

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.989/VR
DU 9 DECEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par la Ministre de l'Intérieur, le 2 décembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables^(*), sur un avant-projet de loi « concernant les infrastructures critiques, les autres points d'intérêt fédéral et les points d'intérêt local », a donné l'avis suivant :

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.989/VR
VAN 9 DECEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, verenigde kamers, op 2 december 2010 door de Minister van Binnenlandse verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen verlengd tot acht werkdagen^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet « betreffende de kritieke infrastructuren, de andere punten van federal belang en de punten van lokaal belang », heeft het volgende advies gegeven :

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Compétence de l'auteur de l'acte

1. Ainsi que l'exprime son article 2, alinéa 1^{er}, l'avant-projet à l'examen a notamment pour objet de transposer la directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection (ci-après, la directive).

Comme l'énonce l'article 1^{er} de la directive, il s'agit d'établir une procédure de recensement et de désignation des infrastructures critiques européennes en vue d'éventuellement améliorer leur protection afin de contribuer à la protection des personnes. L'infrastructure critique est en substance définie par l'article 2, a), de la directive comme « le point (...) qui est indispensable au maintien des fonctions vitales de la société, de la santé, de la sûreté, de la sécurité et du bien-être économique ou social des citoyens, et dont l'arrêt ou la destruction aurait un impact significatif (...) du fait de la défaillance de ces fonctions ». L'article 3, paragraphe 3, de la directive mentionne qu'elle s'applique pour l'instant uniquement dans les secteurs de l'énergie et des transports. Selon le premier considérant de la directive, ses auteurs ont d'abord eu en vue l'adoption de « mesures en vue de renforcer la prévention, la préparation et la réponse de l'Union européenne face aux attaques terroristes contre des infrastructures critiques ». Par la suite, tout en maintenant « une priorité donnée à la lutte contre la menace terroriste », le programme européen de protection des infrastructures critiques, dont la directive est un instrument, s'est fondé sur « une approche tous risques (qui) tient compte des risques d'origine humaine, des menaces technologiques et des catastrophes naturelles dans le processus de protection des infrastructures critiques » (troisième considérant).

Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de considérer que la transposition de cette directive met principalement en oeuvre la matière de la protection préventive exercée dans le domaine de la sécurité publique, qui relève des compétences résiduelles exclusives du législateur fédéral ¹.

Il en va de même pour ce qui concerne les autres dispositions de l'avant-projet qui, tout en n'ayant pas pour objet de transposer la directive, tendent à l'adoption de mesures analogues pour ce qui concerne les infrastructures critiques nationales ainsi que les autres points d'intérêt fédéral et les points d'intérêt local.

¹ C.E., Etat belge, n° 175.462, 8 octobre 2007. Pour d'autres exemples de lois adoptées par l'Etat fédéral en vue d'assurer la protection préventive des « fonctions vitales de la société », voir la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité qui vise notamment à protéger « le potentiel économique du pays » ou la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace qui a notamment en vue les « intérêts fondamentaux » du pays.

2. Toutefois, les mesures qui seront prises sur la base de l'avant-projet seront susceptibles de concerner des opérateurs exploitant des infrastructures qui, envisagées d'un autre point de vue, pourraient relever de la compétence matérielle des régions, s'agissant spécialement des secteurs de l'énergie et du transport, auxquels la directive s'applique (article 6, § 1^{er}, VII et X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

L'auteur de l'avant-projet est d'ailleurs sensible à cet aspect des choses puisqu'il a le souci d'« associer » les régions à la réglementation applicable et à sa mise en oeuvre, comme en témoignent les dispositions suivantes de l'avant-projet :

- l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, selon lequel l'autorité sectorielle ² procède à l'identification des infrastructures critiques européennes « après avis conforme des régions pour les infrastructures critiques potentielles relevant de leurs compétences » ;
- l'article 6, § 2, selon lequel l'autorité sectorielle « établit des critères sectoriels auxquels doivent répondre les infrastructures critiques européennes eu égard aux caractéristiques particulières du secteur concerné, (...), le cas échéant, après avis conforme des régions concernées » ;
- l'article 6, § 5, selon lequel « l'autorité sectorielle établit au cas par cas les seuils applicables aux critères intersectoriels auxquels doivent répondre les infrastructures critiques européennes, (...), le cas échéant après avis conforme des régions concernées » ;
- l'article 7, § 2, alinéa 2, selon lequel la Direction générale Centre de Crise du service public fédéral Intérieur (ci-après, DGCC) « est chargée en collaboration (...), le cas échéant, avec les régions concernées (...) de mener des discussions bilatérales ou multilatérales avec les États membres de l'Union européenne concernés (...) en ce qui concerne les infrastructures critiques européennes potentielles identifiées sur le territoire belge (...) » ;
- l'article 13, § 6, alinéa 2, selon lequel « le Roi, le cas échéant, en accord avec les régions concernées, détermine pour un secteur ou un sous-secteur déterminé la fréquence des exercices et des mises à jour » du plan de sécurité de l'exploitant d'une infrastructure critique européenne ;
- l'article 24, § 2, alinéa 2, selon lequel le Roi « peut fixer les modalités du contrôle, le cas échéant en accord avec les régions concernées », du respect des dispositions de la loi en projet par les exploitants d'infrastructures concernées par celle-ci.

² Pour les infrastructures critiques européennes, l'autorité sectorielle est le ministre fédéral ayant les Transports dans ses attributions ou son délégué (article 3, 3^o, a, de l'avant-projet) ou le ministre fédéral ayant l'Énergie dans ses attributions ou son délégué (article 3, 3^o, b), de l'avant-projet.

3. Comme les régions détiennent des compétences dans les domaines de l'énergie et du transport, qu'il pourrait en être de même pour d'autres secteurs auxquels la loi en projet s'appliquerait et que, selon l'auteur de l'avant-projet lui-même, dans l'exécution de la loi, l'incidence de certaines des mesures envisagées pourrait affecter la gestion d'infrastructures relevant des compétences régionales, il est admissible d'associer les régions à l'adoption des mesures d'exécution du texte en projet.

Toutefois, ce faisant, il doit le faire d'une manière qui respecte l'autonomie des différents niveaux de pouvoir. Le législateur fédéral ne peut imposer unilatéralement - par le biais d'une loi ordinaire - une collaboration forcée des régions au système mis en place par l'avant-projet. L'intervention des régions ne peut être prévue, si nécessaire, que de façon facultative et en manière telle que leur éventuelle abstention n'empêche pas l'adoption des mesures envisagées par l'autorité fédérale compétente.

4. Si, dans l'avenir, il devait s'avérer que l'adoption des mesures d'exécution de la loi devait impliquer l'exercice conjoint de compétences propres à l'autorité fédérale et aux régions, et non plus uniquement la mise en œuvre de la seule compétence fédérale en matière de sécurité publique, il conviendrait de conclure un accord de coopération avec les régions sur ces questions.

Observations générales

1.1. La méthode de transposition de la directive est incomplète et se présente parfois de manière peu transparente. A cet égard, sans être exhaustif, il convient de renvoyer à ce qui suit :

- la définition de « l'analyse de risques » donnée à l'article 2, c), de la directive n'est pas reproduite à l'article 3 de l'avant-projet de loi, qui est pourtant consacré aux définitions, mais paraît figurer à l'article 10, § 2, de l'avant-projet, sans toutefois correspondre à la définition de la directive ;

- comme l'indique l'article 5, § 2, de l'avant-projet de loi, les étapes à suivre pour l'identification des infrastructures critiques nationales et européennes sont déterminées dans son annexe 1 mais elles ne correspondent pas aux étapes de la procédure applicable pour le recensement des infrastructures critiques (ci-après, IC) telles que ces étapes sont décrites dans l'annexe 3 de la directive ;

- les précisions figurant à l'article 3, paragraphe 2, de la directive selon lesquelles les seuils des critères intersectoriels sont fondés sur la gravité de l'impact de l'arrêt ou de la destruction

d'une infrastructure donnée, ne figurent ni à l'article 6, § 5, de l'avant-projet de loi, qui concerne pourtant l'établissement de ces seuils par l'autorité sectorielle, ni ailleurs dans le corps de l'avant-projet de loi, mais bien dans l'annexe 1 qui décrit les étapes à suivre pour l'identification des infrastructures critiques nationales et européennes ;

- l'article 12 de l'avant-projet de loi vise à transposer l'article 6 de la directive, consacré au correspondant pour la sécurité. Il ne recourt toutefois pas aux mêmes termes, mentionne le « point de contact pour la sécurité » et ne reprend pas l'expression « correspondant pour la sécurité » ;

- l'article 13, § 2, de l'avant-projet de loi définit le contenu minimal du « plan de sécurité de l'exploitant » (ci-après, PSE) tandis que son paragraphe 3 décrit les différentes étapes de son élaboration. Ces deux paragraphes visent à transposer l'annexe 2 de la directive, consacrée à la procédure d'élaboration du plan de sécurité d'opérateur (ci-après, PSO) des infrastructures critiques européennes (ci-après, ICE), mais sans y correspondre exactement.

Les lacunes et les difficultés de lisibilité qui résultent de ce mode de transposition, combiné au bref délai dans lequel le présent examen doit être réalisé, explique que la section de législation du Conseil d'État n'a pas eu la possibilité de mener un examen approfondi et exhaustif de la conformité de l'avant-projet de loi à la directive. L'auteur de l'avant-projet s'assurera qu'entre autres sur les points précités, celui-ci est bien conforme à la directive.

1.2. À certains égards, l'avant-projet de loi paraît s'écarter plus nettement des exigences européennes. Outre les éléments qui seront mentionnés à l'occasion des observations particulières qui suivent, il convient de mentionner que :

- l'article 3, 6°, de l'avant-projet de loi, qui définit l'infrastructure critique européenne, ne reproduit qu'une partie de la définition figurant à l'article 2, b), de la directive ; il ne précise pas que « [l]'importance de cet impact est évaluée en termes de critères intersectoriels » ni que « [c]ela inclut les effets résultant des dépendances intersectorielles par rapport à d'autres types d'infrastructures » ;

- l'avant-projet de loi ne paraît pas avoir transposé les définitions des « informations sensibles relatives à la protection des infrastructures critiques », de la « protection » et des « propriétaires/opérateurs d'ICE » - notion remplacée par celle d'« exploitant d'IC » dans le projet de loi - apparaissant respectivement à l'article 2, d), e) et f), de la directive ;

- l'article 13, § 4, de l'avant-projet de loi vise à transposer l'article 5, paragraphe 3, de la directive mais ne prévoit pas un réexamen du P.S.E. dans un délai d'un an après la notification de la désignation comme IC, comme l'exige pourtant l'article 5, paragraphe 3, précité.

1.3. Enfin, le lien entre l'avant-projet de loi et la directive n'est pas toujours correct. Ainsi, par exemple, l'article 19 de l'avant-projet est présenté - tant par le tableau de transposition joint à la demande d'avis que par l'exposé des motifs - comme visant à transposer l'article 6, paragraphe 4, de la directive. Or, ce dernier concerne un mécanisme de communication approprié entre l'autorité compétente de l'État membre et le correspondant pour la sécurité ou la personne occupant un poste équivalent, alors que l'article 19 de l'avant-projet concerne la collaboration et l'échange adéquat d'information entre l'exploitant, l'autorité sectorielle, la DGCC, l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (ci-après, OCAM) et les services de police. Si l'auteur de l'avant-projet vise à transposer l'article 6, paragraphe 4, de la directive par le biais de cet article 19 de l'avant-projet, il devra l'adapter en conséquence. Si telle n'est pas son intention, il lui faudra adapter le tableau de transposition et l'exposé des motifs et s'assurer simultanément de ce que l'article 6, paragraphe 4, de la directive est correctement et complètement mis en oeuvre.

2. L'auteur de l'avant-projet a joint au dossier transmis à la section de législation du Conseil d'État un tableau de correspondance entre le texte de l'avant-projet et celui des normes européennes pertinentes, ainsi qu'un tableau établissant une correspondance en sens inverse.

L'objectif que doivent permettre d'atteindre ces tableaux de correspondance est de pouvoir vérifier aisément quelles sont les dispositions de la directive concernée qui sont transposées et celles qui doivent encore l'être, par exemple par l'adoption d'arrêté royaux subséquents³.

Ces tableaux devraient en conséquence être complétés de manière à faire apparaître précisément chacune des dispositions de la directive et, dans la correspondance établie, chacune des dispositions de l'avant-projet qui en assurent la transposition. Ainsi, à titre d'exemple et sous réserve de l'observation générale 1 ci-avant, il ne suffit pas d'indiquer que l'article 2 de la directive est transposé par l'article 3 de l'avant-projet. De même, l'article 2 de la directive comporte cinq définitions alors que l'article 3 de l'avant-projet en comporte douze. Il s'impose, pour donner aux tableaux un effet utile, de préciser à chaque fois la correspondance entre les définitions de l'un et de l'autre instrument. Ce faisant, il apparaîtra clairement pour quelles dispositions l'auteur de l'avant-projet ne procède pas à

³ Il est renvoyé à cet égard à l'observation générale 3 ci-après.

une transposition du droit européen mais élargit son champ d'intervention, en l'occurrence, aux « infrastructures critiques nationales », aux « autres points d'intérêt fédéral » et aux « points d'intérêt local », que ne vise pas la directive.

En d'autres termes, le premier des deux tableaux sera adapté de manière telle qu'il comporte :

- 1° les dispositions en projet qui assurent la transposition de la directive ;
- 2° les dispositions de droit interne déjà existantes qui en assurent également la transposition ⁴ ;
- 3° celles des dispositions des directives qui seront ultérieurement transposées par la voie réglementaire en vertu d'une habilitation qui doit être conférée au Roi par l'avant-projet de loi ;
- 4° le cas échéant, les dispositions facultatives de la directive qui n'ont pas fait l'objet d'une transposition en droit interne ;
- 5° les dispositions qui ne constituent pas la transposition de la directive.

Le second tableau procèdera de même au départ du dispositif en projet et des normes de droit interne déjà préexistantes.

Cette démarche est essentielle car les Chambres législatives doivent être en mesure de se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur de l'avant-projet, d'une part, pour assurer la transposition de la directive concernée et éviter que l'exercice du droit d'amendement inscrit dans l'article 76 de la Constitution ne dépasse les limites du pouvoir d'appréciation laissé aux États membres par le droit européen et, d'autre part, pour élargir le champ d'application de la loi à des domaines non visés par la directive ⁵.

3.1. À plusieurs reprises, l'avant-projet désigne des autorités particulières au sein du pouvoir exécutif, confère des prérogatives spécifiques à des services déterminés de

⁴ Il est renvoyé à cet égard à l'observation particulière 2 formulée sous l'article 10 de l'avant-projet en tant que celle-ci fait intervenir le dispositif de la loi du 10 juillet 2006 précitée. Il y a par ailleurs lieu de mentionner également en quoi la loi du 11 décembre 1998 précitée concourt à transposer la directive (voir le commentaire de l'article 11 de l'avant-projet).

⁵ A *fortiori* compte tenu du fait que, dans ce cas, le droit d'amendement inscrit dans l'article 76 de la Constitution n'est plus alors - sous la réserve de la cohérence que l'auteur de l'avant-projet entend faire prévaloir dans l'ensemble du dispositif à l'examen - limité, la marge de manœuvre résultant de la directive ne s'imposant plus.

l'administration générale⁶ ou règle la manière dont différentes autorités relevant du pouvoir exécutif doivent communiquer entre elles. Dans certaines hypothèses, l'organisation de ces relations méconnaît certains principes fondamentaux de l'organisation du pouvoir exécutif⁷. En tout état de cause, ce qui touche aux règles d'organisation et de fonctionnement des services qui dépendent du pouvoir exécutif et ce qui a trait à l'exercice des tâches exécutives dans le domaine concerné par l'avant-projet ne doit pas être réglé dans la loi mais par le Roi.

L'avant-projet de loi doit donc être revu pour permettre au pouvoir exécutif de s'organiser de la manière qui lui paraît la plus adéquate pour gérer les questions qui sont de son ressort exclusif⁸.

Quelques exemples illustrant cette observation générale seront donnés dans les observations particulières ci-après.

3.2. Plus particulièrement, l'avant-projet de loi définit la DGCC comme la « Direction générale Centre de Crise du service public fédéral intérieur, chargée de la protection spéciale des biens et des personnes et de la coordination nationale en matière d'ordre public » pour ensuite attribuer à ce service administratif différentes missions mais sans, en aucune de ses dispositions, préciser le rôle que joue ce service au regard de la directive.

Non seulement, cette manière de procéder n'est pas admissible au regard des principes fondamentaux de l'organisation du pouvoir exécutif mais en outre elle ne permet pas une traduction correcte de la directive en droit interne.

En effet, il y a lieu de prévoir dans l'avant-projet de loi une disposition qui habilite le Roi à désigner, conformément à l'article 10, paragraphe 1^{er}, de la directive, le « point de contact pour la protection des infrastructures critiques européennes », dénommé aux termes de cette même directive « point de contact PICE », et d'utiliser ensuite cette dénomination dans l'attribution des différentes missions que l'avant-projet prévoit en application du même article 10, paragraphe 2.

Une fois l'avant-projet revu sur ce point, il conviendra de l'adapter également dans toutes les dispositions qu'il comporte et qui attribuent directement une mission à la

⁶ Il s'agit souvent de la DGCC du service public fédéral Intérieur créée par l'arrêté royal du 18 avril 1988 portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise.

⁷ Pour un exemple, voir l'observation particulière formulée sous l'article 11 de l'avant-projet.

⁸ Sur la nécessité de veiller, dans le domaine de la sécurité et du renseignement, à éviter les empiétements du législateur sur les pouvoirs que la Constitution réserve au Roi en tant que titulaire du pouvoir exécutif, voir l'avis 24.770/2, donné le 27 mars 1996 par la section de législation sur le projet devenu la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignements et de sécurité (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, 638/1).

DGCC. Ce faisant, le respect de la voie hiérarchique entre l'administration et le ministre dont elle dépend sera assuré de même que le principe de la responsabilité politique que le pouvoir exécutif assume quant aux actes de son administration⁹.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

L'alinéa 2 doit être omis car il se borne à annoncer le contenu de la loi en projet et n'a donc pas de portée normative.

Article 3

1. Au 1°, il n'appartient pas à une loi d'attribuer des missions à une direction déterminée d'un service public fédéral. Il convient de viser « le service désigné par le Roi ».

2. Au 3°, il n'est pas admissible que la loi attribue des compétences directement à un ministre (et même à son délégué). Comme les attributions qui sont confiées à l'autorité sectorielle sont des attributions qui sont à rattacher à la fonction exécutive, c'est le Roi qui doit être désigné comme autorité sectorielle, à charge pour Lui d'éventuellement déléguer ses compétences dans le respect des règles qui s'appliquent à toute délégation¹⁰.

3. Au 4°, les mots « d'intérêt fédéral » doivent être omis de la définition de l'infrastructure critique car le recensement des infrastructures critiques qu'exige la directive ne dépend pas de la question de savoir si l'infrastructure critique à recenser est d'intérêt fédéral au sens du droit interne. Au demeurant, dans le contexte de la loi en projet, les infrastructures critiques envisagées par l'avant-projet sont nécessairement d'intérêt fédéral si, du point de vue de l'objet de la réglementation en projet, la matière est de compétence fédérale, comme cela est expliqué dans les observations sur la compétence de l'auteur de l'acte. Par conséquent, en tant que ces infrastructures critiques se voient imposer les obligations prévues par l'avant-projet, elles sont nécessairement d'intérêt fédéral.

⁹ Voir, sur ce point, l'observation formulée sous l'article 7 de l'avant-projet.

¹⁰ Les pouvoirs conférés à l'autorité sectorielle sont parfois importants (voir par exemple l'article 6, § 2, de l'avant-projet).

Article 4

1. L'habilitation conférée au Roi par le paragraphe 2, alinéa 2, devra être mise en oeuvre par celui-ci avant la date d'expiration du délai endéans lequel les États membres devront avoir pris les mesures nécessaires pour se conformer à la directive, à savoir le 12 janvier 2011.

2. Compte tenu du fait que les arrêtés qui seront adoptés en exécution du paragraphe 2, alinéa 2, pourraient limiter l'exercice de certaines libertés publiques, ils devraient faire l'objet d'une confirmation législative. Le texte sera complété en ce sens.

La même observation vaut pour l'article 31.

3. Au même alinéa, le législateur n'a pas à s'immiscer dans la répartition des tâches au sein du pouvoir exécutif en indiquant qu'un arrêté royal devra être proposé par un ministre déterminé.

La même observation est *mutatis mutandis* applicable à l'article 30 de l'avant-projet pour ce qui concerne l'article 15bis, alinéa 2, en projet.

4. Au paragraphe 3, le champ d'application de la loi est étendu au « secteur des finances », dont la définition devrait être donnée à l'article 3, comme c'est le cas du « secteur des communications électroniques ».

Article 5

Il ne se conçoit pas que l'autorité sectorielle puisse faire dépendre le recensement d'une infrastructure critique de l'avis conforme des représentants du secteur et des exploitants des infrastructures concernées.

La disposition sera revue en conséquence.

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, l'autorité sectorielle, à savoir le ministre ou son délégué doit solliciter l'avis de son administration avant de désigner les infrastructures critiques nationales.

Cette disposition méconnaît les règles du fonctionnement et de l'organisation du pouvoir exécutif puisque, en vertu de celles-ci, c'est l'administration qui est subordonnée au ministre et non le ministre qui serait subordonné à l'administration.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour la suite de l'avant-projet.

Article 8

Le caractère « motivé » de la décision qui sera « notifiée » à l'exploitant ne peut porter préjudice à l'article 4, paragraphe 5, de la directive qui impose que « les informations relatives à la désignation d'une infrastructure comme ICE reçoivent un niveau de classification approprié ».

Article 10

1. Selon l'article 7, paragraphe 1, de la directive, l'analyse de la menace doit être menée relativement aux sous-secteurs dont relèvent les infrastructures européennes. L'article 10, § 1^{er}, doit dès lors être modifié pour viser aussi le sous-secteur dont l'infrastructure critique fait partie.

L'observation vaut aussi *mutatis mutandis* pour l'article 10, § 2, alinéa 2.

2. À l'article 10, § 2, alinéa 1^{er}, la section de législation du Conseil d'État n'est pas en mesure de vérifier dans le délai imparti si le simple renvoi aux « compétences des services d'appui visés à l'article 2 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace » suffit pour rencontrer l'objectif de l'article 7, paragraphe 1, de la directive qui est de voir réalisée une analyse de la menace dans les sous-secteurs mentionnés à l'annexe 1 de la directive pour lesquels une infrastructure critique européenne est désignée en Belgique.

L'exposé des motifs sera complété pour expliquer précisément comment la disposition en projet se concilie avec la loi du 10 juillet 2006 précitée pour rencontrer tous les objectifs poursuivis par la directive.

Article 11

Compte tenu de l'observation 2 formulée sous l'article 3 de l'avant-projet, la disposition examinée aboutit à obliger le Roi à faire un rapport écrit à un service de l'administration générale à la demande de celui-ci.

Cette disposition méconnaît les règles du fonctionnement et de l'organisation du pouvoir exécutif puisque, en vertu de celles-ci, c'est l'administration qui est subordonnée au Roi et non le Roi qui serait subordonné à l'administration.

Article 15

La loi ne peut habiliter directement un service de l'administration générale à prendre des « mesures externes de protection » non autrement définies. L'habilitation doit être faite en faveur du Roi.

L'article 16 sera aussi revu pour tenir compte de cette observation.

Article 17

Au paragraphe 2, la loi ne peut s'immiscer dans les prérogatives du pouvoir exécutif en prévoyant qu'un service de l'administration générale de l'État est habilité à adresser des « ordres, instructions et directives aux services de police au nom du ministre de l'Intérieur ». Seul le ministre concerné est habilité à décider qui peut agir en son nom.

La même observation vaut également pour l'article 29, § 2.

Article 21

L'article 21, alinéa 2, porte exclusivement sur les relations qui s'établissent entre des services du pouvoir exécutif ; il est renvoyé à l'observation générale 3.

Article 25

Il revient à l'auteur de l'avant-projet d'apporter la justification de la dérogation qu'il prévoit au principe, consacré par la loi du 7 juin 1969 fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires, selon lequel aucune

perquisition ou visite domiciliaire ne peut être faite dans un lieu non ouvert au public avant cinq heures du matin et après neuf heures du soir.

Article 26

Le taux des amendes qui pourront être prononcées en vertu du paragraphe 1^{er} va de 1.000 euros à 1.000.000 d'euros. Le pouvoir d'appréciation laissé aux juges est donc extrêmement large.

Il serait plus conforme au principe de proportionnalité, comme au principe de prévisibilité de la loi pénale ou au principe d'égalité de tous les délinquants dans l'application de la loi, de fixer une échelle des amendes dont la gradation dépendrait de la nature de la disposition de la loi ou de ces arrêtés d'exécution qui a été violée.

Bevoegdheid van de steller van de handeling

1. Het voorliggende voorontwerp voorziet, zoals te lezen staat in artikel 2, eerste lid, ervan, inzonderheid in de omzetting van richtlijn 2008/114/EG van de Raad van 8 december 2008 inzake de identificatie van Europese kritieke infrastructuren, de aanmerking van infrastructuren als Europese kritieke infrastructuren en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuren te verbeteren (hierna "de richtlijn" genoemd).

Artikel 1 van de richtlijn geeft aan dat bij deze richtlijn een procedure wordt ingesteld voor de identificatie en de aanmerking van Europese kritieke infrastructuren, om de bescherming van de mensen te bevorderen. De kritieke infrastructuur wordt in artikel 2, a), van de richtlijn in wezen gedefinieerd als "een voorziening (...), die) van essentieel belang is voor het behoud van vitale maatschappelijke functies, de gezondheid, de veiligheid, de beveiliging, de economische welvaart of het maatschappelijk welzijn, waarvan de verstoring of vernietiging (...) aanzienlijke gevolgen zou hebben doordat die functies ontregeld zouden raken". Artikel 3, lid 3, van de richtlijn bepaalt dat deze op dit ogenblik uitsluitend van toepassing is in de sectoren energie en vervoer. Volgens de eerste overweging van de richtlijn hebben de stellers ervan in de eerste plaats het aannemen van "voorstellen (beoogd) over de wijze waarop de preventie van, de paraatheid bij en de reactie op terreuraanslagen op kritieke infrastructuur in Europa kunnen worden verbeterd". In dat verband is besloten dat het Europese programma voor de bescherming van kritieke infrastructuren, waarvan de richtlijn een beleidsmiddel is, "gebaseerd moet zijn op een alle risico's omvattende aanpak, waarbij de bestrijding van terroristische dreigingen als prioriteit zou gelden", een aanpak waarbij "in het proces ter bescherming van kritieke infrastructuur rekening (dient) te worden gehouden met door mensen veroorzaakte dreigingen, technologische dreigingen en natuurrampen" (derde overweging).

Gelet op hetgeen voorafgaat, moet worden beschouwd dat de omzetting van deze richtlijn hoofdzakelijk leidt tot de tenuitvoerlegging van de aangelegenheid van de preventieve bescherming op het gebied van de openbare veiligheid, die tot de exclusieve restbevoegdheid van de federale wetgever behoort ¹.

Hetzelfde geldt voor de overige bepalingen van het voorontwerp die weliswaar niet voorzien in de omzetting van de richtlijn, maar strekken tot het aannemen van analoge maatregelen met betrekking tot de nationale kritieke infrastructuren, de andere punten van federaal belang en de punten van lokaal belang.

¹ Raad van State, Belgische Staat, nr. 175.462, 8 oktober 2007. Andere voorbeelden van wetten die de federale Staat heeft aangenomen met het oog op de preventieve bescherming van de "vitale maatschappelijke functies": de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, die onder meer de bescherming van het "economisch potentieel van het land" beoogt, of de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, die onder meer 's lands "fundamentele belangen" beoogt.

2. De maatregelen die op basis van het voorontwerp zullen worden getroffen, kunnen evenwel een weerslag hebben op operatoren die een infrastructuur exploiteren welke, uit een ander oogpunt beschouwd, tot de bevoegdheid *ratione materiae* van de gewesten kan behoren, meer in het bijzonder wat betreft de sectoren energie en vervoer, waarop de richtlijn toepassing vindt (artikel 6, § 1, VII en X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

De steller van het voorontwerp heeft overigens oog gehad voor dit aspect, daar hij de gewesten wenst te "betrekken" bij het uitwerken van de toepasselijke regelgeving en bij de uitvoering ervan, zoals blijkt uit de volgende bepalingen van het voorontwerp:

- artikel 5, § 1, tweede lid, naar luid waarvan de sectorale overheid² de Europese kritieke infrastructuren identificeert "na eensluidend advies van de gewesten voor de potentiële kritieke infrastructuren die onder hun bevoegdheden vallen";
- artikel 6, § 2, naar luid waarvan de sectorale overheid "de sectorale criteria (bepaalt) waaraan de Europese kritieke infrastructuren moeten beantwoorden, rekening houdend met de bijzondere karakteristieken van de betrokken sector, (...), in voorkomend geval, na eensluidend advies van de betrokken gewesten";
- artikel 6, § 5, naar luid waarvan de sectorale overheid "geval per geval de drempelwaarden (bepaalt) die van toepassing zijn op de intersectorale criteria waaraan de Europese kritieke infrastructuren dienen te beantwoorden, (...), in voorkomend geval, na eensluidend advies van de betrokken gewesten";
- artikel 7, § 2, tweede lid, naar luid waarvan de Algemene Directie Crisiscentrum van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (hierna "ADCC" genoemd) "in samenwerking met (...), in voorkomend geval (...) de betrokken gewesten, belast (is) met het voeren van bilaterale of multilaterale besprekingen met de betrokken lidstaten van de Europese Unie, (...) inzake de potentiële Europese kritieke infrastructuren geïdentificeerd op Belgisch grondgebied (...)";
- artikel 13, § 6, tweede lid, naar luid waarvan "de Koning bepaalt, in voorkomend geval, met instemming van de betrokken gewesten, voor een bepaalde sector of een deelsector, de frequentie van de oefeningen en van de bijwerkingen" van het beveiligingsplan van de exploitant van een Europese kritieke infrastructuur;

² Voor de Europese kritieke infrastructuren is de federale minister bevoegd voor het Vervoer of diens gemachtigde (artikel 3, 3°, a), van het voorontwerp), dan wel de federale minister bevoegd voor de Energie of diens gemachtigde (artikel 3, 3°, b), van het voorontwerp) de sectorale overheid.

- artikel 24, § 2, tweede lid, naar luid waarvan de Koning "de nadere regels van [de controle van de inachtneming van de bepalingen van de ontworpen wet door de exploitanten van de bij deze wet bedoelde infrastructuren] kan vastleggen, in voorkomend geval met instemming van de betrokken gewesten".

3. Aangezien de gewesten bevoegdheden bezitten op het gebied van energie en vervoer, aangezien dit eveneens zou kunnen gelden voor andere sectoren waarop de ontworpen wet toepassing zou vinden en volgens de steller zelf van het voorontwerp bij de uitvoering van de wet de weerslag van sommige van de voorgenomen maatregelen voelbaar zou kunnen zijn in het beheer van infrastructuren die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, kan worden aanvaard dat de gewesten worden betrokken bij het aannemen van de uitvoeringsmaatregelen omschreven in de ontworpen tekst.

De steller van het voorontwerp moet evenwel aldus te werk gaan dat de autonomie van de verschillende beleidsniveaus in acht wordt genomen. De federale wetgever kan niet eenzijdig - bij wege van een gewone wet - een gedwongen medewerking van de gewesten aan het bij het voorontwerp uitgestippelde systeem opleggen. De medewerking van de gewesten kan dus indien nodig alleen facultatief zijn, en op een zodanige wijze dat, indien ze dat verzuimen, zulks niet verhindert dat de bevoegde federale overheid de voorgenomen maatregelen kan nemen.

4. Indien in de toekomst mocht blijken dat het aannemen van maatregelen ter uitvoering van de wet inhoudt dat bevoegdheden eigen aan de federale overheid en aan de gewesten gezamenlijk worden uitgeoefend, en niet meer dat uitsluitend de enkele federale bevoegdheid op het gebied van de openbare veiligheid wordt uitgeoefend, moet daaromtrent met de gewesten een samenwerkingsakkoord worden gesloten.

Algemene opmerkingen

1.1. De werkwijze die wordt gevolgd bij de omzetting van de richtlijn vertoont lacunes en is nu en dan weinig doorzichtig. In dit verband wordt, zonder dat een exhaustieve opsomming wordt gegeven, gewezen op de volgende punten:

- de definitie van de "risicoanalyse", die in artikel 2, c), van de richtlijn wordt gegeven, wordt niet overgenomen in artikel 3 van het voorontwerp van wet, dat nochtans is gewijd aan de definities, maar lijkt te zijn opgenomen in artikel 10, § 2, van het voorontwerp en stemt bovendien niet overeen met de definitie vervat in de richtlijn;

- zoals aangegeven in artikel 5, § 2, van het voorontwerp van wet worden de te volgen stappen voor de identificatie van de nationale en de Europese kritieke infrastructuren bepaald in bijlage 1, maar ze stemmen niet overeen met de stappen van de procedure voor de identificatie van de kritieke infrastructuren (hierna "KI" genoemd) zoals ze worden omschreven in bijlage 3 bij de richtlijn;
- de preciseringen vermeld in artikel 3, lid 2, van de richtlijn naar luid waarvan de voor de sectoroverstijgende criteria geldende drempels gebaseerd worden op de ernst van de gevolgen van de ontwrichting of vernietiging van een bepaalde infrastructuur, komen niet voor in artikel 6, § 5, van het voorontwerp van wet, dat nochtans de vaststelling van die drempels door de sectorale overheid betreft, noch elders in de tekst van het voorontwerp, maar wel in bijlage 1, die de stappen omschrijft welke moeten worden gevolgd voor de identificatie van de nationale en Europese kritieke infrastructuren;
- artikel 12 van het voorontwerp van wet voorziet in de omzetting van artikel 6 van de richtlijn, dat de veiligheidsverbindingsfunctionaris betreft. Daarin worden evenwel niet dezelfde bewoordingen gebruikt, komt het woord "beveiligingscontactpunt" voor en wordt de uitdrukking "veiligheidsverbindingsfunctionaris" niet overgenomen;
- artikel 13, § 2, van het voorontwerp van wet bepaalt wat het "beveiligingsplan van de exploitant" (hierna "BPE" genoemd) op zijn minst moet bevatten, terwijl in paragraaf 3 de verschillende stappen voor het uitwerken ervan worden omschreven. Deze twee paragrafen beogen te voorzien in de omzetting van bijlage 2 bij de richtlijn, die de procedure betreft van het uitwerken van het beveiligingsplan van de operator (hierna "BPO" genoemd) inzake de Europese kritieke infrastructuren (hierna "EKI" genoemd), maar stemmen er niet volledig mee overeen.

De lacunes en de problemen van leesbaarheid die het gevolg zijn van deze wijze van omzetting, samen met de beperkte tijd waarin de tekst moet worden onderzocht, verklaren waarom de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet grondig en volledig heeft kunnen onderzoeken of het voorontwerp van wet in overeenstemming is met de richtlijn. De steller van het voorontwerp moet zich ervan vergewissen dat het voorontwerp onder meer wat de aangehaalde punten betreft wel degelijk in overeenstemming is met de richtlijn.

1.2. Het voorontwerp van wet lijkt op sommige punten duidelijker af te wijken van de Europese voorschriften. Benevens de aspecten die naar aanleiding van de bijzondere opmerkingen zullen worden besproken, dient erop gewezen te worden dat:

- artikel 3, 6°, van het voorontwerp van wet, dat een definitie geeft van de Europese kritieke infrastructuur, de definitie in artikel 2, b), van de richtlijn slechts gedeeltelijk overneemt; er wordt niet gepreciseerd dat "[h]oe aanzienlijk de gevolgen zijn, wordt beoordeeld naar

sectoroverstijgende criteria. Dit omvat mede de effecten die het resultaat zijn van sectoroverstijgende afhankelijkheden van andere soorten infrastructuur";

- het voorontwerp van wet niet lijkt te hebben voorzien in de omzetting van de definities van de "gevoelige informatie in verband met de bescherming van kritieke infrastructuur", de "bescherming" en de "eigenaar/exploitant van ECI's" - een begrip dat in het voorontwerp wordt vervangen door het begrip "exploitant van een kritieke infrastructuur" -, die respectievelijk zijn opgenomen in de punten d), e) en f) van artikel 2 van de richtlijn;

- artikel 13, § 4, van het voorontwerp van wet voorziet in de omzetting van artikel 5, lid 3, van de richtlijn, maar niet bepaalt dat het BPE wordt getoetst uiterlijk een jaar nadat de infrastructuur als EKI is aangemerkt, zoals het voornoemde artikel 5, lid 3, nochtans voorschrijft.

1.3. Tot slot is het verband tussen het voorontwerp van wet en de richtlijn niet altijd correct. Zo wordt bijvoorbeeld, zowel in de omzettingstabel gevoegd bij de adviesaanvraag als in de memorie van toelichting, gesteld dat artikel 19 van het voorontwerp voorziet in de omzetting van artikel 6, lid 4, van de richtlijn. Het laatstgenoemde artikel betreft evenwel een passend communicatiemechanisme tussen de relevante autoriteit van de lidstaat en de veiligheidsverbindingfunctionaris of een gelijkwaardige functionaris, terwijl artikel 19 van het voorontwerp slaat op de samenwerking en de adequate uitwisseling van informatie tussen de exploitant, de sectorale overheid, de ADCC, het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (hierna "OCAD" genoemd) en de politiediensten. Indien de bedoeling van de steller van het voorontwerp erin bestaat artikel 6, lid 4, van de richtlijn om te zetten bij wege van dit artikel 19 van het voorontwerp, moet hij het dienovereenkomstig aanpassen. Indien dit niet zijn bedoeling is, moet hij de omzettingstabel en de memorie van toelichting aanpassen en moet hij zich tegelijkertijd ervan vergewissen dat artikel 6, lid 4, van de richtlijn correct en volledig ten uitvoer wordt gelegd.

2. De steller van het voorontwerp heeft bij het dossier dat is bezorgd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State, een tabel van overeenstemming tussen de tekst van het voorontwerp en die van de ter zake doende Europese regels gevoegd, alsmede een tabel van overeenstemming in de andere richting.

Deze overeenstemmingstabellen moeten ervoor zorgen dat gemakkelijk kan worden nagegaan welke bepalingen van de desbetreffende richtlijn worden omgezet en welke bepalingen later moeten worden omgezet, bijvoorbeeld door de goedkeuring van daaropvolgende koninklijke besluiten ³.

Deze tabellen moeten bijgevolg worden aangevuld, zodat elk van de bepalingen van de richtlijn duidelijk wordt aangegeven, alsook - in de vastgestelde overeenstemming - elk van de bepalingen van het voorontwerp die voorzien in de omzetting ervan. Zo is het, bij wijze van voorbeeld en onder het voorbehoud van algemene opmerking 1 hierboven, niet voldoende aan te geven dat artikel 2 van de richtlijn omgezet wordt bij artikel 3 van het voorontwerp. Zo bevat artikel 2 van de richtlijn bovendien vijf definities, terwijl artikel 3 van het voorontwerp er twaalf bevat. Met het oog op de doelmatigheid van de tabellen moet telkens de overeenstemming tussen de definities van de ene en van de andere tekst worden aangegeven. Aldus zal duidelijk tot uiting komen welke bepalingen de steller van het voorontwerp niet omzet uit het Europese recht, maar van welke hij de werkingssfeer *in casu* uitbreidt naar de "nationale kritieke infrastructuren", naar "de andere punten van federaal belang" en "de punten van lokaal belang", die niet worden behandeld in de richtlijn.

Met andere woorden, de eerste van beide tabellen moet aldus worden aangepast dat ze vermeldt:

1° de ontworpen bepalingen die voorzien in de omzetting van de richtlijn;

2° de reeds bestaande internrechtelijke bepalingen die eveneens voorzien in de omzetting ervan ⁴;

3° die bepalingen van richtlijnen die achteraf zullen worden omgezet bij wege van reglementaire besluiten, krachtens een machtiging die aan de Koning moet worden verleend bij het voorontwerp van wet;

4° in voorkomend geval de facultatieve bepalingen van de richtlijn die niet zijn omgezet in het interne recht;

5° de bepalingen die niet voorzien in de omzetting van de richtlijn.

³ In dit verband wordt verwezen naar algemene opmerking 3 hierna.

⁴ In dit verband wordt verwezen naar bijzondere opmerking 2 onder artikel 10 van het voorontwerp, in zoverre hierbij wordt teruggegrepen naar het dispositief van de voornoemde wet van 10 juli 2006. Bovendien moet tevens worden vermeld in welk opzicht de voornoemde wet van 11 december 1998 mede voorziet in de omzetting van de richtlijn (zie de commentaar op artikel 11 van het voorontwerp).

De tweede tabel moet dezelfde gegevens bevatten, vertrekkende van de ontworpen bepalingen en van de reeds bestaande internrechtelijke regels.

Deze werkwijze is essentieel, omdat de wetgevende kamers zich met kennis van zaken moeten kunnen uitspreken omtrent de keuze van de middelen die de steller van het voorontwerp aanwendt om enerzijds de desbetreffende richtlijn om te zetten en om te voorkomen dat bij de uitoefening van het amenderingsrecht vastgelegd in artikel 76 van de Grondwet de grenzen worden overschreden van de beoordelingsruimte die het Europese recht biedt aan de lidstaten, en om anderzijds de werkingssfeer van de wet uit te breiden tot domeinen die in de richtlijn niet aan bod komen ⁵.

3.1. In het voorontwerp worden meermaals bijzondere instanties binnen de uitvoerende macht genoemd, worden specifieke prerogatieven verleend aan bepaalde diensten van het algemeen bestuur ⁶ of wordt de wijze geregeld waarop verschillende overheidsinstanties die onder de uitvoerende macht ressorteren onderling met elkaar moeten communiceren. In sommige gevallen is de manier waarop die relaties georganiseerd worden strijdig met bepaalde grondbeginselen betreffende de organisatie van de uitvoerende macht ⁷. Hoe dan ook moet datgene wat verband houdt met de regels inzake de organisatie en de werking van de diensten die onder de uitvoerende macht ressorteren en datgene wat de uitoefening betreft van uitvoeringstaken op het gebied behandeld in het voorontwerp, niet bij de wet worden geregeld, maar door de Koning.

Het voorontwerp van wet moet dus worden herzien, zodat de uitvoerende macht zich kan organiseren op de wijze die haar het geschiktst lijkt om de aangelegenheden te regelen die uitsluitend tot haar bevoegdheid behoren ⁸.

In de bijzondere opmerkingen hierna worden enkele voorbeelden gegeven ter illustratie van deze algemene opmerking.

⁵ *A fortiori* gelet op het feit dat in dit geval het amenderingsrecht vastgelegd in artikel 76 van de Grondwet aldan - onder het voorbehoud van de coherentie die de steller van het voorontwerp wenst te laten primeren in het geheel van het voorliggende dispositief - niet meer beperkt is, daar de bewegingsruimte die de richtlijn biedt niet meer geldt.

⁶ Het betreft vaak de ADCC van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, opgericht bij het koninklijk besluit van 18 april 1988 tot oprichting van het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering.

⁷ Zie, bij wijze van voorbeeld, de bijzondere opmerking onder artikel 11 van het voorontwerp.

⁸ Omtrent de noodzaak om op het gebied van veiligheid en inlichtingen ervoor te zorgen dat de wetgever zich niet begeeft op het terrein van de bevoegdheden die volgens de Grondwet aan de Koning toekomen als de instantie waarbij de uitvoerende macht berust, zie advies 24.770/2, op 27 maart 1996 door de afdeling Wetgeving verstrekt omtrent het ontwerp dat geworden is de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (*Parl.St.* Kamer, 1995-1996, 638/1).

3.2. Meer in het bijzonder wordt de ADCC in het voorontwerp gedefinieerd als de "Algemene Directie Crisiscentrum van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, belast met de bijzondere bescherming van goederen en personen en met de nationale coördinatie op het vlak van openbare orde" en worden vervolgens aan deze overheidsdienst verscheidene taken toevertrouwd, zonder dat in enige bepaling ervan wordt gepreciseerd wat de rol is van deze dienst ten opzichte van de richtlijn.

Deze werkwijze is niet alleen onaanvaardbaar in het licht van de grondbeginselen van de organisatie van de uitvoerende macht, maar bovendien maakt ze een correcte omzetting van de richtlijn in het interne recht onmogelijk.

In het voorontwerp van wet moet immers een bepaling worden opgenomen die de Koning machtigt om overeenkomstig artikel 10, lid 1, van de richtlijn het "contactpunt voor de bescherming van ECI" aan te wijzen, dat naar luid van diezelfde richtlijn "ECIP-contactpunt" wordt genoemd, en om die benaming vervolgens te gebruiken bij de toewijzing van de verschillende taken die het voorontwerp voorschrijft met toepassing van datzelfde artikel 10, lid 2.

Zodra het voorontwerp op dat punt is herzien, moet het tevens worden aangepast in alle erin voorkomende bepalingen die rechtstreeks een taak toewijzen aan de ADCC. Aldus zal de hiërarchie in acht worden genomen tussen de overheidsdienst en de minister onder wie deze ressorteert, alsook het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid die de uitvoerende macht draagt met betrekking tot handelingen van haar diensten⁹.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 2

Het tweede lid moet vervallen, daar het zich ertoe beperkt de inhoud van de ontworpen wet aan te kondigen en derhalve geen regelgevende waarde heeft.

⁹ Zie in dit verband de opmerking gemaakt onder artikel 7 van het voorontwerp.

Artikel 3

In de bepaling onder 1° komt het niet aan de wetgever toe om taken toe te wijzen aan een bepaalde directie van een federale overheidsdienst. Men schrijve "de dienst aangewezen door de Koning".

2. In de bepaling onder 3° is het niet aanvaardbaar dat de wetgever rechtstreeks aan een minister (en zelfs aan diens gemachtigde) bevoegdheden verleent. Aangezien de aan de sectorale overheid toegekende bevoegdheden verband houden met de uitvoerende macht, moet de Koning worden aangewezen als sectorale overheid, waarbij het aan Hem staat om zijn bevoegdheden in voorkomend geval te delegeren met inachtneming van de regels toepasselijk op iedere bevoegdheidsdelegatie¹⁰.

3. In de bepaling onder 4° moeten de woorden "van federaal belang" geschrapt worden uit de definitie van de kritieke infrastructuur, daar de identificatie van de kritieke infrastructuren voorgeschreven door de richtlijn niet afhangt van de vraag of de te identificeren kritieke infrastructuur van federaal belang is in de zin van het interne recht. Overigens zijn de bij het voorontwerp bedoelde kritieke infrastructuren in de context van de ontworpen wet noodzakelijkerwijs van federaal belang indien uit het oogpunt van het opzet van de ontworpen regelgeving de aangelegenheid een federale bevoegdheid is, zoals wordt uiteengezet in de opmerkingen over de bevoegdheid van de steller van de handeling. In zoverre aan deze kritieke infrastructuren de bij het voorontwerp voorgeschreven verplichtingen worden opgelegd, zijn ze bijgevolg noodzakelijkerwijs van federaal belang.

Artikel 4

1. De Koning moet aan de machtiging die paragraaf 2, tweede lid, Hem verleent, uitvoering geven vóór het verstrijken van de termijn waarbinnen de lidstaten de nodige maatregelen moeten hebben genomen om zich te voegen naar de richtlijn, dit wil zeggen op 12 januari 2011.

2. Aangezien de besluiten die zullen worden aangenomen ter uitvoering van paragraaf 2, tweede lid, de uitoefening van een aantal openbare vrijheden zouden kunnen

¹⁰ De bevoegdheden toegekend aan de sectorale overheid zijn in sommige gevallen omvangrijk (zie bv. artikel 6, § 2, van het voorontwerp).

inperken, zullen ze bij wet bekrachtigd moeten worden. De tekst moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 31.

3. In datzelfde lid, waarbij wordt aangegeven dat een koninklijk besluit door een bepaalde minister zal moeten worden voorgedragen, staat het niet aan de wetgever om zich te mengen in de verdeling van de taken binnen de uitvoerende macht.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* eveneens voor artikel 30 van het voorontwerp wat betreft het ontworpen artikel 15*bis*, tweede lid.

4. In paragraaf 3 wordt de werkingssfeer van de wet uitgebreid tot de "financiële sector", die zal moeten worden gedefinieerd in artikel 3, zoals dit het geval is met de "sector elektronische communicatie".

Artikel 5

Er kan niet worden aanvaard dat de sectorale overheid de identificatie van een kritieke infrastructuur kan doen afhangen van het eensluidend advies van de vertegenwoordigers van de sector en van de exploitanten van de betrokken infrastructuren.

De bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 7

In paragraaf 1, tweede lid, moet de sectorale overheid, te weten de minister of diens gemachtigde, het advies inwinnen van zijn administratie alvorens de nationale kritieke infrastructuren aan te wijzen.

Deze bepaling is strijdig met de regels inzake de werking en de organisatie van de uitvoerende macht, daar krachtens deze regels de administratie ondergeschikt is aan de minister, en niet omgekeerd.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* eveneens voor het vervolg van het voorontwerp.

Artikel 8

De omstandigheid dat de beslissing die aan de exploitant "betekend" zal worden, "gemotiveerd" moet zijn, mag geen afbreuk doen aan het bepaalde in artikel 4, lid 5, van de richtlijn, luidende: "De informatie over het aanmerken van een infrastructuur als een ECI wordt op een passend niveau gerubriceerd".

Artikel 10

1. Volgens artikel 7, lid 1, van de richtlijn moet de dreigingsanalyse verricht worden binnen de deelsectoren waaronder de Europese infrastructuren vallen. Derhalve moet artikel 10, § 1, worden gewijzigd, zodat het eveneens geldt voor de deelsector waarvan de kritieke infrastructuur deel uitmaakt.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* eveneens voor artikel 10, § 2, tweede lid.

2. De afdeling Wetgeving van de Raad van State kan binnen de toegemeten tijd niet nagaan of de enkele verwijzing in artikel 10, § 2, eerste lid, naar de "bevoegdheid van de ondersteunende diensten (...), bedoeld in (...) artikel 2 van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging" volstaat om te voldoen aan de strekking van artikel 7, lid 1, van de richtlijn, te weten het verrichten van een analyse van de dreiging in de deelsectoren vermeld in bijlage 1 bij de richtlijn waarvoor een Europese kritieke infrastructuur aangemerkt wordt in België.

De memorie van toelichting moet worden aangevuld, waarbij nauwkeurig wordt bepaald hoe de ontworpen bepaling zich verstaat met de voornoemde wet van 10 juli 2006 om alle doelstellingen beoogd bij de richtlijn te kunnen vervullen.

Artikel 11

Gelet op opmerking 2 gemaakt onder artikel 3 van het voorontwerp, brengt de onderzochte bepaling mee dat de Koning verplicht wordt schriftelijk verslag uit te brengen bij een dienst van het algemeen bestuur, op verzoek van deze laatste.

Deze bepaling is strijdig met de regels inzake de werking en de organisatie van de uitvoerende macht, daar krachtens deze regels de administratie ondergeschikt is aan de minister, en niet omgekeerd.

Artikel 15

De wetgever kan een dienst van het algemeen bestuur niet rechtstreeks machtigen om de niet nader bepaalde "externe beschermingsmaatregelen" te treffen. De machtiging moet aan de Koning worden verleend.

Artikel 16 moet eveneens worden herzien, waarbij rekening wordt gehouden met deze opmerking.

Artikel 17

De wetgever mag zich in paragraaf 2 niet mengen in de prerogatieven van de uitvoerende macht, door te bepalen dat een dienst van het algemeen bestuur van het Rijk gemachtigd wordt om "bevelen, onderrichtingen en richtlijnen aan de politiediensten (te richten) namens de minister van Binnenlandse Zaken". Alleen de betrokken minister is gemachtigd om te beslissen wie namens hem kan handelen.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 29, § 2.

Artikel 21

Artikel 21, tweede lid, betreft uitsluitend de contacten tussen de diensten van de uitvoerende macht; daaromtrent wordt verwezen naar algemene opmerking 3.

Artikel 25

De steller van het voorontwerp dient een verantwoording te geven met betrekking tot de door hem voorgestelde afwijking van het beginsel vastgelegd in de wet van 7 juni 1969 tot vaststelling van de tijd gedurende welke geen opsporing ten huize of huiszoeking mag worden verricht, volgens hetwelk geen opsporing of huiszoeking in een voor het publiek niet toegankelijke plaats mag worden verricht vóór vijf uur 's morgens en na negen uur 's avonds.

Artikel 26

Krachtens paragraaf 1 kan een boete gaande van 1.000 euro tot 1.000.000 euro worden uitgesproken. Bijgevolg wordt aan de rechters een buitengewoon ruime beoordelingsbevoegdheid verleend.

Het zou meer in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel, met het beginsel van de voorzienbaarheid van de strafwet of met het beginsel van de gelijkheid van alle delinquenten bij de toepassing van de wet, om een schaal van boetes op te maken waarvan de gradatie afhangt van de aard van de geschonden bepaling van de wet of van haar uitvoeringsbesluiten.

Les chambres réunies étaient composées
comme suit

De verenigde kamers waren samengesteld
uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

J. BAERT,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'État,
staatsraden,

Madame
Mevrouw
Messieurs
de Heren

M. BAGUET,

B. SEUTIN,

W. VAN VAERENBERGH,

Mesdames
de Dames

M. RIGAUX,
A. WEYEMBERGH,

assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling Wetgeving,

B. VIGNERON,
G. VERBERCKMOES,

greffiers,
griffiers.

Les rapports ont été présentés par
MM. P. RONVAUX et B. STEEN, auditeurs.

De verslagen werden uitgebracht
door de Heren P. RONVAUX en B. STEEN,
auditeurs.

La concordance entre la version
française et la version néerlandaise a été
vérifiée sous le contrôle de Mme M. BAGUET.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst werd
nagezien onder toezicht van Mevr.
M. BAGUET.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

B. VIGNERON

Y. KREINS