

Avis sur la proposition de loi portant modification de la loi du 1er juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques

18 décembre 2024.

Synergrid et ses membres souhaitent remercier la commission de l'Énergie, de l'Environnement et du Climat de la Chambre des représentants de solliciter son avis sur la proposition de loi portant modification de la loi du 1er juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques et de son arrêté d'exécution, visant à améliorer la disponibilité et la continuité du fonctionnement des infrastructures critiques dans le secteur de l'énergie, sous-secteur de l'électricité (DOC 56 0213/001).

C'est en effet avec beaucoup d'intérêt que plusieurs gestionnaires de réseau de transport et de distribution de gaz et d'électricité membres de Synergrid ont pris connaissance de cette proposition et ont manifesté leur préoccupation quant à l'impact opérationnel et administratif de cette proposition sur nos activités ainsi que de ses interactions avec l'ensemble des réglementations existantes. La sécurité et la protection des infrastructures sont au cœur du métier des gestionnaires de réseau. C'est dans ce cadre que les gestionnaires de réseau sont très impliqués dans le suivi et la mise en place de différentes législations (e.g. CER, EPCIP, ...) en interactions avec différentes autorités compétentes (e.g. SPF Économie, Centre de crise national, FANC, ...).

En tant que gestionnaires de réseau, nous sommes pleinement conscients du contexte géopolitique actuel et des menaces qui y règnent pour les infrastructures critiques et l'approvisionnement énergétique de l'État belge. Les développements actuels en matière de menaces physiques et cyber sont un point important pour tous les gestionnaires de réseau. La sécurité de l'infrastructure critique et la garantie de l'approvisionnement énergétique sont des priorités absolues. C'est aussi dans ce contexte que l'Union européenne publie des directives et des règlements afin de garantir la sécurité et l'autonomie sur le plan énergétique de l'Europe. En tant que gestionnaires de réseau, nous satisfaisons déjà à bon nombre de réglementations et nous en prévoyons encore un grand nombre de nouvelles dans les mois et années à venir (CER, CRA, loi sur l'IA, etc.).

À l'heure actuelle, les gestionnaires de réseau sont responsables de l'exploitation d'infrastructures critiques en vertu de la loi EPCIP (European Programme for Critical Infrastructure Protection). L'autorité sectorielle est par ailleurs compétente pour établir la liste de toutes les infrastructures nationales critiques. En outre, les gestionnaires de réseau sont identifiés dans la loi SRI 2 comme entités critiques dans le cadre de la sécurité des réseaux et des systèmes d'information.

La proposition de loi fait rentrer les installations nucléaires dans le périmètre des infrastructures critiques avec tout un ensemble de nouvelles procédures applicables. Ce sont ces nouvelles procédures qui, si elles devaient s'appliquer aux gestionnaires de réseau, sont au cœur de nos préoccupations.

Très concrètement, les préoccupations des gestionnaires de réseau sont les suivantes :

- 1- Ils s'interrogent sur la pertinence de modifier de modifier une loi (loi du 1er juillet 2011) transposant une directive européenne (2008/114/CE), qui doit être abrogée.
- 2- Les gestionnaires de réseaux soulignent l'accumulation de législations autour de la résilience et appellent à la cohérence.
- 3- L'impact sur leurs opérations de tous les éléments du projet de loi énumérés à l'annexe 2
- 4- Le projet de loi ne renforce pas la sécurité d'approvisionnement

1- Les gestionnaires de réseaux s'interrogent sur la pertinence de modifier une loi (loi du 1^{er} juillet 2011) transposant une Directive européenne (2008/114/CE) qui doit être abrogée.

La loi du 1^{er} juillet 2011 transpose la Directive européenne (2008/114/CE). La Directive européenne 2008/114/CE est remplacée par la nouvelle directive européenne 2022/2557/CE (directive CER pour « Critical Entities Resilience »). Une nouvelle loi doit transposer cette directive. Il nous semble dès lors peu pertinent de modifier une loi qui doit être abrogée. Le délai de transposition de la directive est déjà expiré (14 octobre 2024).

Nous souhaitons exprimer notre inquiétude quant à l'efficacité et au timing de la proposition de loi dans le cadre de la transposition prochaine de la Directive CER. De plus, la Directive CER, combinée aux directives EPCIP et SRI 2 ainsi qu'à d'autres législations, est déjà synonyme de mesures de sécurité très strictes pour les infrastructures critiques et, plus largement, l'ensemble de l'entité critique. Il est donc aussi important que cette Directive soit transposée au plus vite afin d'appliquer effectivement ses mesures renforcées et ainsi être aligné avec l'Union européenne.

2- Les gestionnaires de réseaux attirent l'attention sur l'accumulation législative autour des questions de résilience et appellent à une cohérence :

En premier lieu, comme mentionné plus haut, il y a déjà une série de réglementations qui garantissent la sécurité des infrastructures critiques. La loi EPCIP (loi relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques) vise la protection des infrastructures critiques. Ces mesures de sécurité, registres de mesures, exercices relatifs aux infrastructures critiques et leur communication à l'autorité sectorielle sont déjà prévus dans la loi.

Les fournisseurs d'infrastructures critiques doivent déjà collaborer à tout moment avec l'autorité sectorielle et garantir l'échange d'informations relatives à la sécurité et à la protection de l'infrastructure critique. De plus, chaque fournisseur est soumis à l'inspection de l'autorité sectorielle.

Par ailleurs, une transposition de la Directive CER est attendue, qui vise à accroître la résilience des infrastructures critiques. Les moyens utilisés pour ce faire : analyses des risques lors desquelles des scénarios possibles sont identifiés avec des menaces potentielles visant à perturber l'infrastructure critique, inventaire des mesures internes permanentes et réalisation d'exercices dont nous faisons rapport à l'autorité sectorielle, etc.

De plus, la Directive CER stipule que dans le plan de sécurité, rédigé par l'exploitant, les éléments suivants sont actualisés : chaque mise en service ou remise en service d'une infrastructure critique, remplacement d'éléments existants de l'infrastructure critique et intégration de nouveaux éléments à l'infrastructure critique. Elle spécifie également que cette actualisation est immédiatement communiquée à l'autorité sectorielle.

Dans le cadre de la Directive CER, il est important de garder les principes suivants à l'esprit lors de la transposition :

- 1- Lourdeur administrative et charge réglementaire accrue
- 2- Gains d'efficacité en matière de coûts, de temps et de moyens
- 3- Principe de proportionnalité

La proposition de loi introduite en vue de la sécurité des infrastructures critiques dans le secteur de l'énergie contribue uniquement à l'augmentation de la lourdeur administrative, à une utilisation inefficace du temps et des moyens (financiers) et ne correspond pas au principe de proportionnalité : les moyens mis en œuvre ne sont pas proportionnels au résultat. Par ailleurs, assurer la sécurité des infrastructures critiques en remettant en cause et en obligeant leur maintien en activité et leur exploitation ne nous semble pas opportun. En matière de sécurité des infrastructures critiques, l'objectif premier est que la légalisation mette l'accent sur la sécurité et la protection et pas sur la poursuite ou non des activités. La proposition de loi fournit des procédures et une lourdeur administrative pour atteindre des objectifs de sécurité, mais ces procédures ne veilleront pas davantage à une sécurité accrue.

La proposition de loi est en contradiction avec la loi du 12 juillet 2022 « provisions démantèlement centrales nucléaires ». De plus, les infrastructures nucléaires ne devraient pas relever du périmètre de la réglementation relative aux infrastructures critiques, des directives EPCIP et de la nouvelle directive CER qui excluent explicitement les installations nucléaires étant donné que leur fonctionnement est réglementé par la législation Euratom, qui est déjà fortement développée et constitue un cadre pour les activités de démantèlement nucléaire. Comme déjà mentionné, la Directive CER doit encore être transposée, l'avant-projet tient compte de la directive et exclut les installations nucléaires du périmètre.

De plus, nous souhaitons aussi attirer l'attention sur la Directive SRI 2, récemment transposée dans la législation belge (18 octobre 2024). Cette législation assure la sécurité des systèmes d'information et de communication des entités critiques. La résilience des infrastructures critiques n'est donc pas uniquement assurée sur le plan physique mais aussi grâce à la cybersécurité. Pour ce faire, les entités critiques doivent aussi se charger d'une série de mesures de sécurité, d'audits et de rapports ainsi que d'échanges d'informations avec l'autorité sectorielle et le CCB. Nous souhaitons ainsi montrer que la proposition de loi va à peine contribuer à la sécurité des infrastructures critiques étant donné qu'elle est déjà assurée de toutes les manières possibles.

3- Les gestionnaires de réseaux s'inquiètent de l'impact potentiel sur leurs opérations de l'ensemble des éléments mentionnés dans l'annexe 2 de la proposition de loi (« Procédure applicable pour la révocation du statut d'infrastructure critique »).

Seule la partie B1 fait explicitement référence aux installations nucléaires, pour les autres parties (B2 à B8) il n'est pas clair que ces éléments ne s'appliquent pas aux gestionnaires de réseau. En reprenant le projet de loi nous avons listé pas moins de 13 avis de/du :

1. la Banque Nationale de Belgique,
2. Bureau Fédéral du Plan,
3. Conseil Central de l'Économie,
4. la Direction Générale Énergie du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie,
5. Gestionnaire du réseau de transport d'électricité,
6. la CREG (Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz);
7. Sciensano,
8. l'AFSCA (Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire),
9. Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement,
10. Service public fédéral Sécurité sociale;
11. la Direction Générale Environnement du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement,
12. CFDD (Conseil Fédéral de Développement Durable);
13. communes concernées;

A cela s'ajoutent différentes études et consultations :

14. le résultat d'une étude mesurant qualitativement et quantitativement la confiance de la population concernant une révocation du statut de l'infrastructure critique concernée;
15. le résultat de la consultation de l'OCAM (Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace) et de la DGCC (Direction Générale Centre de Crise);
16. le résultat de la concertation avec les Régions concernées.

Les directives EPCIP et CER s'appliquent à plusieurs secteurs et ne se limitent pas à celui de l'énergie. Cela semble donc aussi discriminatoire de créer uniquement dans le secteur de l'énergie une obligation spécifique de demande préalable pour l'arrêt des activités, alors que cela ne s'applique pas de la même manière dans d'autres secteurs. Cela peut créer un traitement inégal entre les différents secteurs et contredire l'objectif d'une approche harmonisée au niveau européen.

L'application d'une telle procédure entraînerait une lourdeur administrative conséquente, un coût certain et des délais. Il nous semble donc important d'alerter le législateur sur la lourdeur d'une telle procédure et la valeur ajoutée de certains avis/études/consultations.

4- Le projet de loi ne renforce pas la sécurité d'approvisionnement

La proposition de loi indique que la procédure que l'exploitant doit suivre pour l'arrêt, le démantèlement ou la mise hors service d'une infrastructure critique doit être contrôlée dans le cadre de la sécurité d'approvisionnement et des conséquences potentiellement néfastes pour la santé, l'économie, l'environnement et la confiance de la population ainsi que la vie quotidienne. Aucun gestionnaire de réseau ne va fermer une infrastructure critique si cela devait avoir des conséquences négatives pour l'ensemble de la communauté.

La loi Électricité contient un grand nombre d'articles qui garantissent que la sécurité d'approvisionnement soit suffisamment surveillée, suivie et assurée, notamment par les autorités fédérales. Nous considérons donc que la proposition de loi et la lourdeur administrative additionnelle ne contribueront pas à la sécurité d'approvisionnement mais uniquement à augmenter la lourdeur administrative.

Conclusion

Il nous semble souhaitable que le législateur se consacre à la transposition de la directive CER (pour laquelle le premier délai de transposition est déjà expiré), plutôt qu'à l'adaptation de la législation EPCIP qui sera bientôt abrogée.

L'objectif primaire de la directive EPCIP, et de la future directive CER, est la protection et la sécurité des infrastructures critiques, par exemple contre les menaces comme le terrorisme, le vandalisme ou le sabotage. La priorité va à la sécurité et à la protection. Il n'est pas souhaitable de l'étendre à la sécurité d'approvisionnement, un sujet déjà traité dans la loi Électricité et à distinguer du maintien en activité de l'infrastructure critique.

Contact : François Boisseleau – francois.boisseleau@synergrid.be