



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.239/1
van 8 mei 2026

avis 79.239/1
du 8 mai 2026

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 28 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen, wat betreft het vervaardigen van munitie en het herladen van wapens voor eigen gebruik' (*Parl. St. Kamer* 2025-26, nr. 56-1395/1)

une proposition de loi 'modifiant la loi du 28 mai 1956 relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflagrer et aux engins qui en sont chargés, en ce qui concerne la fabrication de munitions et le rechargement d'armes à usage personnel' (*Doc. Parl., Chambre* 2025-2026, n° 56-1395/1)

Op 17 april 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 de wet van 28 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen, wat betreft het vervaardigen van munitie en het herladen van wapens voor eigen gebruik’ (*Parl. St. Kamer* 2025-26, nr. 56-1395/1).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 5 mei 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 Pierre LEFRANC, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 mei 2026.

*

Le 17 avril 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 la loi du 28 mai 1956 relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflager et aux engins qui en sont chargés, en ce qui concerne la fabrication de munitions et le rechargement d’armes à usage personnel’ (*Doc. Parl., Chambre* 2025-2026, n° 56-1395/1).

La proposition a été examinée par la première chambre le 5 mai 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 Pierre LEFRANC, président de chambre.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 8 mai 2026.

*

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

1. Het wetsvoorstel beoogt het vervaardigen en herladen van munitie voor eigen gebruik van het toepassingsgebied van de wet van 28 mei 1956 ‘betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen’ uit te sluiten.

Rechtstreekse aanleiding is een arrest van 7 oktober 2025 waarin het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat de fabricatie van munitie voor eigen gebruik zonder de vereiste administratieve vergunning strafbaar is met de in artikel 5 van voormelde wet bepaalde straffen.²

2. Vooreerst wordt de Koning verplicht om bij het in het belang regelen van de openbare veiligheid en het onderwerpen aan vergunning uitdrukkelijk rekening te houden met de aard en hoedanigheid van de activiteiten en de inrichter (artikel 2 van het ontwerp). Daarnaast wordt het maken en herladen van munitie voor eigen gebruik uit het toepassingsgebied van de wet van 28 mei 1956 uitgesloten (artikel 3).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. De Koning moet bij de uitvoering van de opdracht in artikel 2 van het wetsvoorstel, net zoals bij de algemene uitvoering van een wet, binnen een redelijke termijn de maatregelen nemen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wet en de erin vervatte opdracht aan de Koning. De wijze van uitvoeren van de in het ontworpen artikel 2 vervatte opdracht mag niet neerkomen op het onwerkzaam maken ervan. De Koning moet de beslissingen nemen die nodig zijn opdat deze wetsbepaling haar doelstelling zou kunnen bereiken.

Deze opdracht aan de Koning geeft aanleiding tot hiernavolgende opmerkingen.

3.1. Vooreerst rijst de vraag of artikel 2 van het wetsvoorstel iets toevoegt aan de machtiging die thans is verleend in artikel 1, eerste lid, van de wet van 28 mei 1956 aan de Koning die immers onder meer het fabriceren van ontplofbare of voor deflagratie stoffen en mengsels en van daarmee geladen tuigen in het belang van de openbare veiligheid regelt en aan vergunning *kan* onderwerpen.

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

² Cass. 7 oktober 2025, P.25.0638.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20251007.2N.18.

De Koning heeft inrichtingen voor onder meer de bereiding van enigerlei springstoffen als springstoffenfabrieken gekwalificeerd³ en de oprichting, verbouwing en verplaatsing ervan zonder uitzondering aan een administratieve vergunningsplicht onderworpen.⁴

De voorgestelde toevoeging aan artikel 1 van de wet van 28 mei 1956 dat de Koning niet oplegt om alle inrichtingen waar enigerlei springstoffen worden bereid aan een administratieve vergunningsplicht te onderwerpen, lijkt overbodig omdat de Koning al over de mogelijkheid beschikt om gedifferentieerde(re) (vergunnings)regelingen in te voeren. De toevoeging kan dan ook het best worden weggelaten.

3.2. Daarnaast rijst de vraag of met artikel 2 van het wetsvoorstel de doelstelling van de stellers van het wetsvoorstel zal kunnen worden bereikt door louter, zonder tijdshorizon, in de wet in te schrijven dat de Koning bij de (toekomstige) uitoefening van de bestaande machtiging in artikel 1, eerste lid, van de wet van 28 mei 1956, (uitdrukkelijk) rekening dient te houden met de aard en de hoedanigheid van de activiteiten en de inrichter.⁵

Om te vermijden dat artikel 2 van het wetsvoorstel onwerkzaam zou worden, kan bijvoorbeeld de inwerkingtreding ervan op een bepaalde termijn worden voorzien of zou in een overgangsbepaling kunnen worden voorzien die bepaalt dat de bestaande uitvoeringsbepalingen geldig blijven tot de Koning een nieuwe regeling aanneemt.

4. Luidens de ingevoegde bepaling houdt de Koning bij het aanwenden van de machtiging in het bestaande artikel 1 van de wet van 28 mei 1956 “uitdrukkelijk” rekening met de aard en hoedanigheid van de activiteiten en inrichter. De vraag rijst of het de bedoeling is van de stellers van het wetsvoorstel om op die manier aan de Koning een *uitdrukkelijke* motiveringsverplichting op te leggen bij het nemen van maatregelen ter uitvoering van het bij artikel 2 van het wetsvoorstel aangevulde artikel 1 van de wet van 28 mei 1956, door hetzij in de aanhef van het koninklijk besluit, hetzij in een verslag aan de Koning te verantwoorden dat en hoe rekening wordt gehouden met de aard en hoedanigheid van de activiteiten en inrichter. Enkel voor individuele besluiten is die motivering in beginsel verplicht overeenkomstig de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.⁶

³ Artikel 6, A, 1°, van het koninklijk besluit van 23 september 1958 ‘houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen’.

⁴ Artikel 7, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit.

⁵ Er moet bovendien op worden gewezen dat het voorstel mogelijk veel verder gaat dan de indieners ervan beogen. De ontworpen bepaling vereist niet enkel dat de door de indieners beoogde activiteit van het maken van munitie voor eigen gebruik door jagers, sportschutters en schutterijen (en hun leden) door de Koning moet worden heroverwogen in het licht van de bijkomende criteria (aard en hoedanigheid van de activiteiten en inrichter), maar dat de regeling, en de eventuele vergunningsplicht, voor alle in artikel 1, eerste lid, van de wet van 28 mei 1956 vermelde activiteiten en stoffen (van explosieven voor de mijnbouw tot theatervuurwerk) moet worden herbekeken vanuit die invalshoek en desgevallend (zie opmerking 4) uitdrukkelijk (bijkomend) worden gemotiveerd.

⁶ Dat neemt niet weg dat er ook bij reglementaire besluiten in elk geval steeds een afdwingbare materiële motiveringsplicht is. Zie in het kader van de uitvoering van artikel 1 van de wet van 28 mei 1956, zij het met betrekking tot de regeling en vergunningsplicht voor vuurwerk, bijvoorbeeld RvS 22 mei 2025, nr. 263.383, *Belgian Pyrotechnics Association/Belgische Staat*, overwegingen 17 tot 26. Zie meer algemeen A. GJUROVA, *De motiveringsplicht voor regelgeving: naar een versterkt controle-instrument voor wetskrachtige normen en verordeningen*, die Keure, 2023, 352p.

Indien zulks niet de bedoeling is van de stellers van het wetsvoorstel moet het woord “uitdrukkelijk” worden weggelaten, anders wordt best verduidelijkt, minstens tijdens de parlementaire bespreking, welke vorm die motivering moet aannemen, en of er aan die motivering een specifieke evenredigheidsbeoordeling dient vooraf te gaan.

Artikel 3

5. De toelichting bij de artikelen van het wetsvoorstel licht het voorgestelde artikel 1/1 van de wet van 28 mei 1956 niet nader toe. Artikel 3 van het ontwerp lijkt de *ratio legis* van artikel 2 van het wetsvoorstel volledig uit te hollen voor zover het de bedoeling van de stellers van het wetsvoorstel is om de fabricatie van munitie (maken en herladen) voor eigen gebruik volledig aan het toepassingsgebied van de wet te onttrekken, zodat de door artikel 2 van het voorontwerp beoogde differentiatie van de vergunningsplicht voor die activiteiten niet langer relevant zou zijn, en enkel nog zou gelden voor andere activiteiten vermeld in artikel 1 van de wet van 28 mei 1956.⁷

6. Bovendien is de bewoording “voor eigen gebruik” maken en herladen van munitie gelet op de bedoeling in de toelichting van de stellers van het wetsvoorstel om (enkel) particulieren die thuis “wat patronen maken om deel te nemen aan wedstrijden of een historisch schuttersfeest” uit te sluiten van het toepassingsgebied van de wet van 28 mei 1956, niet voldoende nauwkeurig, duidelijk en rechtszeker geformuleerd.⁸

Gelet op de strafbaarstelling in artikel 5 van de wet van 28 mei 1956 van de overtreding van het krachtens het eerste artikel van dezelfde wet bepaalde, dient de in het ontworpen artikel bedoelde uitsluiting van het toepassingsgebied van de laatstgenoemde wet van die aard te zijn dat een normaal zorgvuldige rechtzoekende op voldoende precieze wijze kan weten wat van hem wordt verlangd en dat hij kan weten, op het ogenblik dat hij een gedrag aanneemt of dat gedrag al dan niet strafbaar is en aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

*

⁷ Zie ook voetnoot 5.

⁸ In zijn huidige bewoordingen lijkt de bepaling zowel te ruim als te eng in het licht van de doelstellingen van de indianers. Enerzijds wordt het vervaardigen en herladen van elke soort munitie vrijgesteld, ongeacht aard of kaliber. Anderzijds is het twijfelachtig of bijvoorbeeld het maken en herladen van munitie door enkele bekwame leden van een schutterij ten behoeve van de hele schutterij en haar leden, en dus niet enkel voor eigen gebruik door de maker *cq.* herlader, wel aan het toepassingsgebied van de wet wordt onttrokken.

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE

1. La proposition de loi vise à exclure la fabrication et le rechargement de munitions à usage personnel du champ d'application de la loi du 28 mai 1956 'relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflager et aux engins qui en sont chargés'.

Cette proposition découle directement d'un arrêt du 7 octobre 2025 dans lequel la Cour de cassation a jugé que la fabrication de munitions à usage personnel sans l'autorisation administrative requise est punissable par les peines définies à l'article 5 de la loi précitée ².

2. Tout d'abord, le Roi est tenu, lorsqu'il règle dans l'intérêt de la sécurité publique et subordonne à autorisation, de tenir expressément compte de la nature et de la qualité des activités et de leur organisateur (article 2 du projet). En outre, la fabrication et le rechargement de munitions à usage personnel sont exclus du champ d'application de la loi du 28 mai 1956 (article 3).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. Lors de l'exécution de la mission prévue à l'article 2 de la proposition de loi, le Roi doit, tout comme lors de l'exécution générale de la loi, prendre dans un délai raisonnable les mesures nécessaires à l'exécution de la loi et des délégations au Roi qu'elle contient. Les modalités d'exécution de la mission contenue à l'article 2 en projet ne peuvent se réduire à la rendre inopérante. Le Roi doit prendre les décisions nécessaires pour que cette disposition légale puisse atteindre ses objectifs.

Cette mission confiée au Roi donne lieu aux observations qui suivent.

3.1. Tout d'abord, la question se pose de savoir si l'article 2 de la proposition de loi ajoute une plus-value à l'habilitation conférée par l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 28 mai 1956 au Roi, qui règle en effet, dans l'intérêt de la sécurité publique, et *peut* subordonner à autorisation, entre autres, la fabrication de substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflager et d'engins chargés de tels substances ou mélanges.

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

² Cass., 7 octobre 2025, P.25.0638.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20251007.2N.18.

Le Roi a qualifié de fabriques d'explosifs les établissements qui ont pour objet, entre autres, la préparation de tout explosif³ et a soumis leur établissement, transformation ou déplacement sans exception à une obligation d'autorisation administrative⁴.

L'ajout proposé à l'article 1^{er} de la loi du 28 mai 1956, qui n'impose pas au Roi de soumettre tous les établissements ayant pour objet la préparation de tout explosif à une obligation d'autorisation administrative, paraît superflu dès lors que le Roi dispose déjà de la possibilité d'instaurer des régimes (d'autorisation) (plus) différenciés. Il serait dès lors préférable d'omettre l'ajout.

3.2. La question se pose en outre de savoir si l'article 2 de la proposition de loi permettra aux auteurs de celle-ci d'atteindre leur objectif en inscrivant simplement dans la loi, sans horizon temporel, que le Roi, en exerçant (dans le futur) l'habilitation existante contenue à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 28 mai 1956, doit (expressément) tenir compte de la nature et de la qualité des activités et de leur organisateur⁵.

Pour éviter que l'article 2 de la proposition de loi ne devienne inopérant, on peut, par exemple, prévoir son entrée en vigueur dans un délai déterminé ou prévoir une disposition transitoire disposant que les dispositions d'exécution existantes restent valables jusqu'à ce que le Roi adopte un nouveau régime.

4. Selon la disposition insérée, le Roi, lorsqu'il recourt à l'habilitation prévue à l'actuel article 1^{er} de la loi du 28 mai 1956, tient « expressément » compte de la nature et de la qualité des activités et de leur organisateur. La question se pose de savoir si l'intention des auteurs de la proposition de loi est, de cette manière, d'imposer au Roi une obligation de motivation *formelle* lorsqu'il prend des mesures en exécution de l'article 1^{er} de la loi du 28 mai 1956, complété par l'article 2 de la proposition de loi, en justifiant soit dans le préambule de l'arrêté royal, soit dans un rapport au Roi qu'il est tenu compte de la nature et de la qualité des activités et de leur organisateur, et comment il en est tenu compte. Cette motivation n'est en principe obligatoire que pour les arrêtés individuels, conformément à la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'⁶.

³ Article 6, A, 1^o, de 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'.

⁴ Article 7, alinéa 1^{er}, du même arrêté royal.

⁵ Il y a lieu de souligner, en outre, que la proposition va potentiellement bien au-delà de l'intention de ses auteurs. La disposition en projet n'exige pas seulement que l'activité de fabrication de munitions à usage personnel par les chasseurs, les tireurs sportifs et les confréries de tireurs (et leurs membres), visée par les auteurs, soit reconsidérée par le Roi à la lumière des critères supplémentaires (nature et qualité des activités et de leur organisateur), mais aussi que le régime, et l'éventuelle obligation d'autorisation, soient réexaminés sous cet angle pour toutes les activités et substances (des explosifs pour l'exploitation minière aux feux d'artifices de théâtre) visées à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 28 mai 1956 et, le cas échéant (voir l'observation 4), (en outre) expressément motivées.

⁶ Il n'en demeure pas moins qu'il y a en tout état de cause toujours une obligation de motivation matérielle contraignante pour les arrêtés réglementaires. Voir dans le cadre de l'exécution de l'article 1^{er} de la loi du 28 mai 1956, fût-ce en ce qui concerne le régime et l'obligation d'autorisation pour les feux d'artifices, par exemple C.E., 22 mai 2025, n° 263.383, *Belgian Pyrotechnics Association/État belge*, considérants 17 à 26. Voir plus généralement A. GJUROVA, *De motiveringsplicht voor regelgeving: naar een versterkt controle-instrument voor wetskrachtige normen en verordeningen*, La Charte, 2023, 352 p.

Si telle n'est pas l'intention des auteurs de la proposition de loi, il faudra omettre le mot « expressément », sinon, il serait préférable de préciser, au moins lors des travaux préparatoires, quelle forme doit prendre cette motivation et si celle-ci doit être précédée d'un contrôle de proportionnalité spécifique.

Article 3

5. Le commentaire des articles de la proposition de loi ne précise pas plus avant l'article 1/1, proposé, de la loi du 28 mai 1956. L'article 3 du projet semble entièrement vider de sa substance le *ratio legis* de l'article 2 de la proposition de loi dans la mesure où l'intention des auteurs de la proposition de loi est de soustraire totalement la fabrication de munitions (fabrication et rechargement) à usage personnel au champ d'application de la loi, afin que la différenciation de l'obligation d'autorisation visée par l'article 2 de l'avant-projet ne soit plus pertinente pour ces activités, et ne s'applique plus qu'aux autres activités prévues à l'article 1^{er} de la loi du 28 mai 1956 ⁷.

6. En outre, compte tenu de l'intention des auteurs de la proposition de loi, exprimée dans les développements, d'exclure (uniquement) les particuliers qui, chez eux, « fabrique[nt] (...) quelques cartouches (...) afin de participer à des concours ou à une fête historique de tireurs », du champ d'application de la loi du 28 mai 1956, les termes fabrication et rechargement de munitions « à usage personnel » ne sont pas formulés de manière suffisamment précise, claire et juridiquement sûre ⁸.

Compte tenu de l'incrimination, prévue à l'article 5 de la loi du 28 mai 1956, de l'infraction à ce que prévoit l'article 1^{er} de la même loi, l'exclusion du champ d'application de la loi citée en dernier, visée à l'article en projet, doit être de nature à permettre à un justiciable normalement diligent de savoir de manière suffisamment précise ce qu'on exige de lui et de savoir, au moment où il adopte un comportement, si ce comportement est punissable ou non et s'il n'est pas accordé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

⁷ Voir également la note de bas de page 5.

⁸ Dans sa formulation actuelle, la disposition semble à la fois trop large et trop restrictive au regard des objectifs poursuivis par les auteurs. D'une part, la fabrication et le rechargement de chaque sorte de munition est exempté, indépendamment de la nature ou du calibre. D'autre part, il est douteux que, par exemple, la fabrication et le rechargement de munitions par quelques membres compétents d'une confrérie de tireurs au profit de l'ensemble de la confrérie et de ses membres, et donc pas uniquement pour l'usage personnel de la personne qui fabrique ou qui effectue le rechargement, soient effectivement soustraits au champ d'application de la loi.