



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.664/4
du 10 janvier 2022

advies 70.664/4
van 10 januari 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal 'pour
les opérateurs de services
essentiels du secteur des
transports en ce qui concerne
le transport par voies d'eau
accessibles aux navires
maritimes'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'voor de aanbieders
van essentiële diensten voor de
sector vervoer voor wat betreft
het vervoer over wateren
toegankelijk voor zeeschepen'

Le 9 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'pour les opérateurs de services essentiels du secteur des transports en ce qui concerne le transport par voies d'eau accessibles aux navires maritimes'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 janvier 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Aurore PERCY, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 janvier 2022.

*

Op 9 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'voor de aanbieders van essentiële diensten voor de sector vervoer voor wat betreft het vervoer over wateren toegankelijk voor zeeschepen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Aurore PERCY, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 januari 2022.

*

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 son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

En vertu des articles 22, § 1^{er}, alinéa 2, et 39, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 7 avril 2019 'établissant un cadre pour la sécurité des réseaux et des systèmes d'information d'intérêt général pour la sécurité publique', l'avis de l'autorité sectorielle doit être recueilli. Conformément à l'annexe 1 à l'arrêté royal du 12 juillet 2019 'portant exécution de la loi du 7 avril 2019 établissant un cadre pour la sécurité des réseaux et des systèmes d'information d'intérêt général pour la sécurité publique, ainsi que de la loi du 1^{er} juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques', il s'agit, en ce qui concerne le transport par voies d'eau accessibles aux navires maritimes, du ministre fédéral compétent pour la mobilité maritime, ou par délégation de celui-ci, un membre dirigeant du personnel de son administration.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité préalable, et un nouvel alinéa du préambule sera consacré au visa de cet avis.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications autres que de forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, ces modifications devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU PROJET

MINISTRE PROPOSANT

L'arrêté en projet, qui trouve son fondement dans la loi du 7 avril 2019, relève des compétences du ministre de l'Intérieur.

L'arrêté en projet sera dès lors proposé par le ministre de l'Intérieur, et non le ministre de la Mer du Nord ¹.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, ongles « Technique législative », recommandation n° 41.

PRÉAMBULE

Comme l'a indiqué le délégué du Ministre, les gouvernements régionaux et communautaires et le Centre de crise national du Service public fédéral Intérieur ont été consultés en application de l'article 13, § 3, de la loi du 7 avril 2019 en raison du fait que, dans sa version initiale, l'arrêté en projet tendait à déterminer des critères intersectoriels sur le fondement de cette disposition.

Dès lors que le projet tel que soumis pour avis à la section de législation ne trouve plus de fondement dans l'article 13, § 3, de la loi du 7 avril 2019, les alinéas 2 et 6 seront omis.

DISPOSITIF

Article 1^{er} (nouveau)

Comme l'a confirmé le délégué du Ministre, l'arrêté en projet participe de la transposition de 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'. Il convient d'en faire mention dans le projet, conformément à l'article 25, paragraphe 1, alinéa 3, de cette directive.

Par conséquent, il y a lieu d'insérer dans le projet un article 1^{er} mentionnant que le projet transpose partiellement la directive (UE) 2016/1148 ².

Article 3

1. L'article 22, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 avril 2019 énonce ce qui suit :

« La PSI visée à l'article 21, § 1^{er}, est, jusqu'à preuve du contraire, présumée conforme aux exigences de sécurité, visées à l'article 20, lorsque les mesures de sécurité qu'elle comporte répondent aux exigences de la norme ISO/IEC 27001 ou à une norme nationale, étrangère ou internationale reconnue équivalente par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

Dans son avis donné le 12 janvier 2021, l'organisme belge d'accréditation BELAC énonce, au sujet de l'article 5 du projet, devenu l'article 3, ce qui suit :

« Jullie hebben een mapping bezorgd van de eisen van CIS-controls met de annex A van ISO/IEC 27001. Op basis van deze mapping werd aangegeven dat niet alle elementen van annex A (A5, A15 en A17) door de CIS-controls eisen afgedekt zijn. Voor deze niet afgedekte eisen bestaat er evenwel voldoende overlap met andere eisen van de norm ISO/IEC 27001. In artikel 5 van het ontwerp KB zijn evenwel geen andere elementen aanwezig die de gelijkwaardigheid met de andere elementen van ISO/IEC27001 kunnen aantonen. Bijgevolg moeten we tot de vaststelling komen dat de gelijkwaardigheid van CIScontrols aan de annex A van de ISO/IEC-norm onvolledig is.

