



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.905/4
du 11 mars 2026

advies 78.905/4
van 11 maart 2026

sur

over

un projet d'arrêté royal
'concernant les services
par satellite'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende
de satellietdiensten'

Le 11 février 2026, 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 sur un projet d'arrêté royal 'concernant les services par satellite'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 mars 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par 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.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 mars 2026.

*

Op 11 februari 2026 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de satellietdiensten'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 11 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 maart 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il résulte de la délibération du Conseil des ministres du 6 février 2026 que le projet examiné, concomitamment à la saisine de la section de législation, est soumis au Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et de 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 sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

Compte tenu du caractère éminemment technique de la matière des télécommunications et de la diversité des normes applicables, il importe que le rapport au Roi expose de manière complète et structurée la manière dont le mécanisme de notification envisagé pour la fourniture de réseaux par satellite s'insère dans le cadre juridique européen (Code des communications électroniques européen) et international (Règlement des radiocommunications de l'Union internationale des télécommunications, ci-après : « l'UIT »).

En particulier, afin de garantir la clarté et la compatibilité du dispositif proposé avec le cadre juridique applicable, il conviendrait d'exposer de manière plus détaillée en quoi ce mécanisme de notification constitue effectivement un « droit d'utilisation du spectre radioélectrique » au sens de l'article 18 de la loi du 13 juin 2005 'relative aux communications électroniques' et de l'article 48 de la directive (UE) 2018/1972 'établissant le Code des communications électroniques européen (refonte)', d'expliquer comment l'exigence de communication des informations requises dans le cadre de cette notification se concilie avec les conditions fixées à l'article 13 et à l'annexe I du Code des communications électroniques européen et de démontrer que les conditions d'utilisation des fréquences envisagées relèvent bien des hypothèses visées à l'article 18, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 13 juin 2005, à l'exclusion de celles mentionnées à l'alinéa 4 qui ressortissent des compétences de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (ci-après : « l'Institut »).

C'est sous ces réserves que les observations particulières suivantes sont formulées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

À l'alinéa 1^{er}, ainsi que l'a expliqué le délégué, il y a lieu de viser, sans préjudice de l'observation générale, l'article 18, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, de la loi du 13 juin 2005.

L'alinéa 1^{er} sera complété en ce sens.

DISPOSITIF

Article 4

1. Interrogé sur la question de savoir s'il existe une mise en concurrence pour l'utilisation des bandes de fréquences destinées à la fourniture de réseaux par satellite, le délégué a répondu :

« La 'réservation' des bandes est organisée par les dispositions du Règlement des radiocommunications de l'UIT (voir article 6, § 1).

[...]

Le MIFR (*Master International Frequency Register*) de l'UIT contient la liste des 'réservations'.

Il s'agit d'un mécanisme de type '*First Come First Serve*'. Le nouveau système doit être coordonné avec les systèmes existants (inscrits dans le MFIR ou en cours d'inscription) afin de vérifier qu'il ne leur cause pas de brouillages préjudiciables (article 9 du Règlement des radiocommunications). Le nouveau système peut ensuite être inscrit dans le MFIR (article 11 du Règlement des radiocommunications) ».

Ces explications seront utilement développées dans le rapport au Roi.

2. Interrogé sur la raison pour laquelle le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, ne vise que l'offre de « services par satellite », alors que l'article 2, § 1^{er}, distingue la fourniture de « réseaux par satellite » et celle de « services par satellite », le délégué a répondu :

« Il n'y a pas de service sans réseau. On pourrait aligner sur l'article 2, § 1 : 'pour la fourniture de réseaux par satellite ou de services par satellite' ».

Le texte sera revu en conséquence.

3. Sur la distinction entre le « réseau à satellite » et le « système à satellites », le délégué a donné les explications suivantes :

« Le Règlement des radiocommunications de l'UIT :

1.111 système à satellites : Système spatial comportant un ou plusieurs satellites artificiels de la Terre.

1.112 réseau à satellite : Système à satellites ou partie d'un système à satellites, composé d'un seul satellite et des stations terriennes associées ».

Ces éléments d'explication figureront dans le rapport au Roi.

4. Interrogé sur la question de savoir si les obligations visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o, découlent effectivement du Règlement des radiocommunications de l'UIT, le délégué a répondu :

« Articles 9 et 11 du Règlement des radiocommunications de l'UIT. Les n^o 11.36, 11.37 et 11.38 prévoient une inscription dans la Fichier de référence. La désignation est l'identifiant unique utilisé dans le Fichier de référence. [...] L'inscription fait l'objet d'une publication de l'UIT ».

Ces éléments d'explication figureront dans le rapport au Roi.

5. La notification préalable à la fourniture de réseaux par satellite contient un nombre limité d'informations, déterminées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, à fournir avant de pouvoir commencer à offrir ces services.

L'Institut est cependant habilité à demander, dans les quatre semaines suivant la réception de ces informations, « toutes les informations supplémentaires dont il a besoin pour l'examen de la notification ».

Interrogé sur ce point, le délégué a répondu :

« Ce sont des informations sur les conditions techniques 'acceptées' qui ne figureraient pas dans la publication de l'UIT (par exemple des restrictions acceptées dans le cadre de la procédure de coordination) ».

L'alinéa 2 sera précisé en ce sens afin d'encadrer le pouvoir de l'Institut et le rapport au Roi indiquera, par souci de clarté, ce qu'il convient d'entendre par des conditions techniques « acceptées ».

6. Telle que la disposition est rédigée, la fourniture de réseaux par satellite peut débiter dès la notification des informations visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, que celles-ci soient suffisantes ou non.

Il en résulte que l'opérateur n'est pas tenu d'attendre la confirmation de la notification par l'Institut, même si ce dernier devait exiger des « informations complémentaires ».

L'auteur du projet s'assurera que telle est bien son intention.

7. Au paragraphe 2, 1^o, les mots « de la notification » seront, de l'accord du délégué et par cohérence avec le 2^o, remplacés par les mots « de la réception de la notification ».

8. Au paragraphe 3, il y a lieu, de l'accord du délégué, de viser également les modifications apportées aux informations complémentaires visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 2.

Article 6

1. La section de législation n'aperçoit pas l'utilité de l'obligation figurant au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, compte tenu de l'exigence de notification des informations visées à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, dont il apparaît qu'elle implique déjà que les assignations de fréquences utilisées pour la fourniture de services par satellite soient inscrites dans le Fichier de référence international des fréquences de l'UIT.

À défaut de pouvoir justifier l'utilité spécifique de cette disposition, l'alinéa 2 paraît redondant et sera omis.

2. Interrogé sur la justification du pouvoir confié par le paragraphe 2 à l'Institut de déroger aux conditions fixées au paragraphe 1^{er} – lesquelles imposent, d'une part, le respect des dispositions du Règlement des radiocommunications de l'UIT (alinéa 1^{er}) et, d'autre part, l'inscription des assignations de fréquences utilisées pour la fourniture de services par satellite dans le Fichier de référence international des fréquences de l'UIT (alinéa 2) –, le délégué a répondu :

« Je ne vois pas d'exemple à ce stade ».

Dès lors que l'auteur du projet n'est pas en mesure d'exposer les situations dans lesquelles une dérogation à des exigences apparemment essentielles serait envisageable au regard du Règlement des radiocommunications de l'UIT et nécessaire, la disposition ne se justifie pas et sera omise.

Article 7

Le rapport au Roi gagnerait à exposer plus clairement ce qui justifie que les réseaux satellitaires utilisés, dont la « réservation » des bandes est, selon les explications du délégué reprises ci-dessus, organisée par les dispositions du Règlement des radiocommunications de l'UIT, ne peuvent pas prétendre à la protection contre les brouillages préjudiciables dans les hypothèses prévues au 2^o, en particulier au regard de l'article 15 de la loi du 13 juin 2005, qui établit une interdiction générale de causer du brouillage préjudiciable.

Article 8

Compte tenu de l'article 21 de la loi du 17 janvier 2003 'relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges' et en particulier de son paragraphe 7, 1^o, l'article 8 est dépourvu d'utilité et sera omis.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit het besluit van de ministerraad van 6 februari 2026 blijkt dat het voorliggende ontwerp tegelijkertijd voor advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd wordt en voorgelegd wordt aan het Interministerieel comité voor telecommunicatie, 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 die niet louter vormelijk zijn en evenmin het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen 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’.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

ALGEMENE OPMERKING

Gelet op het uitgesproken technische karakter van telecommunicatie en op het feit dat er veel verschillende normen van toepassing zijn, is het belangrijk dat in het verslag aan de Koning volledig en op gestructureerde wijze wordt uiteengezet hoe het beoogde kennisgevingsmechanisme in verband met het aanbieden van satellietnetwerken in te passen valt in het Europeesrechtelijk kader (Europees wetboek voor elektronische communicatie) en in het internationaalrechtelijk kader (Radioreglement van de Internationale Telecommunicatie Unie, hierna de “ITU”).

Zo zou, ter wille van de duidelijkheid en om te waarborgen dat het voorgestelde dispositief in overeenstemming is met het toepasselijke rechtskader, gedetailleerder toegelicht moeten worden in welk opzicht dit kennisgevingsmechanisme daadwerkelijk een “gebruiksrecht voor radiospectrum” vormt in de zin van artikel 18 van de wet van 13 juni 2005 ‘betreffende de elektronische communicatie’ en in de zin van artikel 48 van richtlijn (EU) 2018/1972 ‘tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking)’. Bovendien zou uitgelegd moeten worden hoe de eis inzake het doorsturen van de informatie die in het kader van die kennisgeving vereist is, te verzoenen valt met de voorwaarden die zijn gesteld in artikel 13 en in bijlage I van het Europees wetboek voor elektronische communicatie. Daarnaast zou aangetoond moeten worden dat de voorwaarden voor het gebruik van de beoogde frequenties wel degelijk tot de gevallen behoren die genoemd worden in artikel 18, § 1, derde lid, van de wet van 13 juni 2005, en niet tot die welke vermeld worden in artikel 4, die tot de bevoegdheid van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (hierna: “het Instituut”) behoren.

Onder dat voorbehoud worden de hiernavolgende bijzondere opmerkingen geformuleerd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Onverminderd de algemene opmerking moet, zoals de gemachtigde uitgelegd heeft, in het eerste lid verwezen worden naar artikel 18, § 1, tweede en derde lid, van de wet van 13 juni 2005.

Het eerste lid moet in die zin aangevuld worden.

DISPOSITIEF

Artikel 4

1. Op de vraag of er mededinging is voor het gebruik van de frequentiebanden die voor het aanbieden van satellietnetwerken bestemd zijn, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“La ‘réservation’ des bandes est organisée par les dispositions du Règlement des radiocommunications de l’UIT (voir article 6, § 1).

(...)

Le MIFR (*Master International Frequency Register*) de l’UIT contient la liste des ‘réservations’.

Il s’agit d’un mécanisme de type ‘*First Come First Serve*’. Le nouveau système doit être coordonné avec les systèmes existants (inscrits dans le MFIR ou en cours d’inscription) afin de vérifier qu’il ne leur cause pas de brouillages préjudiciables (article 9 du Règlement des radiocommunications). Le nouveau système peut ensuite être inscrit dans le MFIR (article 11 du Règlement des radiocommunications).”

Het verdient aanbeveling die uitleg op te nemen in het verslag aan de Koning.

2. Op de vraag waarom er in paragraaf 1, eerste lid, 1°, enkel sprake is van het aanbod van “satellietdiensten”, terwijl in artikel 2, § 1, een onderscheid gemaakt wordt tussen het aanbieden van “satellietnetwerken” en van “satellietdiensten”, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Il n’y a pas de service sans réseau. On pourrait aligner sur l’article 2, § 1 : ‘pour la fourniture de réseaux par satellite ou de services par satellite’.”

De tekst behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

3. Wat het onderscheid tussen “satellietnetwerk” en “satellietsysteem” betreft, heeft de gemachtigde de volgende uitleg gegeven:

“Le Règlement des radiocommunications de l’UIT:

1.111 système à satellites : Système spatial comportant un ou plusieurs satellites artificiels de la Terre.

1.112 réseau à satellite : Système à satellites ou partie d'un système à satellites, composé d'un seul satellite et des stations terriennes associées.”

Die uitleg moet in het verslag aan de Koning opgenomen worden.

4. Op de vraag of de verplichtingen genoemd in paragraaf 1, eerste lid, 2° en 3°, daadwerkelijk uit het radioreglement van de ITU voortvloeien, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Articles 9 et 11 du Règlement des radiocommunications de l’UIT. Les n° 11.36, 11. 37 et 11.38 prévoient une inscription dans la Fichier de référence. La désignation est l’identifiant unique utilisé dans le Fichier de référence. (...) L’inscription fait l’objet d’une publication de l’UIT.”

Die uitleg moet in het verslag aan de Koning opgenomen worden.

5. De kennisgeving voorafgaand aan het aanbieden van satellietnetwerken bevat een beperkt aantal inlichtingen, die vastgelegd zijn in paragraaf 1, eerste lid, die verstrekt moeten worden alvorens kan worden gestart met het aanbieden van die diensten.

Het Instituut is evenwel gemachtigd om, binnen vier weken na ontvangst van die inlichtingen, “alle bijkomende inlichtingen [te] vragen die het nodig heeft om de kennisgeving te onderzoeken”.

Op een verzoek om meer uitleg in dat verband heeft de gemachtigde het volgende gesteld:

“Ce sont des informations sur les conditions techniques ‘acceptées’ qui ne figureraient pas dans la publication de l’UIT (par exemple des restrictions acceptées dans le cadre de la procédure de coordination).”

Het tweede lid moet in die zin verduidelijkt worden, zodat de bevoegdheid van het Instituut afgebakend wordt, en in het verslag aan de Koning moet, ter wille van de duidelijkheid, vermeld worden wat onder “aanvaarde” technische voorwaarden begrepen moet worden.

6. Zoals de bepaling gesteld is, kan het aanbieden van satellietnetwerken starten vanaf de kennisgeving van de in paragraaf 1, eerste lid, genoemde inlichtingen, ongeacht of die inlichtingen voldoende zijn of niet.

Daaruit volgt dat de operator niet hoeft te wachten op bevestiging van de kennisgeving door het Instituut, zelfs als het Instituut “aanvullende informatie” zou opvragen.

De steller van het ontwerp moet nagaan of dat wel zijn bedoeling is.

7. Zoals de gemachtigde heeft beaamd en ter wille van de samenhang met punt 2°, moeten in paragraaf 2, 1°, de woorden “ontvangst van” ingevoegd worden tussen de woorden “4 weken na” en “de in paragraaf 1, eerste lid, bedoelde kennisgeving”.
8. Zoals de gemachtigde heeft beaamd, moeten in paragraaf 3 ook de wijzigingen van de bijkomende inlichtingen bedoeld in paragraaf 1, tweede lid, worden vermeld.

Artikel 6

1. De afdeling Wetgeving begrijpt niet wat het nut is van de verplichting in paragraaf 1, tweede lid, gelet op het vereiste inzake de kennisgeving van de inlichtingen genoemd in artikel 4, § 1, eerste lid, van het ontwerp, waaruit blijkt dat dit reeds inhoudt dat de toewijzingen van de frequenties die worden gebruikt voor het aanbieden van satellietdiensten opgenomen worden in het internationale referentiebestand voor frequenties van de ITU.

Als het specifieke nut van die bepaling niet aangetoond kan worden, lijkt het tweede lid overbodig en moet het weggelaten worden.

2. Op de vraag wat de reden is voor de bevoegdheid die bij paragraaf 2 aan het Instituut toegekend wordt om af te wijken van de voorwaarden die in paragraaf 1 zijn gesteld, die enerzijds opleggen dat de bepalingen van het radioreglement van de ITU worden nageleefd (eerste lid) en anderzijds dat de toewijzingen van de frequenties die worden gebruikt voor het aanbieden van satellietdiensten opgenomen worden in het internationale referentiebestand voor frequenties van de ITU (tweede lid), heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Je ne vois pas d'exemple à ce stade.”

Aangezien de steller van het ontwerp niet in staat is uit te leggen in welke situaties een afwijking van klaarblijkelijk essentiële vereisten aanvaardbaar zou zijn in het licht van het radioreglement van de ITU en noodzakelijk zou zijn, gaat de bepaling niet op en moet ze weggelaten worden.

Artikel 7

Volgens de bovenstaande uitleg van de gemachtigde regelt het radioreglement van de ITU de wijze waarop de frequentiebanden voorbehouden worden voor de gebruikte satellietnetwerken. In het verslag aan de Koning zou duidelijker uiteengezet moeten worden waarom die netwerken geen aanspraak kunnen maken op bescherming tegen schadelijke storingen in de gevallen genoemd in punt 2°, in het bijzonder gelet op artikel 15 van de wet van 13 juni 2005, dat een algemeen verbod op het veroorzaken van schadelijke storingen instelt.

Artikel 8

Gelet op artikel 21 van de wet van 17 januari 2003 ‘met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector’, en in het bijzonder gelet op paragraaf 7, 1°, ervan, heeft artikel 8 geen nut en moet het weggelaten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO