



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.963/1/V
van 16 augustus 2018

avis 63.963/1/V
du 16 août 2018

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende wijziging van de
wet van 15 april 1994
betreffende de bescherming
van de bevolking en van het
leefmilieu tegen de uit
ioniserende stralingen
voortspruitende gevaren en
betreffende het Federaal
Agentschap voor Nucleaire
Controle betreffende de
nucleaire cyberbeveiliging’

un avant-projet de loi ‘portant
modification de la loi du
15 avril 1994 relative à la
protection de la population et
de l’environnement contre les
dangers résultant des
rayonnements ionisants et
relative à l’Agence fédérale de
Contrôle nucléaire concernant
la cybersécurité nucléaire’

Op 19 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 4 september 2018,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle betreffende de nucleaire cyberbeveiliging’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 7 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Stephan DE TAEYE en Koen MUYLLE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 augustus 2018.

*

^(*) 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 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Le 19 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 4 septembre 2018,^(**) sur un avant-projet de loi 'portant modification de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire concernant la cybersécurité nucléaire'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 7 août 2018. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Stephan DE TAEYE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 août 2018.

*

^(**) 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 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. 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.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot wijziging van de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’ (hierna: de FANC-wet), teneinde een kader tot stand te brengen voor de cyberveiligheid van nucleaire installaties en inrichtingen waar radioactieve stoffen worden geproduceerd, vervaardigd, gehouden of gebruikt, of waar zich toestellen bevinden die ioniserende straling uitzenden die niet van radioactieve stoffen afkomstig is.

2.2. Artikel 2 van het voorontwerp strekt tot het toevoegen van een aantal definities aan artikel 1 van de FANC-wet (“nucleaire cyberbeveiligingsmaatregelen”, “nucleaire cyberbeveiliging”, “netwerk- en informatiesysteem”, “beveiliging van netwerk- en informatiesystemen”, “cyberincident” en “cyberrisico”). Artikel 3 van het voorontwerp strekt tot aanvulling van artikel 14, vierde lid, van de FANC-wet om het FANC te belasten met taken op het vlak van de controle op de nucleaire cyberbeveiligingsmaatregelen. Artikel 4 van het voorontwerp strekt tot het invoegen van een afdeling *3quater* in hoofdstuk III van de FANC-wet, bestaande uit een enig artikel *17sexies*, dat een reeks regelgevende en praktische delegaties aan de Koning en het FANC bevat op het vlak van de nucleaire cyberbeveiliging.

ALGEMENE OPMERKING

3. Wat de verwijzing in het ontworpen artikel *17sexies*, § 5, van de FANC-wet, naar artikel 4, § 4, van de aan te nemen wet ‘tot vaststelling van een kader voor de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen van algemeen belang voor de openbare veiligheid’² betreft, dient te worden opgemerkt dat deze laatste bepaling de verhouding regelt tussen het thans voorliggende voorontwerp en die aan te nemen wet. Dat is van belang omdat die wet strekt tot omzetting van richtlijn (EU) 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 ‘houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie’. De nucleaire elektriciteitsproductie-installaties die ook door dit voorontwerp worden gevisieerd, vallen eveneens onder die richtlijn, en dus ook onder die aan te nemen wet. Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting de verhouding tussen de

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

² Over dit voorontwerp van wet ‘tot vaststelling van een kader voor de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen van algemeen belang voor de openbare veiligheid’ is de adviesaanvraag hangende bij de Raad van State, afdeling Wetgeving, onder rolnummer 63.972/4.

voorliggende regeling en de aan te nemen wet 'tot vaststelling van een kader voor de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen van algemeen belang voor de openbare veiligheid' te verduidelijken. De voorliggende regeling is immers uitdrukkelijk niet bedoeld als omzetting van richtlijn (EU) 2016/1148, maar is er duidelijk wel door geïnspireerd en lijkt neer te komen op een uitbreiding van de kernbegrippen van die richtlijn tot niet-geharmoniseerde aangelegenheden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

4.1. Het ontworpen artikel 17*sexies*, § 1, 1°, van de FANC-wet is – zeker in de Nederlandse versie – vrijwel onleesbaar door de opeenvolging van neven- en ondergeschikte zinnen. Daaraan kan tegemoet worden gekomen door in artikel 1 van de FANC-wet een definitie van de te beveiligen installaties (“de nucleaire installaties en inrichtingen waar radioactieve stoffen worden geproduceerd, vervaardigd, gehouden of gebruikt, of waar zich toestellen of installaties bevinden die ioniserende straling uitzenden die niet van radioactieve stoffen afkomstig is”) in te voegen, zodat die omschrijving in het ontworpen artikel 17*sexies*, § 1, 1°, kan worden weggelaten. Daartoe kan artikel 2 van het voorontwerp worden aangevuld. Door die lange omschrijving niet telkens te moeten herhalen, zullen overigens ook enkele andere bepalingen van het voorontwerp vlotter leesbaar worden.

4.2. Het ontworpen artikel 17*sexies*, § 2, van de FANC-wet houdt een delegatie van verordenende bevoegdheid aan het FANC in. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

De aan het FANC gedelegeerde bevoegdheid zal aan de voormelde criteria moeten voldoen. Zoniet dient de delegatie aan de Koning te worden verleend.