² *Ibidem*, formule F 4-1-2-1.

Om te profiteren van het vermoeden van conformiteit, moet de essentiële dienstverlener evenwel voldoen aan de eisen van 'CIS-controles' en de aanvullende eisen van de ISO/IEC 27001-norm ».

Interrogé sur les raisons pour lesquelles l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet dispose que « [l]e CIS controls est équivalent aux exigences de l'annexe A de la norme ISO/CEI 27001 », le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Ingevolge het advies van BELAC werd volgend lid toegevoegd aan artikel 3 : 'Het I.B.B. wordt geacht conform te zijn als de AED de CIS-controls implementeren en de bijkomende vereisten die verband houden met management en organisatie van het beveiligingsinformatiesysteem zoals voorzien in de norm ISO/IEC 27001.' Deze toevoeging werd afgetoetst met BELAC en in orde bevonden ».

L'article 3, alinéa 1^{er}, du projet gagnerait toutefois à être revu afin qu'il ne puisse être compris en ce sens que le CIS Controls serait, à lui seul, équivalent aux exigences de l'annexe A de la norme ISO/CEI 27001.

2. À l'alinéa 2, l'acronyme « OSE » sera remplacé par les mots « opérateurs de services essentiels ».

3. Au même alinéa, les mots « les exigences supplémentaires liées à la gestion et à l'organisation du système de management de la sécurité de l'information prévu dans la norme ISO/CEI 27001 » seront remplacés par l'indication des dispositions précises de la norme ISO/CEI 27001 qui doivent être respectées pour que la P.S.I. soit présumée conforme.

Article 4

1. De l'accord du délégué du Ministre, afin de respecter la terminologie utilisée à l'article 39, § 2, de la loi du 7 avril 2019, il y a lieu d'utiliser, dans la version française, les mots « agrément » et « agréé », et non les mots « reconnaissance » et « reconnu ».

2. Comme le confirme le délégué du Ministre, les mots « jugée équivalente dans le cadre de la loi du 7 avril 2019 » visent la reconnaissance par le Roi, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, prévue à l'article 22, § 1^{er}, de la loi du 7 avril 2019.

En conséquence, les mots « dans le cadre de la loi du 7 avril 2019 » seront remplacés par les mots « en application de l'article 22, § 1^{er}, de la loi du 7 avril 2019 établissant un cadre pour la sécurité des réseaux et des systèmes d'information d'intérêt général pour la sécurité publique ».

3. Interrogé sur le point de savoir si le ministre dispose d'une marge d'appréciation lorsqu'il délivre l'agrément en application de l'article 4, alinéa 2, le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Nee als de instelling aan de voorwaarde voldoet dan gaat de Minister over tot erkenning ».

L'alinéa 2 sera dès lors revu afin de remplacer les mots « peut procéder à » par le mot « octroie ».

4. Il convient de rassembler dans un même article les éléments qui ont un rapport logique direct entre eux et de placer dans des articles distincts les éléments qui sont sans rapport logique direct entre eux ³.

Comme en a convenu le délégué du Ministre, les alinéas 4 à 6 gagneraient à figurer dans un article distinct, dès lors qu'ils n'ont pas trait à l'agrément des organismes d'évaluation de la conformité.

Article 5

Les personnes qui peuvent être chargées de l'exécution d'un arrêté sont les ministres compétents pour agir dans la matière régie par cet arrêté.

Au moment de la prise de l'arrêté, il y a donc une correspondance entre l'indication des personnes chargées de l'exécution d'un arrêté et l'indication des personnes qui proposent et contresignent ce même arrêté ⁴.

Par conséquent, il convient de mentionner le ministre de l'Intérieur, en lieu et place du ministre de la Mer du Nord, comme ministre chargé de l'exécution de l'arrêté.

*

³ *Ibidem*, recommandation n° 48.

