



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.966/1
van 3 april 2026

avis 78.966/1
du 3 avril 2026

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 17*sexies*, §1, 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'

un projet d'arrêté royal
'portant exécution de
l'article 17*sexies*, §1, 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'

Op 27 februari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van artikel 17*sexies*, §1, 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’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 31 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 april 2026.

*

Le 27 février 2026, 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 soixante jours, sur un projet d'arrêté royal ‘portant exécution de l'article 17*sexies*, §1, 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’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 31 mars 2026. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 avril 2026.

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de cyberbeveiligingsmaatregelen te bepalen die worden opgelegd aan exploitanten van nucleaire installaties en inrichtingen, alsook aan inrichtingen waar radioactieve stoffen aanwezig zijn en aan de nucleaire vervoerbedrijven en andere vervoerders van radioactieve stoffen.

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt het toepassingsgebied. De artikelen 3 tot 5 van het ontwerp regelen de indeling in categorieën van netwerk- en informatiesystemen op basis van hun criticiteit, en de beveiligingsniveaus die aan de respectievelijke categorieën worden gekoppeld. De artikelen 6, 7 en 10 van het ontwerp sommen de verplichtingen van de exploitant op. De artikelen 8 en 9 bevatten regels over de afgevaardigde voor de nucleaire cyberbeveiliging (NCB).

Hoofdstuk IV, bestaande uit de artikelen 11 tot 16, bevat de nucleaire cyberbeveiligingsmaatregelen. Artikel 17 voorziet in de mogelijkheid om gegevens uit te wisselen tussen het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: het Agentschap) en het Centrum voor Cybersecurity België (hierna: het CCB). Hoofdstuk VI, dat de artikelen 18 tot 22 bevat, regelt de procedure voor de erkenning van het nucleair cyberbeveiligingssysteem (hierna: het NCB-systeem). Artikel 23 regelt de interne en externe audits waaraan NCB-systemen onderworpen moeten worden. De artikelen 25 tot 29 bevatten overgangsbepalingen. Hoofdstuk X bevat slotbepalingen.

De inwerkingtreding van het te nemen besluit is voorzien op de eerste dag van de derde maand na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 32 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 17*sexies*, § 1, en 24*bis* 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’.

3.1. Artikel 17*sexies*, § 1, van de wet van 15 april 1994 machtigt de Koning om, op voorstel van het Agentschap en na advies van de door de Koning aangewezen autoriteiten, (1°) de netwerk- en informatiesystemen van de installaties en de inrichtingen waarop de nucleaire cyberbeveiliging gericht is, voor zover deze netwerk- en informatiesystemen het beheer, de controle of de veiligstelling van het kernmateriaal, de radioactieve stoffen, of de toestellen en installaties die ioniserende straling uitzenden die niet van radioactieve stoffen afkomstig is, voor deze installaties of deze inrichtingen, rechtstreeks of onrechtstreeks mogelijk maken, waarborgen

of ondersteunen, te verdelen in categorieën op basis van het cyberrisico dat eraan verbonden is, (2°) het beveiligingsniveau van die netwerk- en informatiesystemen te bepalen, (3°) de noodzakelijke en evenredige nucleaire cyberbeveiligingsmaatregelen voor het beheer van de cyberrisico's van de categorieën van netwerk- en informatiesystemen die, in het licht van de bestaande kennis, met het hoogste cyberrisico overeenstemmen en het voorkomen van cyberincidenten die hierop van invloed kunnen zijn, of om de impact ervan te beperken, onverminderd de toepassing van het internationaal stelsel van waarborgen, met name de melding aan het Agentschap en aan de door de Koning aangewezen autoriteiten van cyberincidenten met een significante impact die door de exploitant van de door deze maatregelen bedoelde installatie of inrichting moet worden gedaan, (4°) de uitwisseling tussen het Agentschap en de door de Koning aangewezen autoriteiten van gegevens waarover ze beschikken in verband met de cyberrisico's en de cyberincidenten te regelen, en (5°) de erkenningsprocedure voor de nucleaire cyberbeveiligingsmaatregelen bedoeld onder punt 3° te bepalen.

Artikel 17*sexies* van de wet van 15 april 1994 biedt een ruime rechtsgrond om verschillende veiligheidsvoorschriften voor de netwerk- en informatiesystemen van de installaties en de inrichtingen waarop de nucleaire cyberbeveiliging gericht is, vast te stellen. Voor het ontwerp kan dan ook, onder voorbehoud van hetgeen wordt opgemerkt *sub* 3.2 en 3.3, rechtsgrond worden gevonden in deze bepaling.

3.2. Artikel 24*bis* van de wet van 15 april 1994 machtigt de Koning om de gevallen te bepalen waarin het Agentschap reglementen met een technische en niet-beleidsmatige draagwijdte moet opstellen voor de uitvoering van de besluiten genomen in uitvoering van deze wet. De delegaties aan het Agentschap om aanbevelingen of technische reglementen op te stellen,¹ vinden hierin rechtsgrond.

3.3.1. Artikel 8, § 3, van het ontwerp voorziet in de doorgifte aan het Agentschap van de identificatiegegevens van de afgevaardigde voor NCB en de informatie waaruit diens kwaliteiten en ervaring blijken.

Voor die bepaling wordt volgens de door de gemachtigde aangeleverde rechtsgrondentabel rechtsgrond gezocht in de machtiging van artikel 17*sexies*, § 1, 3°, van de wet van 15 april 1994. Die machtiging bevat evenwel geen wettelijke basis voor de voorziene doorgifte van persoonsgegevens.

Recent werd door de afdeling Wetgeving van de Raad van State echter advies verleend over een voorontwerp van wet dat onder meer beoogt om een uitgebreide wettelijke basis voor de verwerking van persoonsgegevens door het Agentschap in de wet van 15 april 1994 in te schrijven.² Het bij dat wetsontwerp ontworpen artikel 2*quater*/6 van de wet van 15 april 1994 bevat

¹ Artikel 8, § 5, artikel 9, §§ 12 en 16, artikel 12, § 2, artikel 13, § 2, artikel 14, § 2, artikel 15, § 5, artikel 16, § 2, artikel 18, § 4, artikel 19, § 11, artikel 20, § 11, artikel 21, § 11, artikel 22, § 3, en artikel 24 van het ontwerp.

² Adv.RvS 78.902/1 van 16 maart 2026 over een voorontwerp van wet 'houdende de wijziging van diverse bepalingen van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende straling voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en de wet van 20 november 2022 betreffende het beheer van bodems verontreinigd door radioactieve stoffen en houdende de gedeeltelijke omzetting van Richtlijn (EU) 2024/1203 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024

een opsomming van de natuurlijke personen waarvan de persoonsgegevens kunnen worden verwerkt. De gemachtigde gaf aan dat de afgevaardigde voor cyberbeveiliging beschouwd dient te worden als een “aanvrager van erkenningen, vergunningen, toelatingen, verklaringen, adviezen, machtigingen, veiligheidsadviezen of toegangsvergunningen” (ontworpen artikel 2^{quater}/6, 8°, van de wet van 15 april 1994).³

Zolang deze wettelijke kaderregeling voor de verwerking van persoonsgegevens niet is aangenomen, is er evenwel nog geen voldoende wettelijke grondslag voorhanden voor artikel 8, § 3, van het ontwerp.

