

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 186.115 van 8 september 2008
in de zaak A. 61.159/X-10.097.**

In zake : de n.v. POWER OIL INDUSTRIES,
die woonplaats kiest bij
advocaat R. DE WAELE,
kantoor houdende te 8500 KORTRIJK,
Doorniksesteenweg 206

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door het Interministerieel
Comité voor de Distributie,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. LAMBERT,
kantoor houdende te 1180 BRUSSEL,
Nieuwenhovestraat 14A.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. POWER OIL INDUSTRIES op 2 december 1994 heeft ingediend om, enerzijds, de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 11 oktober 1994 van het Interministerieel Comité voor de Distributie waarbij het beroep ingediend door een lid van de Nationale Commissie voor de Distributie tegen de gunstige beslissing van 23 februari 1994 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wevelgem ontvankelijk en gegrond wordt verklaard en de sociaal-economische aanvraag van de n.v. POWER OIL INDUSTRIES tot inplanting van een handelscomplex met een bruto gebouwde oppervlakte van 1.926m² waarvan 1.085m² netto-verkoopoppervlakte, rond een bestaande ALDI-supermarkt, wordt geweigerd, en anderzijds, de Raad van State dienvolgens te horen zeggen voor recht dat het volledige handelscomplex van haar regelmatig sociaal-economisch gemachtigd en vergund is;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur L. VERMEIRE;

Gelet op de beschikking van 7 februari 2001 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 18 december 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 januari 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat G. VAN RUNCKELEN, die loco advocaat R. DE WAELE verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat R. LOOS, die loco advocaat P. LAMBERT verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur L. VERMEIRE;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Feiten

1.1. Op 26 april 1993 dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wevelgem een sociaal-economische machtigingsaanvraag -met een sociaal-economisch dossier erbij gevoegd- in voor de inplanting van een handelscomplex dat aan een bestaande supermarkt (ALDI) wordt aangebouwd op een perceel gelegen te Wevelgem, Kortrijkstraat 335, kadastraal bekend sectie B, nr. 875/h4. Het betreft de vorming van een handelscomplex met vier modules: ALDI, BEST-SELLERS, E5-MODE en een nog niet verhuurde module.

1.2. Het Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie (hierna: SECD) brengt op 21 december 1993 een gunstig advies uit op voorwaarde dat de netto-verkoopoppervlakte voor de al bestaande supermarkt (ALDI) wordt beperkt tot 730m² en tot 745m² voor de herlokalisatie van de kledingzaak (E5-MODE). “(V)oor de nog te verhuren module nr. 2 en nr. 3 die voor Best-sellers was bestemd, is”, aldus het SECD, “een nieuwe socio-economische machtiging vereist”.

1.3. De Provinciale Commissie voor de Distributie van West-Vlaanderen geeft haar advies op 3 februari 1994. De vertegenwoordigers van de verbruikersorganisaties, de werknemersorganisaties en de geïntegreerde handel adviseren gunstig. Twee van de drie aanwezige leden die de middenstand representeren adviseren gunstig, het andere lid onthoudt zich van advies. Al de leden die gunstig adviseren benadrukken dat ze aan hun advies de voorwaarden toevoegen vermeld in het advies van het SECD.

1.4. In zitting van 23 februari 1994 besluit het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wevelgem tot het verlenen van de machtiging mits het strikt naleven van de voorwaarden gesteld in het advies van 21 december 1993 van het SECD.

1.5. Tegen dat collegebesluit dient een lid van de Nationale Commissie voor de Distributie (hierna: NCD), in vertegenwoordiging van het Nationaal Christelijk Middenstandsverbond (NCMV, thans UNIZO), bij een aan de Minister van Economische Zaken gericht aangetekend schrijven van vrijdag 25 maart 1994, beroep in. De stempel van ontvangst is op 28 maart 1994 gedateerd.

1.6. Bij aangetekende brief van 6 april 1994 stelt het “Ministerie van Economische Zaken, Administratie van de Handel, Sociaal Economisch Comité voor de Distributie, secretariaat” “Voor de Voorzitter van de Nationale Commissie voor de Distributie” de verzoekende partij in kennis van het feit dat voormeld beroep is ingediend, waarbij zij wordt uitgenodigd om haar argumenten naar voren te brengen op de zitting van het NCD van dinsdag 19 april 1994. Op diezelfde datum brengt het NCD haar advies uit.

1.7. Bij beslissing van 11 oktober 1994 van het Interministerieel Comité voor de Distributie (hierna: ICD), wordt het beroep ingediend door een lid van de Nationale Commissie voor de Distributie tegen de gunstige beslissing van 23 februari 1994 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wevelgem ontvankelijk en gegrond verklaard en wordt de sociaal-economische aanvraag van de n.v. POWER OIL INDUSTRIES tot inplanting van een handelscomplex met een bruto gebouwde oppervlakte van 1.926m² waarvan 1.085m² netto-verkoopoppervlakte, rond een bestaande ALDI-supermarkt, geweigerd. Dit is de bestreden beslissing.