⁴ *Ibidem*, recommandation n° 166.

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 overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Krachtens de artikelen 22, § 1, tweede lid, en 39, §§ 1 en 2, van de wet van 7 april 2019 'tot vaststelling van een kader voor de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen van algemeen belang voor de openbare veiligheid' dient het advies van de sectorale overheid ingewonnen te worden. Overeenkomstig bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 12 juli 2019 'tot uitvoering van de wet van 7 april 2019 tot vaststelling van een kader voor de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen van algemeen belang voor de openbare veiligheid, en van de wet van 1 juli 2011 betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuren' is die sectorale overheid, wat het vervoer over wateren toegankelijk voor zeeschepen betreft, de federale Minister bevoegd voor Maritieme Mobiliteit of, bij delegatie door deze laatste, een leidend personeelslid van zijn/haar administratie.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit voorafgaand vormvereiste vervuld wordt, waarna in een nieuw lid van de aanhef naar dat advies verwezen moet worden.

Indien het vervullen van dat vormvereiste aanleiding zou geven tot andere dan louter vormelijke wijzigingen of dan wijzigingen die niet voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, zouden die wijzigingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd moeten worden, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

VOORDRAGENDE MINISTER

Het ontworpen besluit, dat zijn rechtsgrond vindt in de wet van 7 april 2019, valt onder de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken.

Het ontworpen besluit dient derhalve voorgedragen te worden door de minister van Binnenlandse Zaken en niet door de minister van Noordzee.¹

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 41.

AANHEF

Zoals de gemachtigde van de minister te kennen gegeven heeft, zijn de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten en het Nationaal Crisiscentrum van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken geraadpleegd met toepassing van artikel 13, § 3, van de wet van 7 april 2019 wegens het feit dat het ontworpen besluit er in zijn oorspronkelijke redactie toe strekte intersectorale criteria vast te stellen op grond van die bepaling.

Aangezien het ontwerp zoals het om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd is, geen rechtsgrond meer ontleent aan artikel 13, § 3, van de wet van 7 april 2019, dienen het tweede en het zesde lid van de aanhef te vervallen.

DISPOSITIEF

Artikel 1 (nieuw)

Zoals de gemachtigde van de minister bevestigd heeft, draagt het ontworpen besluit bij tot de 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’. Daarvan dient melding gemaakt te worden in het ontwerp overeenkomstig artikel 25, lid 1, derde alinea, van die richtlijn.

Bijgevolg dient in het ontwerp een artikel 1 ingevoegd te worden waarin vermeld wordt dat het ontwerp voorziet in de gedeeltelijk omzetting van richtlijn (EU) 2016/1148.²

Artikel 3

1. Artikel 22, § 1, eerste lid, van de wet van 7 april 2019 bepaalt het volgende:

“Het I.B.B. bedoeld in artikel 21, § 1, wordt tot bewijs van het tegendeel geacht conform te zijn met de beveiligingseisen bedoeld in artikel 20, indien de beveiligingsmaatregelen die het invoert voldoen aan de eisen van de norm ISO/IEC 27001 of aan een nationale, buitenlandse of internationale norm die door de Koning als gelijkwaardig wordt erkend, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.”

² *Ibidem*, formule F 4-1-2-1.

De Belgische Accreditatie-instelling (BELAC) stelt in haar advies van 12 januari 2021, met betrekking tot artikel 5 van het ontwerp, dat artikel 3 geworden is, het volgende:

“Jullie hebben een mapping bezorgd van de eisen van CIS-controls met de annex A van ISO/IEC 27001. Op basis van deze mapping werd aangegeven dat niet alle elementen van annex A (A5, A15 en A17) door de CIS-controls eisen afgedekt zijn. Voor deze niet afgedekte eisen bestaat er evenwel voldoende overlap met andere eisen van de norm ISO/IEC 27001. In artikel 5 van het ontwerp KB zijn evenwel geen andere elementen aanwezig die de gelijkwaardigheid met de andere elementen van ISO/IEC27001 kunnen aantonen. Bijgevolg moeten we tot de vaststelling komen dat de gelijkwaardigheid van CIScontrols aan de annex A van de ISO/IEC-norm onvolledig is.