3.3.2. Artikel 17 van het ontwerp regelt de uitwisseling van gegevens tussen het Agentschap en het CCB. Gevraagd of die uitwisseling ook betrekking kan hebben op persoonsgegevens, en zo ja, wat daarvoor de rechtsgrond is, stelde de gemachtigde:

“L'article 17 règle l'échange de données entre l'Agence et le CCB concernant les cyber-risques et les cyber-incidents auxquels l'exploitant est ou peut être confronté. L'intention est essentiellement de permettre une collaboration opérationnelle, mais cette collaboration n'exclut pas que des données personnelles puissent être occasionnellement échangées, par exemple si le rapportage d'un incident permet d'identifier une personne physique.

Nous estimons que l'avant-projet de loi modifiant diverses dispositions 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 et de la loi du 20 novembre 2022 relative à la gestion des sols contaminés par des substances radioactives, et transposant partiellement la directive (UE) 2024/1203 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant les directives 2008/99/CE et 2009/123/CE constituera un encadrement adéquat pour ces échanges de données pouvant comporter des échanges de données personnelles, en particulier dans les futurs articles 2^{quater}/1 à 2^{quater}/13 de la loi du 15 avril 1994;

Ainsi en va-t-il en particulier des points 2° à 6° de l'article 2^{quater}/6 de cet avant-projet de loi:

‘Les données à caractère personnel traitées concernent les personnes physiques suivantes, dans la mesure où elles sont identifiées ou identifiables:

(...)

2° les personnes soupçonnées d'être auteur ou coauteur d'une infraction à la réglementation dont l'Agence surveille et contrôle l'application;

3° les personnes faisant l'objet d'une surveillance, d'une inspection, d'un contrôle ou d'une enquête sans être soupçonnées d'une infraction;

4° les témoins d'une infraction à la législation dont l'Agence surveille et contrôle l'application;

inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot vervanging van de Richtlijn 2008/99/EU en 2009/123/EG’.

³ De Franse tekst van het ontwerp is op dit punt beter afgestemd op het ontworpen artikel 2^{quater}/6, 8°, van de wet van 15 april 1994. In beide gevallen wordt in het Frans namelijk het begrip ‘*approbation*’ gebruikt, hetgeen in de Nederlandse tekst vertaald is als ‘goedkeuring’ (tegenover ‘toelating’ in het ontworpen artikel 2^{quater}/6, 8°, van de wet van 15 april 1994). Het verdient aanbeveling om de terminologie van beide teksten op elkaar af te stemmen.

5° les personnes qui déposent une plainte ou une déclaration auprès de l'Agence concernant des faits potentiellement punissables en vertu de la législation dont l'Agence surveille et contrôle l'application;

6° les personnes qui adressent des notifications à l'Agence ou qui font l'objet d'une notification à l'Agence en vertu de la législation dont l'Agence surveille et contrôle l'application; '.

Om gevolg te geven aan het volgende advies van de Raad van State met betrekking tot het voorontwerp:

‘18. Overeenkomstig het ontworpen artikel 2quater/8, § 1, 5°, van de wet van 15 april 1994 kunnen persoonsgegevens worden meegedeeld aan de overheden waarbij de gegevensuitwisseling bij koninklijk besluit is geregeld.

De gemachtigde stelde daarover:

'[Het gaat] voornamelijk om inspectiediensten waar het Agentschap gebeurlijk mee samenwerkt (het Riziv, het FAVV, de FOD WASO, de FOD Volksgezondheid en het FAGG).'

18.1. Aangezien die bepaling tot gevolg heeft dat er personen worden aangewezen die toegang hebben tot persoonsgegevens, wat een van de in opmerking 7.1 opgesomde categorieën van essentiële elementen betreft, kan het opstellen van de lijst van betrokken overheden niet worden overgelaten aan de Koning, en moeten de betrokken overheden in het ontwerp zelf worden opgesomd.'

zullen de betrokken overheden worden opgesomd in de wet. Het CCB zal hier eveneens vermeld worden.

Op vraag van het CCB zal vervolgens ook een protocol worden afgesloten teneinde de gegevensuitwisseling te regelen en gevolg gegeven worden aan artikel 10bis, §2, van de wet van 15 april 1994: ‘De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken alsook van de ministers verantwoordelijk voor de in het eerste lid bedoelde inspectiediensten, de nadere regels van de gegevensuitwisseling.’”

Als de wet van 15 april 1994 wordt aangevuld in lijn met hetgeen de gemachtigde verklaart, vormt deze een voldoende wettelijke grondslag voor de doorgifte van persoonsgegevens tussen het Agentschap en het CCB. Gelet op wat *sub* 3.3.1 al werd aangegeven, is daarvoor evenwel geen voldoende rechtsgrond voorhanden zolang de wettelijke kaderregeling voor de verwerking van persoonsgegevens niet is aangenomen. Bovendien moet in herinnering worden gebracht dat het door de gemachtigde in het vooruitzicht gestelde protocolakkoord met het CCB op zich geen alternatief kan vormen voor die rechtsgrond, en inhoudelijk beperkt moet blijven tot niet-essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen, met name over de doorgifte van persoonsgegevens betreffende de afgevaardigde voor NCB aan het Agentschap (artikel 8, § 3), en de uitwisseling van gegevens, waaronder mogelijk persoonsgegevens zijn begrepen, tussen het Agentschap en het CCB (artikel 17). De gemachtigde

gaf aan dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit niet werd gevraagd over die bepalingen.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

Als de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het ontwerp⁵ verleent diverse verordenende bevoegdheden aan het Agentschap, die aan een nader onderzoek dienen te worden onderworpen.

5.1. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het Agentschap, 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, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁶

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

⁵ Meer bepaald de artikelen 8, § 5, en 9, § 16 (*sub* 5.2); de artikelen 12, § 2, 13, § 2, en 14, § 2 (*sub* 5.3); en de artikelen 18, § 4, en 22, § 3 (*sub* 5.4).

⁶ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het

5.2.1. Het Agentschap kan aanbevelingen of een technisch reglement opstellen betreffende de praktische modaliteiten voor de aanstelling en de goedkeuring alsook voor het melden van wijzigingen betreffende de aanstelling van de afgevaardigde voor NCB (artikel 8, § 5, van het ontwerp). Gevraagd of het bepalen welke certificaten, getuigschriften, opleidingen, diploma's, ervaring of vormingen door de afgevaardigde voor NCB kunnen worden aangevoerd om zijn professionele kwaliteiten en deskundigheid aan te tonen (artikel 8, § 2), ook geacht wordt een praktische modaliteit uit te maken die door het Agentschap kan worden verduidelijkt op grond van de machtiging in artikel 8, § 5, van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde:

“Dans un secteur évoluant aussi vite, il serait vain de déterminer d'une manière exhaustive ou limitative dans un arrêté royal quels sont exactement les certificats, attestations, formations, diplômes, tout comme l'expérience ou la formation requises. Les recommandations ou le règlement technique mentionnés au §5 devraient donc stipuler que les modalités pratiques pourront fournir ces précisions.”

Het verdient aanbeveling om de machtiging aan het Agentschap nader af te bakenen, bijvoorbeeld door te voorzien in criteria waarmee het Agentschap rekening dient te houden bij het bepalen van de certificaten, getuigschriften, opleidingen, diploma's, ervaring of vormingen die de professionele kwaliteiten en deskundigheid van de afgevaardigde voor NCB kunnen aantonen.

5.2.2. Artikel 9, § 16, van het ontwerp machtigt het Agentschap om aanbevelingen of een technisch reglement op te stellen waarin de taken en verantwoordelijkheden van de afgevaardigde voor NCB worden gespecificeerd. Voor zover dergelijke aanbevelingen en reglementen beperkt blijven tot een specificatie van de taken en verantwoordelijkheden, vermeld in artikel 9 van het ontwerp, en hieraan geen bijkomende verplichtingen toevoegen, kan deze delegatie worden aanvaard.

5.3. De artikelen 12, § 2, 13, § 2, en 14, § 2, van het ontwerp machtigen het Agentschap om in technische reglementen respectievelijk de essentiële, belangrijke, en basis NCB-maatregelen verder te detailleren. Overeenkomstig artikel 24, eerste lid, van het ontwerp zullen deze technische reglementen “voornamelijk gebaseerd zijn op het referentiekader vermeld in artikel 4 van het KB ter uitvoering van de NIS2-wet”, en kunnen ze “ook worden gebaseerd op internationaal aanvaarde technische normen en op de aanbevelingen van het Internationaal Atoomenergie Agentschap inzake nucleaire cyberbeveiliging”. De gemachtigde gaf aan dat deze lijst exhaustief is, en het Agentschap de technische reglementen niet op andere elementen mag steunen. In het licht daarvan lijken de ontworpen delegaties detailmatig en een hoofdzakelijk technische draagwijdte te hebben, en kunnen zij worden gebillijkt.

doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

5.4. De in artikelen 18, § 4, en 22, § 3, van het ontwerp vervatte machtigingen om de inhoud te bepalen van het NCB-dossier, kunnen ten slotte slechts worden aanvaard voor zover daarmee een delegatie wordt beoogd die niet verder gaat dan het concretiseren van de door de Koning bepaalde dossierinhoud.⁷

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6.1. De definitie van het ‘KB vervoer’ (artikel 1, § 2, 1°, van het ontwerp) is overbodig, en dient uit het ontwerp te worden weggelaten.⁸

6.2. De verwijzing naar het koninklijk besluit van 10 oktober 2014 (artikel 1, § 2, 6°) dient te worden aangevuld met het opschrift van deze regeling, namelijk “tot oprichting van het Centrum voor Cybersecurity België”.⁹

6.3. Als men ervoor kiest om naar de wet van 26 april 2024 te verwijzen met het volledige opschrift dient in de Nederlandse tekst het opschrift 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 1, § 2, 10°) correct te worden weergegeven. Gelet op het feit dat die wet echter in artikel 1 van de wet van 15 april 1994 wordt gedefinieerd als de “NIS2-wet”, en die definitie overeenkomstig artikel 1, § 1, van het ontwerp ook geldt voor dit ontwerp kan men er echter ook voor kiezen om – net zoals in artikel 1, § 2, 11°, 12° en 13°, van het ontwerp - in zowel de Nederlandse als de Franse tekst eenvoudigweg naar de “NIS2-wet” te verwijzen.

Artikel 6

7. De gemachtigde verduidelijkt de draagwijdte van de zin “Dit bereikte niveau moet beter gewaarborgd worden naarmate het beschouwde beveiligingsniveau hoger is.” (artikel 6, § 1, tweede lid) als volgt:

“Cette phrase ‘*L’exploitant conçoit le système de CSN de manière telle que le niveau de sécurité requis des réseaux et système d’information concernés soit atteint, et que cette atteinte soit d’autant mieux garantie que le niveau de CSN considéré est élevé*’ doit être lue comme une clarification liminaire de l’approche graduée qui gouverne la structure de l’arrêté mais aussi qui indique l’ampleur des obligations qui incombent à l’exploitant. Elle cherche essentiellement à exprimer la ligne générale selon laquelle le système de CSN doit

⁷ Beide machtigingen hebben in het ontwerp niet geheel dezelfde draagwijdte. Artikel 18, § 4, van het ontwerp maakt gewag van ‘het preciseren’ van de inhoud van het NCB-dossier, terwijl artikel 22, § 3, van het ontwerp het Agentschap machtigt om een reglement op te stellen betreffende de inhoud van het gewijzigde NCB-systeem. De bewoordingen van die laatste bepaling zouden beter worden afgestemd op die eerste.

⁸ Dit werd bevestigd door de gemachtigde.

⁹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 73.3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

être conçu, apprécié, évalué et audité, et en particulier selon laquelle l'exploitant doit choisir les mesures concrètes de CSN pour élaborer son système propre de CSN. Plus le niveau de sécurité (de A à C) assigné est élevé, plus stricts et approfondis doivent être l'application et le choix des modalités pour telle mesure prescrite par l'arrêté, en application du principe selon lequel les mesures doivent être proportionnées au niveau de sécurité.”

De draagwijdte van de verplichting van de exploitant om het vereiste beveiligingsniveau “*beter* [te waarborgen] naarmate het beschouwde beveiligingsniveau hoger is” is evenwel onvoldoende rechtszeker. Dit geldt des te meer, nu op grond van artikel 50 van de wet van 15 april 1994, de niet-naleving van deze bepaling strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd. Ook bij het gebruik van de techniek van de strafbaarstelling “bij verwijzing” houdt het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel immers in dat de norm waarnaar verwezen wordt (dit is dus de ontworpen bepaling), moet zijn opgesteld in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen,¹⁰ zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. De draagwijdte van de gebruikte begrippen behoort dus duidelijk te zijn..

Als het enkel de bedoeling is van die zin om te verduidelijken dat het principe van een graduele aanpak wordt gevolgd bij de vaststelling van de na te leven cyberbeveiligingsmaatregelen, verdient het aanbeveling dit als toelichting in het verslag aan de Koning op te nemen, en niet in te schrijven onder de verplichtingen van de exploitant. Als er daarentegen op concrete bijkomende verplichtingen wordt gedomd, moeten die uit de tekst van de bepaling zelf blijken.

Artikel 8

8. Gevraagd hoe de zinsnede “voor de exploitant, de inrichting of de organisatie werkt op een duurzame wijze” dient te worden ingevuld, bijvoorbeeld in geval de afgevaardigde op zelfstandige basis voor de exploitant werkt, stelde de gemachtigde:

“Cette disposition vise à empêcher les opérateurs de recourir à un consultant externe ponctuel sans aucune garantie de continuité. La pérennité de la relation devrait pouvoir être démontrée sur les plans contractuel, organisationnel et/ou fonctionnel.

Le paragraphe gagnerait certainement à être complété de la manière suivante:

‘Cette relation durable doit offrir des garanties suffisantes en matière de continuité et de disponibilité et peut être démontrée par un ou plusieurs des éléments suivants, seuls ou combinés:

- *un lien contractuel garantissant une certaine continuité dans le temps;*
- *une intégration organisationnelle au sein de l'établissement ou de l'organisation;*
- *un ancrage fonctionnel, par lequel le délégué à la CSN est structurellement impliqué dans les processus et les prises de décision pertinents.’*

¹⁰ Zie bijv. RvS 19 november 2024, nr. 261.380, overw. 13.

