



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.095/2/V
du 8 septembre 2025

advies 78.095/2/V
van 8 september 2025

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
les conditions d'octroi de
subsidies pour la réalisation de
projets de développement
d'infrastructures ou de
développement d'outils
numériques qui permettent
d'améliorer les capacités en
matière de cybersécurité
des PME'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
toekenningsvoorwaarden van
subsidies voor projecten rond
de ontwikkeling van
infrastructuren of digitale
instrumenten om de
cyberbeveiligingscapaciteiten
van kmo's te verbeteren'

Le 25 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Premier Ministre à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 10 septembre 2025 sur un projet d'arrêté royal 'fixant les conditions d'octroi de subsides pour la réalisation de projets de développement d'infrastructures ou de développement d'outils numériques qui permettent d'améliorer les capacités en matière de cybersécurité des PME'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 8 septembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle d'Anne-Stéphanie RENSON.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 septembre 2025.

*

Op 25 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Eerste Minister verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 10 september 2025 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de toekenningsvoorwaarden van subsidies voor projecten rond de ontwikkeling van infrastructuur of digitale instrumenten om de cyberbeveiligingscapaciteiten van kmo's te verbeteren'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 8 september 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Dimitri YERNAULT en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Anne-Stéphanie RENSON.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 september 2025.

*

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

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

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.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. Le projet se donne les fondements juridiques suivants :

– Le règlement (UE) 2021/887 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 'établissant le Centre de compétences européen pour l'industrie, les technologies et la recherche en matière de cybersécurité et le Réseau de centres nationaux de coordination' ;

– L'article 108 de la Constitution ;

– L'article 17, 12^o, de la loi du 26 avril 2024 'établissant un cadre pour la cybersécurité des réseaux et des systèmes d'information d'intérêt général pour la sécurité publique',

– L'article 2.02.2 de la loi du 30 juin 2025 'contenant le budget des dépenses pour l'année budgétaire 2025'.

1.2. Le règlement (UE) 2021/887 ne constitue pas le fondement juridique du projet. Il peut être mentionné au préambule par le biais d'un considérant mais ne peut l'être par le biais d'un visa.

Le préambule sera revu en conséquence.

1.3. L'article 108 de la Constitution et le pouvoir général d'exécution des lois qu'il confère au Roi ne procurent pas de fondement juridique supplémentaire par rapport à celui évoqué dans l'observation 1.4 ci-après.

Cette disposition ne sera dès lors pas visée au préambule, dont l'alinéa 2 sera omis.

1.4. L'article 17, 12°, de la loi du 26 avril 2024 prévoit que l'une des tâches de l'autorité nationale de cybersécurité – concrètement, le Centre pour la cybersécurité Belgique (ci-après : le « Centre »)¹ – est d'« accorder des subventions pour des projets et activités relatifs à la cybersécurité, dans les limites de ses crédits budgétaires et selon les conditions établies par le Roi »².

Cette disposition suffit en principe à procurer un fondement juridique au projet, sans qu'il soit besoin de recourir, en outre, à la loi du 30 juin 2025, mentionnée à l'alinéa 4 du préambule, dès lors que les subventions réglées par le projet sont à charge des crédits budgétaires du Centre.

Selon l'article 3, § 2, du projet, les subventions ici concernées seront « à charge du budget du Service public fédéral Chancellerie du Premier Ministre pour l'année 2025 ».

Si cette disposition doit être comprise comme visant l'enveloppe propre dont le Centre dispose conformément à l'article 4 de l'arrêté royal du 10 octobre 2014 'portant création du Centre pour la Cybersécurité Belgique'³, l'auteur du projet se limitera à viser, au titre de fondement juridique du projet, l'article 17, 12°, de la loi du 26 avril 2024 et omettra en conséquence le visa figurant à l'alinéa 4 du préambule.

2. Conformément à l'article 5, § 2, les projets doivent être développés au moins en partie durant l'année 2025. En outre, l'article 6 prévoit que les coûts éligibles sont les coûts encourus à partir de la décision d'octroi de la subvention jusqu'au 1^{er} décembre 2025.

Compte tenu de la date de saisine de la section de législation et de la date à laquelle le présent avis est donné, l'auteur du projet s'assurera de la cohérence entre les délais précités et ceux prévus pour la procédure de demande et d'octroi de la subvention aux articles 7, § 2, et 11, § 1^{er}.

¹ Arrêté royal du 10 octobre 2014 'portant création du Centre pour la Cybersécurité Belgique'.

² Selon les travaux préparatoires de la loi, « [p]armi ses tâches, l'autorité nationale de cybersécurité a également la possibilité d'accorder des subventions pour autant que cela soit possible au travers des crédits budgétaires de l'année en cours et que les conditions d'octroi aient été fixées au préalable par le Roi. Ces subventions, pour autant que des crédits y soient alloués, doivent notamment pouvoir aider les petites et moyennes entreprises à mettre en œuvre les obligations qui découlent du présent projet de loi », *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3862/001, pp. 28-29.

³ Selon cette disposition, « [p]our l'exécution de ses missions, le CCB dispose d'une enveloppe et d'un plan de personnel propre ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 7

Le paragraphe 3 prévoit que « [l]e Centre pour la Cybersécurité Belgique peut fournir des modèles pour tout ou partie des documents visés au paragraphe 1^{er}, qui sont utilisés pour soumettre un dossier de candidature ».

La question se pose de savoir si l'auteur du projet entend imposer aux entités candidates à l'obtention de la subvention l'utilisation des modèles fournis par le Centre. La disposition sera revue afin de lever toute ambiguïté sur ce point.

En tout état de cause, il va de soi que le Centre ne peut pas, en adoptant ces modèles, prévoir des conditions qui ne seraient pas déjà prévues par le droit en vigueur.

