



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.924/1
van 12 maart 2026

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen en het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen, teneinde de verkoop, het vervoer en het bezit van bepaalde pyrotechnische artikelen te beperken’
(*Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1270/001)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 78.924/1
du 12 mars 2026

sur

une proposition de loi ‘modifiant l’arrêté royal du 23 septembre 1958 portant règlement général sur la fabrication, l’emmagasinage, la détention, le débit, le transport et l’emploi des produits explosifs et l’arrêté royal du 20 octobre 2015 concernant la mise à disposition sur le marché d’articles pyrotechniques, visant à limiter la vente, le transport et la détention de certains articles pyrotechniques’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1270/001)

Op 13 februari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen en het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen, teneinde de verkoop, het vervoer en het bezit van bepaalde pyrotechnische artikelen te beperken’ (*Parl.St. Kamer 2025-26, nr. 56-1270/001*).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 3 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tina COEN, 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 12 maart 2026.

*

Le 13 février 2026, 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 trente jours, sur une proposition de loi ‘modifiant l’arrêté royal du 23 septembre 1958 portant règlement général sur la fabrication, l’emmagasinage, la détention, le débit, le transport et l’emploi des produits explosifs et l’arrêté royal du 20 octobre 2015 concernant la mise à disposition sur le marché d’articles pyrotechniques, visant à limiter la vente, le transport et la détention de certains articles pyrotechniques’ (*Doc. Parl., Chambre, 2025-2026, n° 56-1270/001*).

La proposition a été examinée par la première chambre le 3 mars 2026. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Tina COEN, 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 12 mars 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt tot wijziging van twee koninklijke besluiten.

2.1. Enerzijds worden in het koninklijk besluit van 23 september 1958 ‘houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen’ (hierna: ARS) volgende wijzigingen aangebracht:

- de huidige (principiële) uitzondering op de vergunningsplicht voor het vervoer van feestvuurwerk, vuurwerk voor technisch gebruik en/of seinvuurwerk², zoals bepaald in artikel 72 van het ARS, wordt afgeschaft (artikel 2 van het wetsvoorstel);
- de vrijstelling van de vergunningsplicht voor het onder zich houden van een beperkte hoeveelheid van bepaalde soorten pyrotechnische artikelen door consumenten, zoals voorzien in artikel 265, 7°, van het ARS, wordt beperkt (artikel 3).

2.2. Anderzijds worden in het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 ‘betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen’ volgende wijzigingen aangebracht:

- de lijst van pyrotechnische artikelen die volgens artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 niet door marktdeelnemers op de markt mogen worden aangeboden aan consumenten, wordt uitgebreid (artikel 4);
- de lijst van pyrotechnische artikelen die door marktdeelnemers uitsluitend aan personen met gespecialiseerde kennis op de markt mogen worden aangeboden, vermeld in artikel 13, § 2, van datzelfde besluit, wordt uitgebreid (artikel 5);
- de uitzondering op de verplichting tot het beschikken over een kwalificatiecertificaat wanneer de betrokken pyrotechnische artikelen van de categorieën F3, F4, T2 of P2 louter gehanteerd worden met het oog op het drijven van handel en waarbij de betrokken artikelen niet gebruikt worden, wordt uitgebreid tot pyrotechnische artikelen van categorie F2. Hetzelfde geldt voor de draagwijdte van de vergunning voor pyrotechnische artikelen van categorie F4 (artikel 6).

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² De begrippen “feestvuurwerk, vuurwerk voor technisch gebruik en/of seinvuurwerk” zijn nader omschreven in artikel 56 van het KB van 20 oktober 2015 (zie opmerking 10).

2.3. Artikel 7 machtigt de Koning om de door het wetsvoorstel gewijzigde bepalingen te wijzigen, op te heffen of te vervangen.

2.4. Artikel 8 bepaalt de datum van inwerkingtreding van de aan te nemen wet op 1 december 2026.

BEVOEGDHEID

3. Artikel 72 van het ARS luidt:

“Feestvuurwerk, vuurwerk voor technisch gebruik en/of seinvuurwerk en veiligheidsmunitie uitgezonderd, mogen geen springstoffen per as, per spoor of te water worden vervoerd, dan machtens een vergunning vanwege de minister tot wiens bevoegdheid de dienst der springstoffen behoort.”

Deze bepaling heeft betrekking op de reglementering op het verkeer en vervoer.

In zoverre deze bepaling door artikel 2 van het wetsvoorstel wordt gewijzigd, moeten de gewestregeringen, overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’³, worden betrokken bij het uitwerken van die bepaling.

Dit overleg, dat volgens de gemachtigde nog niet heeft plaatsgevonden, zal alsnog moeten worden georganiseerd alvorens het wetsvoorstel ter stemming kan worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. WIJZIGING KONINKLIJK BESLUIT BIJ WET

4. De werkwijze om bij wet rechtstreeks een koninklijk besluit te wijzigen is, voor zover niet wordt geraakt aan voorbehouden bevoegdheden van de uitvoerende macht en voor zover de wetgever zich hiermee geen uitvoeringsbevoegdheid toe-eigent, principieel mogelijk. De werkwijze is evenwel af te raden. Ze leidt immers tot een vermenging van rechtsregels van wettelijk en reglementair niveau in één tekst, waarbij de uitvoerende macht de wijzigingen die door de wetgever werden aangebracht, later in beginsel niet meer kan wijzigen.

Een bepaling die een uitdrukkelijke machtiging geeft aan de Koning om de gewijzigde bepalingen te wijzigen, aan te vullen, op te heffen of te vervangen, zoals opgenomen in artikel 7 van het wetsvoorstel komt hier echter aan tegemoet. Wel moet eraan herinnerd worden dat de Koning hiermee enkel de formele toelating krijgt om de desbetreffende onderdelen aan te passen, zonder dat hij wordt vrijgesteld van het vereiste dat er ook een materiële rechtsgrond

³ “De Regeringen worden betrokken bij: [...] 3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie met uitzondering van de regels van politie over het verkeer op waterwegen bedoeld in § 1, X, 10°, en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen;”.

voorhanden moet zijn voor die aanpassing, net zoals voor de aanpassing van elk ander onderdeel van het betrokken besluit.⁴⁻⁵

II. VERENIGBAARHEID MET DE HOGERE RECHTSNORMEN

5. Het ter advies voorgelegde wetsvoorstel strekt tot aanpassing van een aantal vergunningsregelingen en verbodsmaatregelen die terug te vinden zijn in het ARS en het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 en die de implementatie vormen van hogere rechtsnormen die het vervoer en het aanbieden van pyrotechnische artikelen op de markt regelen.

Enerzijds wijzigt het wetsvoorstel regels die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen’ vallen.

Anderzijds wijzigt het wetsvoorstel regels die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2013/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 ‘betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen (herschikking)’ vallen.

Daarnaast is voor het onderzoek van het wetsvoorstel de beschikking van het Benelux Comité van Ministers van 27 september 2022 ‘betreffende het tegengaan van de oneigenlijke aanwending van pyrotechnische artikelen bedoeld voor het grote publiek (M(2022)7)’ (‘Benelux Beschikking M(2022)7’)⁶ relevant.

Rekening houdende met dit hogere rechtskader geeft het wetsvoorstel aanleiding tot volgende opmerkingen.

A. Richtlijn 2008/68/EG

6. Artikel 1 van richtlijn 2008/68/EG luidt als volgt:

“1. Deze richtlijn is van toepassing op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, het spoor en de binnenwateren binnen of tussen lidstaten, met inbegrip van de activiteiten met betrekking tot het laden en lossen, de overbrenging van of naar een andere vervoersmodaliteit en het noodzakelijke oponthoud tijdens het vervoer.

De richtlijn is niet van toepassing op het vervoer van gevaarlijke goederen:

a) door voertuigen, wagens of vaartuigen die eigendom zijn van of onder de verantwoordelijkheid vallen van de strijdkrachten;

⁴ Zie ook adv.RvS nr. 78.373/16 van 1 december 2025 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van diverse bepalingen voor wat betreft het flexibiliseren van de opnamemodaliteiten en het verhogen van de uitkering van het palliatief verlof’ (*Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1106/1), opmerking 3; adv.RvS nr. 71.780/1 van 20 januari 2023 over een wetsvoorstel ‘betreffende de aanpassing van het statuut van mantelzorger en de flexibele opname van het mantelzorgverlof’, (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2729/001), opmerking 6.

⁵ Zie ook opmerking 9 bij artikel 7 van het ontwerp.

⁶ *Benelux Publicatieblad*, 2022, af. 2, 4.

b) door zeeschepen over maritieme waterwegen die deel uitmaken van de binnenwateren;

c) door veerboten die uitsluitend een binnenwater of haven oversteken, of

d) dat volledig binnen de begrenzing van een afgesloten gebied plaatsvindt.

2. [...]

3. [...]

4. De lidstaten kunnen voor het nationale en internationale vervoer van gevaarlijke goederen op hun grondgebied specifieke veiligheidsvoorschriften instellen met betrekking tot:

a) het vervoer van gevaarlijke goederen met voertuigen, wagens of binnenschepen, voor zover dit niet onder deze richtlijn valt;

b) voor zover gemotiveerd, het gebruik van voorgeschreven routes, met inbegrip van het gebruik van voorgeschreven wijzen van vervoer;

c) speciale voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke goederen met personentreinen.

Zij stellen de Commissie van deze voorschriften en hun motivering in kennis.

De Commissie brengt de andere lidstaten hiervan op de hoogte.

5. De lidstaten kunnen, uitsluitend om andere dan redenen van veiligheid tijdens het vervoer, vervoer van gevaarlijke goederen op hun grondgebied regelen of verbieden.”

6.1. Ingevolge de door artikel 2 van het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen aan artikel 72 van het ARS wordt het vervoer van feestvuurwerk en van vuurwerk voor technisch gebruik en/of seinvuurwerk aan een (principiële) vergunningsplicht onderworpen:

Voorgesteld artikel 72, eerste lid, ARS	Huidig artikel 72, eerste lid, ARS
“Veiligheidsmunitie uitgezonderd, mogen geen springstoffen per as, per spoor of te water worden vervoerd, dan machtens een vergunning vanwege de minister tot wiens bevoegdheid de dienst der springstoffen behoort.”	“Feestvuurwerk, vuurwerk voor technisch gebruik en/of seinvuurwerk en veiligheidsmunitie uitgezonderd, mogen geen springstoffen per as, per spoor of te water worden vervoerd, dan machtens een vergunning vanwege de minister tot wiens bevoegdheid de dienst der springstoffen behoort.”

Dergelijke regeling valt binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/68/EG. Zoals artikel 1, lid 5, van richtlijn 2008/68/EG is geformuleerd, laat zij een ruime beoordelingsvrijheid aan de lidstaten om maatregelen vast te stellen die het vervoer van gevaarlijke goederen op hun grondgebied regelen, op voorwaarde evenwel dat deze regeling is ingegeven om andere redenen dan veiligheid tijdens het vervoer. Overweging (11) van richtlijn 2008/68/EG verduidelijkt dat het kan gaan om redenen zoals nationale beveiliging of milieubescherming, maar deze voorbeelden zijn slechts illustratief.

De ruime omschrijving van deze machtiging belet evenwel niet dat het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel vereist dat de uitbreiding van de vervoersvergunningsplicht,

die neerkomt op een beperking van het vrij verkeer van goederen⁷, geschikt moet zijn om ervoor te zorgen dat de door de lidstaat nagestreefde doelstellingen worden verwezenlijkt en niet verder gaat dan noodzakelijk is om die doelstellingen te bereiken.⁸

6.2. De toelichting bij het wetsvoorstel bevat geen specifieke verantwoording. Hierover bevestigd, antwoordde de gemachtigde:

“L'article 72 de l'AR du 23 septembre 1958 prévoit actuellement que le transport d'explosifs est soumis à une autorisation ministérielle, à l'exception, notamment, des artifices de joie, des artifices à usage technique et/ou de signalisation.

La modification proposée consiste à supprimer l'exception relative aux « feux d'artifice ». Dès lors, leur transport sera, en principe, également soumis à autorisation.

Cette adaptation vise à garantir l'effectivité de l'interdiction de vente prévue par le projet de loi. En l'absence d'un encadrement du transport, les consommateurs pourraient contourner l'interdiction nationale en acquérant les articles à l'étranger ou via des plateformes en ligne, puis en les ramenant sur le territoire belge.

La soumission du transport à autorisation permettrait ainsi d'éviter les contournements de la réglementation nationale et d'assurer la cohérence du système.

Il convient toutefois de bien lire cette modification en combinaison avec l'article 75 du même AR, qui permet au ministre d'accorder des dérogations lorsque l'application stricte des règles de transport serait disproportionnée au regard de la nature peu dangereuse de certains produits ou de circonstances particulières. Ça pourrait notamment être le cas pour les articles pyrotechniques qui ne sont pas concernés par l'interdiction de vente.

A notre sens, la modification de l'article 72 s'inscrit donc directement dans les objectifs de notre proposition en assurant l'effectivité de l'interdiction envisagée, en prévenant son contournement et en renforçant la sécurité publique, tout en maintenant une possibilité de dérogation afin de respecter le principe de proportionnalité.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de uitbreiding van de vervoersvergunningsplicht er in essentie toe strekt om de doeltreffendheid te waarborgen van het door het wetsvoorstel verstrengde verbod om pyrotechnische artikelen aan consumenten te verkopen. Derhalve vormen de doelstellingen van de uitbreiding van de vervoersvergunningsplicht een afgeleide van de redenen waarom de verkoop van pyrotechnische artikelen aan consumenten aan banden wordt gelegd. Deze redenen houden blijkens de toelichting in essentie verband met de verstoring van de openbare orde, ernstige ongevallen alsook schade aan de natuur en de gezondheid van de meest kwetsbare personen.⁹

De gemachtigde voert aldus een legitiem doel aan, dat geen verband houdt met redenen van veiligheid tijdens het vervoer, maar dat antwoord volstaat op zich niet om daarnaast ook het geschikt, noodzakelijk en evenredig karakter van de maatregel aan te tonen.

6.2.1. Vooreerst beperkt de uitbreiding van de vervoersvergunningsplicht zich niet tot pyrotechnische artikelen die worden aangekocht door consumenten. Ook wanneer die artikelen

⁷ Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt zelfs dat deze maatregel specifiek het vervoer van pyrotechnische artikelen uit het buitenland betreft.

⁸ Vgl. HvJ 26 september 2018, C-137/17, punt 55.

⁹ *Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1270/001, 1-7.

door professionelen worden aangekocht, zal een vervoersvergunning moeten worden aangevraagd. Bovendien zal de vervoersvergunningsplicht, gelet op de link die artikel 56 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 maakt met het ARS, ook gelden voor pyrotechnische artikelen van categorie F1 (artikel 56, eerste lid, van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015). Dergelijke artikelen mogen nochtans aan consumenten worden aangeboden (artikel 12, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015, dat door het wetsvoorstel ongemoeid wordt gelaten). Hetzelfde geldt voor de pyrotechnische artikelen van categorie P1, vermeld in het voorgestelde artikel 12, eerste lid, 4°, en tweede lid, van voormeld koninklijk besluit (artikel 56, derde lid, van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015).¹⁰

Voor deze pyrotechnische artikelen snijdt de vervoersvergunningsplicht in het licht van de vooropgestelde doelstellingen geen hout.

6.2.2. Wat betreft de pyrotechnische artikelen waarvan de aankoop aan consumenten wél zou worden verboden, moet worden gewezen op de extra last die de uitgebreide vervoersvergunningsplicht dreigt op te leggen aan de vervoerders van de betreffende pyrotechnische artikelen. Hieromtrent bevraagd, antwoordde de gemachtigde immers als volgt:

“Cette modification aura pour conséquence que toute personne amenée à transporter des feux d’artifice devrait s’assurer qu’une autorisation a été délivrée par l’autorité compétente et pouvoir le démontrer.

Pour les transporteurs spécialisés en matières dangereuses, il ne devrait pas y avoir d’impact étant donné qu’ils sont déjà soumis à des règles particulières. Cependant, en ce qui concerne les services de livraison de colis classiques, ça aurait plus d’impact, étant donné qu’ils devraient vérifier et disposer de l’autorisation de transport. Certaines solutions peuvent toutefois être envisagées : certains pourraient décider de refuser purement et simplement le transport de feux d’artifice ou bien demander la preuve d’autorisation. Une autre solution serait d’utiliser l’article 75 pour ce type de cas, qui prévoit justement que « (...) lorsque des circonstances l’exigent, le ministre peut autoriser les dérogations qu’il juge compatibles avec la sécurité publique ».”

Het valt vooreerst te betwijfelen dat de minister aan artikel 75 van het koninklijk besluit van 23 september 1958¹¹ wel de bevoegdheid ontleent (of, in het licht van het beginsel van de eenheid van de verordenende macht, kan ontlenen) om op algemene wijze het vervoer van bepaalde pyrotechnische artikelen van de vergunningsplicht te ontheffen. Die bepaling lijkt veeleer bedoeld om individuele afwijkingen toe te staan, zodat die bepaling desgevallend eveneens zal moeten worden gewijzigd indien de indieners van het wetsvoorstel daar een ruimere draagwijdte aan wensen te geven.¹²

¹⁰ Zie over de noodzaak om artikel 56 bovendien beter af te stemmen op de voorgenomen aanpassingen aan het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 ook de slotopmerking van dit advies.

¹¹ “Wanneer de bepalingen betreffende het vervoer in verhouding met het weinig gevaarlijk karakter van sommige produkten te streng blijken of wanneer de omstandigheden het vereisen kan de minister de afwijkingen toestaan die hij met de openbare veiligheid bestaanbaar acht.”

¹² Gelet op de normenhierarchie zou die mogelijkheid voor de Koning om algemene afwijkingen toe te staan dan bovendien beter worden ingeschreven in de wet van 28 mei 1956 ‘betreffende ontplofbare en voor deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen’.

Meer algemeen moet worden opgemerkt dat de beoogde maatregel, zelfs als die geschikt zou zijn, verder gaat dan nodig is om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken. Minstens moeten de indieners van het voorstel kunnen verantwoorden waarom het noodzakelijk is ter bescherming van de verstoring van de openbare orde, ernstige ongevallen alsook schade aan de natuur en de gezondheid van de meest kwetsbare personen om niet enkel de directe levering aan consumenten te beperken, maar ook om de hele daaraan voorgaande toeleveringsketen aan bijkomende vergunningsplichten te onderwerpen.

6.3. Uit het voorgaande volgt dat artikel 2 van het wetsvoorstel slechts doorgang kan vinden als de evenredigheid ervan afdoende kan worden aangetoond. Als dat niet mogelijk is zal de bepaling uit het ontwerp moeten worden weggelaten, of zal minstens de draagwijdte ervan moeten worden teruggeschroefd op een manier die wel met het evenredigheidsbeginsel verenigbaar is.

In voorkomend geval zal de voorgestelde wijziging aan artikel 72 van het ARS overeenkomstig artikel 10, lid 2, van richtlijn 2008/68/EG aan de Europese Commissie moeten worden meegedeeld.¹³

B. Richtlijn 2013/29/EU

7. Artikel 1 van richtlijn 2013/29/EU luidt als volgt:

“1. Deze richtlijn stelt regels vast om tot vrij verkeer van pyrotechnische artikelen in de interne markt te komen en een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en openbare veiligheid en bescherming en veiligheid van de consument te bieden en wel met inachtneming van de relevante aspecten in verband met milieubescherming.

2. Deze richtlijn stelt de essentiële veiligheidseisen vast waaraan pyrotechnische artikelen moeten voldoen om op de markt te kunnen worden aangeboden. Die eisen zijn opgenomen in bijlage I.”

Artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2013/29/EU luidt als volgt:

“1. De lidstaten mogen het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen die aan de eisen van deze richtlijn voldoen, niet verbieden, beperken of belemmeren.

2. Deze richtlijn laat onverlet dat een lidstaat omwille van de openbare orde of gezondheid en veiligheid, of omwille van milieubescherming maatregelen neemt om het bezit, gebruik en/of de verkoop aan het grote publiek van vuurwerk van de categorieën F2 en F3, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en andere pyrotechnische artikelen te verbieden of te beperken.

[...].”

Ingevolge de door de artikelen 3, 4 en 5 van het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen aan het ARS en het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 wordt de regeling inzake de verkoop van pyrotechnische artikelen aan consumenten en het onder zich houden van zulke

¹³ “De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van nationaal recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.”

artikelen door consumenten verstrengd.¹⁴ Daarbij rijst de vraag of de voorgestelde verstrengingen wel in overeenstemming zijn met richtlijn 2013/29/EU.

Artikel 3 van het wetsvoorstel

7.1. Artikel 3 van het wetsvoorstel wijzigt artikel 265, eerste lid, 7°, van het ARS als volgt:

Huidig artikel 265, eerste lid, 7°, ARS	Voorgesteld artikel 265, eerste lid, 7°, ARS
<p>“Geen vergunning is vereist om de volgende produkten onder zich te houden:</p> <p>7° een hoeveelheid feest- en seinvuurwerk ten belope van 1 kilogram erin vervatte pyrotechnische sas;”</p>	<p>“Geen vergunning is vereist om de volgende produkten onder zich te houden:</p> <p>7° een hoeveelheid feestvuurwerk, vuurwerk voor technisch gebruik en/of seinvuurwerk ten belope van 1 kilogram erin vervatte pyrotechnische sas, van de volgende types:</p> <p>a) pyrotechnische artikelen die marktdeelnemers aan consumenten kunnen aanbieden overeenkomstig artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015;</p> <p>b) klappertjes die speciaal zijn ontworpen voor speelgoed;</p> <p>c) noodsignalen die behoren tot de uitrusting van zeeschepen overeenkomstig het koninklijk besluit van 25 april 2016 inzake uitrusting van zeeschepen en de organisatie van het markttoezicht, en die uitsluitend worden bewaard om te worden gebruikt op de schepen aan boord waarvan ze verplicht aanwezig moeten zijn.”</p>

7.1.1. Het voorgestelde artikel 265, eerste lid, 7°, van het ARS herneemt de inhoud van artikel 2 van het koninklijk besluit van 9 februari 2024 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen en van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen.’

Dat koninklijk besluit is op 22 mei 2025 vernietigd bij arrest nr. 263.383 van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. Een van de middelen die daartoe hebben geleid, had specifiek betrekking op de schending, wat betreft de door artikel 2 van het vernietigde besluit

¹⁴ Artikel 6 van het wetsvoorstel vormt strikt genomen geen verstrenging (zie evenwel opmerking **Fout! V** **erwijzingsbron niet gevonden.0**).

(opnieuw) ingevoerde beperking van de vrijstelling van vergunningsplicht tot één kilogram pyrotechnische sas, van de materiële motiveringsplicht, in samenhang gelezen met artikel 4, lid 2, van richtlijn 2013/29/EU.

7.1.2. In de toelichting kan worden gelezen dat het wetsvoorstel beoogt de door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, aan de orde gestelde problemen te verhelpen en te dien einde onder meer voorziet in een nauwkeurige motivering van de redenen waarom het gebruik van pyrotechnische artikelen moet worden beperkt.¹⁵

Het Hof van Justitie heeft immers al aanvaard “dat het beginsel van vrij verkeer van pyrotechnische artikelen zoals neergelegd in met name artikel 6, lid 2, van richtlijn 2007/23 aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, die het bezit of gebruik door en de verkoop aan consumenten van vuurwerk met meer dan 1 kg pyrotechnische sas beperkt, voor zover deze regeling geschikt is om de openbare orde en de openbare veiligheid te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om deze fundamentele belangen te beschermen”¹⁶, waarbij de verwijzing naar artikel 6, lid 2, van richtlijn 2007/23/EG¹⁷ tegenwoordig moet worden gelezen als een verwijzing naar artikel 4, lid 2, van richtlijn 2013/29/EU.¹⁸

Bijgevolg dient te worden onderzocht of de toelichting voldoende dienstige verantwoordingen op dit vlak bevatten, en de voorgestelde bepaling – in samenhang met de andere bepalingen van het wetsvoorstel – niet de grenzen van artikel 4, lid 2, van richtlijn 2013/29/EU overschrijdt en daardoor tot een disproportionele beperking van het vrij verkeer van goederen aanleiding geeft.

7.1.3. Wat artikel 3 van het wetsvoorstel betreft moet worden vastgesteld dat er, behalve de algemene verantwoording van het wetsvoorstel met betrekking tot het vermijden van de verstoring van de openbare orde, gelet op de veiligheids- en gezondheidsrisico's van het gebruik van pyrotechnische artikelen, en de gevolgen voor het leefmilieu en het dierenwelzijn, geen specifieke verantwoording wordt aangevoerd om de uitzondering op het vereiste om een vergunning te hebben voor het houden van vuurwerk te beperken tot drie categorieën feestvuurwerk, vuurwerk voor technisch gebruik en/of seinvuurwerk met meer dan 1 kilogram¹⁹

¹⁵ *Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1270/001, 1-7.

¹⁶ HvJ 26 september 2019, *Van Gennip*, C-137/17, ECLI:EU:C:2018:771, punt 65.

¹⁷ Richtlijn 2007/23/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 ‘betreffende het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen’.

¹⁸ Artikel 48, derde alinea, van en bijlage V bij richtlijn 2013/29/EU.

¹⁹ Naar aanleiding van vragen hieromtrent van het auditoraat zou de gemachtigde hebben gesuggereerd dat de grens van een kilogram zelfs zou worden geschrapt (“[l]e maximum d’un kilogramme sera supprimé.”). Het komt de Raad van State voor dat dit berust op een vergissing. Het wegvallen van die grens zou immers neerkomen op een verregaande versoepeling van de regeling, waardoor iedereen zonder vergunning onbeperkte hoeveelheden van de opgesomde drie categorieën feestvuurwerk, vuurwerk voor technisch gebruik en/of seinvuurwerk onder zich mag houden. Dat lijkt niet te stroken met de teneur van het wetsvoorstel, tenzij de indieners van het voorstel van mening zouden zijn dat, gelet op de samenhang met het voorgestelde artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 dat de lijst van categorieën pyrotechnische artikelen die aan consumenten mogen worden aangeboden beperkt, er geen nood meer is aan een beperking van het gewicht pyrotechnische sas met betrekking tot de overgebleven – relatief ongevaarlijke – pyrotechnische artikelen. Die verantwoording lijkt dan echter niet op te gaan voor seinvuurwerk. Voor klappertjes zou het wegvallen van de beperking wellicht wel kunnen worden verantwoord, aangezien die *per se* buiten het toepassingsgebied van richtlijn 2013/29/EU vallen (artikel 2, lid 2, d), van richtlijn 2013/29/EU; zie ook artikel 3,

erin vervatte pyrotechnische sas, te weten pyrotechnische artikelen die marktdeelnemers aan consumenten kunnen aanbieden overeenkomstig artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015, klappertjes die speciaal zijn ontworpen voor speelgoed en noodsignalen die behoren tot de uitrusting van zeeschepen overeenkomstig het koninklijk besluit van 25 april 2016 ‘inzake uitrusting van zeeschepen en de organisatie van het markttoezicht’, en die uitsluitend worden bewaard om te worden gebruikt op de schepen aan boord waarvan ze verplicht aanwezig moeten zijn.

Bijgevolg dienen de stellers van het wetsvoorstel de relevantie van die drie categorieën beter te verantwoorden, waarbij bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de samenhang tussen de voorgestelde bepaling en de lijst van pyrotechnische artikelen die aan consumenten mag worden aangeboden overeenkomstig het voorgestelde artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015.²⁰ Ook is onduidelijk of er geen andere gevallen zijn waar (een beperkte hoeveelheid) seinvuurwerk kan worden gebruikt, en dus moet worden opgeslagen, dan in het geval van de scheepvaart.

Artikel 4 van het wetsvoorstel

7.2. Artikel 4 van het wetsvoorstel wijzigt artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 als volgt:

Huidig artikel 12 KB 20 oktober 2015	Voorgesteld artikel 12 KB 20 oktober 2015
<p>“Marktdeelnemers bieden enkel de volgende pyrotechnische artikelen op de markt aan consumenten aan:</p> <p>1° vuurwerk van categorie F1;</p> <p>2° vuurwerk van categorie F2;</p> <p>3° pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T1 van de volgende generieke types:</p> <ul style="list-style-type: none"> - niet elektrisch aangestoken Bengaals vuur; - niet elektrisch aangestoken rookgeneratoren; <p>4° andere pyrotechnische artikelen van categorie P1 met uitsluiting van andere pyrotechnische artikelen van categorie P1 voor voertuigen.</p>	<p>“Marktdeelnemers bieden enkel de volgende pyrotechnische artikelen op de markt aan consumenten aan:</p> <p>1° vuurwerk van categorie F1;</p> <p>2° (...);</p> <p>3° (...):</p> <p>4° andere pyrotechnische artikelen van categorie P1, met uitsluiting van:</p> <p>a) pyrotechnische artikelen van categorie P1 voor voertuigen;</p>

tweede lid, 4°, van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015). Het komt de indieners van het voorstel toe om hun voorstel desgevallend te amenderen en van een bijkomende verantwoording te voorzien. De Raad van State heeft zijn onderzoek op dit punt echter beperkt tot de tekst van het wetsvoorstel zoals die nu voorligt.

²⁰ Artikel 4 van het wetsvoorstel, dat hierna wordt besproken.

<p>Het op de markt aanbieden aan consumenten van andere pyrotechnische artikelen van categorie P1 voor voertuigen die zijn ingebouwd in een voertuig of in een verwijderbaar voertuigonderdeel is toegelaten.”</p>	<p>b) pyrotechnische artikelen van categorie P1 met flitspoeder die meer dan 1 gram pyrotechnisch sas per artikel bevatten;</p> <p>c) pyrotechnische artikelen van categorie P1 met flitspoeder en waarvan het geluidsniveau op een afstand van 8 meter hoger ligt dan 120 dB(A, imp);</p> <p>d) pyrotechnische artikelen van categorie P1 die ontworpen zijn om geluid voort te brengen en die meer dan 1 gram pyrotechnisch sas per artikel bevatten;</p> <p>e) pyrotechnische artikelen van categorie P1 die ontworpen zijn om geluid voort te brengen en waarvan het geluidsniveau op een afstand van 8 meter hoger ligt dan 120 dB(A, imp);</p> <p>f) pyrotechnische artikelen van categorie P1 die ontworpen zijn om licht en/of rook voort te brengen, tenzij ze zijn voorzien van een “stuurwielmarkering” zoals bedoeld in het koninklijk besluit van 25 april 2016 inzake uitrusting van zeeschepen en de organisatie van het markttoezicht;</p> <p>g) pyrotechnische artikelen van categorie P1 die ontworpen zijn om licht en/of rook voort te brengen, tenzij ze aan alle volgende voorwaarden voldoen:</p> <p>i) waterresistent zijn;</p> <p>ii) ontworpen zijn om in een noodsituatie een reddingssignaal voort te brengen en als zodanig herkenbaar zijn;</p> <p>iii) voorzien zijn van een leesbare gebruiksaanwijzing;</p> <p>iv) verkocht worden om in een noodsituatie een noodsignaal voort te brengen.”</p> <p>Het op de markt aanbieden aan consumenten van andere pyrotechnische artikelen van categorie P1 voor voertuigen die zijn ingebouwd in een voertuig of in een verwijderbaar voertuigonderdeel is toegelaten.”</p>
--	--

7.2.1. Zoals eerder vastgesteld, staat richtlijn 2013/29/EU er niet aan in de weg dat lidstaten, het bezit, gebruik en/of de verkoop aan het grote publiek van vuurwerk van de

categorieën F2 en F3, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en andere pyrotechnische artikelen verbieden of beperken, voor zover die maatregelen kunnen worden verantwoord in het licht van een van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2013/29/EU, geschikt zijn om ervoor te zorgen dat de door de lidstaat nagestreefde doelstellingen worden verwezenlijkt en niet verder gaan dan noodzakelijk is om die doelstellingen te bereiken.²¹

De doelstellingen die in de toelichting worden opgesomd lijken weliswaar te kunnen worden ingepast in artikel 4, lid 2, van voormelde richtlijn. Dat volstaat evenwel niet. Om aan de door die bepaling vereiste verantwoordingsplicht te voldoen, zal ook het geschikt, noodzakelijk en evenredig karakter van de beoogde maatregelen moeten kunnen worden aangetoond.