‘Deze duurzame relatie dient voldoende waarborgen te bieden inzake continuïteit en beschikbaarheid en kan worden aangetoond door één of meerdere van de volgende elementen, al dan niet in combinatie:

- een contractuele band die een zekere continuïteit in tijd waarborgt;*
- een organisatorische inbedding binnen de inrichting of de organisatie;*
- een functionele verankering, waarbij de afgevaardigde voor NCB op structurele wijze betrokken is bij de relevante processen en besluitvorming’.*”

Daarmee kan worden ingestemd.

Artikel 11

9. In artikel 11 van het ontwerp wordt verwezen naar de toepasselijke regelgeving met betrekking tot de nucleaire en radiologische beveiligingsdocumenten. Omwille van de rechtszekerheid en de toegankelijkheid van de regelgeving verdient het in beginsel aanbeveling om niet te verwijzen naar een algemeen geheel van regels, maar om naar de specifieke regelgeving te verwijzen.

De gemachtigde lichtte de keuze voor deze algemene verwijzing als volgt toe:

“Le rapport au Roi mentionne que ‘les autres réglementations pertinentes en matière de documents relatifs à la sécurité nucléaire et radiologique (...) figurent principalement dans l’arrêté royal du 17 octobre 2011 portant sur la catégorisation et à la protection des documents nucléaires, l’arrêté royal du 17 mars 2024 relatif à la sécurité des substances radioactives et de certaines matières nucléaires et l’arrêté royal du 17 mars 2024 relatif à la sécurité des installations de stockage en surface de déchets radioactifs’. Cette énumération ne se veut pas exhaustive. D’autres réglementations existent en la matière ; non seulement bien entendu des règlements techniques déjà pris en application de ces arrêtés, mais aussi, en corollaire, les dispositions légales et réglementaires liées à l’appréciation de la fiabilité des personnes qui sollicitent un accès à des documents nucléaires ou radiologiques (voir principalement les dispositions adoptées sur la base des articles 8bis et 26 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé). Par ailleurs, il est fort probable que de nouveaux projets d’arrêtés royaux fondés sur les articles 17ter, §5 et §6, 17quater 3°) ou 17quinquies, 1°), de la loi du 15 avril 1994 seront proposés pour compléter ou affiner la sécurité des documents de sécurité nucléaire et radiologique. C’est pourquoi nous avons préféré ce libellé générique, explicité dans le rapport au Roi, dans un souci de concision, pour exprimer l’idée essentielle que les deux appareils de réglementations, l’un portant sur la cybersécurité en matière nucléaire, l’autre sur la sécurité des documents de sécurité nucléaire et radiologique, ne se contredisent pas, et pour que ce libellé reste valable même si ou quand de nouveaux textes en la matière auront été adoptés.”

Gelet op die toelichting kan een algemene verwijzing toch worden gebillijkt.

Artikelen 19, 20, 21 en 28

10. Overeenkomstig de artikelen 19, § 8, 20, § 8, 21, § 8, en 28, § 7, van het ontwerp moet het Agentschap een beslissing tot gehele of gedeeltelijke weigering tot erkenning motiveren. Gevraagd of daarmee een andere draagwijdte wordt beoogd dan die van artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, stelde de gemachtigde:

“Non. Il va de soi que tout acte administratif doit être motivé. Ce paragraphe 8 devrait donc être supprimé.”

Het opleggen van een motiveringsplicht voor weigeringsbeslissingen is overbodig en misleidend. Het is overbodig omdat de beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Het is misleidend omdat dergelijke bepalingen ten onrechte de indruk wekken dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks erin wordt voorgeschreven. Met het voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd, met dien verstande dat de wijziging in alle hierboven aangehaalde bepalingen moet worden aangebracht.

11. De artikelen 19, § 10, 20, § 10, en 21, § 10, van het ontwerp organiseren een beroep tegen beslissingen van het Agentschap bij de minister, die in het kader daarvan telkens “*alle nodige maatregelen* om het geschil te beslechten” dient te treffen. Gevraagd naar de draagwijdte van die bepalingen, stelde de gemachtigde:

“Nous voulions exprimer par là le souci de résoudre des différends avec les opérateurs de manière pragmatique dans le respect des principes de proportionnalité et de bonne administration.

Nous comptons supprimer ce paragraphe 10.”

Het voorstel van de gemachtigde om die paragrafen te schrappen lijkt het kind met het badwater weg te gooien. In plaats van te verduidelijken wat de omvang is van de bevoegdheden van de minister in het kader van het georganiseerde administratief beroep zou die beroepsmogelijkheid zo volledig verdwijnen. Hoewel dat ook een manier is om de hogervermelde onduidelijkheid op te lossen, dienen de stellers van het ontwerp na te gaan of dat werkelijk de bedoeling is, nu – zoals de gemachtigde zelf aangeeft – een administratief beroep inderdaad een manier kan zijn om geschillen op pragmatische wijze en volgens de beginselen van evenredigheid en behoorlijk bestuur op te lossen.¹¹

¹¹ Als de stellers van het ontwerp toch zouden beslissen om geen administratief beroep te organiseren, lijkt ook artikel 28, § 9, van het ontwerp te moeten worden heroverwogen.

Artikel 22

12. De gemachtigde bevestigde dat het mogelijk is om een wijziging van het NCB-systeem door te voeren zonder dat die gekoppeld is aan een wijziging van het beveiligingssysteem of beveiligingsplan. Op grond van artikel 22, § 2, van het ontwerp, worden deze wijzigingen van het NCB-systeem door het Agentschap erkend volgens de modaliteiten voorzien in hoofdstuk VI van het ontwerp.

Hoofdstuk VI van het ontwerp is echter vormgegeven vanuit het achterliggende idee van de gelijktijdige aanvraag van de erkenning van het NCB-systeem en de erkenningen die op grond van andere regelgevingen vereist zijn voor nucleaire inrichtingen, organisaties en exploitanten. Daarbij wordt bij de regeling van de te volgen procedure op verschillende momenten een uitdrukkelijke koppeling tussen de parallelle erkenningsprocedures gemaakt, zodat de draagwijdte van die bepalingen onduidelijk is wanneer zij zouden worden toegepast op een afzonderlijke aanvraag tot erkenning van een wijziging van het NCB-systeem.¹²

De stellers van het ontwerp doen er goed aan de ontworpen regeling op dit punt aan een nader onderzoek te onderwerpen en artikel 22, § 2, eerste zin van het ontwerp aan te vullen met de nodige procedurele nuanceringen (“De wijziging van het NCB-systeem moet vooraf door het Agentschap worden erkend volgens de modaliteiten voorzien in dit hoofdstuk, *met dien verstande dat...*”).

Artikelen 31 en 32

13. De uitvoeringsbepaling (artikel 31 van het ontwerp) en de inwerkingtredingsbepaling (artikel 32 van het ontwerp) dienen van plaats te worden gewisseld.¹³

Slotopmerking

14. Het ontwerp dient op redactioneel vlak aan een bijkomend nazicht te worden onderworpen.¹⁴

*

¹² Zie bijv. artikel 19, § 3, van het ontwerp: “Bij een positieve beslissing van het Agentschap wordt de goedkeuring van het NCB-dossier, al naargelang het geval, gelijktijdig afgeleverd met het advies van het Agentschap over het ontwerp van fysiek beveiligingssysteem zoals voorzien in artikel 8, § 3 van KB fysieke beveiliging of op het ontwerp van het algemeen beveiligingssysteem zoals voorzien in artikel 9, § 3 van KB fysieke [beveiliging.]”, of artikel 19, § 5, van het ontwerp: “Het NCB-systeem moet operationeel zijn ten laatste op het moment van het einde van de uitvoering van het ontwerp van fysiek beveiligingssysteem of het ontwerp van het algemeen beveiligingssysteem.”

¹³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 157, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

¹⁴ Zie bijv.: “de bepalingen van *zijn* artikel 5, § 4, 8°, lid 2, van dezelfde wet” (zesde lid van de aanhef), “onderverdeeld in *vijf* categorieën” (artikel 3, § 1), “artikel 9, § 3 van KB fysieke beveiliging *B*” (artikel 19, § 3).

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les mesures de cybersécurité qui sont imposées aux exploitants d'installations et d'établissements nucléaires, ainsi qu'aux établissements où des substances radioactives sont présentes et aux entreprises de transport nucléaire et autres transporteurs de substances radioactives.

L'article 2 du projet détermine le champ d'application. Les articles 3 à 5 du projet régissent la catégorisation des réseaux et systèmes d'information en fonction de leur criticité, et les niveaux de sécurité liés à chacune des catégories. Les articles 6, 7 et 10 du projet énumèrent les obligations de l'exploitant. Les articles 8 et 9 contiennent des règles relatives au délégué à la cybersécurité nucléaire (CSN).

Le chapitre IV, qui se compose des articles 11 à 16, comporte les mesures de cybersécurité nucléaire. L'article 17 prévoit la possibilité d'échanger des données entre l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après : l'Agence) et le Centre pour la Cybersécurité Belgique (ci-après : le CCB). Le chapitre VI, qui contient les articles 18 à 22, règle la procédure d'agrément du système de cybersécurité nucléaire (ci-après : le système de CSN). L'article 23 règle les audits interne et externe auxquels les systèmes de CSN doivent être soumis. Les articles 25 à 29 contiennent des dispositions transitoires. Le chapitre X comporte des dispositions finales.

L'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé est prévue le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge (article 32 du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique du projet est recherché dans les articles 17*sexies*, § 1^{er}, et 24*bis* 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'.

3.1. L'article 17*sexies*, § 1^{er}, de la loi du 15 avril 1994 habilite le Roi, sur proposition de l'Agence, et après avis des autorités désignées par le Roi, (1^o) à répartir en catégories, en fonction du cyber-risque qu'ils présentent, les réseaux et systèmes d'information des installations et des établissements que vise la cybersécurité nucléaire, dans la mesure où ces réseaux et systèmes d'information, pour ces installations ou ces établissements, permettent directement ou indirectement, assurent ou appuient la gestion, le contrôle ou la sécurisation des matières nucléaires, des substances radioactives ou des appareils et installations émettant des rayonnements ionisants ne provenant pas de substances radioactives, (2^o) à déterminer le niveau de sécurité des

réseaux et systèmes d'information, (3°) à déterminer les mesures de cybersécurité nucléaire nécessaires et proportionnées pour gérer les cyber-risques des catégories des réseaux et systèmes d'information correspondant aux cyber-risques les plus élevés, compte tenu de l'état des connaissances, et pour prévenir les cyber-incidents pouvant les affecter ou en limiter l'impact, sans préjudice de l'application du régime international de garanties, notamment la notification à l'Agence ainsi qu' aux autorités désignées par le Roi, des cyber-incidents ayant un impact significatif que l'exploitant d'une installation ou d'un établissement visé par ces mesures doit effectuer, (4°) à régler l'échange entre l'Agence et les autorités désignées par le Roi des données qu'elles possèdent sur les cyber-risques et sur les cyber-incidents et (5°) à déterminer la procédure d'agrément des mesures de cybersécurité nucléaire visées au 3°.

L'article 17*sexies* de la loi du 15 avril 1994 procure un fondement juridique étendu, qui permet de fixer diverses prescriptions de sûreté pour les réseaux et systèmes d'information des installations et établissements que vise la cybersécurité nucléaire. Sous réserve des observations formulées aux points 3.2 et 3.3, le projet peut dès lors trouver un fondement juridique dans cette disposition.

3.2. L'article 24*bis* de la loi du 15 avril 1994 habilite le Roi à déterminer les cas dans lesquels l'Agence doit établir des règlements d'une portée technique et non politique pour la mise en œuvre des arrêtés pris en exécution de cette loi. Les délégations accordées à l'Agence en vue d'adopter des recommandations ou des règlements techniques ¹ y trouvent un fondement juridique.

3.3.1. L'article 8, § 3, du projet prévoit que les données d'identification du délégué à la CSN ainsi que les données attestant de ses qualifications et de son expérience sont transmises à l'Agence.

Selon le tableau des fondements juridiques fourni par le délégué, le fondement juridique de cette disposition est recherché dans l'habilitation prévue à l'article 17*sexies*, § 1^{er}, 3°, de la loi du 15 avril 1994. Cette habilitation ne comporte toutefois aucune base légale pour la transmission prévue de données à caractère personnel.

Or, la section de législation du Conseil d'État a rendu récemment un avis sur un avant-projet de loi visant notamment à inscrire dans la loi du 15 avril 1994 une base légale étendue permettant le traitement de données à caractère personnel par l'Agence ². L'article 2*quater*/6 de la loi du 15 avril 1994, en projet dans ce projet de loi, contient une énumération des personnes physiques dont les données à caractère personnel peuvent être traitées. Le délégué a indiqué que le délégué à la cybersécurité doit être considéré comme un « demandeur[...] d'agréments,

¹ Article 8, § 5, article 9, §§ 12 et 16, article 12, § 2, article 13, § 2, article 14, § 2, article 15, § 5, article 16, § 2, article 18, § 4, article 19, § 11, article 20, § 11, article 21, § 11, article 22, § 3, et article 24 du projet.

² Avis C.E. 78.902/1 du 16 mars 2026 sur un avant-projet de loi 'modifiant diverses dispositions 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 et de la loi du 20 novembre 2022 relative à la gestion des sols contaminés par des substances radioactives, et transposant partiellement la directive (UE) 2024/1203 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant les directives 2008/99/CE et 2009/123/CE'.

d'autorisations, d'approbations, de déclarations, d'avis, d'habilitations, d'avis de sécurité ou d'autorisations d'accès » (article 2^{quater}/6, 8°, en projet, de la loi du 15 avril 1994) ³.

Toutefois, il n'existe pas de base légale suffisante pour l'article 8, § 3, du projet tant que ne sera pas adopté cet encadrement légal pour le traitement de données à caractère personnel.

3.3.2. L'article 17 du projet règle l'échange de données entre l'Agence et le CCB. À la question de savoir si cet échange peut également porter sur des données à caractère personnel, et dans l'affirmative, quel en est le fondement juridique, le délégué a déclaré :

« L'article 17 règle l'échange de données entre l'Agence et le CCB concernant les cyber-risques et les cyber-incidents auxquels l'exploitant est ou peut être confronté. L'intention est essentiellement de permettre une collaboration opérationnelle, mais cette collaboration n'exclut pas que des données personnelles puissent être occasionnellement échangées, par exemple si le rapportage d'un incident permet d'identifier une personne physique.

Nous estimons que l'avant-projet de loi modifiant diverses dispositions 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 et de la loi du 20 novembre 2022 relative à la gestion des sols contaminés par des substances radioactives, et transposant partiellement la directive (UE) 2024/1203 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant les directives 2008/99/CE et 2009/123/CE constituera un encadrement adéquat pour ces échanges de données pouvant comporter des échanges de données personnelles, en particulier dans les futurs articles 2^{quater}/1 à 2^{quater}/13 de la loi du 15 avril 1994;

Ainsi en va-t-il en particulier des points 2° à 6° de l'article 2^{quater}/6 de cet avant-projet de loi:

'Les données à caractère personnel traitées concernent les personnes physiques suivantes, dans la mesure où elles sont identifiées ou identifiables:

(...)

2° les personnes soupçonnées d'être auteur ou coauteur d'une infraction à la réglementation dont l'Agence surveille et contrôle l'application;

3° les personnes faisant l'objet d'une surveillance, d'une inspection, d'un contrôle ou d'une enquête sans être soupçonnées d'une infraction;

4° les témoins d'une infraction à la législation dont l'Agence surveille et contrôle l'application;

5° les personnes qui déposent une plainte ou une déclaration auprès de l'Agence concernant des faits potentiellement punissables en vertu de la législation dont l'Agence surveille et contrôle l'application;

6° les personnes qui adressent des notifications à l'Agence ou qui font l'objet d'une notification à l'Agence en vertu de la législation dont l'Agence surveille et contrôle l'application; '.

³ Sur ce point, le texte français du projet est mieux aligné sur l'article 2^{quater}/6, 8°, en projet, de la loi du 15 avril 1994. En effet, le texte français utilise dans les deux cas la notion d'approbation', laquelle est traduite dans le texte néerlandais par 'goedkeuring' (et 'toelating' dans l'article 2^{quater}/6, 8°, en projet, de la loi du 15 avril 1994). Il est recommandé d'harmoniser la terminologie des deux textes néerlandais.

Om gevolg te geven aan het volgende advies van de Raad van State met betrekking tot het voorontwerp:

‘18. Overeenkomstig het ontworpen artikel 2quater/8, § 1, 5°, van de wet van 15 april 1994 kunnen persoonsgegevens worden meegedeeld aan de overheden waarbij de gegevensuitwisseling bij koninklijk besluit is geregeld.

De gemachtigde stelde daarover:

'[Het gaat] voornamelijk om inspectiediensten waar het Agentschap gebeurlijk mee samenwerkt (het Riziv, het FAVV, de FOD WASO, de FOD Volksgezondheid en het FAGG).'

18.1. Aangezien die bepaling tot gevolg heeft dat er personen worden aangewezen die toegang hebben tot persoonsgegevens, wat een van de in opmerking 7.1 opgesomde categorieën van essentiële elementen betreft, kan het opstellen van de lijst van betrokken overheden niet worden overgelaten aan de Koning, en moeten de betrokken overheden in het ontwerp zelf worden opgesomd.'

zullen de betrokken overheden worden opgesomd in de wet. Het CCB zal hier eveneens vermeld worden.

Op vraag van het CCB zal vervolgens ook een protocol worden afgesloten teneinde de gegevensuitwisseling te regelen en gevolg gegeven worden aan artikel 10bis, §2, van de wet van 15 april 1994: 'De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken alsook van de ministers verantwoordelijk voor de in het eerste lid bedoelde inspectiediensten, de nadere regels van de gegevensuitwisseling' ».

Si la loi du 15 avril 1994 est complétée conformément aux déclarations du délégué, elle constituera une base légale suffisante pour justifier la transmission de données à caractère personnel entre l'Agence et le CCB. Compte tenu de ce que le point 3.3.1 a déjà mentionné, il n'y aura toutefois pas de fondement juridique suffisant à cet effet tant que ne sera pas adopté l'encadrement légal pour le traitement de données à caractère personnel. En outre, il convient de rappeler que le protocole d'accord avec le CCB, envisagé par le délégué, ne peut pas en soi constituer une alternative en ce qui concerne ce fondement juridique, et que son contenu doit rester limité aux éléments non essentiels du traitement de données à caractère personnel.

FORMALITÉS PRÉALABLES

4. Le projet contient des dispositions qui règlent le traitement de données à caractère personnel, notamment en ce qui concerne la transmission à l'Agence de données à caractère personnel relatives au délégué à la CSN (article 8, § 3) et l'échange entre l'Agence et le CCB de données parmi lesquelles peuvent éventuellement se trouver des données à caractère personnel (article 17). Le délégué a indiqué que l'avis de l'Autorité de protection des données n'a pas été demandé sur ces dispositions.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57,

paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, impose de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. L'avis de l'Autorité de protection des données doit par conséquent encore être recueilli avant que le projet puisse se concrétiser.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁴, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Le projet ⁵ attribue divers pouvoirs réglementaires à l'Agence, qui doivent faire l'objet d'un examen approfondi.

5.1. L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme l'Agence, 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, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique ⁶.

⁴ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

⁵ Plus précisément les articles 8, § 5, et 9, § 16 (point 5.2) ; les articles 12, § 2, 13, § 2, et 14, § 2 (point 5.3) ; et les articles 18, § 4, et 22, § 3 (point 5.4).

⁶ Comparez avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé ; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4 et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes » ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ». Voir aussi C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2 : « Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ».

5.2.1. L'Agence peut adopter des recommandations ou un règlement technique concernant les modalités pratiques de la désignation et de l'approbation ainsi que pour la notification des modifications concernant la désignation du délégué à la CSN (article 8, § 5, du projet). À la question de savoir si le fait de déterminer quels certificats, attestations, formations, diplômes, expérience ou formation peuvent être invoqués par le délégué à la CSN pour justifier ses qualités professionnelles et son expertise (article 8, § 2), peut également être réputé constituer une modalité pratique pouvant être précisée par l'Agence sur le fondement de l'habilitation prévue par l'article 8, § 5, du projet, le délégué a répondu en ces termes :

« Dans un secteur évoluant aussi vite, il serait vain de déterminer d'une manière exhaustive ou limitative dans un arrêté royal quels sont exactement les certificats, attestations, formations, diplômes, tout comme l'expérience ou la formation requises. Les recommandations ou le règlement technique mentionnés au §5 devraient donc stipuler que les modalités pratiques pourront fournir ces précisions ».

Il est recommandé de délimiter plus précisément l'habilitation accordée à l'Agence, par exemple en prévoyant des critères dont cette dernière doit tenir compte pour déterminer les certificats, attestations, formations, diplômes, expérience ou formation susceptibles de justifier les qualités professionnelles et l'expertise du délégué à la CSN.

5.2.2. L'article 9, § 16, du projet habilite l'Agence à adopter des recommandations ou un règlement technique précisant les tâches et les responsabilités du délégué à la CSN. Cette délégation peut être admise pour autant que ces recommandations et règlements se cantonnent à une spécification des tâches et responsabilités mentionnées à l'article 9 du projet, et n'y ajoutent pas d'obligations supplémentaires.

5.3. Les articles 12, § 2, 13, § 2, et 14, § 2, du projet habilite l'Agence à détailler plus précisément dans des règlements techniques, respectivement les mesures de CSN essentielles, les mesures de CSN importantes, et les mesures de CSN de base. Conformément à l'article 24, alinéa 1^{er}, du projet, ces règlements techniques seront « établis principalement à partir du cadre de référence mentionné à l'article 4 de l'AR d'exécution de la loi NIS2 » et ils pourront « en outre être établis à partir de normes techniques internationalement reconnues ainsi qu'à partir des recommandations de l'Agence internationale de l'Énergie atomique en matière de cybersécurité nucléaire ». Le délégué a indiqué que cette liste est exhaustive et que l'Agence ne peut pas fonder les règlements techniques sur d'autres éléments. Dès lors, les délégations en projet semblent régler des détails et avoir une portée principalement technique, et elles peuvent se justifier.

5.4. Les habilitations permettant de définir le contenu du dossier de CSN, prévues par les articles 18, § 4, et 22, § 3, du projet, ne peuvent enfin être admises que pour autant qu'elles visent une délégation n'excédant pas la concrétisation du contenu du dossier déterminé par le Roi ⁷.

⁷ Ces deux habilitations n'ont pas tout à fait la même portée dans le projet. L'article 18, § 4, du projet mentionne que le contenu du dossier de CSN est 'précisé', alors que l'article 22, § 3, du projet habilite l'Agence à adopter un règlement concernant le contenu du système de CSN modifié. Mieux vaudrait aligner les termes de cette dernière disposition sur ceux de la première.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

6.1. La définition de la notion ‘AR transport’ (article 1^{er}, § 2, 1^o, du projet) est superflue et doit être distraite du projet ⁸.

6.2. La référence à l’arrêté royal du 10 octobre 2014 (article 1^{er}, § 2, 6^o) sera complétée par l’intitulé de cet arrêté, à savoir « portant création du Centre pour la Cybersécurité Belgique » ⁹.

6.3. Si on choisit de faire référence à la loi du 26 avril 2024 avec son intitulé complet, il faudra reproduire celui-ci correctement dans le texte néerlandais, à savoir ‘tot vaststelling van een kader voor de *cyberbeveiliging* van netwerk- en informatiesystemen van algemeen belang voor de openbare veiligheid’ (article 1^{er}, § 2, 10^o). Compte tenu du fait que cette loi est toutefois définie à l’article 1^{er} de la loi du 15 avril 1994 comme étant la « loi NIS2 », et que cette définition, conformément à l’article 1^{er}, § 1^{er}, du projet, est également applicable à ce dernier, on peut toutefois également choisir – à l’instar de ce qui est fait à l’article 1^{er}, § 2, 11^o, 12^o et 13^o, du projet – de viser tout simplement la « loi NIS2 », tant dans le texte français que dans le texte néerlandais.

Article 6

7. Le délégué a précisé la portée du segment de phrase « et que cette atteinte soit d’autant mieux garantie que le niveau de CSN considéré est élevé » (article 6, § 1^{er}, alinéa 2) en ces termes:

« Cette phrase ‘L’exploitant conçoit le système de CSN de manière telle que le niveau de sécurité requis des réseaux et système d’information concernés soit atteint, et que cette atteinte soit d’autant mieux garantie que le niveau de CSN considéré est élevé’ doit être lue comme une clarification liminaire de l’approche graduée qui gouverne la structure de l’arrêté mais aussi qui indique l’ampleur des obligations qui incombent à l’exploitant. Elle cherche essentiellement à exprimer la ligne générale selon laquelle le système de CSN doit être conçu, apprécié, évalué et audité, et en particulier selon laquelle l’exploitant doit choisir les mesures concrètes de CSN pour élaborer son système propre de CSN. Plus le niveau de sécurité (de A à C) assigné est élevé, plus stricts et approfondis doivent être l’application et le choix des modalités pour telle mesure prescrite par l’arrêté, en application du principe selon lequel les mesures doivent être proportionnées au niveau de sécurité ».

La portée de l’obligation incombant à l’exploitant que l’atteinte du niveau de sécurité requis « soit d’autant mieux garantie que le niveau de CSN considéré est élevé » n’offre toutefois pas une sécurité juridique suffisante. Cette observation est d’autant plus pertinente qu’en vertu de l’article 50 de la loi du 15 avril 1994, le non-respect de cette disposition peut faire l’objet d’une sanction pénale. En effet, lorsqu’on recourt à la technique de l’incrimination « par référence » également, le principe de légalité en matière pénale implique que la norme à laquelle il

⁸ Ce qui a été confirmé par le délégué.

⁹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d’État, 2008, recommandation 73.3, à consulter sur le site Internet du Conseil d’État (www.raadvst-consetat.be).

est fait référence (il s'agit donc de la disposition en projet) soit elle aussi libellée en des termes suffisamment précis, clairs et de nature à garantir la sécurité juridique ¹⁰ afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation. La portée des notions utilisées doit donc être claire.

Si ce segment de phrase a uniquement pour objet de préciser que le principe d'une approche graduelle est appliqué pour fixer les mesures de cybersécurité à respecter, il est recommandé de le mentionner sous forme de commentaire dans le rapport au Roi, et de ne pas l'inscrire dans les obligations de l'exploitant. S'il s'agit au contraire d'obligations supplémentaires concrètes, celles-ci doivent ressortir du texte de la disposition proprement dite.

Article 8

8. Interrogé sur le point de savoir comment le segment de phrase « qui travaille [...] pour l'exploitant, l'établissement ou l'organisation *de manière durable* » doit être compris, par exemple lorsque le délégué travaille pour l'exploitant en tant qu'indépendant, le délégué a répondu en ces termes :

« Cette disposition vise à empêcher les opérateurs de recourir à un consultant externe ponctuel sans aucune garantie de continuité. La pérennité de la relation devrait pouvoir être démontrée sur les plans contractuel, organisationnel et/ou fonctionnel.

Le paragraphe gagnerait certainement à être complété de la manière suivante:

‘Cette relation durable doit offrir des garanties suffisantes en matière de continuité et de disponibilité et peut être démontrée par un ou plusieurs des éléments suivants, seuls ou combinés:

- *un lien contractuel garantissant une certaine continuité dans le temps;*
- *une intégration organisationnelle au sein de l'établissement ou de l'organisation;*
- *un ancrage fonctionnel, par lequel le délégué à la CSN est structurellement impliqué dans les processus et les prises de décision pertinents.*

‘Deze duurzame relatie dient voldoende waarborgen te bieden inzake continuïteit en beschikbaarheid en kan worden aangetoond door één of meerdere van de volgende elementen, al dan niet in combinatie:

- *een contractuele band die een zekere continuïteit in tijd waarborgt;*
- *een organisatorische inbedding binnen de inrichting of de organisatie;*
- *een functionele verankering, waarbij de afgevaardigde voor NCB op structurele wijze betrokken is bij de relevante processen en besluitvorming’ ».*

Cette proposition peut être accueillie.