Article 10

Au paragraphe 2, étant donné qu'il y a quatre critères et que les projets doivent obtenir au minimum trois points pour chaque critère, il n'est pas cohérent de prévoir que les projets éligibles doivent obtenir au minimum dix points.

La disposition sera revue.

*

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. Het ontwerp vermeldt de volgende rechtsgronden:

– verordening (EU) 2021/887 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 ‘tot oprichting van het Europees kenniscentrum voor industrie, technologie en onderzoek op het gebied van cyberbeveiliging en het netwerk van nationale coördinatiecentra’;

– artikel 108 van de Grondwet;

– artikel 17, 12°, van de wet van 26 april 2024 ‘tot vaststelling van een kader voor de cyberbeveiliging van netwerk- en informatiesystemen van algemeen belang voor de openbare veiligheid’;

– artikel 2.02.2 van de wet van 30 juni 2025 ‘houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2025’.

1.2. Verordening (EU) 2021/887 biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp. Men kan er in de aanhef naar verwijzen door middel van een overweging, maar niet door middel van een aanhefverwijzing.

De aanhef moet dienovereenkomstig worden herzien.

1.3. Artikel 108 van de Grondwet en de algemene bevoegdheid tot het uitvoeren van wetten die dat artikel aan de Koning toekent, bieden geen bijkomende rechtsgrond ten opzichte van de rechtsgrond die hierna in opmerking 1.4 staat vermeld.

Die bepaling hoort dus niet in de aanhef te worden vermeld. Het tweede lid van de aanhef dient dan ook weggelaten te worden.

1.4. Artikel 17, 12°, van de wet van 26 april 2024 bepaalt dat een van de taken van de nationale cyberbeveiligingsautoriteit – *in concreto* het Centrum voor Cybersecurity België (hierna: het “Centrum”)¹ – bestaat in “het toekennen van subsidies voor projecten en activiteiten rond cyberbeveiliging, binnen de grenzen van haar begrotingskredieten en volgens de voorwaarden bepaald door de Koning”.²

Die bepaling biedt in principe voldoende rechtsgrond voor het ontwerp, zonder dat het nodig is in het vierde lid van de aanhef daarbovenop nog te verwijzen naar de wet van 30 juni 2025, aangezien de subsidies die in het ontwerp worden geregeld ten laste zijn van de begrotingskredieten van het Centrum.

Luidens artikel 3, § 2, van het ontwerp komen de desbetreffende subsidies *in casu* “ten laste van de Federale Overheidsdienst Kanselarij van de Eerste Minister voor het jaar 2025.”

Als die bepaling zo dient te worden begrepen dat ze verwijst naar de eigen enveloppe waarover het Centrum overeenkomstig artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 oktober 2014 ‘tot oprichting van het Centrum voor Cybersecurity’ beschikt,³ hoort de steller van het ontwerp enkel artikel 17, 12°, van de wet van 26 april 2024 als rechtsgrond van het ontwerp op te geven, en moet hij dienovereenkomstig de aanhefverwijzing die in het vierde lid van de aanhef staat, weglaten.

2. Overeenkomstig artikel 5, § 2, moeten de projecten minstens gedeeltelijk tijdens het jaar 2025 worden ontwikkeld. Bovendien bepaalt artikel 6 dat de subsidiabele kosten de kosten zijn die worden gemaakt vanaf de beslissing houdende toekenning van de subsidie tot en met 1 december 2025.

Gelet op de datum waarop de afdeling Wetgeving werd geadieerd en de datum waarop dit advies wordt gegeven, moet de steller van het ontwerp waken over de samenhang tussen de zojuist genoemde termijnen en de termijnen, vermeld in de artikelen 7, § 2, en 11, § 1, voor de aanvraag- en toekenningsprocedure van de subsidie.

¹ Koninklijk besluit van 10 oktober 2014 ‘tot oprichting van het Centrum voor Cybersecurity België’.

² Volgens de parlementaire voorbereiding van de wet “[bestaat e]n van de taken van de nationale cyberbeveiligingsautoriteit er tevens in subsidies toe te kennen, voor zover dit mogelijk is via de begrotingskredieten van het lopende jaar en de toekenningsvoorwaarden vooraf zijn vastgesteld door de Koning. Deze subsidies, voor zover er kredieten aan zijn toegekend, moeten met name kleine en middelgrote ondernemingen helpen om de verplichtingen die voortvloeien uit dit wetsontwerp uit te voeren”, *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3862/1, 28-29.

³ Volgens die bepaling “[beschikt h]et CCB voor de vervulling van zijn opdrachten over een eigen personeelsenveloppe en -plan.”

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 7

Paragraaf 3 bepaalt dat “[h]et Centrum voor Cybersecurity België modellen [kan] bezorgen voor alle of sommige van de in paragraaf 1 bedoelde documenten die gebruikt worden voor het indienen van een aanvraagdossier.”

Het is onduidelijk of de steller van het ontwerp de aanvragers van de subsidie wil verplichten tot het gebruik van de modellen die door het Centrum ter beschikking worden gesteld. De bepaling moet worden herzien zodat alle onduidelijkheid hierover wordt weggenomen.

Hoe dan ook spreekt het voor zich dat het Centrum bij het vaststellen van die modellen geen voorwaarden mag stellen die niet reeds in het geldende recht zouden zijn voorzien.

Artikel 10

Gelet op het feit dat er vier criteria zijn en dat de projecten minstens 3 punten voor elk criterium moeten behalen, is het niet logisch in paragraaf 2 te bepalen dat de geschikte projecten minstens 10 punten moeten behalen.

De bepaling moet worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Bernard BLERO