7.2.2. In dat verband merkt de Raad van State op dat het voorgestelde artikel 12, 4°, van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 niet tot loutere implementatie van de Benelux-beschikking M(2022)7 strekt. De daarin vastgestelde lijst van pyrotechnische artikelen van categorie P1 stemt inhoudelijk weliswaar overeen met de lijst, vermeld in Bijlage I van die beschikking, maar de beschikking beperkt zich ertoe te bepalen dat het bezit, gebruik en/of verkoop van die artikelen slechts is toegelaten voor of aan personen met gespecialiseerde kennis of voor of aan personen die beschikken over een vergunning.

Daargelaten de vraag hoe de verantwoordingsplicht, vervat in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2013/29/EU, zich verhoudt tot de bijzondere positie die Benelux-regelingen overeenkomstig artikel 350 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’²² (hierna: VWEU) innemen, zal het bezit, gebruik en/of verkoop van dergelijke artikelen door of aan alle consumenten naar Belgisch recht verboden zijn. Het is onduidelijk of het voorstel daarmee beoogt om verder te gaan dan die Benelux beschikking. Of dat werkelijk zo is, lijkt af te hangen van het antwoord op de vraag of de categorieën “consumenten” en “personen met gespecialiseerde kennis of voor of personen die beschikken over een vergunning” elkaar volledig uitsluiten, dan wel of er ook gevallen zijn waarbij bepaalde consumenten, gelet op hun gespecialiseerde kennis, toch bepaalde pyrotechnische artikelen kunnen aanschaffen die met toepassing van de voorgestelde regeling niet aan andere consumenten mogen worden aangeboden. Dat moet bijgevolg door de indieners van het voorstel worden uitgeklaard.

Indien het slechts de bedoeling is om één op één de Benelux-beschikking om te zetten moet dit worden gespecificeerd, en kunnen de motieven die aan die beschikking ten grondslag liggen ook geacht worden de voorgestelde regeling te dragen. Indien het de bedoeling is van het wetsvoorstel om een verdergaande regeling in te voeren, zullen die verstrengingen bijkomend moeten worden verantwoord.

²¹ HvJ 26 september 2019, *Van Gennip*, C-137/17, ECLI:EU:C:2018:771, punt 55.

²² “De bepalingen van de Verdragen vormen geen beletsel voor het bestaan en de voltooiing van de regionale unies tussen België en Luxemburg alsmede tussen België, Luxemburg en Nederland, voor zover de doelstellingen van die regionale unies niet bereikt zijn door toepassing van de Verdragen.”

Artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel

7.3. Artikel 5 van het wetsvoorstel wijzigt artikel 13, § 2, van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 als volgt:

Huidig artikel 13, § 2, KB 20 oktober 2015	Voorgesteld artikel 13, § 2, KB 20 oktober 2015
Marktdeelnemers bieden de pyrotechnische artikelen die niet in artikel 12 worden vermeld uitsluitend aan personen met gespecialiseerde kennis op de markt aan.	“Marktdeelnemers bieden de pyrotechnische artikelen van de categorieën F2, F3, F4, T1, T2 en P2 uitsluitend aan personen met gespecialiseerde kennis op de markt aan.”

Artikel 6 beoogt in het licht daarvan ook artikel 15/1 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 aan te passen.

7.3.1. Deze bepaling lijkt op gespannen voet te staan met het begrip “persoon met gespecialiseerde kennis”, dat in artikel 3, lid 6, van richtlijn 2013/29/EU uitdrukkelijk wordt omschreven met verwijzing naar de categorieën F4, T2 en/of P2, en met de omschrijving van die categorieën in de artikelen 6 en 7, lid 3, van de richtlijn.

7.3.2. Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“La directive 2013/29/UE procède à une harmonisation des règles relatives à la mise sur le marché des articles pyrotechniques, mais elle ne constitue pas une harmonisation exhaustive quant aux conditions nationales de détention et d'utilisation, en particulier lorsqu'interviennent des motifs d'ordre public, de sécurité ou de protection de l'environnement.

Il est exact que la notion de « personnes ayant des connaissances particulières » est définie à l'article 3, point 6, de la directive par référence aux catégories F4, T2 et P2, et que les articles 6 et 7, § 3, réservent explicitement ces catégories à ces personnes. Toutefois, ces dispositions déterminent les exigences minimales applicables à ces catégories spécifiques ; elles ne consacrent pas une définition exhaustive ou limitative de la possibilité, pour les États membres, d'exiger des connaissances particulières pour d'autres catégories.

En effet, l'article 4, § 2, reconnaît expressément aux États membres la faculté d'interdire ou de restreindre, pour des raisons d'ordre public, de santé et de sécurité ou de protection de l'environnement, la détention, l'utilisation et/ou la vente au grand public des catégories F2, F3, T1, T2, P1 et P2. Cette disposition confirme que la directive laisse subsister une marge d'appréciation nationale en ce qui concerne l'accès du grand public à ces articles.

Dans ce contexte, subordonner l'acquisition ou la détention de certaines catégories (telle que F2) à la possession de connaissances particulières ne revient pas à contredire la directive, mais à mettre en œuvre la faculté de restriction qu'elle prévoit. Une telle extension ne modifie pas le régime harmonisé applicable aux catégories F4, T2 et P2 ; elle consiste uniquement à prévoir qu'en cas de restriction à l'égard du grand public, les personnes disposant de compétences techniques adéquates puissent continuer à y avoir accès.

Au surplus, une interprétation selon laquelle la directive interdirait toute extension nationale de l'exigence de connaissances particulières conduirait à un résultat paradoxal :

un professionnel qualifié pourrait acquérir des articles de catégorie F4 (plus dangereux), mais serait empêché d'acquérir des articles de catégorie F2 ou F3 en cas d'interdiction visant le grand public. Une telle lecture irait au-delà de l'objectif d'harmonisation poursuivi par la directive et restreindrait excessivement la marge d'appréciation expressément reconnue aux États membres.

Dès lors, pour autant que la mesure nationale poursuive un objectif légitime visé à l'article 4, § 2, et respecte le principe de proportionnalité, l'extension de l'exigence de connaissances particulières à d'autres catégories que celles explicitement mentionnées par la directive ne saurait être considérée comme contraire à celle-ci.

Cependant, je souhaite attirer votre attention sur le fait que l'article 13, §2, dispose actuellement que : « Les opérateurs économiques mettent les articles pyrotechniques qui ne sont pas mentionnés à l'article 12 à disposition sur le marché uniquement à des personnes disposant de connaissances particulières. » à la suite de l'annulation de l'AR du 09/02/2024. Notre article 5 devra donc être corrigé, il se basait sur l'article tel que modifié par l'AR 09/02/2024.”

De Raad van State neemt akte van dat antwoord, dat bij de verdere bespreking van het wetsvoorstel best wordt toegelicht.

7.3.3. Artikel 15/1 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015, dat de omvang van de vergunningsplicht voor personen met gespecialiseerde kennis regelt, zou een spiegelbepaling moeten zijn van artikel 13 van dat koninklijk besluit. Zoals de gemachtigde heeft bevestigd moet artikel 15/1, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 worden uitgebreid tot de categorieën T1 en P1.

Implementatie van de Benelux Beschikking M(2022)7

8.1. De artikelen 3, lid 1, en 4, lid 3, van de Benelux Beschikking M(2022)7 luiden respectievelijk:

“De Benelux-landen nemen de nodige maatregelen opdat de in bijlagen I en II bij deze beschikking opgenomen pyrotechnische artikelen niet in bezit gehouden, gebruikt en/of verkocht mogen worden dan onder de in deze bijlagen bepaalde voorwaarden.”

En:

“Wanneer de Benelux-landen de in het tweede lid bedoelde bepalingen vaststellen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze beschikking verwezen.”

In zoverre de voorgestelde regeling tot implementatie van deze beschikking strekt, moet in het ARS en het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 een uitdrukkelijke verwijzing naar deze beschikking worden opgenomen.

8.2. Tevens moeten de indieners van het wetsvoorstel zich ervan vergewissen dat ook de technische definities, opgenomen in bijlage I, van de beschikking, in het Belgisch recht worden geïmplementeerd. Waar dat het geval lijkt te zijn voor de begrippen “netto explosieve massa”, “geluidsniveau” en “vergunning”, die geen verdere implementatie behoeven, is het niet zeker dat

de draagwijdte van de begrippen “ontworpen om een geluid te produceren” en “ontworpen om licht en/of rook te produceren”) voldoende blijkt uit het vigerende Belgische recht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

9. In de toelichting wordt het volgende gesteld:

“Om de door de Raad van State aan de orde gestelde problemen te verhelpen, voorziet dit wetsvoorstel in:

- [...]

- beperkingen die niet gebaseerd zijn op de leeftijd van de gebruikers, maar wel op het type pyrotechnisch materieel dat wordt gebruikt en de objectieve competenties van de gebruikers.

De Koning kan in latere besluiten de toepasselijke controle- en certificeringsmethoden bepalen.

Hij kan ook, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, voorzien in afwijkingen op het verbod op verkoop aan particulieren, uitsluitend in gevallen waarin aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1° voor culturele of traditionele evenementen die door een bevoegde overheidsinstantie zijn erkend;

2° voor professioneel gebruik onder de verantwoordelijkheid van een organisator die over een vergunning of erkenning op het gebied van pyrotechniek beschikt;

3° wanneer strikte garanties worden geboden inzake veiligheid, opleiding van de gebruikers, bewustmaking van het publiek en inachtneming van de milieunormen.

Elke afwijking moet vooraf uitdrukkelijk worden goedgekeurd door de bevoegde overheid en gepaard gaan met welbepaalde voorwaarden inzake gebruik, duur, hoeveelheid en locatie.”

Deze machtigingen blijken evenwel niet uit het dispositief van het wetsvoorstel. Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“L'article 7 n'est-il pas suffisant, lu en parallèle avec l'exposé des motifs ? Si non, nous rajouterons directement cette possibilité par voie d'amendement.”

Het antwoord is neen. Zoals eerder opgemerkt,²³ verleent artikel 7 van het wetsvoorstel slechts de formele toelating om de door het wetsvoorstel gewijzigde onderdelen van het ARS en het KB van 20 oktober 2015 aan te passen. Zij biedt daarentegen geen materiële rechtsgrond om te voorzien in afwijkingen op het verbod op verkoop aan consumenten.

Dergelijke machtiging wordt bij voorkeur opgenomen in de wet van 28 mei 1956 ‘betreffende ontplofbare en voor deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen’ kunnen worden opgenomen. In ieder geval zal die bevoegdheid slechts binnen de grenzen

²³ Opmerking 4.

gesteld door richtlijn 2013/29/EU en de Benelux-beschikking M(2022)7 kunnen worden uitgeoefend.

SLOTOPMERKING

10. Artikel 56 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 luidt:

“Voor de toepassing van het ARS wordt onder feestvuurwerk verstaan, de pyrotechnische artikelen zoals bepaald in artikel 12, eerste lid, 1° tot 3°.

Voor de toepassing van het ARS wordt onder spektakelvuurwerk verstaan, de pyrotechnische artikelen van categorie F4 en van de categorieën F3, T1 en T2, met uitzondering van de artikelen bepaald in artikel 12, eerste lid, 3°.

Voor de toepassing van het ARS wordt onder vuurwerk voor technisch gebruik en/of seinvuurwerk verstaan, de pyrotechnische artikelen van de categorieën P1 en P2.”

10.1. De voorgestelde wijzigingen aan artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 hebben een weerslag op de omschrijving van het begrip “feestvuurwerk” voor de toepassing van de bepalingen van het ARS. Zo zal vuurwerk van categorie F2 niet langer door het begrip “feestvuurwerk” worden gevat voor de toepassing van het ARS. Hetzelfde geldt voor niet elektrisch aangestoken Bengaals vuur en niet elektrisch aangestoken rookgeneratoren van categorie T1, die ingevolge de voorgestelde wijzigingen tot de categorie “spektakelvuurwerk” zullen worden gerekend.

10.2. Artikel 56 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 moet bijgevolg eveneens worden gewijzigd, waarmee de gemachtigde heeft ingestemd:

“[i]l faudra effectivement qu’on adapte l’article 56.”

*

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de modifier deux arrêtés royaux.

2.1. D'une part, les modifications suivantes sont apportées à l'arrêté royal du 23 septembre 1958 'portant règlement général sur la fabrication, l'emmagasinement, la détention, le débit, le transport et l'emploi des produits explosifs' (ci-après : RGEX) :

- l'exception (de principe) actuelle à l'obligation d'autorisation pour le transport d'artifices de joie, d'artifices à usage technique et/ou de signalisation ², prévue à l'article 72 du RGEX, est supprimée (article 2 de la proposition de loi) ;
- la dispense de l'obligation d'autorisation pour la détention d'une quantité limitée de certains types d'articles pyrotechniques par les consommateurs, prévue à l'article 265, 7°, du RGEX, est limitée (article 3).

2.2. D'autre part, les modifications suivantes sont apportées à l'arrêté royal du 20 octobre 2015 'concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques' :

- la liste des articles pyrotechniques que selon l'article 12 de l'arrêté royal du 20 octobre 2015, les opérateurs économiques ne peuvent pas mettre à la disposition des consommateurs sur le marché, est élargie (article 4) ;
- la liste des articles pyrotechniques que les opérateurs économiques peuvent mettre sur le marché uniquement à la disposition des personnes disposant de connaissances particulières, mentionnée à l'article 13, § 2, de ce même arrêté, est élargie (article 5) ;
- l'exception à l'obligation de disposer d'un certificat de qualification lorsque les articles pyrotechniques concernés des catégories F3, F4, T2 ou P2 sont uniquement manipulés en vue de leur commercialisation et que les articles concernés ne sont pas utilisés, est élargie à des articles pyrotechniques de catégorie F2. Il en va de même pour la portée de l'autorisation pour des articles pyrotechniques de catégorie F4 (article 6).

2.3. L'article 7 habilite le Roi à modifier, abroger ou remplacer les dispositions modifiées par la proposition de loi.

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² L'article 56 de l'AR du 20 octobre 2015 précise les notions d'« artifices de joie, artifices à usage technique et/ou de signalisation » (voir l'observation 10).

- 2.4. L'article 8 fixe la date d'entrée en vigueur de la loi à adopter au 1^{er} décembre 2026.

COMPÉTENCE

3. L'article 72 du RGEX s'énonce comme suit :

« Aucun transport d'explosifs, autres que les artifices de joie, les artifices à usage technique et/ou de signalisation et les munitions de sûreté, par route, par fer ou par eau, ne peut se faire qu'en vertu d'une autorisation du ministre qui a le service des explosifs dans ses attributions ».

Cette disposition concerne la réglementation relative aux communications et aux transports.

Dans la mesure où cette disposition est modifiée par l'article 2 de la proposition de loi, les gouvernements régionaux doivent, conformément à l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ³, être associés à l'élaboration de celle-ci.

Cette concertation, qui n'a pas encore eu lieu selon le délégué, devra encore être organisée avant que la proposition de loi puisse être proposée au vote.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. MODIFICATION DE L'ARRÊTÉ ROYAL PAR LA LOI

4. Pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à des compétences réservées au pouvoir exécutif et que le législateur ne s'approprie pas ainsi un pouvoir d'exécution, la méthode visant à modifier un arrêté royal directement par la loi est en principe possible. Ce procédé est toutefois déconseillé. Il conduit en effet à combiner des normes législatives et réglementaires dans un même texte, le pouvoir exécutif ne pouvant en principe plus modifier ultérieurement les modifications apportées par le législateur.

Une disposition habilitant expressément le Roi à modifier, compléter, abroger ou remplacer les dispositions modifiées, telle que l'article 7 de la proposition de loi, répond cependant à ces critères. Il convient toutefois de rappeler que, ce faisant, seule une autorisation formelle est conférée au Roi en vue d'adapter les dispositions concernées, sans qu'il soit dispensé de l'exigence

³ « Les Gouvernements seront associés : [...] 3^o à l'élaboration des règles de police générale à l'exception des règles de police de la navigation sur les voies navigables visées au § 1^{er}, X, 10^o, et de la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport ; ».

d'un fondement juridique matériel pour procéder à cette adaptation, tout comme pour l'adaptation de toute autre disposition de l'arrêté concerné ⁴⁻⁵.

II. COMPATIBILITÉ AVEC LES NORMES SUPÉRIEURES

5. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'adapter un certain nombre de régimes d'autorisation et de mesures d'interdiction qui figurent dans le RGEX et l'arrêté royal du 20 octobre 2015 et qui mettent en œuvre des normes supérieures réglant le transport et la mise à disposition d'articles pyrotechniques sur le marché.

D'une part, la proposition de loi modifie des règles qui relèvent du champ d'application de la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 'relative au transport intérieur des marchandises dangereuses'.

D'autre part, la proposition de loi modifie des règles qui relèvent du champ d'application de la directive 2013/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 'relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques (refonte)'.

En outre, la décision du Comité de Ministres Benelux du 27 septembre 2022 'relative à la lutte contre l'utilisation abusive d'articles pyrotechniques destinés au grand public (M(2022)7)' (« Décision Benelux M(2022)7 ») ⁶ est pertinente pour l'examen de la proposition de loi.

Compte tenu de ce cadre juridique supérieur, la proposition de loi appelle les observations suivantes.

A. Directive 2008/68/CE

6. L'article 1^{er} de la directive 2008/68/CE s'énonce comme suit :

« 1. La présente directive s'applique au transport des marchandises dangereuses par route, par chemin de fer et par voie navigable à l'intérieur des États membres ou entre plusieurs États membres, y compris aux opérations de chargement et de déchargement, au transfert d'un mode de transport à un autre et aux arrêts nécessités par les circonstances du transport.

Elle ne s'applique pas aux transports de marchandises dangereuses:

⁴ Voir également l'avis C.E. n° 78.373/16 du 1^{er} décembre 2025 sur une proposition de loi 'modifiant diverses dispositions en ce qui concerne la flexibilisation des modalités de prise d'un congé pour soins palliatifs et l'augmentation de l'allocation de congé pour soins palliatifs' (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-26, n° 56-1106/1), observation 3 ; l'avis C.E. n° 71.780/1 du 20 janvier 2023 sur une proposition de loi 'modifiant le statut de l'aidant proche et concernant l'allongement et la flexibilisation du congé pour aidants proches' (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2729/001), observation 6.

⁵ Voir également l'observation 9 à propos de l'article 7 du projet.

⁶ *Bulletin Benelux*, 2022, numéro 2, p. 4.

a) effectués par des véhicules, des wagons ou des bateaux appartenant aux forces armées ou se trouvant sous leur responsabilité;

b) effectués par des navires de mer sur des voies maritimes faisant partie des voies de navigation intérieures;

c) effectués par des transbordeurs ne traversant qu'une voie de navigation intérieure ou un port; ou

d) qui sont entièrement effectués à l'intérieur d'un périmètre fermé.

2. [...]

3. [...]

4. Les États membres peuvent établir des prescriptions de sécurité spécifiques pour le transport national et international de marchandises dangereuses sur leur territoire en ce qui concerne:

a) le transport de marchandises dangereuses effectué par des véhicules, des wagons ou des bateaux de la navigation intérieure non couverts par la présente directive;

b) lorsque cela est justifié, l'utilisation d'itinéraires obligatoires, notamment de modes de transport obligatoires;

c) les règles particulières relatives au transport de marchandises dangereuses dans les trains de voyageurs.

Ils informent la Commission de ces dispositions et de leur justification.

La Commission informe les autres États membres en conséquence.

5. Les États membres peuvent réglementer ou interdire, uniquement pour des raisons autres que la sécurité du transport, le transport de marchandises dangereuses sur leur territoire ».

6.1. À la suite des modifications que l'article 2 de la proposition de loi propose d'apporter à l'article 72 du RGEX, le transport d'artifices de joie et d'artifices à usage technique et/ou de signalisation est soumis à une obligation d'autorisation (de principe) :

Article 72, alinéa 1 ^{er} , proposé, RGEX	Article 72, alinéa 1 ^{er} , actuel, RGEX
« Aucun transport d'explosifs, autres que les munitions de sûreté, par route, par fer ou par eau, ne peut se faire qu'en vertu d'une autorisation du ministre qui a le service des explosifs dans ses attributions ».	« Aucun transport d'explosifs, autres que les artifices de joie, les artifices à usage technique et/ou de signalisation et les munitions de sûreté, par route, par fer ou par eau, ne peut se faire qu'en vertu d'une autorisation du ministre qui a le service des explosifs dans ses attributions ».

Un tel dispositif relève du champ d'application de la directive 2008/68/CE. Tel qu'il est formulé, l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 2008/68/CE laisse aux États membres une large marge d'appréciation pour adopter des mesures réglant le transport de marchandises dangereuses sur leur territoire, à condition toutefois que ce dispositif soit dicté par des raisons

autres que la sécurité du transport. Le considérant (11) de la directive 2008/68/CE précise qu'il peut s'agir de motifs de sécurité nationale ou de protection de l'environnement, mais ces exemples ne sont donnés qu'à titre d'illustration.

La définition large de cette habilitation ne s'oppose toutefois pas à ce que le principe de proportionnalité du droit de l'Union exige que l'extension de l'obligation de l'autorisation de transport, qui revient à limiter la libre circulation des biens ⁷, soit propre à garantir la réalisation des objectifs poursuivis par l'État membre et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre ⁸.

6.2. Les développements de la proposition de loi ne contiennent pas de justification spécifique. Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu :

« L'article 72 de l'AR du 23 septembre 1958 prévoit actuellement que le transport d'explosifs est soumis à une autorisation ministérielle, à l'exception, notamment, des artifices de joie, des artifices à usage technique et/ou de signalisation.

La modification proposée consiste à supprimer l'exception relative aux 'feux d'artifice'. Dès lors, leur transport sera, en principe, également soumis à autorisation.

Cette adaptation visé à garantir l'effectivité de l'interdiction de vente prévue par le projet de loi. En l'absence d'un encadrement du transport, les consommateurs pourraient contourner l'interdiction nationale en acquérant les articles à l'étranger ou via des plateformes en ligne, puis en les ramenant sur le territoire belge.

La soumission du transport à autorisation permettrait ainsi d'éviter les contournements de la réglementation nationale et d'assurer la cohérence du système.

Il convient toutefois de bien lire cette modification en combinaison avec l'article 75 du même AR, qui permet au ministre d'accorder des dérogations lorsque l'application stricte des règles de transport serait disproportionnée au regard de la nature peu dangereuse de certains produits ou de circonstances particulières. Ça pourrait notamment être le cas pour les articles pyrotechniques qui ne sont pas concernés par l'interdiction de vente.

A notre sens, la modification de l'article 72 s'inscrit donc directement dans les objectifs de notre proposition en assurant l'effectivité de l'interdiction envisagée, en prévenant son contournement et en renforçant la sécurité publique, tout en maintenant une possibilité de dérogation afin de respecter le principe de proportionnalité ».

Il ressort de la réponse du délégué que l'extension de l'obligation d'autorisation de transport vise essentiellement à garantir l'effectivité de l'interdiction de vendre des articles pyrotechniques aux consommateurs, renforcée par la proposition de loi. Dès lors, les objectifs de l'extension de l'obligation d'autorisation de transport sont un corollaire des raisons pour lesquelles la vente d'articles pyrotechniques aux consommateurs est restreinte. Selon les développements, ces raisons sont essentiellement liées à l'atteinte à l'ordre public, aux accidents graves ainsi qu'aux nuisances pour la nature et la santé des personnes les plus fragiles ⁹.

⁷ Il ressort même de la réponse du délégué que cette mesure concerne spécifiquement le transport d'articles pyrotechniques en provenance de l'étranger.

⁸ Comparer avec C.J.U.E., 26 septembre 2018, C-137/17, point 55.

⁹ *Doc. parl.*, Chambre, 2025-26, n° 56-1270/001, pp. 1-7.

Le délégué invoque ainsi un but légitime, qui n'est pas lié à des raisons de sécurité du transport, mais cette réponse ne suffit pas en soi pour démontrer, par ailleurs, également le caractère approprié, nécessaire et proportionné de la mesure.

6.2.1. Tout d'abord, l'extension de l'obligation d'autorisation de transport ne se limite pas aux articles pyrotechniques achetés par des consommateurs. Une autorisation de transport devra également être demandée lorsque ces articles sont achetés par des professionnels. En outre, , compte tenu du lien que l'article 56 de l'arrêté royal du 20 octobre 2015 établit avec le RGEX, l'obligation d'autorisation de transport s'appliquera également aux articles pyrotechniques de catégorie F1 (article 56, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 20 octobre 2015). De tels articles peuvent pourtant être mis à la disposition des consommateurs (article 12, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 20 octobre 2015, qui n'est pas modifié par la proposition de loi). Il en va de même pour les articles pyrotechniques de catégorie P1, mentionnés à l'article 12, alinéa 1^{er}, 4^o, et alinéa 2, proposé, de l'arrêté royal précité (article 56, alinéa 3, de l'arrêté royal du 20 octobre 2015) ¹⁰.

En ce qui concerne ces articles pyrotechniques, l'obligation d'autorisation de transport est dénuée de sens à la lumière des objectifs envisagés.

6.2.2. En ce qui concerne les articles pyrotechniques dont la vente aux consommateurs serait effectivement interdite, on relèvera la charge supplémentaire que l'obligation d'autorisation de transport étendue risque d'imposer aux transporteurs des articles pyrotechniques concernés. Interrogé à ce sujet, le délégué a en effet répondu en ces termes :

« Cette modification aura pour conséquence que toute personne amenée à transporter des feux d'artifice devrait s'assurer qu'une autorisation a été délivrée par l'autorité compétente et pouvoir le démontrer.

Pour les transporteurs spécialisés en matières dangereuses, il ne devrait pas y avoir d'impact étant donné qu'ils sont déjà soumis à des règles particulières. Cependant, en ce qui concerne les services de livraison de colis classiques, ça aurait plus d'impact, étant donné qu'ils devraient vérifier et disposer de l'autorisation de transport. Certaines solutions peuvent toutefois être envisagées : certains pourraient décider de refuser purement et simplement le transport de feux d'artifice ou bien demander la preuve d'autorisation. Une autre solution serait d'utiliser l'article 75 pour ce type de cas, qui prévoit justement que « (...) lorsque des circonstances l'exigent, le ministre peut autoriser les dérogations qu'il juge compatibles avec la sécurité publique ».

En premier lieu, il est douteux que le ministre tire (ou puisse tirer, au regard du principe de l'unité du pouvoir réglementaire) effectivement de l'article 75 de l'arrêté royal du 23 septembre 1958 ¹¹ le pouvoir d'exempter de manière générale le transport de certains articles pyrotechniques de l'obligation d'autorisation. Cette disposition semble plutôt destinée à accorder

¹⁰ Voir également à propos de la nécessité de mieux aligner par ailleurs l'article 56 sur les adaptations envisagées de l'arrêté royal du 20 octobre 2015, l'observation finale du présent avis.

¹¹ « Lorsque les dispositions concernant le transport paraissent trop rigoureuses, eu égard à la nature peu dangereuse de certains produits ou lorsque des circonstances l'exigent, le ministre peut autoriser les dérogations qu'il juge compatibles avec la sécurité publique ».

des dérogations individuelles, de sorte qu'elle devra le cas échéant également être modifiée si les auteurs de la proposition de loi souhaitent lui donner une portée plus large ¹².

D'une manière plus générale, il y a lieu d'observer que la mesure visée, même si elle était appropriée, va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs envisagés. Les auteurs de la proposition doivent à tout le moins pouvoir justifier pourquoi il est nécessaire, dans un souci de protection contre l'atteinte à l'ordre public, les accidents graves ainsi que les dommages causés à la nature et à la santé des personnes les plus vulnérables, de limiter non seulement la livraison directe aux consommateurs, mais également de soumettre l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement en amont à des obligations d'autorisation supplémentaires.

6.3. Il résulte de ce qui précède que l'article 2 de la proposition de loi ne peut se concrétiser que si sa proportionnalité peut être démontrée à suffisance. Si cela n'est pas possible, la disposition devra être omise du projet, ou sa portée devra à tout le moins être réduite d'une manière qui se concilie effectivement avec le principe de proportionnalité.

Le cas échéant, la modification proposée de l'article 72 du RGEX devra être communiquée à la Commission européenne, conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2008/68/CE ¹³.

B. Directive 2013/29/UE

7. L'article premier de la directive 2013/29/UE dispose comme suit :

« 1. La présente directive énonce des règles visant à assurer la libre circulation des articles pyrotechniques dans le marché intérieur, tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé humaine et de la sûreté publique, ainsi qu'un niveau élevé de protection et de sécurité des consommateurs, et en prenant en compte les aspects pertinents de la protection de l'environnement.

2. La présente directive énonce les exigences essentielles de sécurité auxquelles les articles pyrotechniques doivent satisfaire en vue de leur mise à disposition sur le marché. Ces exigences sont énoncées à l'annexe I. »

L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 2013/29/UE dispose comme suit :

« 1. Les États membres s'abstiennent d'interdire, de restreindre ou d'entraver la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques qui satisfont aux exigences de la présente directive.

2. La présente directive ne fait pas obstacle à la prise, par un État membre, de mesures qui visent, pour des motifs d'ordre public, de sûreté, de santé et de sécurité, ou de protection de l'environnement, à interdire ou à restreindre la possession, l'utilisation et/ou

¹² En outre, compte tenu de la hiérarchie des normes, il serait alors préférable d'inscrire cette possibilité pour le Roi d'accorder des dérogations générales, dans la loi du 28 mai 1956 'relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflagrer et aux engins qui en sont chargés'.

¹³ « Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive ».

la vente, à des particuliers, d'artifices de divertissement des catégories F2 et F3, d'articles pyrotechniques destinés au théâtre et d'autres articles pyrotechniques.

[...]. »

Consécutivement aux modifications du RGEX et de l'arrêté royal du 20 octobre 2015, proposées par les articles 3, 4 et 5 de la proposition de loi, la réglementation en matière de vente d'articles pyrotechniques aux consommateurs et de détention de tels articles par les consommateurs est renforcée ¹⁴. À cet égard, la question se pose de savoir si les renforcements proposés sont bien conformes à la directive 2013/29/UE.

Article 3 de la proposition de loi

7.1. L'article 3 de la proposition de loi modifie l'article 265, alinéa 1^{er}, 7^o, du RGEX comme suit :

Actuel article 265, alinéa 1 ^{er} , 7 ^o , RGEX	Article 265, alinéa 1 ^{er} , 7 ^o , proposé, du RGEX
« Aucune autorisation n'est requise pour détenir;	« Aucune autorisation n'est requise pour détenir :
7 ^o une quantité d'artifices de joie et de signalisation à concurrence d'1 kilogramme de composition pyrotechnique y contenue. »	7 ^o une quantité d'artifices de joie et d'artifices à usage technique et/ou de signalisation, à concurrence d'un kilogramme de composition pyrotechnique y contenue, des types suivants:
	a) les articles pyrotechniques que les opérateurs économiques peuvent mettre à [la] disposition aux [lire : des] consommateurs conformément à l'article 12 de l'arrêté royal du 20 octobre 2015;
	b) les amorces à percussion conçues spécialement pour des jouets;
	c) les signaux de détresse classés comme équipement des navires de mer selon l'arrêté royal du 25 avril 2016 relatif aux équipements marins et à l'organisation de la surveillance du marché, et qui sont exclusivement conservés pour être utilisés

¹⁴ L'article 6 de la proposition de loi ne constitue pas un renforcement à proprement parler (voir toutefois l'observation **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.0**).

	sur les navires où ils doivent obligatoirement se trouver à bord. »
--	--

7.1.1. L'article 265, alinéa 1^{er}, 7^o, proposé, du RGEX, reproduit le contenu de l'article 2 de l'arrêté royal du 9 février 2024 'modifiant l'arrêté royal du 23 septembre 1958 portant règlement général sur la fabrication, l'emmagasiner, la détention, le débit, le transport et l'emploi des produits explosifs et l'arrêté royal du 20 octobre 2015 concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques'.

Cet arrêté royal a été annulé le 22 mai 2025 par l'arrêt n° 263.383 du Conseil d'État, section de contentieux administratif. Un des moyens ayant mené à cette annulation portait spécifiquement, en ce qui concerne la limitation de la dispense de l'obligation d'autorisation à un kilogramme de composition pyrotechnique, instaurée (à nouveau) par l'article 2 de l'arrêté annulé, sur la violation de l'obligation de motivation matérielle, combinée avec l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2013/29/UE.

7.1.2. On peut lire dans les développements que la proposition de loi vise à remédier aux problèmes évoqués par le Conseil d'État, section du contentieux administratif, et motive à cette fin de manière précise les raisons pour lesquelles des limitations doivent être apportées à l'usage des articles pyrotechniques ¹⁵.

En effet, la Cour de Justice a déjà admis que « le principe de la libre circulation des articles pyrotechniques, tel que prévu, notamment, à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2007/23, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui interdit la détention ou l'utilisation par les consommateurs et la vente à ces derniers d'artifices de divertissement dont la teneur en composition pyrotechnique est supérieure à 1 kg dans la mesure où cette réglementation est propre à garantir l'ordre et la sécurité publics et qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire aux fins de protéger ces intérêts fondamentaux » ¹⁶, la référence à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2007/23/CE ¹⁷ devant actuellement être lue comme une référence à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2013/29/UE ¹⁸.

Il convient par conséquent d'examiner si les développements comportent des justifications suffisamment utiles en la matière et si la disposition proposée – combinée avec les autres dispositions de la proposition de loi – n'excède pas les limites de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2013/29/UE et n'entraîne pas de ce fait une limitation disproportionnée de la libre circulation des biens.

7.1.3. En ce qui concerne l'article 3 de la proposition de loi, il convient de constater que, hormis la justification générale formulée par la proposition de loi concernant la prévention des

¹⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2025-26, n° 56-1270/001, pp. 1-7.

¹⁶ CJUE, 26 septembre 2019, *Van Gennip*, C-137/17, ECLI:EU:C:2018:771, point 65.

¹⁷ Directive 2007/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 'relative à la mise sur le marché d'articles pyrotechniques'.

¹⁸ Article 48, troisième alinéa, de la directive 2013/29/UE et son annexe V.

atteintes à l'ordre public, compte tenu des risques pour la sécurité et la santé liés à l'utilisation d'articles pyrotechniques, ainsi que des conséquences pour l'environnement et le bien-être des animaux, aucune justification spécifique n'est avancée pour limiter l'exception à l'obligation de disposer d'une autorisation pour la détention de feux d'artifice, à trois catégories d'artifices de joie, d'artifices à usage technique et/ou de signalisation contenant plus d'un kilogramme ¹⁹ de composition pyrotechnique, à savoir les articles pyrotechniques que les opérateurs économiques peuvent mettre à la disposition des consommateurs conformément à l'article 12 de l'arrêté royal du 20 octobre 2015, les amorces à percussions conçues spécialement pour des jouets et les signaux de détresse classés comme équipement des navires de mer conformément à l'arrêté royal du 25 avril 2016 'relatif aux équip[e]ments marins et à l'organisation de la surveillance de marché', et qui sont exclusivement conservés pour être utilisés sur les navires où ils doivent obligatoirement se trouver à bord.

En conséquence, les auteurs de la proposition de loi devront mieux justifier la pertinence de ces trois catégories, en accordant une attention particulière à la cohérence entre la disposition proposée et la liste des articles pyrotechniques qui peuvent être mis à disposition des consommateurs conformément à l'article 12, proposé, de l'arrêté royal du 20 octobre 2015 ²⁰. On n'aperçoit pas non plus si, en dehors du domaine de la navigation, il existe d'autres cas dans lesquels des artifices de signalisation (ou une quantité limitée de ceux-ci) peuvent être utilisés et partant doivent être emmagasinés.

Article 4 de la proposition de loi

7.2. L'article 4 de la proposition de loi modifie l'article 12 de l'arrêté royal du 20 octobre 2015 comme suit :

Actuel article 12 AR 20 octobre 2015	Article 12, proposé, AR 20 octobre 2015
« Les opérateurs économiques ne mettent à disposition sur le marché que les articles	« Les opérateurs économiques ne mettent à disposition sur le marché que les articles

¹⁹ En réponse à des questions de l'auditorat à ce sujet, le délégué aurait suggéré que la limite d'un kilogramme soit même supprimée (« [l]e maximum d'un kilogramme sera supprimé »). Il apparaît au Conseil d'État que ce serait une erreur. En effet, supprimer cette limite reviendrait à assouplir considérablement la réglementation et à permettre à tout le monde de détenir sans autorisation des quantités illimitées des trois catégories énumérées d'artifices de joie, d'artifices à usage technique et/ou de signalisation. Cela ne semble pas correspondre à la teneur de la proposition de loi, à moins que les auteurs de la proposition estimeraient que, compte tenu de la connexité avec l'article 12, proposé, de l'arrêté royal du 20 octobre 2015, qui limite la liste des catégories d'articles pyrotechniques pouvant être mis à la disposition des consommateurs, il n'est plus nécessaire de prévoir une limitation du poids de la composition pyrotechnique en ce qui concerne les autres articles pyrotechniques, relativement inoffensifs. Cette justification ne semble toutefois pas s'appliquer aux artifices de signalisation. La suppression de cette limite pourrait probablement se justifier pour les amorces à percussion dès lors que ceux-ci ne relèvent en soi pas du champ d'application de la directive 2013/29/UE (article 2, paragraphe 2, d), de la directive 2013/29/UE ; voir également l'article 3, alinéa 2, 4°, de l'arrêté royal du 20 octobre 2015). Il appartient aux auteurs de la proposition d'amender celle-ci le cas échéant et d'y prévoir une justification supplémentaire. Le Conseil d'État a toutefois limité son examen sur ce point au texte de la proposition de loi tel qu'il est actuellement rédigé.

²⁰ Article 4 de la proposition de loi, qui sera examiné ci-après.

<p>pyrotechniques suivants aux consommateurs :</p> <p>1° artifices de divertissement de catégorie F1;</p> <p>2° artifices de divertissement de catégorie F2;</p> <p>3° articles pyrotechniques destinés au théâtre de catégorie T1 des types génériques suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - feux de bengale à allumage non-électrique; - fumigènes à allumage non-électrique; <p>4° autres articles pyrotechniques de catégorie P1 à l'exclusion des articles pyrotechniques P1 destinés aux véhicules.</p>	<p>pyrotechniques suivants aux consommateurs :</p> <p>1° artifices de divertissement de catégorie F1;</p> <p>2° (...);</p> <p>3° (...):</p> <p>4° autres articles pyrotechniques de catégorie P1 à l'exclusion:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) des articles pyrotechniques de catégorie P1 destinés aux véhicules; b) des articles pyrotechniques de la catégorie P1 à composition flash qui comportent plus d'un gramme de composition pyrotechnique par article; c) des articles pyrotechniques de la catégorie P1 à composition flash et dont le niveau sonore à 8 mètres de distance est supérieur à 120 dB(A, impulsion); d) des articles pyrotechniques de la catégorie P1 qui sont conçus pour produire un son et qui comportent plus d'un gramme de composition pyrotechnique par article; e) des articles pyrotechniques de la catégorie P1 qui sont conçus pour produire un son et dont le niveau sonore à 8 mètres de distance est supérieur à 120 dB(A, impulsion); f) des articles pyrotechniques de la catégorie P1 qui sont conçus pour produire de la lumière et/ou de la fumée, sauf s'ils sont munis d'un marquage "barre à roue" tel que visé dans l'arrêté royal du 25 avril
---	---

<p>La mise à disposition sur le marché aux consommateurs d'autres articles de la catégorie P1 destinés aux véhicules, incorporés dans le véhicule ou dans une partie amovible du véhicule est autorisée. »</p>	<p>2016 relatif aux équipements marins et à l'organisation de la surveillance de marché;</p> <p>g) des articles pyrotechniques de la catégorie P1 qui sont conçus pour produire de la lumière et/ou de la fumée, sauf s'ils satisfont à toutes les conditions suivantes:</p> <p>i) être résistants à l'eau;</p> <p>ii) être conçus pour produire un signal de sauvetage dans une situation d'urgence et être en outre reconnaissables en tant que tels;</p> <p>iii) être munis d'une indication lisible de leur utilisation prévue;</p> <p>iv) être vendus dans le but de générer un signal de sauvetage dans une situation d'urgence.</p> <p>La mise à disposition sur le marché aux consommateurs d'autres articles de la catégorie P1 destinés aux véhicules, incorporés dans le véhicule ou dans une partie amovible du véhicule est autorisée. »</p>
--	---

7.2.1. Comme indiqué précédemment, la directive 2013/29/UE ne s'oppose pas à ce que des États membres interdisent ou restreignent la possession, l'utilisation et/ou la vente, à des particuliers, d'artifices de divertissement des catégories F2 et F3, d'articles pyrotechniques destinés au théâtre et d'autres articles pyrotechniques, pour autant que ces mesures puissent être justifiées au regard d'un des objectifs mentionnés à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2013/29/UE, soient propres à garantir la réalisation des objectifs poursuivis par l'État membre et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaires pour les atteindre ²¹.

Les objectifs énumérés dans les développements semblent certes pouvoir s'inscrire dans l'article 4, paragraphe 2, de la directive précitée. Mais cela ne suffit pas. Pour répondre à l'obligation de justification requise par cette disposition, il faudra aussi pouvoir démontrer le caractère approprié, nécessaire et proportionné des mesures visées.

7.2.2. Le Conseil d'État observe à cet égard que l'article 12, 4°, proposé, de l'arrêté royal du 20 octobre 2015 ne vise pas simplement la mise en œuvre de la décision Benelux M(2022)7. La liste des articles pyrotechniques de catégorie P1, fixée dans cet article, correspond certes sur le

²¹ CJUE, 26 septembre 2019, *Van Gennip*, C-137/17, ECLI:EU:C:2018:771, point 55.

fond à la liste figurant à l'Annexe I de cette décision, mais la décision se borne à disposer que la possession, l'utilisation et/ou la vente de ces articles ne sont autorisées que pour les personnes ayant des connaissances particulières ou les personnes disposant d'une autorisation.

Indépendamment de la question de savoir comment l'obligation de justification, prévue à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2013/29/UE, s'articule avec la position particulière qu'occupent les réglementations du Benelux conformément à l'article 350 du traité « sur le fonctionnement de l'Union européenne »²² (ci-après : TFUE), la détention, l'utilisation et/ou la vente de tels articles par ou à tous les consommateurs sont interdites en vertu du droit belge. Il n'apparaît pas clairement si la proposition vise ainsi à aller au-delà de cette décision Benelux. Quant à savoir si tel est réellement le cas, cela semble dépendre de la réponse à la question de savoir si les catégories « consommateurs » et « personnes ayant des connaissances particulières ou [...] personnes disposant d'une autorisation » s'excluent mutuellement, ou s'il existe également des cas dans lesquels certains consommateurs, compte tenu de leurs connaissances particulières, peuvent néanmoins acquérir certains articles pyrotechniques qui, en application des dispositions proposées, ne peuvent être mis à la disposition d'autres consommateurs. Les auteurs de la proposition devront par conséquent préciser ce point.

Si l'objectif est uniquement de transposer telle quelle la décision Benelux, il convient de le préciser, et les motifs qui sous-tendent cette décision peuvent également être réputés fonder le dispositif proposé. Si l'objectif de la proposition de loi est d'instaurer une réglementation plus pointue, ce durcissement devra faire l'objet d'une justification supplémentaire.

Articles 5 et 6 de la proposition de loi

7.3. L'article 5 de la proposition de loi modifie l'article 13, § 2, de l'arrêté royal du 20 octobre 2015 comme suit :

Actuel article 13, § 2, AR 20 octobre 2015	Article 13, § 2, proposé, AR 20 octobre 2015
« Les opérateurs économiques mettent les articles pyrotechniques qui ne sont pas mentionnés à l'article 12 à disposition sur le marché uniquement à des personnes disposant de connaissances particulières. »	« Les opérateurs économiques mettent les articles pyrotechniques des catégories F2, F3, F4, T1, T2 et P2 à disposition sur le marché uniquement à des personnes disposant de connaissances particulières. »

À la lumière de ce qui précède, l'article 6 vise également à adapter l'article 15/1 de l'arrêté royal du 20 octobre 2015.

7.3.1. Cette disposition semble se heurter à la notion de « personne ayant des connaissances particulières », définie explicitement à l'article 3, paragraphe 6, de la directive

²² « Les dispositions des traités ne font pas obstacle à l'existence et à l'accomplissement des unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg, ainsi qu'entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, dans la mesure où les objectifs de ces unions régionales ne sont pas atteints en application des traités. »

2013/29/UE par une référence aux catégories F4, T2 et/ou P2, ces catégories étant elles-mêmes définies aux articles 6 et 7, paragraphe 3, de la directive.

7.3.2. Interrogé à ce sujet, le délégué a donné la réponse suivante :

« La directive 2013/29/UE procède à une harmonisation des règles relatives à la mise sur le marché des articles pyrotechniques, mais elle ne constitue pas une harmonisation exhaustive quant aux conditions nationales de détention et d'utilisation, en particulier lorsqu'interviennent des motifs d'ordre public, de sécurité ou de protection de l'environnement.

Il est exact que la notion de « personnes ayant des connaissances particulières » est définie à l'article 3, point 6, de la directive par référence aux catégories F4, T2 et P2, et que les articles 6 et 7, § 3, réservent explicitement ces catégories à ces personnes. Toutefois, ces dispositions déterminent les exigences minimales applicables à ces catégories spécifiques ; elles ne consacrent pas une définition exhaustive ou limitative de la possibilité, pour les États membres, d'exiger des connaissances particulières pour d'autres catégories.

En effet, l'article 4, § 2, reconnaît expressément aux États membres la faculté d'interdire ou de restreindre, pour des raisons d'ordre public, de santé et de sécurité ou de protection de l'environnement, la détention, l'utilisation et/ou la vente au grand public des catégories F2, F3, T1, T2, P1 et P2. Cette disposition confirme que la directive laisse subsister une marge d'appréciation nationale en ce qui concerne l'accès du grand public à ces articles.

Dans ce contexte, subordonner l'acquisition ou la détention de certaines catégories (telle que F2) à la possession de connaissances particulières ne revient pas à contredire la directive, mais à mettre en œuvre la faculté de restriction qu'elle prévoit. Une telle extension ne modifie pas le régime harmonisé applicable aux catégories F4, T2 et P2 ; elle consiste uniquement à prévoir qu'en cas de restriction à l'égard du grand public, les personnes disposant de compétences techniques adéquates puissent continuer à y avoir accès.

Au surplus, une interprétation selon laquelle la directive interdirait toute extension nationale de l'exigence de connaissances particulières conduirait à un résultat paradoxal : un professionnel qualifié pourrait acquérir des articles de catégorie F4 (plus dangereux), mais serait empêché d'acquérir des articles de catégorie F2 ou F3 en cas d'interdiction visant le grand public. Une telle lecture irait au-delà de l'objectif d'harmonisation poursuivi par la directive et restreindrait excessivement la marge d'appréciation expressément reconnue aux États membres.

Dès lors, pour autant que la mesure nationale poursuive un objectif légitime visé à l'article 4, § 2, et respecte le principe de proportionnalité, l'extension de l'exigence de connaissances particulières à d'autres catégories que celles explicitement mentionnées par la directive ne saurait être considérée comme contraire à celle-ci.

Cependant, je souhaite attirer votre attention sur le fait que l'article 13, §2, dispose actuellement que : "Les opérateurs économiques mettent les articles pyrotechniques qui ne sont pas mentionnés à l'article 12 à disposition sur le marché uniquement à des personnes disposant de connaissances particulières." à la suite de l'annulation de l'AR du 09/02/2024. Notre article 5 devra donc être corrigé, il se basait sur l'article tel que modifié par l'AR 09/02/2024. »

Le Conseil d'État prend acte de cette réponse, qu'il vaudrait mieux préciser dans la suite de l'examen de la proposition de loi.

7.3.3. L'article 15/1 de l'arrêté royal du 20 octobre 2015, qui règle l'étendue de l'obligation d'autorisation pour les personnes ayant des connaissances particulières, devrait être une disposition « miroir » de l'article 13 de cet arrêté royal. Comme l'a confirmé le délégué, l'article 15/1, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 20 octobre 2015 doit être élargi aux catégories T1 et P1.

Mise en œuvre de la décision Benelux M(2022)7

8.1. Les articles 3, alinéa 1^{er}, et 4, alinéa 3, de la décision Benelux M(2022)7 s'énoncent respectivement comme suit :

« Les pays du Benelux prennent les mesures nécessaires pour que la possession, l'utilisation et/ou la vente des articles pyrotechniques repris en annexe I et II de cette décision ne soient pas autorisées dans d'autres conditions que celles prévues dans ces annexes. »

et :

« Lorsque les pays du Benelux adoptent les dispositions visées à l'alinéa 2, celles-ci contiennent une référence à la présente décision ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. »

Dans la mesure où le dispositif proposé vise la mise en œuvre de cette décision, il convient d'inclure une référence expresse à celle-ci dans le RGEX et dans l'arrêté royal du 20 octobre 2015.

8.2. Les auteurs de la proposition de loi doivent en outre s'assurer de la mise en œuvre dans le droit belge des définitions techniques figurant à l'Annexe I de la décision. Si cela semble être le cas pour les notions de « contenu explosif net », de « niveau sonore » et d'« autorisation », qui ne nécessitent pas de mise en œuvre supplémentaire, il n'est pas certain que la portée des notions « conçus pour produire un son » et « conçus pour produire de la lumière et/ou de la fumée » soit suffisamment claire dans le droit belge en vigueur.

EXAMEN DU TEXTE

Article 7

9. Les développements indiquent ce qui suit :

« Pour remédier aux problèmes évoqués par le Conseil d'État, la présente proposition de loi:

- [...]

- apporte des limitations non pas en fonction de l'âge des utilisateurs mais bien en fonction du type de matériel pyrotechnique utilisé et des compétences objectives des utilisateurs.

Le Roi pourra déterminer dans des arrêtés ultérieurs les méthodes de contrôle et de certification applicables.

Il pourra également, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prévoir des dérogations à l'interdiction de vente aux particuliers exclusivement dans les cas où les conditions suivantes sont remplies:

1° pour des événements culturels ou traditionnels reconnus par une autorité publique compétente;

2° pour des usages professionnels organisés sous la responsabilité d'un opérateur disposant d'une autorisation ou d'un agrément en matière de pyrotechnie;

3° lorsque des garanties strictes sont apportées en matière de sécurité, de formation des utilisateurs, de sensibilisation du public et de respect des normes environnementales.

Toute dérogation devra faire l'objet d'une autorisation préalable expresse, délivrée par l'autorité compétente et être assortie de conditions précises d'usage, de durée, de quantité et de localisation. »

Ces habilitations ne ressortent toutefois pas du dispositif de la proposition de loi. Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'article 7 n'est-il pas suffisant, lu en parallèle avec l'exposé des motifs ? Si non, nous rajouterons directement cette possibilité par voie d'amendement. »

La réponse est négative. Comme il a été observé précédemment ²³, l'article 7 de la proposition de loi ne fait qu'accorder l'autorisation formelle d'adapter les parties du RGEX et de l'AR du 20 octobre 2015, modifiées par la proposition de loi. Il ne procure en revanche aucun fondement juridique matériel permettant de prévoir des dérogations à l'interdiction de vente aux consommateurs.

Il serait préférable d'insérer une telle habilitation dans la loi du 28 mai 1956 'relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflagrer et aux engins qui en sont chargés'. En tout état de cause, cette compétence ne pourra être exercée que dans les limites fixées par la directive 2013/29/UE et la décision Benelux M(2022)7.

OBSERVATION FINALE

10. L'article 56 de l'arrêté royal du 20 octobre 2015 s'énonce comme suit :

« Pour l'application du RGEX, l'on entend par artifices de joie, les articles pyrotechniques tels que définis à l'article 12, alinéa 1^{er}, 1° à 3°.

Pour l'application du RGEX, l'on entend par artifices de spectacle, les articles pyrotechniques de catégorie F4 et des catégories F3, T1 et T2 , à l'exclusion des articles définis à l'article 12, alinéa 1^{er}, 3°.

Pour l'application du RGEX, l'on entend par artifices à usage technique et/ou de signalisation, les articles pyrotechniques des catégories P1 et P2. »

10.1. Les modifications proposées, apportées à l'article 12 de l'arrêté royal du 20 octobre 2015, ont une incidence sur la définition de la notion d'« artifice de joie » pour l'application des dispositions du RGEX. Un artifice de divertissement de catégorie F2 ne relèvera ainsi plus de la

²³ Observation 4.

notion d'« artifice de joie » pour l'application du RGEX. Il en va de même des feux de bengale à allumage non-électrique et des fumigène à allumage non-électrique de catégorie T1, qui relèveront de la catégorie des « artifice de spectacle » consécutivement aux modifications proposées.

10.2. L'article 56 de l'arrêté royal du 20 octobre 2015 doit par conséquent être également modifié, ce à quoi le délégué a donné son accord :

« [i]l faudra effectivement qu'on adapte l'article 56 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC