

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

9 oktober 2025

WETSONTWERP

**betreffende de weerbaarheid
van kritieke entiteiten**

**Advies van de Raad van State
Nr. 78.262/2 van 2 oktober 2025**

Zie:

Doc 56 **1002/ (2024/2025)**:

001: Wetsontwerp.

002: Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

9 octobre 2025

PROJET DE LOI

**relatif à la résilience
des entités critiques**

**Avis du Conseil d'État
N° 78.262/2 du 2 octobre 2025**

Voir:

Doc 56 **1002/ (2024/2025)**:

001: Projet de loi.

002: Amendements.

02195

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 78.262/2 VAN 2 OKTOBER 2025**

Op 26 september 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen op een wetsontwerp 'betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten', ingediend door Mevr. Catherine DELCOURT c.s. (*Parl. St.*, Kamer, 2024-2025, nr. 56-1002/002).

De amendementen zijn door de tweede kamer onderzocht op 1 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Philippe DE BRUYCKER, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur, en Benoît LAGASSE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 oktober 2025.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

"Wat de motivering van de spoedeisendheid betreft, wordt erop gewezen dat:

– de omzetting in Belgisch recht van de Richtlijn (EU) 2022/2557 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten en tot intrekking van de Richtlijn 2008/114/EG (hierna de 'CER-Richtlijn'), diende te gebeuren tegen 17 oktober 2024. Deze omzetting kon nog niet gebeuren omwille van de volgende redenen:

(1) de complexiteit van de Richtlijn die uitgebreide bespreking en brede consensus overheen meerdere overheden en sectoren vereiste;

(2) het moeizame politieke en administratieve proces tijdens een verkiezingsjaar, een periode van lopende zaken en de transitie naar een nieuwe regering/meerderheid;

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 78.262/2 DU 2 OCTOBRE 2025**

Le 26 septembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables sur des amendements à un projet de loi 'relatif à la résilience des entités critiques', déposés par Mme Catherine DELCOURT et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-1002/002).

Les amendements ont été examinés par la deuxième chambre le 1^{er} octobre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur, et Benoît LAGASSE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 octobre 2025.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes:

"En ce qui concerne la justification de l'urgence, il convient de noter:

– que la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE (ci-après la 'directive REC') devait être transposée en droit belge pour le 17 octobre 2024. Cette transposition n'a pas encore pu être réalisée pour les raisons suivantes:

(1) la complexité de la directive, qui nécessitait une discussion approfondie et un large consensus à l'échelon de plusieurs niveaux de pouvoir et secteurs;

(2) le processus politique et administratif difficile à mettre en œuvre durant une année électorale, une période d'affaires courantes et la transition vers un nouveau gouvernement/une nouvelle majorité;

(3) de nood aan een aantal vormelijke en legistieke aanpassingen met het oog op een correcte indiening en tekst van het voorontwerp.

– in de praktijk er reeds sprake is van een gedeeltelijke omzetting van de CER-Richtlijn, ingevolge de bredere benadering die reeds opgenomen was in de bestaande wet van 1 juli 2011 betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuur. Dit vormt evenwel geen garantie dat de Europese Commissie niet doorzet met de reeds tegen België opgestarte inbreukprocedure wegens de laattijdige omzetting, wat zou leiden tot sancties voor ons land indien geen verdere blijk van aanstaande volledige omzetting kan worden gegeven.

– het wetsontwerp de dwingende termijnen van de CER-Richtlijn herneemt wat de praktische uitvoering ervan betreft. De eerste aflopende termijn ligt reeds op 17 januari 2026. Vooraf moeten er nog uitvoeringsbesluiten, zoals ter aanwijzing van de sectorale overheden, worden goedgekeurd door de Ministerraad. Deze kunnen pas worden behandeld en gefinaliseerd na de stemming over het wetsontwerp. Ook bij die uitvoeringsbesluiten zullen nog adviezen van de Raad van State vereist zijn, waarop mogelijk een goedkeuring in tweede lezing door de Ministerraad moet volgen. Dit alles maakt de resterende tijd voor de betrokken overheden om de werkzaamheden uit te voeren en de verplichtingen na te komen, extreem kort, en bovendien volgen er na januari 2026 al snel navolgende dwingende termijnen, ook naar particulieren toe.

– de uitvoering van de beoogde CER-Wet idealiter zo veel mogelijk parallel loopt met de uitvoering 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 ('NIS 2'), die in werking trad op 18 oktober 2024, teneinde incoherenties bij de uitvoering en de handhaving te vermijden. Voor al deze elementen is het essentieel om zo snel mogelijk de rechtsbasis en de rechtszekerheid voor de onderhorigen te garanderen, om te vermijden dat zowel publieke als private actoren met directe verantwoordelijkheden en opdrachten in een veiligheidscontext binnen een juridisch vacuüm zouden moeten opereren."

ONTVANKELIJKHEID

Door een bijzondere motivering te eisen voor de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen, heeft de wetgever ernaar gestreefd dat alleen in uitzonderlijke gevallen wordt verzocht om binnen die uiterst korte termijn advies uit te brengen. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973 (advies mee te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom op het ogenblik van de adviesaanvraag

(3) la nécessité d'apporter certaines modifications formelles et légistiques en vue de permettre un dépôt et un texte d'avant-projet corrects.

– qu'en pratique, il est déjà question d'une transposition partielle de la directive REC étant donné l'approche plus large déjà incluse dans la loi existante du 1^{er} juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques. Cela ne garantit cependant pas que la Commission européenne ne poursuivra pas sa procédure d'infraction pour transposition tardive, déjà engagée contre la Belgique, qui entraînerait des sanctions à l'égard de notre pays en l'absence d'éléments nouveaux indiquant qu'une transposition complète devrait intervenir sous peu.

– que le projet de loi reprend les délais contraignants de la directive REC en ce qui concerne sa mise en œuvre pratique. La première date butoir est déjà fixée au 17 janvier 2026. Au préalable, des arrêtés d'exécution, notamment pour la désignation des autorités sectorielles, doivent encore être approuvés par le Conseil des ministres. Ces arrêtés ne pourront être examinés et finalisés qu'après le vote sur le projet de loi. Ces arrêtés d'exécution nécessiteront également des avis du Conseil d'État, qui devront éventuellement être suivis d'une approbation en deuxième lecture au Conseil des ministres. Il résulte de ces différents éléments que le temps résiduel dont disposent les pouvoirs concernés pour accomplir ces travaux et respecter les obligations est extrêmement court. Par ailleurs, d'autres délais contraignants suivront rapidement au mois de janvier 2026, y compris pour les particuliers.

– qu'idéalement, l'exécution de la loi REC à venir devra être aussi parallèle que possible à l'exécution 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 ('SRI 2'), qui est entrée en vigueur le 18 octobre 2024, dans le but d'éviter toute incohérence en matière d'exécution et de contrôle. Pour toutes ces raisons, il est essentiel de garantir aussi rapidement que possible une base et une sécurité juridiques aux parties concernées, pour éviter que des acteurs tant publics que privés ayant des responsabilités et des missions directes dans un contexte de sécurité doivent opérer dans un vide juridique".

RECEVABILITÉ

En exigeant que les demandes d'avis assorties d'un délai de cinq jours ouvrables soient "spécialement motivées", le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, de communication de l'avis ne soit sollicité que dans des cas exceptionnels. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables), et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure

geen beroep gedaan kon worden op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die gecoördineerde wetten (advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen).¹

In de adviesaanvraag wordt gesteld dat de termijn voor de omzetting van richtlijn 2022/2557 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 'betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten en tot intrekking van Richtlijn 2008/114/EG van de Raad' (hierna: de "CER-richtlijn"), waarvan *in casu* de omzetting beoogd wordt, sinds 17 oktober 2024 verstreken is.

In dat verband zegt de vaste adviespraktijk van de afdeling Wetgeving dat het verstrijken van de omzettingstermijn van een richtlijn op zich geen spoedeisend geval is dat rechtvaardigt dat de afdeling Wetgeving wordt verzocht om een advies binnen vijf werkdagen in plaats van dertig dagen, maar dat concrete omstandigheden moeten worden aangevoerd ter staving van de spoedeisendheid.²

Om aan dat vereiste tegemoet te komen, is het niet voldoende eenvoudigweg te stellen dat er een inbreukprocedure opgestart is.

De elementen die de adviesaanvrager aanvoert, in het bijzonder betreffende het feit dat de uitvoering van de CER-richtlijn idealiter "zo veel mogelijk parallel" moet lopen met die 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', dienen bovendien in werkelijkheid om de noodzaak aan te tonen die volgens hem geboden is om de tekst die bij de amendementen gewijzigd wordt, en dus ook die amendementen zelf, snel aan te nemen.

Volgens de vaste adviespraktijk rechtvaardigt de door de steller gepercipieerde noodzaak om een wetgevende tekst aan te nemen of te wijzigen en om dat snel te doen, op zich echter niet dat een beroep gedaan wordt op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, in plaats van op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die gecoördineerde wetten.³

Wat betreft meer in het bijzonder hetgeen ter motivering wordt aangevoerd in verband met dwingende termijnen die voortvloeien uit de CER-richtlijn en die zouden voorschrijven dat tegen 17 januari 2026 bepaalde besluiten vastgesteld worden ter uitvoering van het wetsontwerp dat bij de amendementen

visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de ces lois coordonnées (avis à communiquer dans un délai de trente jours)¹.

La demande d'avis fait état du dépassement du délai de transposition de la directive 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 'sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil' (ci-après: la "directive CER"), dont la transposition est ici envisagée et qui expirait le 17 octobre 2024.

À cet égard, la jurisprudence constante de la section de législation est en ce sens que l'expiration du délai de transposition d'une directive ne justifie pas à elle seule l'urgence à solliciter l'avis de la section de législation dans un délai de cinq jours ouvrables plutôt que dans le délai de trente jours, mais que des circonstances concrètes démontrant l'urgence doivent être avancées².

Le seul fait d'indiquer qu'une procédure en infraction est engagée ne permet pas de rencontrer cette exigence.

En outre, les éléments avancés par le demandeur d'avis, en particulier ceux concernant le fait que l'exécution de la directive CER doit idéalement avoir lieu de manière aussi "parallèle que possible" avec l'exécution 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', tendent en réalité à démontrer la nécessité, de son point de vue, qu'il y aurait à adopter rapidement le texte que les amendements entendent modifier et donc également ceux-ci.

Or, il est de jurisprudence constante que la nécessité, du point de vue de son auteur, qu'il y aurait à adopter ou à modifier un texte législatif et à y procéder rapidement ne justifie pas, à elle seule, un recours à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, plutôt qu'à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de ces lois coordonnées³.

En ce qui concerne plus particulièrement les éléments de la motivation relatifs à des délais contraignants issus de la directive CER qui imposeraient l'adoption pour la date du 17 janvier 2026 de certains arrêtés d'exécution du projet de loi faisant l'objet des amendements, à supposer que cette

¹ Zie onder meer advies 76.007/4 van 2 april 2024 over een voorstel van decreet van de Waalse regering "modifiant le décret du 14 décembre 2023 modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales", *Parl. St. W. Parl.* 2023-24, nr. 1645/2, 2-3.

² Zie onder meer advies 76.021/4 van 2 april 2024 over een voorontwerp van decreet "relatif aux exigences en matière d'accessibilité des livres numériques".

³ Zie onder meer advies 76.007/4.

¹ Voir notamment l'avis 76.007/4 donné le 2 avril 2024 sur une proposition de décret de la Région wallonne "modifiant le décret du 14 décembre 2023 modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales", *Doc. parl., Parl. w.*, 2023-2024, n° 1645/2, pp. 2-3.

² Voir notamment l'avis 76.021/4 donné le 2 avril 2024 sur un avant-projet de décret "relatif aux exigences en matière d'accessibilité des livres numériques".

³ Voir notamment l'avis 76.007/4.

wordt gewijzigd, ziet de afdeling Wetgeving, in de veronderstelling dat die noodzaak vaststaat⁴ en rekening houdend met het moment waarop ze nu geadieerd wordt en met de voortgang van het onderzoek van dat ontwerp in de Kamer van volksvertegenwoordigers, niet in wat zou verhinderen dat wordt verzocht om een advies binnen dertig dagen in plaats van binnen de korte termijn van vijf werkdagen, wetende dat het nog altijd mogelijk is om, indien nodig en als de aangevoerde motivering dat mogelijk maakt, over de besluiten in kwestie een advies binnen vijf werkdagen te vragen zodra het wetsontwerp is aangenomen.⁵

De adviesaanvraag is bijgevolg onontvankelijk.

De griffier,

Béatrice DRAPIER FACCO

De voorzitter,

Patrick RONVAUX

nécessité soit établie⁴, la section de législation n'aperçoit pas, compte tenu du moment où elle est actuellement saisie et du degré d'avancement de l'examen de ce projet devant la Chambre des représentants, ce qui empêcherait de solliciter son avis dans le délai de trente jours plutôt que dans le bref délai de cinq jours ouvrables, sachant qu'il sera toujours possible, le cas échéant et si la motivation avancée le permet, de demander un avis sur les arrêtés concernés en cinq jours ouvrables, une fois le projet de loi adopté⁵.

La demande d'avis est par conséquent irrecevable.

Le greffier,

Béatrice DRAPIER FACCO

Le président,

Patrick RONVAUX

⁴ In de motivering van de spoedeisendheid wordt immers niet uiteengezet hoe de precieze verplichtingen die de Belgische staat met toepassing van de artikelen 4 en 5 van de CER-richtlijn ten laatste op 17 januari 2026 moet nakomen, concreet verband zouden houden met de daartoe vereiste vaststelling van besluiten ter uitvoering van het wetsontwerp, en dit met name in een context waarin, zoals de adviesaanvrager opmerkt, de wet van 1 juli 2011 die hij aanhaalt reeds een effectief juridisch kader schept voor de "gedeeltelijke omzetting" van de CER-richtlijn en dus in voorkomend geval nu al kan worden uitgevoerd binnen de grenzen die ze vaststelt.

⁵ De afdeling Wetgeving onderzoekt in het kader van deze adviesaanvraag niet of het nodig is dat koninklijke besluiten vastgesteld worden om tegemoet te komen aan de verplichtingen die aan de Belgische staat tegen 17 januari 2026 worden opgelegd, noch *a fortiori* of die besluiten, gelet op hun verordenende aard, haar al dan niet moeten worden voorgelegd.

⁴ La motivation de l'urgence n'expose en effet pas quel lien concret il y a lieu de faire entre les obligations précises que l'État belge doit accomplir au plus tard pour le 17 janvier 2026 en application des articles 4 et 5 de la directive CER et la nécessaire adoption d'arrêtés d'exécution du projet de loi qui serait requise à cet effet, et ce, particulièrement dans un contexte où, comme le relève le demandeur d'avis, la loi du 1^{er} juillet 2011 qu'il cite procure déjà un cadre juridique effectif contribuant à la "transposition partielle" de la directive CER, à laquelle il peut donc dans les limites de cette loi être le cas échéant procuré exécution dès maintenant.

⁵ La section de législation n'examine pas dans le cadre de la présente demande d'avis s'il est nécessaire que des arrêtés royaux soient adoptés pour se conformer aux obligations imposées à l'État belge pour le 17 janvier 2026 ni *a fortiori* s'ils seront de ceux qui doivent ou non lui être soumis compte tenu de leur caractère réglementaire.