2. Ontvankelijkheid

Ambtshalve moet worden vastgesteld dat de Raad van State onbevoegd is om te zeggen voor recht dat het volledig handelscomplex van de verzoekende partij regelmatig sociaal-economisch gemachtigd en vergund is. De vordering is in zoverre niet ontvankelijk.

3. Ten gronde

3.1. Enig middel - standpunt van de partijen

3.1.1. De verzoekende partij voert in haar verzoekschrift in een enig middel de schending aan van artikel 12, laatste lid van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen (hierna: handelsvestigingswet). Zij stelt dat de bevoegde overheid de voormelde bepaling heeft geschonden omdat ze pas uitspraak heeft gedaan op 11 oktober 1994 in plaats van uiterlijk binnen vijfenveertig dagen na ontvangst van het beroep, namelijk uiterlijk op 9 mei 1994.

3.1.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord wat volgt:

“1. Het enig middel dat door verzoekster wordt aangevoerd, baseert zich op de stelling dat de beslissing omtrent het beroep ingesteld door het NCMV, slechts werd genomen op 11 oktober 1994 en bijgevolg na verloop van de termijn van 45 dagen die is voorgeschreven door artikel 12 van de wet van 29 juni 1975.

2. Verzoekster gaat er daarbij echter ten onrechte van uit dat de datum waarop de betekening plaatsvond ook automatisch en noodzakelijkerwijze samenvalt met het ogenblik waarop de beslissing werd genomen.

Het onderscheid is in casu van essentieel belang, gezien het feit dat de wet van 1975 wél een termijn voorziet voor het nemen van een beslissing, doch niet voor het betekenen daarvan aan de betrokken partijen.

3. Bijgevolg dient de toetsing aan artikel 12, laatste lid niet te geschieden aan de hand van de datum van de betekening, zoals verzoekster dit blijkbaar wenst voor te houden. Integendeel: er moet in concreto nagegaan worden op welk ogenblik de bestreden beslissing werd getroffen en dit aan de hand van de feiten die uit het dossier blijken. Daarbij mag bovendien niet uit het oog worden verloren dat een beslissing als genomen kan worden beschouwd, ook al werd zij nog niet geformaliseerd (...).

4. In de voorliggende zaak blijkt uit het dossier overduidelijk dat de procedure van besluitvorming is verlopen binnen de door de wet voorziene korte termijn.

- Op 29 maart 1994 ontving de bevoegde overheid het beroepschrift vanwege het NCMV.

- Op 19 april vond een vergadering plaats van de Nationale Commissie voor de Distributie, die overeenkomstig de bepalingen van de wet een advies dient uit te brengen over het ingestelde beroep.

- Op 6 mei 1994 kwam vervolgens het Interministerieel Comité samen om een beslissing te nemen over het ingestelde beroep.

Tussen deze bijeenkomst -waar het genoemde beroep als enige punt op de agenda stond- en de betekening van de beslissing, werden geen verdere stappen ondernomen in de behandeling van dit dossier. Uit de feiten blijkt dan ook onbetwistbaar dat de principiële beslissing werd genomen op 6 mei 1994, en dus ruimschoots binnen de toegestane termijn van 45 dagen valt.

5. Hoogstens zou kunnen worden gesteld dat de formalisering en de betekening van de getroffen beslissing hebben plaatsgevonden buiten de termijn van 45 dagen. Aangezien de wet echter geen uitdrukkelijke bepalingen -noch sancties- bevat met betrekking hierop en de verzoekende partij ook geen middelen hieromtrent aanvoert, kan dit feit op zichzelf niet worden aangenomen als grond tot vernietiging van de getroffen beslissing”.

3.1.3. De verzoekende partij dupliceert in haar memorie van wederantwoord wat volgt:

“1. Verwerende partij schroomt er zich niet voor de stukken flagrant te miskennen om te pogen haar -overigens onhoudbare- stelling kracht bij te zetten.

2. Het volstaat het stuk 11 zoals door verzoekende partij neergelegd te bekijken: dit stuk 11 is de Beslissing van het Interministerieel Comité voor de Distributie dat als datum draagt 11.10.1994!

Meteen is duidelijk dat deze beslissing werd genomen op 11.10.1994, en dus meer dan 5 (vijf) maand na de wettelijk vereiste vervaltermijn.

3. Verwerende partij moge dan post factum fantaseren over wat zij noemt ‘de procedure van besluitvorming’, haar eigen beslissing vermeldt klaar en duidelijk de datum waarop deze beslissing werd genomen, nl. 11.10.1994.

4. Verwerende partij besteedt het verder in haar memorie van antwoord haar eigen inertie en haar eigen nalatigheden te hanteren als ‘argument’.

Hoe kan men immers anders interpreteren hetgeen verwerende partij in haar aangehaalde memorie van antwoord stelt sub 4, par. 2 (p. 4, in fine)?

5. Op 06.05.1994 werd in deze geen enkele beslissing genomen.

De beslissing werd door het Interministerieel Comité genomen en ondertekend op 11.10.1994.

6. Volledigheidshalve moge nog vermeld dat verwerende partij dan verder in haar memorie van antwoord naast de kwestie argumenteert mbt. zogeheten ‘formalisering’ van een beslissing; daarbij valt op dat verwerende partij zichzelf klaarblijkelijk het recht op volstreekte willekeur voorbehoudt”.

3.1.4. De verwerende partij laat in haar laatste memorie nog gelden:

“1. In onderhavige zaak is de beslissende vraag of de bestreden beslissing van het Interministerieel Comité wel dan niet tijdig (binnen de termijn van 45 dagen) werd genomen.

Het wil de tegenpartij voorkomen dat uw arrest Van Hool -waarop overigens uitvoerig werd ingegaan door de heer Auditeur- van aard is bij te dragen tot de oplossing van dit vraagstuk.

2. Het arrest Van Hool dient als baanbrekend te worden beschouwd omdat uw hoge Raad daarin tot de vaststelling komt dat het bestaan van een administratieve beslissing genomen door een collectief orgaan helemaal los staat van het bestaan van een instrumentum. Het instrumentum geldt slechts als bewijsstuk ter formalisering van de handeling die als dusdanig rechtsgeldig is en effecten sorteert ook bij gebreke aan formele bekrachtiging.

Beslissend is derhalve enkel of er de facto een beslissing werd genomen met dien verstande dat de ontstentenis van een instrumentum aanzienlijke problemen kan veroorzaken ten aanzien van het bewijs van het bestaan van de niet-geformaliseerde beslissing.

3. De procedure betreffende de inplanting van handelsvestigingen is bijzonder zwaar vermits er naast talrijke adviezen ook nog een beslissing van het Interministerieel Comité wordt vereist.

In de praktijk is het zo dat het Interministerieel Comité bij hoge zeldzaamheid bijeenkomt. De vergaderingen worden meestal bijgewoond door de Kabinetschef van de betrokken ministers die -uiteraard na ruggespraak met de minister en handelend op uitdrukkelijke instructies van zijnentwege- tot een besluit komen dat in een latere fase geformaliseerd wordt.

4. Aan de hand van het administratief dossier en in het licht van hetgeen voorafgaat blijkt duidelijk dat het Interministerieel Comité bijeenkwam op 6 mei 1994 en dat de besluitvorming plaatsgreep op die datum. Het Interministerieel Comité vergaderde niet meer na 6 mei over dit punt (geen bijeenroeping, geen notulen van een vergadering): het staat dus vast dat (...) het instrumentum van 11 oktober 1994 enkel de formalisering inhoudt van de voorafgaand genomen beslissing.

De beslissing dagtekent dus van 6 mei en is tijdig (binnen de 45 dagen) tussengekomen.

5. Art. 12 van de wet van 29 juni 1975 legt aan de overheid een termijn op om de beslissing te nemen. Er wordt evenwel geen termijn -en zeker geen vervaltermijn- opgelegd m.b.t. de kennisgeving van deze beslissing. Met de heer Auditeur kan worden vastgesteld dat overeenkomstig de ratio legis van deze bepaling logischerwijs ook een vervaltermijn zou inhouden m.b.t. de kennisgevingstermijn. Dit blijkt echter niet het geval te zijn. Er is in dit opzicht sprake van een leemte in de wet.

De wettekst is alleszins duidelijk. Sommigen zullen het wellicht betreuren maar het staat vast dat artikel 12 niets vermeldt omtrent de notificatietermijn en het komt de Raad van State niet toe om dwingende rechtsregels en nietigheidsgronden toe te voegen aan de wet waar deze duidelijk en eenduidig is en dit is nu eenmaal het geval terzake (theorie van de 'acte clair'): clara non sunt interpretanda.

6. De overwegingen van het Auditoraatsverslag m.b.t. de gebrekkige motivering van de niet-geformaliseerde beslissing zijn niet terzake dienend nu dit middel niet werd opgeworpen door verzoekster en de openbare orde niet aanraakt zodat zij niet ambtshalve kan worden opgeworpen”.

3.2. Onderzoek van het enig middel

3.2.1. Het wordt niet betwist dat artikel 12 van de handelsvestigingswet, van toepassing op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing, in casu geldt. Daarin was bepaald hetgeen volgt:

“Tegen de beslissingen bedoeld (...) in artikel 11, §§ 3 en 4, en tegen de ontstentenis van beslissing bedoeld bij artikel 11, § 5, kan door de aanvrager of door de leden van de Nationale Commissie voor de distributie, om redenen ingegeven door de belangen die zij in de schoot van deze commissie vertegenwoordigen, beroep worden ingesteld.

De Koning richt een Interministerieel Comité op ermede belast over het beroep uitspraak te doen. Het beroep moet worden ingesteld binnen dertig dagen na de kennisgeving van de beslissingen bedoeld in artikel 11, §§ 3 en 4, of dertig dagen na het tijdstip waarop het Sociaal-Economisch Comité overeenkomstig artikel 11, § 5, geacht wordt geen beslissing genomen te hebben.

Het beroep wordt bij aangetekend schrijven, gericht aan de Minister van Economische Zaken, die het, binnen acht dagen na de ontvangst, verzendt naar de Nationale Commissie voor de distributie en aan het Interministerieel Comité.

De Minister van Economische Zaken stelt de aanvrager hiervan in kennis. Het beroep is opschortend.

De Nationale Commissie voor de distributie geeft een met redenen omkleed advies, dat rekening houdt met de criteria vermeld in artikel 9 en de verschillende standpunten weergeeft die door de aanwezige leden werden uiteengezet. Zij hoort, op hun verzoek, de aanvrager of zijn raadsman. Zij stuurt haar advies naar het Interministerieel Comité binnen vijftendertig dagen na de ontvangst van het beroep.

Dit Interministerieel Comité neemt in elk geval, zelfs bij ontstentenis van advies van de Nationale Commissie voor de distributie, binnen vijftienveertig dagen na ontvangst van het beroep een beslissing en brengt ze in kennis van de aanvrager en van het college van burgemeester en schepenen. Een afschrift van de beslissing wordt gestuurd aan de secretaris van de Nationale Commissie voor de distributie die de leden van deze commissie hierover inlicht”.

3.2.2. Overeenkomstig het laatste lid van voormelde bepaling moest het ICD “in elk geval (...) binnen vijftienveertig dagen na ontvangst van het beroep een beslissing” nemen. Die beslissingstermijn is van dwingende aard. Bij ontstentenis van enige beslissing binnen die termijn verliest het ICD de bevoegdheid om nog uitspraak te doen over het beroep en wordt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen definitief.

3.2.3. Uit het administratief dossier blijkt dat het beroepschrift een stempel van ontvangst draagt van 28 maart 1994. In haar memorie van antwoord bevestigt de verwerende partij -bij de uiteenzetting van de feiten- die ontvangstdatum. Daarin stelt ze immers dat “(b)ij verzoekschrift van 25 maart 1994, ontvangen op 28 maart 1994, (...) namens het NCMV beroep (werd) aangetekend tegen deze machtiging”. Binnen vijftienveertig dagen na die datum, namelijk uiterlijk op donderdag 12 mei 1994, moest het ICD haar beslissing nemen.

3.2.4. Aan de hand van de feiten die uit het dossier blijken, kan worden vastgesteld dat de NCD op 19 april 1994 een advies heeft gegeven en dat de leden van het ICD op 28 april 1994 zijn uitgenodigd voor een vergadering op 6 mei 1994.

Er wordt echter met geen enkel stuk aangetoond dat die vergadering toen ook heeft plaatsgevonden en evenmin dat toen een beslissing is genomen die later is geformaliseerd. Het enige document waaruit blijkt dat er door het ICD inzake het beroep een beslissing is genomen, is het op 11 oktober 1994 gedateerde stuk waarin de bestreden beslissing is opgenomen. Daarin is geen melding gemaakt van een op 6 mei 1994 gehouden vergadering.

3.2.5. Gezien hetgeen voorafgaat, moet met de verzoekende partij worden vastgesteld dat de bestreden beslissing dateert van bijna vijf maanden na de uiterlijke datum waarop het ICD over het beroep moest beslissen, namelijk van 11 oktober 1994. Op die datum beschikte het ICD niet meer over de bevoegdheid om uitspraak te doen over het beroep. Artikel 12, laatste lid van de handelsvestigingswet is dus geschonden. Het enig middel is gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 11 oktober 1994 van het Interministerieel Comité voor de Distributie waarbij het beroep ingediend door een lid van de Nationale Commissie voor de Distributie tegen de gunstige beslissing van 23 februari 1994 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wevelgem ontvankelijk en gegrond wordt verklaard en de sociaal-economische aanvraag van de n.v. POWER OIL INDUSTRIES tot inplanting van een handelscomplex met een bruto gebouwde oppervlakte van 1.926m² waarvan 1.085m² netto-verkoopoppervlakte, rond een bestaande ALDI-supermarkt, wordt geweigerd.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
acht september 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	G. SCHEVENEELS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

G. SCHEVENEELS.

R. STEVENS.