¹⁰ Voir, par exemple, C.E., 19 novembre 2024, n° 261.380, cons. 13.

Article 11

9. L'article 11 du projet fait référence à la réglementation applicable aux documents de sécurité nucléaire et radiologique. Dans un souci de sécurité juridique et d'accessibilité de la réglementation, il est en principe recommandé de ne pas faire référence à un ensemble général de règles, mais de viser la réglementation spécifique.

Le délégué a commenté le choix de cette référence générale en ces termes :

« Le rapport au Roi mentionne que 'les autres réglementations pertinentes en matière de documents relatifs à la sécurité nucléaire et radiologique (...) figurent principalement dans l'arrêté royal du 17 octobre 2011 portant sur la catégorisation et à la protection des documents nucléaires, l'arrêté royal du 17 mars 2024 relatif à la sécurité des substances radioactives et de certaines matières nucléaires et l'arrêté royal du 17 mars 2024 relatif à la sécurité des installations de stockage en surface de déchets radioactifs'. Cette énumération ne se veut pas exhaustive. D'autres réglementations existent en la matière ; non seulement bien entendu des règlements techniques déjà pris en application de ces arrêtés, mais aussi, en corollaire, les dispositions légales et réglementaires liées à l'appréciation de la fiabilité des personnes qui sollicitent un accès à des documents nucléaires ou radiologiques (voir principalement les dispositions adoptées sur la base des articles 8bis et 26 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé). Par ailleurs, il est fort probable que de nouveaux projets d'arrêtés royaux fondés sur les articles 17ter, §5 et §6, 17quater 3°) ou 17quinquies, 1°), de la loi du 15 avril 1994 seront proposés pour compléter ou affiner la sécurité des documents de sécurité nucléaire et radiologique. C'est pourquoi nous avons préféré ce libellé générique, explicité dans le rapport au Roi, dans un souci de concision, pour exprimer l'idée essentielle que les deux appareils de réglementations, l'un portant sur la cybersécurité en matière nucléaire, l'autre sur la sécurité des documents de sécurité nucléaire et radiologique, ne se contredisent pas, et pour que ce libellé reste valable même si ou quand de nouveaux textes en la matière auront été adoptés ».

Compte tenu de ces explications, une référence générale peut quand même se justifier.

Articles 19, 20, 21 et 28

10. Conformément aux articles 19, § 8, 20, § 8, 21, § 8, et 28, § 7, du projet, l'Agence est tenue de motiver une décision de refus de délivrer, en tout ou en partie, l'agrément sollicité. À la question de savoir si on vise ainsi une portée autre que celle des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', le délégué a répondu ce qui suit :

« Non. Il va de soi que tout acte administratif doit être motivé. Ce paragraphe 8 devrait donc être supprimé ».

L'imposition d'une obligation de motivation pour les décisions de refus est superflue et ambiguë. Elle est superflue parce que les décisions tombent dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et que l'obligation de motivation formelle découle déjà de cette loi. Elle est ambiguë parce que de telles dispositions donnent erronément à penser que l'obligation de motivation formelle n'existe

pas si elle n'est pas expressément prescrite. On peut se rallier à la proposition du délégué, étant entendu que la modification doit être apportée dans toutes les dispositions citées ci-dessus.

11. Les articles 19, § 10, 20, § 10, et 21, § 10, du projet organisent un recours contre les décisions de l'Agence auprès du ministre qui, dans ce cadre, doit chaque fois « prend[re] *toutes les mesures requises* pour régler le différend ». Interrogé quant à la portée de ces dispositions, le délégué a répondu en ces termes :

« Nous voulions exprimer par là le souci de résoudre des différends avec les opérateurs de manière pragmatique dans le respect des principes de proportionnalité et de bonne administration.

Nous comptons supprimer ce paragraphe 10 ».

La proposition du délégué de supprimer ces paragraphes revient à jeter l'enfant avec l'eau du bain. Au lieu de préciser la portée des compétences du ministre dans le cadre du recours administratif organisé, cette voie de recours disparaîtrait ainsi complètement. Bien qu'il s'agisse également d'une manière de remédier à l'ambiguïté précitée, les auteurs du projet vérifieront si telle est effectivement l'intention, dès lors que – ainsi que l'indique lui-même le délégué – un recours administratif peut effectivement être une façon de résoudre les différends de manière pragmatique dans le respect des principes de proportionnalité et de bonne administration ¹¹.

Article 22

12. Le délégué a confirmé qu'il est possible de procéder à une modification du système de CSN sans que celle-ci soit liée à une modification du système de protection ou du plan de sécurité. En vertu de l'article 22, § 2, du projet, ces modifications du système de CSN sont soumises à l'agrément de l'Agence selon les modalités prévues au chapitre VI du projet.

Le chapitre VI du projet a toutefois été conçu en partant du principe d'une demande simultanée de l'agrément du système de CSN et des agréments requis en vertu d'autres réglementations pour les installations, organisations et exploitants nucléaires. À cet égard, un lien explicite entre les procédures d'agrément parallèles est établi à plusieurs moments dans le cadre du règlement de la procédure à suivre, de sorte que la portée de ces dispositions est ambiguë dans l'hypothèse où elles seraient appliquées à une demande distincte d'agrément d'une modification du système de CSN ¹².

¹¹ Si les auteurs du projet devaient quand même décider de ne pas organiser de recours administratif, il semble qu'il faudrait reconsidérer également l'article 28, § 9, du projet.

¹² Voir, par exemple, l'article 19, § 3, du projet : « En cas de décision positive de l'Agence, l'approbation du dossier de CSN est délivrée en même temps que l'avis de l'Agence sur le projet de système de protection physique prévu par l'article 8, § 3, de l'AR protection physique ou sur le projet de système générique de sécurité prévu par l'article 9, § 3, l'AR protection physique, selon le cas », ou l'article 19, § 5, du projet : « Le système de CSN est mis en œuvre au plus tard à la fin de l'exécution du projet de système de protection physique ou du projet de système générique de sécurité ».

Les auteurs du projet seraient bien avisés de réexaminer le dispositif en projet sur ce point et de compléter l'article 22, § 2, première phrase, du projet en y apportant les nuances procédurales nécessaires (« La modification du système de CSN est soumise à l'agrément préalable de l'Agence selon les modalités prévues au présent chapitre, *étant entendu que ...* »).

Articles 31 et 32

13. Il y a lieu de permuter l'article d'exécution (article 31 du projet) et la disposition fixant l'entrée en vigueur (article 32 du projet) ¹³.

Observation finale

14. Le projet doit être soumis à un examen supplémentaire sur le plan rédactionnel ¹⁴.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

¹³ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 157, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

¹⁴ Voir, par exemple : « de bepalingen van *zijn* artikel 5, § 4, 8°), lid 2, van dezelfde wet » (sixième alinéa du préambule), « onderverdeeld in *vijf* categorieën » (article 3, § 1^{er}), « artikel 9, § 3 van KB fysieke beveiliging *B* » (article 19, § 3).