4.3. Artikel 15^{ter} van de FANC-wet, waarnaar in het ontworpen artikel 17^{sexies}, § 5, van de FANC-wet wordt verwezen, bestaat nog niet. Het betreft een bepaling waarvan de invoering wordt beoogd door artikel 79 van het voorontwerp van wet 'tot vaststelling van een kader voor de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen van algemeen belang voor de openbare veiligheid', waarover de adviesaanvraag bij de Raad van State, afdeling Wetgeving, hangende is.³ Bijgevolg zal de aanneming en inwerkingtreding van het voorliggende voorontwerp op dat andere voorontwerp moeten worden afgestemd.

*

³ Adviesaanvraag 63.972/4.

1. 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1 L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire' (ci-après : la loi A.F.C.N.), afin d'élaborer un cadre pour la cybersécurité des installations nucléaires et des établissements où des substances radioactives sont produites, fabriquées, détenues ou utilisées, ou où se trouvent des appareils émettant des rayonnements ionisants ne provenant pas de substances radioactives.

2.2. L'article 2 de l'avant-projet vise à ajouter un certain nombre de définitions à l'article 1^{er} de la loi A.F.C.N. (« mesures de cybersécurité nucléaire », « cybersécurité nucléaire », « réseau et système d'information », « sécurité des réseaux et des systèmes d'information », « cyber-incident » et « cyber-risques »). L'article 3 de l'avant-projet tend à compléter l'article 14, alinéa 4, de la loi A.F.C.N. afin de charger l'A.F.C.N. de tâches relatives au contrôle des mesures de cybersécurité nucléaire. L'article 4 de l'avant-projet vise à insérer une section 3^{quater} dans le chapitre III de la loi A.F.C.N., comprenant le seul article 17^{sexies} qui comporte une série de délégations réglementaires et pratiques au Roi et à l'A.F.C.N. en matière de cybersécurité nucléaire.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. En ce qui concerne la référence que l'article 17^{sexies}, § 5, en projet, de la loi A.F.C.N., fait à l'article 4, § 4, de la loi à adopter 'établissant un cadre pour la sécurité des réseaux et des systèmes d'information d'intérêt général pour la sécurité publique'², il convient d'observer que cette dernière disposition règle l'articulation entre l'avant-projet actuellement examiné et cette loi à adopter. Il s'agit d'un élément important étant donné que cette loi vise à transposer la directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 'concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union'. Les installations de production nucléaire d'électricité, qui sont également visées par cet avant-projet, relèvent également de cette directive, et donc aussi de cette loi à adopter. Il est recommandé de préciser dans l'exposé des motifs le rapport entre le

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

² En ce qui concerne cet avant-projet de loi 'établissant un cadre pour la sécurité des réseaux et des systèmes d'information d'intérêt général pour la sécurité publique', le Conseil d'État, section de législation, est saisi de la demande d'avis, inscrite au rôle sous le numéro 63.972/4.

régime à l'examen et la loi à adopter 'établissant un cadre pour la sécurité des réseaux et des systèmes d'information d'intérêt général pour la sécurité publique'. En effet, le régime à l'examen n'a pas expressément vocation à transposer la directive (UE) 2016/1148, mais il s'en inspire clairement et semble s'analyser comme une extension des notions clés de cette directive à des matières non harmonisées.

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

4.1. L'article 17*sexies*, § 1^{er}, 1^o, en projet, de la loi A.F.C.N. est – certainement dans la version néerlandaise – quasiment illisible en raison de la succession de phrases coordonnées et subordonnées. Il peut y être remédié en insérant dans l'article 1^{er} de la loi A.F.C.N. une définition des installations à sécuriser (« les installations nucléaires et établissements où des substances radioactives sont produites, fabriquées, détenues ou utilisées, ou où se trouvent des appareils ou installations émettant des rayonnements ionisants ne provenant pas de substances radioactives »), de sorte que cette définition peut être omise à l'article 17*sexies*, § 1^{er}, 1^o, en projet. L'article 2 de l'avant-projet peut être complété à cet effet. Par ailleurs, quelques autres dispositions de l'avant-projet gagneront également en lisibilité en évitant chaque fois la répétition de cette longue définition.

4.2. L'article 17*sexies*, § 2, en projet, de la loi A.F.C.N. accorde une délégation de pouvoir réglementaire à l'A.F.C.N. L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et pour autant qu'elles ont une portée très limitée ou principalement technique et non politique et qu'il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause.

Le pouvoir délégué à l'A.F.C.N. devra satisfaire aux critères précités, à défaut de quoi la délégation doit être conférée au Roi.

4.3. L'article 15^{ter} de la loi A.F.C.N., auquel l'article 17^{sexies}, § 5, en projet, de la loi A.F.C.N. fait référence, n'existe pas encore. Il s'agit d'une disposition que vise à instaurer l'article 79 de l'avant-projet de loi 'établissant un cadre pour la sécurité des réseaux et des systèmes d'information d'intérêt général pour la sécurité publique' dont la demande d'avis a été soumise au Conseil d'État, section de législation³. Par conséquent, l'adoption et l'entrée en vigueur de l'avant-projet à l'examen devront être alignées sur cet autre avant-projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

³ Demande d'avis 63.972/4.