Om te profiteren van het vermoeden van conformiteit, moet de essentiële dienstverlener evenwel voldoen aan de eisen van ‘CIS-controles’ en de aanvullende eisen van de ISO/IEC 27001-norm.”

Naar aanleiding van de vraag waarom in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp, bepaald wordt dat “[d]e CIS-controls (...) gelijkwaardig [is] met de vereisten van annex A van de norm ISO/IEC 27001”, heeft de gemachtigde van de minister het volgende te kennen gegeven:

“Ingevolge het advies van BELAC werd volgend lid toegevoegd aan artikel 3 : ‘Het I.B.B. wordt geacht conform te zijn als de AED de CIS-controls implementeren en de bijkomende vereisten die verband houden met management en organisatie van het beveiligingsinformatiesysteem zoals voorzien in de norm ISO/IEC 27001’. Deze toevoeging werd afgetoetst met BELAC en in orde bevonden.”

Het verdient evenwel aanbeveling om artikel 3, eerste lid, van het ontwerp aldus te herzien dat het niet in die zin begrepen wordt dat de CIS-controls als enige gelijkwaardig zou zijn met de vereisten van annex A van de norm ISO/IEC 27001.

2. In het tweede lid dient het letterwoord “AED” vervangen te worden door de woorden “aanbieders van essentiële diensten”.

3. In hetzelfde lid dienen de woorden “de bijkomende vereisten die verband houden met management en organisatie van het beveiligingsinformatiesysteem zoals voorzien in de norm ISO/IEC 27001” vervangen te worden door de vermelding van de precieze bepalingen van de norm ISO/IEC 27001 die in acht genomen moeten worden opdat het I.B.B. conform kan worden geacht.

Artikel 4

1. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat, teneinde de terminologie in acht te nemen die in artikel 39, § 2, van de wet van 7 april 2019 gebezigd wordt, in de Franse tekst de woorden “agrément” en “agrée” gebezigd moeten worden en niet “reconnaissance” en “reconnu”.

2. De gemachtigde van de minister heeft bevestigd dat de woorden “een gelijkwaardig geachte norm in het kader van de wet van 7 april 2019” betrekking hebben op de erkenning van de norm door de Koning, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, waarvan in artikel 22, § 1, van de wet van 7 april 2019 sprake is.

Bijgevolg dienen de woorden “in het kader van de wet van 7 april 2019” vervangen te worden door de woorden “met toepassing van artikel 22, § 1, van de wet van 7 april 2019 tot vaststelling van een kader voor de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen van algemeen belang voor de openbare veiligheid”.

3. Naar aanleiding van de vraag of de minister over een beoordelingsbevoegdheid beschikt wanneer hij de erkenning verleent met toepassing van artikel 4, tweede lid, heeft de gemachtigde van de minister het volgende te kennen gegeven:

“Nee als de instelling aan de voorwaarde voldoet dan gaat de Minister over tot erkenning.”

Het tweede lid dient derhalve aldus herzien te worden dat de woorden “kan overgaan tot erkenning” vervangen worden door de woorden “verleent de erkenning”.

4. Zaken die een rechtstreeks en logisch verband met elkaar hebben, dienen in één artikel samengebracht te worden en zaken die dat niet hebben, dienen in afzonderlijke artikelen te worden geplaatst.³

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat het vierde tot het zesde lid beter in een afzonderlijk artikel opgenomen worden, aangezien ze geen betrekking hebben op de erkenning van instellingen voor de conformiteitsbeoordeling.

Artikel 5

De personen die belast kunnen worden met de uitvoering van een besluit zijn de ministers die bevoegd zijn om op te treden in de bij dat besluit geregelde aangelegenheid.

Op het tijdstip dat het besluit wordt uitgevaardigd, stemt de vermelding van de personen belast met de uitvoering van een besluit dus overeen met de vermelding van de personen die datzelfde besluit voordragen en medeondertekenen.⁴

³*Ibidem*, aanbeveling 48.

⁴ *Ibidem*, aanbeveling 166.

Bijgevolg dient in plaats van de minister van Noordzee de minister van Binnenlandse Zaken vermeld te worden als minister belast met de uitvoering van dit besluit.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET