L'ARCEP a conduit en

² Cf. avis de Mme Laure de La Raudière n° 2789 de l'Assemblée nationale sur la transposition du troisième paquet télécoms (p. 19-21).

³ Cf. la déclaration de la Commission annexée à la directive 2009/140/CE : « La Commission attache la plus haute importance au maintien du caractère ouvert et neutre de l'internet, en tenant pleinement compte de la volonté des co-législateurs de consacrer désormais la neutralité de l'internet et d'en faire un objectif politique et un principe réglementaire que les autorités réglementaires nationales devront promouvoir, au même titre que le renforcement des exigences de transparence qui y sont associées et la création, pour les autorités réglementaires nationales, de pouvoirs de sauvegarde leur permettant d'éviter la dégradation du service et l'obstruction ou le ralentissement du trafic sur les réseaux publics. La Commission suivra attentivement la mise en œuvre de ces dispositions dans les États membres et s'intéressera en particulier, dans son rapport annuel au Parlement européen et au Conseil, à la manière dont la préservation des "libertés de l'internet" des citoyens européens est assurée. Dans l'intervalle, la Commission surveillera les répercussions de l'évolution commerciale et technologique sur les "libertés de l'internet" et soumettra avant la fin de l'année 2010 au Conseil et au Parlement européen un rapport sur la nécessité éventuelle de fournir d'autres orientations. En outre, elle se prévaudra de ses compétences existantes en matière de concurrence pour agir à l'égard de toute pratique anticoncurrentielle qui pourrait apparaître. »

⁴ Cf. François Cholley et al., « La neutralité dans le réseau internet », CGIET, 2010.

⁵ Cf. « La neutralité de l'Internet : Un atout pour le développement de l'économie numérique », rapport du Gouvernement au Parlement, 2010.

parallèle des investigations assez poussées, la conduisant à formuler un ensemble détaillé de recommandations non contraignantes⁽⁶⁾.

Le 17 février 2011, l'Assemblée nationale a enfin examiné la proposition de loi n° 3061 sur la neutralité de l'internet, initiée par M. Christian Paul et déposée par le groupe socialiste. Cette proposition de loi a été rejetée par l'Assemblée nationale le 1^{er} mars 2011.

Le but poursuivi par la présente proposition de loi est de reprendre les propositions élaborées de façon non partisane, dans le cadre de l'élaboration d'un rapport d'information à la rédaction duquel ont participé des députés de plusieurs groupes politiques.

L'objectif du **chapitre 1**, 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 1^{er}** 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 par exemple l'encadrement des mesures obligatoires de filtrage ou encore la garantie d'une qualité suffisante de l'internet).

La définition du principe de neutralité présente aussi l'avantage, par rapport au droit actuel, d'apporter de la cohérence dans les décisions prises par les autorités réglementaires, en leur fournissant une base législative unique.

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** avec un unique **article 4**, vient consacrer 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

⁶ Cf. Arcep, « Neutralité de l'internet et des réseaux : Propositions et recommandations », septembre 2010.

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.

Les bases légales existantes sont conservées mais modifiées pour renvoyer à cette procédure de référence.

La multiplication des lois permettant d'imposer des mesures obligatoires de blocage au cours des dernières (LCEN en 2004, loi sur les jeux en ligne en 2009, LOPPSI II en 2011) montre que la pression visant à restreindre la liberté de communication sur internet s'accroît. L'établissement d'une procédure unique permettrait d'assurer la cohérence des décisions législatives et de « consolider » les débats sur le blocage en les ancrant clairement dans un article de code.

L'institution d'une procédure unique aurait aussi pour avantage de confier à un juge unique le rôle de prononcer des mesures obligatoires de blocage, permettant une montée en compétence et un meilleur suivi de la jurisprudence.

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. Le risque vient du fait que la qualité de l'internet public pourrait rapidement se dégrader à

cause de l'augmentation importante des flux, si les fournisseurs d'accès à internet n'investissaient pas dans les réseaux ou s'ils privilégiaient la commercialisation des services gérés. Renforcer le choix du consommateur semble être la première solution permettant de faire face à ce risque.

Aussi, 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. Aujourd'hui, Il n'existe pas de mesure publique de la qualité de l'internet proposé par chaque fournisseur d'accès à internet, ni d'accord sur ce qui devrait être précisément mesuré. Cette mesure paraît d'autant plus nécessaire que la qualité des services d'accès à internet est plus hétérogène que celle des services téléphoniques, dépendant d'une multiplicité de facteurs et devant être mesurée suivant plusieurs dimensions et étant donc moins susceptible d'être directement appréciée par le consommateur. C'est un moyen d'assurer la transparence « effective » des offres pour le consommateur

Enfin, 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.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous vous demandons de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE 1

Consécration de la neutralité de l'Internet comme objectif politique

Article 1^{er}

- ① L'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques est complété par un IV ainsi rédigé :
- ② « IV. Le principe de neutralité est défini comme la capacité pour les utilisateurs d'Internet :
- ③ « 1° d'envoyer et de recevoir le contenu de leur choix, d'utiliser les services ou de faire fonctionner les applications de leur choix, de connecter le matériel et d'utiliser les programmes de leur choix, dès lors qu'ils ne nuisent pas au réseau ;
- ④ « 2° avec une qualité de service transparente, suffisante et non discriminatoire ;
- ⑤ « 3° et sous réserve des obligations prononcées à l'issue d'une procédure judiciaire et des mesures nécessitées par des raisons de sécurité et par des situations de congestion non prévisibles. »

Article 2

- ① Au II de l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques, après le 1°, il est inséré un 1° *bis* ainsi rédigé :
- ② « 1° *bis* A poursuivre un objectif de promotion de la neutralité de l'Internet telle que définie au IV du présent article ; ».

Article 3

- ① Au I de l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications électroniques, après le *b*), il est inséré un *b bis*) ainsi rédigé :
- ② « *b bis*) Les conditions permettant de promouvoir la neutralité de l'Internet ; ».

CHAPITRE 2

Procédure unique du blocage de l'accès à l'Internet

Article 4

- ① I. – Le 8 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique est ainsi rédigé :
- ② « 8. L'autorité judiciaire peut prescrire en référé ou sur requête, à toute personne mentionnée au 2 ou, à défaut, à toute personne mentionnée au 1, l'arrêt de l'accès à un service de communication au public en ligne dans les cas suivants :
- ③ « 1° pour prévenir ou faire cesser un dommage qu'il occasionne ;
- ④ « 2° pour faire cesser une atteinte à un droit d'auteur ou à un droit voisin ;
- ⑤ « 3° sur demande de l'autorité administrative, lorsque les nécessités de la lutte contre la diffusion des images ou des représentations de mineurs relevant de l'article 227-23 du code pénal le justifient ;
- ⑥ « 4° sur demande du président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne, aux fins d'empêcher l'accès aux services proposés par des opérateurs de jeux ou de paris en ligne non autorisés, en cas d'inexécution par un opérateur non autorisé de l'injonction de cesser son activité d'offre de paris ou de jeux d'argent et de hasard, dans un délai de huit jours suivant cette mise en demeure. »
- ⑦ « L'autorité judiciaire vérifie que les conséquences de l'arrêt de l'accès au service de communication en ligne sont proportionnées à la gravité des atteintes qu'il occasionne. »
- ⑧ II. – Le cinquième alinéa du 7 du I de l'article 6 de la même loi est ainsi rédigé :
- ⑨ « Lorsque les nécessités de la lutte contre la diffusion des images ou des représentations de mineurs relevant de l'article 227-23 du code pénal le justifient, l'autorité administrative saisit l'autorité judiciaire et lui transmet les adresses électroniques des services de communication au public en ligne contrevenant aux dispositions de cet article. Dans les conditions prévues au 8 du I de l'article 6, l'autorité judiciaire peut prescrire l'arrêt de l'accès à ces services. »

- ⑩ III. – La première phrase du sixième alinéa de l'article L. 332-1 du code de la propriété intellectuelle est complétée par les mots suivants : « dans les conditions prévues au 8 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ».
- ⑪ IV. L'article L. 336-2 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque ces mesures ont pour objet d'empêcher l'accès à un service de communication en ligne, il est fait application du 8 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. »
- ⑫ V. Le deuxième alinéa de l'article 61 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne est complété par les mots suivants : « dans les conditions prévues au 8 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ».

CHAPITRE 3

Protection de l'universalité et garantie de la qualité de l'Internet

Article 5

- ① Avant l'article L. 121-83 du code de la consommation, il est inséré un article L. 121-82-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 121-82-1.* – Les fournisseurs d'accès à Internet ne sont autorisés à commercialiser sous le nom d'"accès à Internet" que les services de communications électroniques respectant le principe de neutralité tel que défini au IV de l'article L. 32-1 du code des postes et communications électroniques. »

Article 6

- ① Après l'article L. 36-11 du code des postes et télécommunications, il est inséré un article L. 36-12 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 36-12.* – L' Autorité de régulation des communications électroniques et des postes est chargée de mettre en place un observatoire de la qualité de l'Internet permettant de mesurer la qualité des services d'accès à Internet fournis par les différents opérateurs quant au respect du principe de neutralité d'Internet, tel que défini à l'article L. 32-1. »

Article 7

- ① Après l'article L. 36-8 du code des postes et des communications, il est inséré un article L. 36-9 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 36-9.* – Lorsque la situation concurrentielle n'est pas suffisante, l'Autorité de régulation des communications électroniques doit utiliser sa faculté d'édicter des exigences minimales en terme de qualité de service afin de garantir aux consommateurs la capacité de choisir une offre d'accès à Internet respectant le principe de neutralité tel que défini au IV de l'article L. 32-1. »

Article 8

L'Autorité de régulation des communications électroniques est chargé de rédiger un rapport étudiant de manière approfondie les marchés liés au réseau Internet et les services gérés, les flux financiers entre les différentes catégories d'acteurs et l'évolution de leurs modèles économiques. Ce rapport devra être rendu au plus tard le 28 février 2013.

Article 9

Les charges pour l'Autorité de régulation des communications électroniques sont compensées par la majoration à due concurrence de la dotation de l'État, et corrélativement pour l'État par la création d'une taxe additionnelle au droit mentionné à l'article 403 du code général des impôts.

