



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.058/1-2/V
van 23 september 2025

over

een voorontwerp van wet ‘tot uitvoering van Verordening (EU) 2024/1309 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 inzake maatregelen om de kosten van de uitrol van elektronischecommunicatienetwerken met gigabitsnelheden te verlagen, tot wijziging van Verordening (EU) 2015/2120 en tot intrekking van Richtlijn 2014/61/EU (gigabitinfrastructuurverordening)’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 78.058/1-2/V
du 23 septembre 2025

sur

un avant-projet de loi ‘mettant en œuvre le règlement (UE) 2024/1309 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux gigabit de communications électroniques, modifiant le règlement (UE) 2015/2120 et abrogeant la directive 2014/61/UE (règlement sur les infrastructures gigabit)’

Op 22 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Modernisering van de Overheid, belast met Overheidsbedrijven, Ambtenarenzaken, het Gebouwenbeheer van de Staat, Digitalisering en Wetenschapsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 5 september 2025,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot uitvoering van Verordening (EU) 2024/1309 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 inzake maatregelen om de kosten van de uitrol van elektronischecommunicatienetwerken met gigabitsnelheden te verlagen, tot wijziging van Verordening (EU) 2015/2120 en tot intrekking van Richtlijn 2014/61/EU (gigabitinfrastructuurverordening)’.

Hoofdstukken 1 tot 3 en 7 zijn door de eerste kamer onderzocht op 16 september 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Hoofdstukken 1 en 4 tot 7 zijn door de tweede vakantiekamer onderzocht op 2 september 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Dimitri YERNAULT en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, en Béatrice DRAPIER-FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 september 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

Le 22 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Action et de la Modernisation publiques, chargée des Entreprises publiques, de la Fonction publique, de la Gestion immobilière de l'État, du Numérique et de la Politique scientifique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 5 septembre 2025 *, sur un avant-projet de loi 'mettant en œuvre le règlement (UE) 2024/1309 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux gigabit de communications électroniques, modifiant le règlement (UE) 2015/2120 et abrogeant la directive 2014/61/UE (règlement sur les infrastructures gigabit)'.

Les chapitres 1^{er} à 3 et 7 ont été examinés par la première chambre le 16 septembre 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

Les chapitres 1^{er} et 4 à 7 ont été examinés par la deuxième chambre des vacations le 2 septembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER-FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 septembre 2025.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit de notificatie van de Ministerraad van 18 juli 2025 blijkt dat het voorliggende voorontwerp moet worden voorgelegd aan het Interministerieel Comité voor Telecommunicatie en Radio-omroep en Televisie, overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2006 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franstalige Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende het wederzijds consulteren bij het opstellen van regelgeving inzake elektronische communicatienetwerken, het uitwisselen van informatie en de uitoefening van de bevoegdheden met betrekking tot elektronische communicatienetwerken door de regulerende instanties bevoegd voor telecommunicatie of radio-omroep en televisie’, en aan het overlegcomité.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van die vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen die niet louter vormelijk zijn en evenmin het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid,² beoogt het voorontwerp uitvoering te geven aan verordening (EU) 2024/1309 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 ‘inzake maatregelen om de kosten van de uitrol van elektronischecommunicatienetwerken met gigabitsnelheden te verlagen, tot wijziging van Verordening (EU) 2015/2120 en tot intrekking van Richtlijn 2014/61/EU (gigabitinfrastructuurverordening)’.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd, blijkt dat momenteel een nieuw samenwerkingsakkoord wordt opgesteld, dat moet strekken tot vervanging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2017 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten ‘in het kader van de omzetting van richtlijn 2014/61/EU’, om rekening te houden met verordening (EU) 2024/1309, die deze richtlijn opheft.

2. Artikel 12, lid 3, van verordening (EU) 2024/1309³ luidt als volgt:

“De lidstaten zetten een centraal nationaal digitaal toegangspunt op, bestaande uit een gemeenschappelijke gebruikersinterface die zorgt voor een naadloze toegang tot de gedigitaliseerde centrale informatiepunten.”

Over het opzetten van dat “centraal nationaal digitaal toegangspunt” heeft de gemachtigde de volgende uitleg gegeven:

“En ce qui concerne le guichet unique numérique national dont question dans l’article 12.3 du règlement, il est en cours de construction et sera publié sur le site web du SPF Économie. Celui-ci centralisera l’accès aux points d’information uniques en Belgique, conformément aux obligations du règlement. Ce guichet permettra aux utilisateurs d’accéder aux informations sur les infrastructures physiques, les travaux de génie civil prévus, les permis et autorisations, les infrastructures physiques intérieures et aux décisions de l’organisme de résolution des litiges. En référant tous les points d’information uniques existants et en fournissant des liens directs vers leurs portails respectifs, ce guichet est un répertoire permettant l’accès aux points d’information unique existants et facilite la coordination entre les acteurs du secteur.”

De oprichting van een centraal toegangspunt dat informatie over zowel federale aangelegenheden, gemeenschapsaangelegenheden als gewestelijke aangelegenheden verstrekt, welke informatie door die verschillende entiteiten moet worden verstrekt, vereist het sluiten van een samenwerkingsakkoord onder de voorwaarden die zijn vastgelegd bij artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.⁴

Het bestaan van dat centraal toegangspunt moet dus in een samenwerkingsakkoord verankerd worden.

3. Artikel 14, lid 5, van verordening (EU) 2024/1309 luidt als volgt:

“De functies van een centraal informatiepunt zoals bedoeld in de artikelen 3 tot en met 10 en de artikelen 12 en 13 worden uitgeoefend door een of meer bevoegde instanties die door de lidstaten zijn aangewezen op nationaal, regionaal of lokaal niveau, naargelang het geval. Om de kosten voor de uitoefening van die functies te dekken, mogen vergoedingen voor het gebruik van de centrale informatiepunten worden gevraagd.”

Wat betreft de federale bevoegdheden, wijst geen enkele bepaling van het voorontwerp een centraal informatiepunt (centrale informatiepunten) aan, noch wordt de Koning gemachtigd om over te gaan tot een dergelijke aanwijzing.

³ Deze bepaling is van toepassing vanaf 12 mei 2026.

⁴ Zie in die zin advies 77.808/VR van 30 juli 2025 over een wetsvoorstel ‘houdende maatregelen ter bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie” of “SLAPP’s”)', *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-728/1, 7.

Verordening (EU) 2024/1309 is, overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat, maar vormt daarom nog geen internrechtelijke rechtsgrond dat op zichzelf beschouwd volstaat om, los van elke wettelijke basis, te kunnen overgaan tot aanwijzing van een centraal informatiepunt (centrale informatiepunten).

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig aangevuld worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

HOOFDSTUK 1 – ALGEMENE BEPALINGEN

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 2 – WIJZIGING VAN DE WET VAN 12 APRIL 1965 BETREFFENDE HET VERVOER VAN GASACHTIGE PRODUCTEN EN ANDERE DOOR MIDDEL VAN LEIDINGEN

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 3 – WIJZIGING VAN DE WET VAN 29 APRIL 1999 BETREFFENDE DE ORGANISATIE VAN DE ELEKTRICITEITSMARKT

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 4 – WIJZIGING VAN DE WET VAN 17 JANUARI 2003 MET BETREKKING TOT HET STATUUT VAN DE REGULATOR VAN DE BELGISCHE POST- EN TELECOMMUNICATIESECTOR

Dit hoofdstuk geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

HOOFDSTUK 5 – WIJZIGINGEN VAN DE WET VAN 17 JANUARI 2003 BETREFFENDE DE RECHTSMIDDELEN EN DE GESCHILLENBEHANDELING NAAR AANLEIDING VAN DE WET VAN 17 JANUARI 2003 MET BETREKKING TOT HET STATUUT VAN DE REGULATOR VAN DE BELGISCHE POST- EN TELECOMMUNICATIESECTOR

Artikel 6

1. In punt 1^o wordt, met betrekking tot de bevoegdheid van het instituut bedoeld in artikel XI.216/2, § 2, van het Wetboek van economisch recht, de aandacht van de steller van het voorontwerp gevestigd op de prejudiciële vragen (in het bijzonder de eerste) die door het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 98/2024 van 26 september 2024 aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden gericht.

2. De bepaling onder 4° moet weggelaten worden aangezien de verplichting om “naar behoren” te motiveren reeds voortvloeit uit artikel 13, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU) 2024/1309, dat rechtstreeks toepasselijk is.

HOOFDSTUK 6 – WIJZIGINGEN VAN DE WET VAN 13 JUNI 2005 BETREFFENDE DE ELEKTRONISCHE COMMUNICATIE

Artikel 8

Littera b) voorziet in de opheffing van artikel 2, 87°, van de wet van 13 juni 2005 ‘betreffende de elektronische communicatie’, die de definitie van “passieve infrastructuur” geeft.

Er dient evenwel op gewezen te worden dat dit begrip nog steeds wordt gebruikt in de artikelen 19/1, § 2, en 28, §§ 3 en 4, van dezelfde wet.

Hierover bevraagd, verduidelijkte de gemachtigde het volgende:

“Ces dispositions concernent des implémentations de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement Européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen, mais le code ne définit pas directement ‘infrastructure passive’. Vu que le règlement parle d’infrastructure physique, le but est d’éviter de la confusion entre ces textes en enlevant cette définition.

Concernant les articles au sein desquels cette notion est utilisée, l’abrogation de la définition n’atteint pas à l’intelligibilité des articles 19/1 et 28 de la LCE. En effet, tant l’article 19/1, § 2 et 28, § 4 utilise en opposition la notion d’« infrastructure active » sans que celle-ci ne soit définie.”

Het verschil tussen “passieve infrastructuur” en “actieve infrastructuur” zal evenwel niet meer duidelijk waarneembaar zijn in de wet van 13 juni 2005.

De steller van het voorontwerp wordt verzocht na te gaan of het niet opportuun is om in de bepalingen in kwestie een specifieke definitie in te voegen van het begrip “passieve infrastructuur”, die op beperkende wijze is geformuleerd, bijvoorbeeld:

“Voor de toepassing van dit artikel wordt verstaan onder ‘passieve infrastructuur’: [...]”.

Aldus zou duidelijkheid verschaft kunnen worden met betrekking tot de artikelen in kwestie zonder deze definitie onnodig uit te breiden tot andere bepalingen die uitsluitend verwijzen naar het begrip “fysieke infrastructuur”.

Artikel 9

1. Het ontworpen artikel 28/1 van de wet van 13 juni 2005 luidt als volgt:

“De Koning bepaalt, op voorstel van het Instituut of op eigen initiatief, na advies van het Instituut, de technische specificaties zoals bedoeld in artikel 10, lid 4, van de gigabitinfrastructuurverordening 2024/1309.

De Koning kan, op voorstel van het Instituut of op eigen initiatief, na advies van het Instituut, de technische specificaties zoals bedoeld in artikel 10, lid 4, van de gigabitinfrastructuurverordening 2024/1309 aanvullen.”

In de bespreking van het artikel staat het volgende:

“Deze bepaling vervangt artikel 28/1 van de WEC, dat voorzag in een recht van toegang tot binnenhuisinfrastructuren voor telecommunicatieoperatoren. Deze bepaling heeft geen bestaansreden meer, aangezien de BCRD is ingetrokken door de verordening, waarbij artikel 10 van de verordening de verplichting uit het voormalige artikel 9 van de BCRD heeft overgenomen.

Bovendien verplicht artikel 10, lid 4, van de verordening de lidstaten om technische specificaties vast te stellen voor binnenhuisglasvezelbekabeling, met inbegrip van aansluitingen tot het fysieke punt waar de eindgebruiker verbinding maakt met het openbaar netwerk. In dit verband wordt artikel 28/1 op die manier aangepast dat de Koning wordt gemachtigd deze technische specificaties bij koninklijk besluit vast te stellen.

De verordening legt een minimale lijst van technische specificaties vast die moeten worden aangenomen. Voor zover andere technische specificaties noodzakelijk zouden zijn voor de ontwikkeling van netwerken met zeer hoge capaciteit, kan de Koning aanvullende technische specificaties vaststellen dan deze vermeld in de verordening. Deze technische specificaties kunnen betrekking hebben op andere elektronische communicatietechnologieën dan die waarop artikel 10 van de verordening van toepassing is, zoals coax.”

2. Artikel 10, lid 4, van verordening (EU) 2024/1309 luidt als volgt:

“Uiterlijk op 12 november 2025 stellen de lidstaten, in overleg met de belanghebbende partijen en op basis van de beste praktijken van de sector, de relevante normen of technische specificaties vast die nodig zijn voor de uitvoering van de leden 1, 2 en 3. Die normen of technische specificaties maken op eenvoudige wijze gewone onderhoudsactiviteiten mogelijk voor de afzonderlijke glasvezelbekabeling die door elke exploitant wordt gebruikt om VHC-netwerkdiensten te leveren, en moeten ten minste het volgende omvatten:

- a) de specificaties van het toegangspunt van het gebouw en de specificaties van de glasvezelinterface;
- b) de kabelspecificaties;
- c) de contactdoosspecificaties;
- d) de specificaties van leidingen of microducts;

- e) de technische specificaties die nodig zijn om interferentie met elektrische bekabeling te voorkomen;
- f) de minimale buigradius;
- g) technische specificaties voor de installatie van de bekabeling.”

3. Op een vraag over de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en van de gemeenschappen⁵ om de ontworpen bepaling aan te nemen, heeft de gemachtigde de volgende uitleg gegeven:

“Il est ici nécessaire de distinguer trois choses:

1) L’obligation des constructeurs de mettre en place des infrastructures physiques intérieures relève de l’article 10.1 à 10.3 du règlement. Cette obligation était présente dans l’article 8 de la directive 2014/61 et a été transposé par les différentes entités fédérées (et seulement elles), tel que référencé dans le schéma d’implémentation (bloc 5) Annexe 1). Par accessibilité, il faut ici comprendre que l’article 8 de la directive entendait couvrir la mise en place d’infrastructure jusqu’au point d’accès du bâtiment.

2) Le droit d’accès aux infrastructures intérieures du bâtiment relève de l’article 11 du règlement. Il relève de la compétence fédérale cf. question 4 a).

3) La compétence relative aux spécifications techniques :

La question des spécifications techniques est introduite par le règlement et n’a pas d’équivalent dans la directive BCRD. En ce sens la question de la compétence des spécifications techniques n’a pas fait l’objet d’une transposition antérieure, elle doit donc être analysée distinctement des deux points précédents.

Il convient de remarquer que les spécifications techniques relatives au câble de fibre optique et des infrastructures intérieures amenées à les recevoir sont intrinsèquement liées à la matière des télécommunications.

En outre, il ressort que la compétence des télécommunications relève du niveau de pouvoir fédéral. Cette attribution se déduit du mécanisme de la compétence résiduaire du pouvoir fédéral, selon la lecture a contrario de l’article 35 de la Constitution, en vertu duquel le niveau fédéral demeure compétent pour les dispositions relatives au régime des télécommunications, cette matière ne figurant pas dans la liste des compétences attribuées aux entités fédérées. Conséquemment, la compétence des spécifications techniques ressort de la compétence fédérale.

Enfin, deux éléments ont appuyé l’opportunité d’établir ces spécifications techniques au niveau fédéral. Premièrement, le secteur des télécommunications a soutenu qu’il était souhaitable qu’il y ait des règles uniformes sur l’ensemble du territoire belge. Deuxièmement, un consensus a été atteint entre les entités fédérées et l’état fédéral dans le cadre des réunions CEI sur l’analyse de la répartition de compétences et sur l’opportunité économique d’établir des règles uniformes.

(...)

⁵ Die zijn bevoegd om, krachtens artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 “de inhoudelijke en technische aspecten van de audiovisuele en de auditieve mediadiensten” te bepalen.

Le présent projet de loi est actuellement soumis à la procédure de l'article 9 de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 qui dispose que:

‘Le Comité interministériel des télécommunications, de la radiodiffusion et de la télévision a pour mission d’organiser une consultation mutuelle sur les initiatives des uns et des autres en ce qui concerne l’élaboration des projets de règlement relatifs à la radiodiffusion et aux télécommunications, en concertation mutuelle et dans le respect de la compétence de chacun, selon les modalités et procédures fixées au sein du Comité consultatif’.

L’arrêté royal pris en exécution de l’article 9 de la loi fixant les spécifications techniques sera également soumis à la même procédure.

De ce fait, les Communautés ne pourront sur la base seule de la compétence dévolue par la LSRI du 8 août 1980, adopter des spécifications techniques unilatéralement puisque la présente compétence aura été exercée par la voie du Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision et approuvé ensuite en Comité de concertation.”

4. In de veronderstelling dat de technische specificaties bedoeld in artikel 10, lid 4, van verordening (EU) 2024/1309 betrekking hebben op elementen van een gemeenschappelijke infrastructuur voor audiovisuele en auditieve mediadiensten enerzijds en voor telecommunicatie anderzijds dient het volgende opgemerkt te worden.

In arrest nr. 163/2006 van 8 november 2006, heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld:

“B.3.1. In zijn arrest nr. 132/2004 van 14 juli 2004 heeft het Hof als volgt geoordeeld:

‘B.4.1. De convergentie tussen de sectoren radio- en televisieomroep, enerzijds, en telecommunicatie, anderzijds, leidt tot een despecialisatie van de infrastructuur en de netwerken en tot het ontstaan van nieuwe diensten, die niet meer beantwoorden aan de klassieke begrippen van omroep en telecommunicatie. Die evolutie neemt niet weg dat in het stelsel van bevoegdheidsverdeling de aangelegenheid van radio-omroep en televisie, enerzijds, en de andere vormen van telecommunicatie, anderzijds, aan onderscheiden wetgevers zijn toevertrouwd.

B.4.2. Op grond van artikel 4, 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gemeenschappen bevoegd voor radio-omroep en televisie, terwijl de federale wetgever op grond van zijn residuaire bevoegdheid bevoegd is voor de andere vormen van telecommunicatie. In de bevoegdheidsverdeling zijn radio-omroep en televisie aangewezen als een culturele aangelegenheid en hoort die kwalificatie als uitgangspunt van elke interpretatie te worden genomen. De bevoegdheid van de gemeenschappen is niet gebonden aan een wijze van uitzenden of overbrengen. Zij staat de gemeenschappen toe de technische aspecten van de overdracht te regelen die een accessorium zijn van de aangelegenheid van radio-omroep en televisie. Het regelen van de overige aspecten van de infrastructuur, waarin onder meer de algemene politie van de radio-elektrische golven is begrepen, behoort tot de bevoegdheid van de federale wetgever. De federale wetgever en de gemeenschappen kunnen, elk wat hem betreft, instellingen en ondernemingen oprichten in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn.

B.4.3. De recente technologische ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de afbakening van de radio-omroep en de televisie, enerzijds, en de telecommunicatie, anderzijds, niet meer kan gebeuren aan de hand van technische criteria zoals de onderliggende infrastructuur, de gebruikte netwerken of de eindapparatuur, doch wel aan de hand van inhoudelijke en functionele criteria.

B.4.4. Uit het enkele feit dat de federale wetgever bij de omschrijving van de bevoegdheden van de regulatoren van de telecommunicatie verwijst naar de begrippen ‘telecommunicatie’ en ‘telecommunicatienetwerk’, zoals omschreven in de wet van 21 maart 1991, kan niet worden afgeleid dat hij zijn bevoegdheid heeft overschreden.

B.5.1. In zoverre de bevoegdheden van de regulator betrekking hebben op de elektronische communicatie-infrastructuur is de federale overheid niet de enige overheid die bevoegd is om die aangelegenheid te regelen, nu ook de gemeenschappen op grond van hun bevoegdheid inzake radio-omroep en televisie ter zake kunnen legifereren. Uit de technologische convergentie van de telecommunicatiesector en de audiovisuele sector, inzonderheid het gezamenlijke gebruik van bepaalde transmissie-infrastructuur, blijkt, bij behoud van de huidige bevoegdheidsverdeling, de absolute noodzaak om te voorzien in samenwerking tussen de federale overheid en de gemeenschappen bij het bepalen van de bevoegdheden van de regulator.

B.5.2. Het Hof merkt overigens op dat de Europese richtlijnen van 7 maart 2002 betreffende de elektronische communicatienetwerken en -diensten bepalen dat, ten gevolge van de convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie, alle transmissienetwerken en -diensten binnen eenzelfde regelgevingskader moeten vallen. Wanneer er binnen een lidstaat verscheidene regelgevende instanties bestaan, leggen de vermelde richtlijnen de lidstaten de verplichting op te zorgen voor samenwerking in aangelegenheden van gemeenschappelijk belang (artikel 3, lid 4, van de Kaderrichtlijn).

B.6.1. Op grond van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven. Daarnaast beschikken ze over andere instrumenten om hun samenwerking gestalte te geven.

B.6.2. In de regel houdt de afwezigheid van samenwerking in een aangelegenheid waarvoor de bijzondere wetgever daartoe niet in een verplichting voorziet, geen schending in van de bevoegdheidsregels. Te dezen zijn evenwel de bevoegdheden van de federale Staat en de gemeenschappen inzake de elektronische communicatie-infrastructuur, ten gevolge van de technologische evolutie, dermate verweven geworden dat ze niet meer dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend. Daaruit volgt dat de wetgever, door eenzijdig de bevoegdheid van de regulator van de telecommunicatie te regelen, het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden dat eigen is aan elke bevoegdheidsuitoefening.’

B.3.2. In voormeld arrest heeft het Hof artikel 14 van de wet van 17 januari 2003 ‘met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector’ vernietigd. Op grond van analoge overwegingen heeft het Hof, in zijn arrest nr. 128/2005 van 13 juli 2005, artikel 18 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 7 mei 2004 ‘houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995, en van sommige andere bepalingen betreffende de radio-omroep en de televisie’ vernietigd.

B.4. Uit wat voorafgaat blijkt dat de aan de radio-omroep en de televisie en de telecommunicatie gemeenschappelijke elektronische transmissie-infrastructuur en -diensten in samenwerking tussen de federale Staat en de gemeenschappen moeten worden geregeld, teneinde te bewerkstelligen dat die overheden hun respectieve normen op elkaar afstemmen en om te vermijden dat die infrastructuur en die diensten aan tegenstrijdige bepalingen worden onderworpen.

(...)

B.10. In zoverre de bestreden bepalingen een algemene draagwijdte hebben en van toepassing zijn op aan de radio-omroep en de televisie en de telecommunicatie gemeenschappelijke elektronische transmissie-infrastructuur en -diensten, heeft de decreetgever, door eenzijdig die infrastructuur en die diensten te regelen, de bevoegdheidverdelende regels geschonden.

B.11. Het enige middel is derhalve gegrond. Bijgevolg dienen de bestreden bepalingen te worden vernietigd.

B.12. Teneinde de decreetgever in staat te stellen een nieuwe regeling aan te nemen, mits naleving van de in B.4 vermelde noodzakelijke samenwerking, dienen, met toepassing van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, de gevolgen van de vernietigde bepalingen te worden gehandhaafd tot de inwerkingtreding van een in gemeenschappelijk overleg tot stand gekomen regeling en uiterlijk tot 31 maart 2007.”

5. Uit de geciteerde rechtspraak volgt dat de federale overheid niet bevoegd is om, op unilaterale wijze, de infrastructuur die zowel gebruikt zou worden door audiovisuele en auditieve mediadiensten enerzijds, als door telecommunicatie anderzijds, te reglementeren.

Overeenkomstig artikel 92*bis*, § 4*sexies*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, sluiten “[d]e federale overheid en de gemeenschappen (...) in ieder geval een samenwerkingsakkoord betreffende de coördinatie van de regelgeving en de regulering van de aan de audiovisuele en auditieve mediadiensten enerzijds en de telecommunicatie anderzijds gemeenschappelijke netwerken en elektronische communicatiediensten”.

Bijgevolg mag de federale wetgever bepalingen zoals het ontworpen artikel 28/1 van de wet van 13 juni 2005, in zoverre ze betrekking hebben op elementen van een gemeenschappelijke infrastructuur, niet eenzijdig vaststellen.

Het overleg bedoeld in artikel 9, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2006 volstaat niet om tegemoet te komen aan de *in casu* toepasselijke samenwerkingsvereisten. Gelet op de aard en het voorwerp van de ontworpen technische specificaties die de federale overheid wil uitvaardigen – in voorkomend geval ná het bij het samenwerkingsakkoord georganiseerde overleg –, zouden de gemeenschappen immers niet langer de mogelijkheid hebben om hun bevoegdheden inzake de technische aspecten van de audiovisuele en auditieve mediadiensten ten volle uit te oefenen. Alleen een samenwerkingsakkoord gesloten met de gemeenschappen mag dergelijke gevolgen hebben ten aanzien daarvan.

Uit het voorgaande volgt dat de regeling van de technische specificaties in verband met een gemeenschappelijke infrastructuur moet geschieden middels een samenwerkingsakkoord.

HOOFDSTUK 7 – INWERKINGTREDINGArtikel 12

1. Artikel 18, lid 1, van verordening (EU) 2024/1309 bepaalt dat richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 ‘inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronischecommunicatienetwerken met hoge snelheid’ wordt ingetrokken met ingang van 12 november 2025. Artikel 18, lid 2, van voormelde verordening voorziet in een uitzondering voor de onder punten a) en b) opgesomde artikelen, zijnde artikel 4, leden 2 en 3, artikel 4, lid 4, eerste zin, artikel 6, leden 1, 2, 3 en 5, en artikel 7, leden 1 en 2, van de richtlijn, die van kracht blijven tot en met 12 mei 2026, en artikel 8, leden 1 tot en met 4, van de richtlijn, dat van kracht blijft tot en met 12 februari 2026. Omgekeerd voorziet artikel 19 van de verordening in een getrapte inwerkingtreding van de verordening, waarbij de met die richtlijnbepalingen overeenstemmende verordeningsbepalingen in werking treden op respectievelijk 12 februari 2026 en 12 mei 2026, in afwijking van de inwerkingtreding op 12 november 2025 voor de overige bepalingen van die verordening.

2.1. Artikel 4, lid 4, eerste zin, van richtlijn 2014/61/EU werd omgezet door artikel 14/2, § 2, van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ (hierna: Elektriciteitswet) en artikel 15/2*septies*, § 2, van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen’ (hierna: Gaswet). Artikel 6, leden 1, 2 en 3, van dezelfde richtlijn werd omgezet door artikel 14/4, §§ 1, 2 en 3, van de Elektriciteitswet en artikel 15/2*novies*, §§ 1, 2 en 3, van de Gaswet.

2.2. Tot het ogenblik waarop de artikelen 4, lid 4, eerste zin, en 6, leden 1, 2 en 3, van richtlijn 2014/61/EU worden ingetrokken, blijven die bepalingen van toepassing en rust op de lidstaten de verplichting om de omzetting ervan te verzekeren. De opheffing met ingang van 12 november 2025 van de artikelen 14/2, § 2, en 14/4, §§ 1, 2 en 3, van de Elektriciteitswet en de artikelen 15/2*septies*, § 2, en 15/2*novies*, §§ 1, 2 en 3, van de Gaswet is in strijd met deze richtlijnbepalingen, die immers, zoals in opmerking 1 onder artikel 12 werd aangegeven, van kracht blijven tot, naargelang het geval, 12 februari 2026 of 12 mei 2026.

Vermits verordening (EU) 2024/1309 voorziet in een getrapte intrekking van richtlijn 2014/61/EU, dient de datum van inwerkingtreding van de aan te nemen wet dienovereenkomstig te worden gedifferentieerd.

SLOTOPMERKING

1. De artikelen 2 en 9 van de wet van 31 juli 2017 hebben een aantal definities ingevoerd in respectievelijk de Gaswet (artikel 1, 74° tot 78°) en de Elektriciteitswet (artikel 2, 63° tot 67°), die door dit ontwerp ongemoeid worden gelaten. Het staat aan de stellers van het voorontwerp om te onderzoeken of die definities nog relevant blijven na de opheffingen door de artikelen 3 en 4 van het voorontwerp, en het voorontwerp desgevallend aan te vullen met bijkomende opheffingsbepalingen, waarbij uiteraard ook rekening moet worden gehouden met wat bij de bespreking van artikel 12 is uiteengezet over de inwerkingtreding van de aan te nemen wet.
2. Bovendien moet ook artikel 569, 44° en 45°, van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd door artikel 16, 1°, van de wet van 31 juli 2017, worden gewijzigd, zodat niet langer wordt verwezen naar de rechtsvorderingen die worden ingesteld op basis van de op te heffen bepalingen van de Gaswet en de Elektriciteitswet, maar rechtstreeks naar de overeenstemmende bepalingen van verordening (EU) 2024/1309. Het voorontwerp moet derhalve nog met een wijzigingsbepaling in die zin worden aangevuld.

*

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il résulte de la notification du Conseil des ministres du 18 juillet 2025 que l'avant-projet à l'examen sera soumis au Comité interministériel des télécommunications et de la radiodiffusion et télévision, conformément à l'article 9, alinéa 2, de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone 'relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de l'échange d'informations et lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régulation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion et la télévision', ainsi qu'au Comité de concertation.

Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être à nouveau soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet vise à mettre en œuvre, pour ce qui concerne les compétences de l'autorité fédérale ², le règlement (UE) 2024/1309 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 'relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux gigabit de communications électroniques, modifiant le règlement (UE) 2015/2120 et abrogeant la directive 2014/61/UE (règlement sur les infrastructures gigabit)'.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Il ressort du dossier soumis à la section de législation qu'un nouvel accord de coopération est en cours de rédaction, lequel aura vocation à remplacer l'accord de coopération du 14 juillet 2017 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions 'dans le cadre de la transposition de la directive 2014/61/UE' pour tenir compte du règlement (UE) 2024/1309 qui abroge cette directive.

2. L'article 12, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1309³ énonce :

« Les États membres mettent en place un guichet unique numérique national qui consiste en une interface utilisateur commune permettant un accès intégré aux points d'information uniques dématérialisés ».

Sur la mise en place de ce « guichet unique numérique national », le délégué a expliqué :

« En ce qui concerne le guichet unique numérique national dont question dans l'article 12.3 du règlement, il est en cours de construction et sera publié sur le site web du SPF Économie. Celui-ci centralisera l'accès aux points d'information uniques en Belgique, conformément aux obligations du règlement. Ce guichet permettra aux utilisateurs d'accéder aux informations sur les infrastructures physiques, les travaux de génie civil prévus, les permis et autorisations, les infrastructures physiques intérieures et aux décisions de l'organisme de résolution des litiges. En référençant tous les points d'information uniques existants et en fournissant des liens directs vers leurs portails respectifs, ce guichet est un répertoire permettant l'accès aux points d'information unique existants et facilite la coordination entre les acteurs du secteur ».

La création d'un guichet unique proposant des informations à la fois sur des matières fédérales, communautaires et régionales, informations que ces différentes entités sont tenues de communiquer, requiert l'adoption d'un accord de coopération dans les conditions fixées par l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'⁴.

L'existence de ce guichet unique devra donc être consacrée dans un accord de coopération.

3. L'article 14, paragraphe 5, du règlement (UE) 2024/1309 énonce :

« Les fonctions du point d'information unique visées aux articles 3 à 10, 12 et 13 sont exercées par un ou plusieurs organismes compétents désignés par les États membres au niveau national, régional ou local, selon le cas. Pour couvrir les coûts liés à l'exercice de ces fonctions, des redevances peuvent être perçues pour l'utilisation des points d'information uniques ».

Aucune disposition de l'avant-projet ne désigne, pour ce qui concerne les compétences fédérales, de point(s) d'information unique(s) ni n'habilite le Roi à effectuer pareille désignation.

³ Cette disposition est applicable à partir du 12 mai 2026.

⁴ Voir en ce sens l'avis 77.808/VR donné le 30 juillet 2025 sur une proposition de loi « portant des mesures visant à protéger des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives ('poursuites stratégiques altérant le débat public' ou 'SLAPP/poursuites-bâillons') », *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-728/001, p. 7.

Si le règlement (UE) 2024/1309 est, conformément à l'article 288, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre, il ne constitue pas pour autant une base juridique de droit interne permettant à lui seul de procéder, en dehors de toute base légale, à une désignation de point(s) d'information unique(s).

L'avant-projet sera complété en conséquence.

EXAMEN DU TEXTE

CHAPITRE 1^{ER} – DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 2 – MODIFICATION DE LA LOI DU 12 AVRIL 1965 RELATIVE AU TRANSPORT DE PRODUITS GAZEUX ET AUTRES PAR CANALISATIONS

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 3 – MODIFICATION DE LA LOI DU 29 AVRIL 1999 RELATIVE À L'ORGANISATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 4 – MODIFICATION DE LA LOI DU 17 JANVIER 2003 RELATIVE AU STATUT DU RÉGULATEUR DES SECTEURS DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS BELGES

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 5 – MODIFICATIONS DE LA LOI DU 17 JANVIER 2003 CONCERNANT LES RECOURS ET LE TRAITEMENT DES LITIGES À L'OCCASION DE LA LOI DU 17 JANVIER 2003 RELATIVE AU STATUT DU RÉGULATEUR DES SECTEURS DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS BELGES

Article 6

1. Au 1^o, s'agissant de la compétence de l'Institut visée à l'article XI.216/2, § 2, du Code de droit économique, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur les questions préjudicielles (en particulier la première) adressées à la Cour de Justice de l'Union européenne par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 98/2024 du 26 septembre 2024.

2. Le 4° sera omis dès lors que l'obligation de motiver « dûment » résulte déjà de l'article 13, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement (UE) 2024/1309, lequel est directement applicable.

CHAPITRE 6 – MODIFICATIONS DE LA LOI DU 13 JUIN 2005 RELATIVE AUX COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

Article 8

Le *littera* b) prévoit l'abrogation de l'article 2, 87°, de la loi du 13 juin 2005 'relative aux communications électroniques' qui définit la notion d'« infrastructure passive ».

Il convient toutefois de relever que cette notion demeure employée aux articles 19/1, § 2, et 28, §§ 3 et 4, de la même loi.

Interrogé à ce sujet, le délégué a précisé :

« Ces dispositions concernent des implémentations de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement Européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen, mais le code ne définit pas directement 'infrastructure passive'. Vu que le règlement parle d'infrastructure physique, le but est d'éviter de la confusion entre ces textes en enlevant cette définition.

Concernant les articles au sein desquels cette notion est utilisée, l'abrogation de la définition n'atteint pas à l'intelligibilité des articles 19/1 et 28 de la LCE. En effet, tant l'article 19/1, § 2 et 28, § 4 utilise en opposition la notion d'« infrastructure active » sans que celle-ci ne soit définie ».

La distinction entre « infrastructure passive » et « infrastructure active » ne sera néanmoins plus clairement perceptible dans la loi du 13 juin 2005.

L'auteur de l'avant-projet est invité à examiner l'opportunité d'insérer, dans les dispositions concernées, une définition spécifique de la notion d'« infrastructure passive », formulée de manière restrictive, par exemple :

« Pour les besoins du présent article, on entend par 'infrastructure passive' [...] ».

Ceci permettrait d'assurer la clarté des articles en question sans étendre indûment cette définition aux autres dispositions qui se réfèrent uniquement à la notion d'« infrastructure physique ».

Article 9

1. L'article 28/1 en projet de la loi du 13 juin 2005 énonce :

« Le Roi définit, sur proposition de l'Institut ou de sa propre initiative, après avis de l'Institut, les spécifications techniques visées à l'article 10, paragraphe 4, du règlement 2024/1309 sur les infrastructures gigabit.

Le Roi peut, sur proposition de l'Institut ou de sa propre initiative, après avis de l'Institut, compléter les spécifications techniques visées à l'article 10, paragraphe 4, du règlement 2024/1309 sur les infrastructures gigabit ».

Le commentaire de l'article précise :

« Cette disposition remplace l'article 28/1 de la LCE qui prévoyait un droit d'accès aux infrastructures intérieures pour les opérateurs de télécommunications. Cette disposition n'a plus de raison d'être puisque la BCRD a été abrogée par le règlement, par lequel l'article 10 du règlement a repris l'obligation prévue à l'ancien article 9 de la BCRD.

En outre, l'article 10, paragraphe 4, du règlement oblige les États membres à adopter des spécifications techniques en matière de câbles intérieurs en fibre optique, y compris les connexions jusqu'au point physique où l'utilisateur final se connecte au réseau public. En ce sens, l'article 28/1 est modifié de telle sorte que le Roi est habilité à établir ces spécifications techniques par arrêté royal.

Le règlement établit une liste minimale des spécifications techniques devant être adoptées. Dans la mesure où d'autres spécifications techniques seraient nécessaires pour le développement des réseaux à très haute capacité, le Roi peut adopter des spécifications techniques supplémentaires autres que celles mentionnées dans le règlement. Ces spécifications techniques peuvent concerner des technologies de communication électronique autres que celles visées par l'article 10 du règlement telles que le coaxial ».

2. L'article 10, paragraphe 4, du règlement (UE) 2024/1309 énonce :

« Au plus tard le 12 novembre 2025, les États membres, en consultation avec les parties intéressées et sur la base des bonnes pratiques du secteur, adoptent les normes ou les spécifications techniques pertinentes qui sont nécessaires à la mise en œuvre des paragraphes 1, 2 et 3. Ces normes ou ces spécifications techniques permettent aisément la réalisation d'activités de maintenance ordinaires pour les câblages en fibre optique individuels utilisés par chaque opérateur pour fournir des services à très haute capacité et définissent au moins :

- a) les spécifications relatives au point d'accès du bâtiment et les spécifications relatives à l'interface de la fibre ;
- b) les spécifications relatives aux câbles ;
- c) les spécifications relatives aux prises ;
- d) les spécifications relatives aux conduites et micro-conduites ;
- e) les spécifications techniques nécessaires pour éviter les interférences avec le câblage électrique ;
- f) le rayon de courbure minimal ;
- g) les spécifications techniques relatives à l'installation de câblage ».

3. Interrogé sur les compétences respectives de l'autorité fédérale et des communautés ⁵ pour adopter la disposition en projet, le délégué a expliqué :

« Il est ici nécessaire de distinguer trois choses :

1) L'obligation des constructeurs de mettre en place des infrastructures physiques intérieures relève de l'article 10.1 à 10.3 du règlement. Cette obligation était présente dans l'article 8 de la directive 2014/61 et a été transposé par les différentes entités fédérées (et seulement elles), tel que référencé dans le schéma d'implémentation (bloc 5) Annexe 1). Par accessibilité, il faut ici comprendre que l'article 8 de la directive entendait couvrir la mise en place d'infrastructure jusqu'au point d'accès du bâtiment.

2) Le droit d'accès aux infrastructures intérieures du bâtiment relève de l'article 11 du règlement. Il relève de la compétence fédérale cf. question 4 a).

3) La compétence relative aux spécifications techniques :

La question des spécifications techniques est introduite par le règlement et n'a pas d'équivalent dans la directive BCRD. En ce sens la question de la compétence des spécifications techniques n'a pas fait l'objet d'une transposition antérieure, elle doit donc être analysée distinctement des deux points précédents.

Il convient de remarquer que les spécifications techniques relatives au câble de fibre optique et des infrastructures intérieures amenées à les recevoir sont intrinsèquement liées à la matière des télécommunications.

En outre, il ressort que la compétence des télécommunications relève du niveau de pouvoir fédéral. Cette attribution se déduit du mécanisme de la compétence résiduaire du pouvoir fédéral, selon la lecture a contrario de l'article 35 de la Constitution, en vertu duquel le niveau fédéral demeure compétent pour les dispositions relatives au régime des télécommunications, cette matière ne figurant pas dans la liste des compétences attribuées aux entités fédérées. Conséquemment, la compétence des spécifications techniques ressort de la compétence fédérale.

Enfin, deux éléments ont appuyé l'opportunité d'établir ces spécifications techniques au niveau fédéral. Premièrement, le secteur des télécommunications a soutenu qu'il était souhaitable qu'il y ait des règles uniformes sur l'ensemble du territoire belge. Deuxièmement, un consensus a été atteint entre les entités fédérées et l'état fédéral dans le cadre des réunions CEI sur l'analyse de la répartition de compétences et sur l'opportunité économique d'établir des règles uniformes.

[...]

Le présent projet de loi est actuellement soumis à la procédure de l'article 9 de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 qui dispose que :

‘Le Comité interministériel des télécommunications, de la radiodiffusion et de la télévision a pour mission d'organiser une consultation mutuelle sur les initiatives des uns et des autres en ce qui concerne l'élaboration des projets de règlement relatifs à la radiodiffusion et aux télécommunications, en concertation mutuelle et dans le respect de la compétence de chacun, selon les modalités et procédures fixées au sein du Comité consultatif’.

⁵ Lesquelles sont compétentes pour déterminer, en vertu de l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, « les aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores ».

L'arrêté royal pris en exécution de l'article 9 de la loi fixant les spécifications techniques sera également soumis à la même procédure.

De ce fait, les Communautés ne pourront sur la base seule de la compétence dévolue par la LSRI du 8 août 1980, adopter des spécifications techniques unilatéralement puisque la présente compétence aura été exercée par la voie du Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision et approuvé ensuite en Comité de concertation ».

4. En supposant que les spécifications techniques visées à l'article 10, paragraphe 4, du règlement (UE) 2024/1309 concernent des éléments d'une infrastructure commune aux services de médias audiovisuels et sonores, d'une part, et aux télécommunications, d'autre part, il convient de relever ce qui suit.

Dans son arrêt n° 163/2006 du 8 novembre 2006, la Cour constitutionnelle a jugé :

« B.3.1. Dans son arrêt n° 132/2004 du 14 juillet 2004, la Cour a jugé comme suit :

'B.4.1. La convergence des secteurs de la radiodiffusion sonore et télévisuelle, d'une part, et des télécommunications, d'autre part, conduit à une 'déspecialisation' de l'infrastructure et des réseaux et à la création de nouveaux services ne répondant plus aux définitions classiques de la diffusion et des télécommunications. Malgré cette évolution, il reste que, dans le système de répartition des compétences, la matière de la radiodiffusion et de la télévision, d'une part, et les autres formes de télécommunications, d'autre part, sont confiées à des législateurs distincts.

B.4.2. En vertu de l'article 4, 6°, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les communautés sont compétentes en matière de radiodiffusion et de télévision, cependant que le législateur fédéral demeure compétent, sur la base de son pouvoir résiduaire, pour les autres formes de télécommunications. Dans la répartition des compétences, la radiodiffusion et la télévision sont désignées comme une matière culturelle et c'est cette qualification qui doit servir de base à toute interprétation. La compétence des communautés n'est pas liée à un mode déterminé de diffusion ou de transmission. Elle permet aux communautés de régler les aspects techniques de la transmission qui sont un accessoire de la matière de la radiodiffusion et de la télévision. La compétence de régler les autres aspects de l'infrastructure, qui comprennent notamment la police générale des ondes radioélectriques, appartient au législateur fédéral. Le législateur fédéral et les communautés peuvent créer, chacun pour ce qui le concerne, des établissements et des entreprises dans les matières qui relèvent de leurs compétences.

B.4.3. Les développements technologiques récents ont pour effet que les matières de la radiodiffusion et de la télévision, d'une part, et des télécommunications, d'autre part, ne peuvent plus être délimitées à l'aide de critères techniques tels que l'infrastructure sous-jacente, les réseaux ou les terminaux utilisés, mais bien sur la base de critères de contenu et de critères fonctionnels.

B.4.4. Le seul fait que le législateur fasse référence aux notions de 'télécommunications' et de 'réseaux de télécommunication' telles qu'elles sont définies dans la loi du 21 mars 1991, en vue de déterminer les compétences des régulateurs du secteur des télécommunications, ne permet pas de conclure qu'il a outrepassé sa compétence.

B.5.1. En tant que les compétences du régulateur portent sur l'infrastructure des communications électroniques, l'autorité fédérale n'est pas la seule autorité compétente pour régler cette matière, dès lors que les communautés peuvent, elles aussi, légiférer en l'espèce sur la base de leurs compétences en matière de radiodiffusion et de télévision. La convergence technologique des secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel, en particulier l'usage commun de certaines infrastructures de transmission, fait apparaître, en cas de maintien de la répartition actuelle des compétences, l'absolue nécessité de prévoir une coopération entre l'autorité fédérale et les communautés pour déterminer les compétences du régulateur.

B.5.2. La Cour observe du reste que les directives européennes du 7 mars 2002 relatives aux réseaux et services de communication électronique disposent qu'en raison de la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, tous les réseaux et services de transmission doivent relever d'un même cadre réglementaire. Au cas où plusieurs autorités réglementaires existent au sein d'un Etat membre, les directives mentionnées imposent aux États membres de se charger de la coopération dans les sujets d'intérêt commun (article 3, paragraphe 4, de la directive cadre).

B.6.1. Sur la base de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'État, les communautés et les régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun. Ils disposent en outre d'autres instruments en vue de donner forme à leur coopération.

B.6.2. En règle, l'absence de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial ne prévoit pas d'obligation à cette fin n'est pas constitutive d'une violation des règles de compétences. Toutefois, en l'espèce, les compétences de l'État fédéral et des communautés en matière d'infrastructure des communications électroniques sont devenues à ce point imbriquées, par suite de l'évolution technologique, qu'elles ne peuvent plus être exercées qu'en coopération. Il s'ensuit qu'en réglant unilatéralement la compétence du régulateur des télécommunications, le législateur a violé le principe de proportionnalité propre à tout exercice de compétences'.

B.3.2. Par l'arrêt précité, la Cour a annulé l'article 14 de la loi du 17 janvier 2003 'relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges'. C'est sur la base de considérations analogues que la Cour, par son arrêt n° 128/2005 du 13 juillet 2005, a annulé l'article 18 du décret de la Communauté flamande du 7 mai 2004 'modifiant certaines dispositions des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995, et certaines autres dispositions relatives à la radiodiffusion et à la télévision'.

B.4. Il ressort de ce qui précède que l'infrastructure et les services de transmission électronique communs à la radiodiffusion et à la télévision, d'une part, et aux télécommunications, d'autre part, doivent être réglés en coopération entre l'État fédéral et les communautés, afin de faire en sorte que ces autorités harmonisent leurs normes respectives et pour éviter que cette infrastructure et ces services soient soumis à des dispositions contradictoires.

[...]

B.10. En tant que les dispositions attaquées ont une portée générale et s'appliquent à l'infrastructure et aux services de transmission électronique communs à la radiodiffusion et à la télévision, d'une part, et aux télécommunications, d'autre part, le législateur décréteil, en réglant unilatéralement cette infrastructure et ces services, a violé les règles répartitrices de compétences.

B.11. Le moyen unique est dès lors fondé. Par conséquent, les dispositions attaquées doivent être annulées.

B.12. Afin de permettre au législateur décréteil d'adopter une nouvelle réglementation, moyennant le respect de la nécessité de coopération mentionnée en B.4, les effets des dispositions annulées doivent être maintenus, par application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation prise de commun accord et au plus tard jusqu'au 31 mars 2007 ».

5. Il ressort de la jurisprudence citée que l'autorité fédérale ne peut pas, de manière unilatérale, réglementer l'infrastructure qui serait à la fois utilisée par les services de médias audiovisuels et sonores, d'une part, et par les télécommunications, d'autre part.

Conformément à l'article 92*bis*, § 4*sexies*, de la loi spéciale du 8 août 1980, « [l']autorité fédérale et les communautés concluent en tout cas un accord de coopération portant sur la coordination de la réglementation et de la régulation des réseaux et services de communications électroniques communs aux services de médias audiovisuels et sonores, d'une part, et aux télécommunications, d'autre part ».

En conséquence, le législateur fédéral ne peut adopter seul des dispositions comme l'article 28/1 en projet de la loi du 13 juin 2005, pour le cas où elles concernent des éléments d'une infrastructure commune.

La concertation prévue par l'article 9, alinéa 2, de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 ne suffit pas pour répondre aux exigences de coopération applicables en l'espèce. En effet, compte tenu de la nature et de l'objet des spécifications techniques en projet qui seraient arrêtées par l'autorité fédérale – le cas échéant après la concertation organisée par l'accord de coopération –, les communautés se retrouveraient privées de la possibilité d'exercer pleinement leurs compétences relatives aux aspects techniques des services de médias audiovisuels et sonores. Seul un accord de coopération conclu avec ces communautés peut emporter de telles conséquences à l'égard de celles-ci.

Il résulte de ce qui précède que le règlement des spécifications techniques relatives à une infrastructure commune doit se faire au moyen d'un accord de coopération.

CHAPITRE 7 – ENTRÉE EN VIGUEURArticle 12

1. L'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2024/1309 dispose que la directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 'relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit' est abrogée avec effet au 12 novembre 2025. L'article 18, paragraphe 2, du règlement précité prévoit une exception pour les articles énumérés aux points a) et b), à savoir l'article 4, paragraphes 2 et 3, l'article 4, paragraphe 4, première phrase, l'article 6, paragraphes 1, 2, 3 et 5, et l'article 7, paragraphes 1 et 2, de la directive, qui restent en vigueur jusqu'au 12 mai 2026 inclus, et l'article 8, paragraphes 1 à 4 inclus, de la directive, qui reste en vigueur jusqu'au 12 février 2026 inclus. À l'inverse, l'article 19 du règlement prévoit une entrée en vigueur graduelle du règlement, les dispositions du règlement correspondant aux dispositions de la directive entrant en vigueur respectivement le 12 février 2026 et le 12 mai 2026, par dérogation à l'entrée en vigueur le 12 novembre 2025 pour les autres dispositions de ce règlement.

2.1. L'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive 2014/61/UE a été transposé par l'article 14/2, § 2, de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' (ci-après : la loi sur l'électricité) et l'article 15/2*septies*, § 2, de la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations' (ci-après : la loi sur le gaz). L'article 6, paragraphes 1, 2 et 3, de la même directive a été transposé par l'article 14/4, §§ 1^{er}, 2 et 3, de la loi sur l'électricité et l'article 15/2*novies*, §§ 1^{er}, 2 et 3, de la loi sur le gaz.

2.2. Ces dispositions restent applicables et les États membres sont tenus d'en assurer la transposition jusqu'au moment où l'article 4, paragraphe 4, première phrase, et l'article 6, paragraphes 1, 2 et 3, de la directive 2014/61/UE sont retirés. L'abrogation, avec effet au 12 novembre 2025, des articles 14/2, § 2, et 14/4, §§ 1^{er}, 2 et 3, de la loi sur l'électricité et des articles 15/2*septies*, § 2, et 15/2*novies*, §§ 1^{er}, 2 et 3, de la loi sur le gaz est contraire aux dispositions de cette directive qui, comme il a été indiqué à l'observation 1 concernant l'article 12, restent en vigueur jusqu'au 12 février 2026 ou jusqu'au 12 mai 2026, selon le cas.

Dès lors que le règlement (UE) 2024/1309 prévoit un retrait graduel de la directive 2014/61/UE, la date d'entrée en vigueur de la loi dont l'adoption est envisagée doit être différenciée en conséquence.

OBSERVATION FINALE

1. Les articles 2 et 9 de la loi du 31 juillet 2017 ont introduit un certain nombre de définitions respectivement dans la loi sur le gaz (article 1^{er}, 74° à 78°) et dans la loi sur l'électricité (article 2, 63° à 67°), que ce projet laisse inchangées. Il appartient aux auteurs de l'avant-projet d'examiner si ces définitions restent encore pertinentes après les abrogations prévues aux articles 3 et 4 de l'avant-projet, et, le cas échéant, de compléter l'avant-projet par des dispositions abrogatoires supplémentaires, en tenant bien sûr compte de ce qui a été exposé lors de l'examen de l'article 12 concernant l'entrée en vigueur de la loi dont l'adoption est envisagée.

2. En outre, l'article 569, 44° et 45°, du Code judiciaire, inséré par l'article 16, 1°, de la loi du 31 juillet 2017, devra également être modifié afin de ne plus faire référence aux actions intentées sur la base des dispositions à abroger des lois sur le gaz et l'électricité, mais directement aux dispositions correspondantes du règlement (UE) 2024/1309. L'avant-projet devra dès lors être complété par une disposition modificative en ce sens.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPPIER-FACCO

Bernard BLERO

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC