



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 77.385/4  
du 3 février 2025

advies 77.385/4  
van 3 februari 2025

sur

over

un avant-projet de loi  
‘modifiant l’article 3 de la loi  
de 31 juillet 2017 instituant  
une procédure de recours  
contre une décision relative  
à la procédure de sélection  
pour les catégories limitées  
de services d’assistance en  
escale à l’aéroport [de]  
Bruxelles-National’

een voorontwerp van wet  
‘tot wijziging van artikel 3  
van de wet van 31 juli 2017  
tot instelling van een  
beroepsprocedure tegen  
de beslissing inzake de  
selectieprocedure voor de  
bepaalde categorieën van de  
grondafhandelingsdiensten  
op de luchthaven  
Brussel-Nationaal’

Le 9 janvier 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Mobilité à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'modifiant l'article 3 de la loi de 31 juillet 2017 instituant une procédure de recours contre une décision relative à la procédure de sélection pour les catégories limitées de services d'assistance en escale à l'aéroport des Bruxelles-National'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 février 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Géraldine ROSOUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 février 2025.

\*

Op 9 januari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van artikel 3 van de wet van 31 juli 2017 tot instelling van een beroepsprocedure tegen de beslissing inzake de selectieprocedure voor de beperkte categorieën van de grondafhandelingsdiensten op de luchthaven Brussel-Nationaal'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Philippe DE BRUYCKER, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 februari 2025.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique<sup>‡</sup> ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

### FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'avant-projet n'a pas fait l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation au sens de l'article 5 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

Interrogé à cet égard, le délégué a répondu :

« Sur la question de la nécessité de procéder à une analyse d'impact de la réglementation (AIR), il nous semble que l'article 8, § 1, 4<sup>o</sup>, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative dispense d'analyse d'impact les avant-projets de réglementation 'relative à l'autorégulation de l'autorité fédérale', que le manuel du SPF BOSA définit (p. 3, voir annexe) comme les 'règles que l'autorité fédérale se donne à elle-même'.

En l'occurrence, la modification de la règle – purement procédurale – de computation de délai soumis à l'examen de la section de législation nous semble ressortir à cette catégorie ».

La section de législation ne peut toutefois se rallier à ce point de vue : l'avant-projet à l'examen est de nature à impliquer des tiers (en l'occurrence, les prestataires de service qui, conformément à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 31 juillet 2017 'instituant une procédure de recours contre une décision relative à la procédure de sélection pour les catégories limitées de services d'assistance en escale à l'aéroport de Bruxelles-National', introduisent un recours devant le président du tribunal de l'entreprise de Bruxelles, siégeant comme en référé, contre les décisions de l'entité gestionnaire de l'aéroport de Bruxelles-National ou de la Direction générale Transport aérien mentionnées à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de cet article) et comporte ainsi plus qu'une simple autorégulation au sein de l'autorité fédérale<sup>1</sup>.

Dès lors qu'aucune autre exception ou cause de dispense ne peut être invoquée, il faudra encore procéder à l'analyse d'impact de la réglementation en projet.

L'auteur de l'avant-projet veillera par conséquent au respect de cette formalité.

---

<sup>‡</sup> S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

<sup>1</sup> Voir notamment en ce sens l'avis 61.500/4 donné le 12 juin 2017 sur l'avant-projet devenu la loi du 31 juillet 2017, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2570/001, pp. 21-22 ; l'avis 69.090/2 donné le 20 avril 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 mai 2021 'élevant le plafond des engagements du ducroire résultant de ses activités prévues à l'article 3, 1<sup>o</sup>, de la loi du 31 août 1939 sur le Ducroire' ; l'avis 72.710/2 donné le 28 décembre 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 7 avril 2023 'portant octroi de prêts concessionnels à l'Association internationale de Développement dans le cadre de ses reconstitutions des ressources', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3102/001, pp. 16-17 et l'avis 77.145/2 donné le 19 novembre 2024 sur un avant-projet de loi « relatif au traitement des données dans le cadre du registre de transparence du gouvernement fédéral ».

2. Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

### EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. Le dispositif de l'avant-projet sera précédé d'un arrêté de présentation.
2. Dans sa rédaction actuelle, l'article 3, alinéa 2, de la loi du 31 juillet 2017 dispose :  
« Sous peine de déchéance, le recours doit être introduit dans un délai de 15 jours, à compter du premier jour suivant celui au cours duquel la lettre recommandée avec accusé de réception, contenant la notification de la décision, a été présentée au siège social du prestataire. Une copie de la notification est également envoyée par e-mail ou tout autre moyen électronique ».

L'article 2 de l'avant-projet vise à remplacer cet alinéa par le texte suivant :

« Le recours doit être introduit, sous peine de déchéance, dans un délai de 15 jours à compter du cinquième jour ouvrable, comme défini à l'article 1.7, § 3, du code civil, qui suit les notifications. Les notifications de la décision se font par email et par lettre recommandée avec accusé de réception. La décision est considérée comme étant notifiée par email dès son envoi et par lettre recommandée, dès la remise de ladite lettre aux services postaux chargés de son envoi. Si les notifications n'interviennent pas le même jour, c'est la date de la notification intervenue en dernier lieu qui est prise en compte pour le calcul du délai de 15 jours précité. Le jour de l'échéance est compté dans le délai. Toutefois, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour de l'échéance est reporté au plus prochain jour ouvrable ».

Comme l'a rappelé la section de législation à de nombreuses reprises<sup>2</sup>, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle consacre la théorie de la réception, selon laquelle les dispositions en vertu desquelles le délai pour accomplir certains actes prend cours le jour de l'envoi d'une décision sont contraires au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

---

<sup>2</sup> Sur ce point voir l'observation formulée dans l'avis 61.500/4. Voir également l'avis 73.986/4-2V donné le 17 août 2023 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 5 octobre 2023 'instituant une procédure d'instruction spécifique d'une demande de permis d'urbanisme relative à la déconstruction de l'intérieur du Palais du Midi et à la modification du permis délivré par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale le 24 mai 2019 à la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2022-2023, n° A-751/1, pp. 39-70 et l'avis 75.958/4 donné le 17 avril 2024 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 mai 2024 'relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance', ainsi que les références à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui y sont mentionnées.

En énonçant que le délai de recours de quinze jours ouvrables ne commence à courir que le cinquième jour ouvrable suivant la remise aux services postaux de la lettre recommandée notifiant la décision concernée, la disposition en projet peut être considérée comme faisant débiter le délai de recours à un moment où le destinataire de la notification peut raisonnablement être réputé en avoir pris connaissance<sup>3</sup>. Afin de se conformer pleinement à la jurisprudence constitutionnelle précitée, il convient toutefois de compléter la disposition en projet afin d'y mentionner la possibilité pour le destinataire d'en apporter la preuve contraire, à l'instar de ce que prévoit notamment l'article 53*bis*, § 1<sup>er</sup>, 2°, du Code judiciaire.

\*

---

<sup>3</sup> Voir notamment : C.C., 5 mai 2011, n° 59/2011, B.8.1 et 8.2.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

### VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Met betrekking tot het voorontwerp is geen regelgevingsimpactanalyse verricht in de zin van artikel 5 van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’.

Op een vraag daarover heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Sur la question de la nécessité de procéder à une analyse d’impact de la réglementation (AIR), il nous semble que l’article 8, § 1, 4°, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative dispense d’analyse d’impact les avant-projets de réglementation ‘relative à l’autorégulation de l’autorité fédérale’, que le manuel du SPF BOSA définit (p. 3, voir annexe)) comme les ‘règles que l’autorité fédérale se donne à elle-même’.

En l’occurrence, la modification de la règle – purement procédurale – de computation de délai soumis à l’examen de la section de législation nous semble ressortir à cette catégorie.”

De afdeling Wetgeving kan echter niet akkoord gaan met die zienswijze: het voorliggende voorontwerp is van dien aard dat het ook consequenties heeft voor derden, *in casu* voor dienstverleners die, overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van de wet van 31 juli 2017 ‘tot instelling van een beroepsprocedure tegen een beslissing inzake de selectieprocedure voor de beperkte categorieën van grondafhandelingsdiensten op de luchthaven Brussel-Nationaal’, bij de voorzitter van de ondernemingsrechtbank te Brussel, zetelend zoals in kort geding, een beroep instellen tegen de in het eerste lid, 1° en 2°, van dat artikel vermelde beslissingen van de beheerder van de luchthaven Brussel-Nationaal of van het directoraat-generaal Luchtvaart. Het voorontwerp omvat dus meer dan zomaar een autoregulering binnen de federale overheid.<sup>1</sup>

Aangezien geen andere uitzonderings- of vrijstellingsgrond kan worden ingeroepen, moet alsnog een analyse van de impact van de ontworpen regelgeving worden verricht.

<sup>1</sup> Zie in die zin onder meer advies 61.500/4 van 12 juni 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 31 juli 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2570/1, 21-22; advies 69.090/2 van 20 april 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 17 mei 2021 ‘tot verhoging van het plafond voor de verbintenissen van delcredere die voortvloeien uit zijn activiteiten bedoeld in artikel 3, 1°, van de wet van 31 augustus 1939 betreffende Delcredere’; advies 72.710/2 van 28 december 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 7 april 2023 ‘houdende de toekenning van concessionele leningen aan de Internationale Ontwikkelingsassociatie in het kader van wedersamenstellingen van de middelen’, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 3102/1, 16-17, en advies 77.145/2 van 19 november 2024 over een voorontwerp van wet “betreffende de verwerking van gegevens in het kader van het transparantieregister van de federale regering”.

De steller van het voorontwerp moet er bijgevolg op toezien dat dit vormvereiste vervuld wordt.

2. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en die niet het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

### ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

1. Het dispositief van het voorontwerp moet voorafgegaan worden door een indieningsbesluit.

2. De huidige versie van artikel 3, tweede lid, van de wet van 31 juli 2017 luidt als volgt:

“Op straffe van verval moet het beroep worden ingesteld binnen een termijn van 15 dagen, te rekenen vanaf de eerste dag die volgt op deze waarop de aangetekende brief met ontvangstbewijs, houdende kennisgeving van de beslissing, aangeboden werd op de maatschappelijke zetel van de dienstverlener. Een kopie van de kennisgeving wordt eveneens verzonden via e-mail of een ander elektronisch middel.”

Artikel 2 van het voorontwerp strekt ertoe dat lid te vervangen door de volgende tekst:

“Het beroep moet, op straffe van verval, worden ingediend binnen een termijn van 15 dagen, te rekenen vanaf de vijfde werkdag, zoals bepaald in artikel 1.7, § 3, van het burgerlijke wetboek volgend op de kennisgevingen. De kennisgevingen van de beslissing gebeuren per e-mail en per aangetekende brief met ontvangstbevestiging. De beslissing wordt geacht per e-mail te zijn meegedeeld vanaf het moment van verzending en per aangetekende brief, vanaf de overhandiging van de genoemde brief aan de postdiensten die verantwoordelijk zijn voor de verzending ervan. Indien de kennisgevingen niet op dezelfde dag plaatsvinden, wordt de datum van de laatst plaatsgevonden kennisgeving in aanmerking genomen voor de berekening van de hierboven genoemde termijn van 15 dagen. De vervaldag wordt in de termijn gerekend. Is die dag echter een zaterdag, een zondag of een wettelijke feestdag, dan wordt de vervaldag verplaatst op de eerstvolgende werkdag.”

Zoals de afdeling Wetgeving reeds meermaals opgemerkt heeft,<sup>2</sup> huldigt de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof de theorie van de ontvangst, die luidt dat bepalingen die de termijn voor het stellen van bepaalde handelingen doen ingaan op de dag van de verzending van een beslissing, in strijd zijn met het grondwettelijke beginsel inzake gelijkheid en non-discriminatie.

In zoverre de ontworpen bepaling stelt dat de beroepstermijn van vijftien werkdagen pas ingaat op de vijfde werkdag die volgt op de dag waarop de aangetekende brief houdende kennisgeving van de beslissing in kwestie overhandigd werd aan de postdiensten, kan men ervan uitgaan dat die bepaling de beroepstermijn doet ingaan op een ogenblik waarop de geadresseerde van de kennisgeving redelijkerwijs kan worden geacht er kennis van te hebben genomen.<sup>3</sup> Om volledig in overeenstemming te zijn met de voornoemde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, dient de ontworpen bepaling echter te worden aangevuld zodat ze voorziet dat de geadresseerde de mogelijkheid heeft het tegendeel daarvan te bewijzen, naar het voorbeeld van wat met name artikel 53bis, § 1, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek voorschrijft.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

---

<sup>2</sup> Zie in dat verband de opmerking die geformuleerd is in advies 61.500/4. Zie ook advies 73.986/4-2V van 17 augustus 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 5 oktober 2023 ‘tot instelling van een specifieke behandelingsprocedure van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor de ontmanteling van het interieur van het Zuidpaleis en voor de wijziging van de vergunning die op 24 mei 2019 door de gemachtigde ambtenaar van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel werd afgeleverd’, *Parl.St.* Br.Parl. 2022-23, nr. A-751/1, 39-70, en advies 75.958/4 van 17 april 2024 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 2 mei 2024 ‘betreffende de subsidiëring van de infrastructuur en de uitrustingen voor opvangcentra voor jonge kinderen’, alsook de daarin vermelde verwijzingen naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

<sup>3</sup> Zie met name GwH 5 mei 2011, nr. 59/2011, B.8.1 en B.8.2.