RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 126.029 van 4 december 2003
in de zaak A. 73.265/XII-153.

In zake : Etienne DE ZUTTER,
wonende te Sint-Laureins,
Sint-Janspolderdijk 11

tegen :

1. de ISABELLAPOLDER,
die woonplaats kiest bij
advocaat D. Matthys,
kantoor houdende te Gent,
Sint-Annaplein 34
2. de BESTENDIGE DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN OOST-VLAANDEREN.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Etienne De Zutter op 15 februari 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen enerzijds van de beslissing van 15 maart 1996 van de gewone algemene vergadering van de Isabellapolder tot aanneming van de rekening over 1995 en anderzijds van de beslissing van 12 december 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen tot goedkeuring van deze rekening;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur D. Mareen;

Gelet op de beschikking van 7 november 2000 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 memories;

Gelet op de beschikking van 10 maart 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 mei 2003;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat M. Taets, die verschijnt voor de verzoekende partij, van advocaat D. Matthys, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van bestuurssecretaris P. De Coene, die verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur D. Mareen;

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

Overwegende dat op 15 maart 1996 de algemene vergadering van de Isabellapolder de rekening over 1995 aanneemt; dat verzoeker, stemgerechtigd ingelande, samen met vier anderen bij brief van 16 maart 1996 bezwaar indient bij het provinciebestuur van Oost-Vlaanderen; dat luidens het bezwaar de dijkgraaf en de griffier van de polder het recht van inzage in en uitleg bij de stukken aangaande de polderwerking hebben gehinderd, zowel voor als tijdens de algemene vergadering; dat voorts wordt geklaagd over het bedrag van de "receptiekosten", "het statuut en de 'functionering'" van Willy Van den Hauwe, de onkosten- en telefoonvergoeding die hij krijgt, en de bestuursdaden die hij stelt; dat de gouverneur met brieven van 20 augustus 1996 en 19 september 1996 meedeelt van oordeel te zijn "dat niet moet opgetreden worden tegen de algemene vergadering van 15 maart 1996"; dat op 12 december 1996 de bestendige deputatie de rekening over 1995 van de Isabellapolder goedkeurt; dat zij met betrekking tot "de diverse opmerkingen der klagers i.v.m. mogelijke onregelmatigheden i.v.m. vergoedingen en representatie-kosten" antwoordt "dat alle stukken met inbegrip van de regelmatige bevelschriften ter inzage lagen en aan duidelijkheid niets te wensen over laten";

Overwegende dat, blijkens het verzoekschrift, verzoeker zijn kritiek op de goedgekeurde rekening over 1995 toespitst op drie posten: de uitgaven in verband met een telefoonaansluiting op het adres van Willy Van den Hauwe, de "arbeidsvergoedingen" die aan betrokkene zijn betaald en de representatiekosten; dat naar de mening van verzoeker deze uitgaven er toe strekken dat Willy Van den Hauwe voort de inkomsten kan behouden die hij tot in 1990 als dijkgraaf genoot; dat hij toen ontslag nam wegens de benoeming van zijn zoon als ontvanger-griffier van de polder;

Overwegende dat de tweede verwerende partij vraagt het beroep onontvankelijk te verklaren bij gebrek aan belang; dat wordt toegelicht dat verzoeker geen persoonlijk belang heeft, dat het belang niet mag opgaan in het belang dat iedere burger heeft bij de handhaving van de wettelijkheid, en dat ook een schending van zijn prerogatieven als stemgerechtigd ingelande niet wordt aangetoond;

Overwegende dat verzoeker in het verzoekschrift ter staving van zijn belang aanhaalt als ingelande van de Isabellapolder polderbelasting te betalen en als stemgerechtigd ingelande lid te zijn van de algemene vergadering van de polder; dat hij in de memorie van wederantwoord nader betoogt dat de polder een functioneel gedecentraliseerd openbaar bestuur is, dat het essentieel kenmerk van dergelijke bestuursvorm is "het feit dat de aanwijsbare belanghebbenden in de daartoe specifieke opgerichte openbare lichamen de beleidskreativiteit verkrijgen voor de behartiging van hun eigen specifieke belangen en ter realisatie daartoe een eigen financiele bijdrage (polderbelasting) voortbrengen ter delging van betreffende beleids- en beheerskosten" en dat bijgevolg de stelling dat een "belastingbetalende ingelande, die ten tijde van betreffende beslissing lid van de beleidsbepalende vergadering in dit functioneel gedecentraliseerd bestuur was, in deze functioneel gedecentraliseerde publiek-rechterlijke bestuursinstelling geen belang heeft/zou hebben bij de vaststelling van rekeningen en begroting-1995 [voorbijgaat] aan de 'essentie' van betreffende typische bestuursrealiteit";

Overwegende dat het belang waarvan een verzoeker moet doen blijken om ontvankelijk een annulatieberoep te kunnen instellen onder meer persoonlijk dient te zijn, wat vereist dat er een voldoende geïndividualiseerd verband tussen de verzoeker en de bestreden beslissing bestaat; dat in de visie van verzoeker dit verband buiten kijf staat aangezien in een polder het beleid per definitie aan de speciale belanghebbenden zou zijn overgelaten en hij, als ingelande die persoonlijk in de legger van de in de polder gelegen erven en in het kohier van de polder-belasting wordt vermeld, tot die kring van speciale belanghebbenden behoort;

Overwegende dat verzoeker over het hoofd ziet dat hij, ingelande zijnde, niet als individu bij het bestuur van de polder betrokken is, maar via de algemene vergadering; dat de algemene vergadering overeenkomstig artikel 23, eerste lid, van 3 juni 1957 betreffende de polders en artikel 15 van het reglement van 22 maart 1972 van de Isabellapolder beslist volgens het meerderheidsbeginsel; dat de enkele omstandigheid dat de algemene vergadering in een andere zin heeft beslist dan

door verzoeker gewenst, hem nog niet het rechtens vereiste persoonlijke belang verschaft om die beslissing, en het besluit van de toeziende overheid tot goedkeuring ervan, bij de Raad van State ter sprake te brengen; dat het daarbij niet ter zake doet of de beslissingen al dan niet onwettig zijn; dat het vereiste van het belang een prealabele voorwaarde is om ontvankelijk de onwettigheid te kunnen aanvoeren;

Overwegende dat in zoverre verzoeker zijn belang bij het beroep tegen de bestreden beslissingen hierin zoekt dat zij onrechtmatig zijn en strijdig met een goed financieel beheer van de polder -hetgeen hij minstens ten dele, zo al niet hoofdzakelijk of zelfs uitsluitend doet-, zijn belang in wezen opgaat in het belang dat iedere ingelande en polderbelastingbetaler heeft bij de naleving van de wet en een correct financieel beheer; dat het om een algemeen en onpersoonlijk belang gaat dat niet voldoet aan het vereiste "van een benadeling of van een belang" zoals bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat zijn beroep zich dan voordoet als een "actio popularis", die de gecoördineerde wetten op de Raad van State hebben willen uitsluiten;

Overwegende dat verzoeker wel het noodzakelijke persoonlijk belang kan worden toegemeten in de mate dat hij zich erover beklaagt dat bij het nemen van de aangevochten beslissingen zijn prerogatieven als lid van de algemene vergadering van de polder geschonden zijn; dat dit zogenaamd functioneel belang echter alleen toelaat als middel de schending van de prerogatieven aan te voeren; dat de vraag of verzoeker dergelijke middelen aanvoert hierna wordt onderzocht;

Overwegende dat de exceptie gedeeltelijk gegrond is; dat zij voor het overige tot een onderzoek van de middelen noopt;

Overwegende dat in een eerste middel wordt betoogd dat de kosten voor de telefoonaansluiting, de gesprekskosten en andere bijgaande kosten voor de telefoonaansluiting op het adres van Willy Van den Hauwe onwettig en onregelmatig zijn omdat zij een louter privé-karakter hebben, dat de algemene vergadering, door die kosten goed te keuren, de fair-playnorm heeft geschonden, van een onzuiver oogmerk deed blijken, onzorgvuldig en onredelijk is geweest; dat tevens wordt aangevoerd dat ook de bestendige deputatie onzorgvuldig en onredelijk is geweest door de uitgaven goed te keuren en dat haar beslissing niet de feitelijke en juridische overwegingen vermeldt die er aan ten grondslag liggen;

Overwegende dat het middel zonder verband is met de schending van verzoekers prerogatieven;

Overwegende dat een tweede middel doet gelden dat de tewerkstelling van Willy Van den Hauwe bij de Isabellapolder onwettig en onregelmatig is omdat het polderbestuur geen rechtsgrond had om hem als personeelslid in dienst te nemen en omdat de "noodzakelijke uitgaven", zoals betaling van RSZ-bijdragen, van voorafbetalingen aan de fiscus en van een premie voor de polis arbeidsongevallen, niet gebeurd zijn; dat luidens het middel de algemene vergadering, door een rekening vast te stellen "die gebreken vertoont", de fair-playnorm heeft geschonden, een onzuiver oogmerk heeft nagestreefd, onzorgvuldig en onredelijk is geweest; dat, nog volgens het middel, de bestendige deputatie op haar beurt onzorgvuldig en onredelijk is geweest door de rekening goed te keuren, en tevens in gebreke is gebleven de feitelijke en juridische overwegingen te vermelden die aan haar beslissing ten grondslag liggen;

Overwegende dat het middel geen schending van verzoekers prerogatieven aanvoert;

Overwegende dat een derde middel aanvoert dat de vaststelling door de algemene vergadering van de post "representatiekosten" niet "in alle redelijkheid" is gebeurd omdat het bestuur en de algemene vergadering, in strijd met "de beginselen van fairplay, zorgvuldigheid, zuiverheid van oogmerk en redelijkheid", de bespreking van het punt hebben belemmerd; dat het middel voorts de goedkeuringsbeslissing van de bestendige deputatie verwijt wat de kwestieuze post betreft onvolledig en ongegrond te zijn, evenals gebrekkig en niet afdoende gemotiveerd, een en ander gelet inzonderheid op de klacht die verzoeker mee heeft ingediend;

Overwegende dat het overeenkomstig artikel 20, e), van de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders tot de bevoegdheid van de algemene vergadering behoort om de rekeningen te onderzoeken; dat in zoverre verzoeker zich erover beklaagt als lid van de algemene vergadering verhinderd te zijn geweest die onderzoeksbevoegdheid uit te oefenen, hij zich op de schending van zijn prerogatieven beroept; dat hem in dezelfde mate niet het vereiste belang bij het beroep kan worden ontzegd;

Overwegende dat verzoeker zijn prerogatieven meer in het bijzonder geschonden ziet doordat hij met betrekking tot de aangenomen representatiekosten ten bedrage van 129.550 frank weliswaar de “BTW-briefjes van betreffende gelegenheiden waar maaltijden werden genuttigd” heeft kunnen inzien, maar niet genoeg uitgelegd heeft gekregen “waarvoor betreffende public-relations-initiatieven moesten dienen en met wie maaltijden werden genuttigd of feestjes werden georganiseerd”;

Overwegende dat de eerste verwerende partij onder meer repliceert dat het bestuur de discretionaire bevoegdheid heeft om binnen het betrokken begrotingskrediet te bepalen hoe de representatiekosten worden ingevuld en dat de betalingsmandaten “specifiek het karakter van de uitgaven i.v.m. representatie-kosten” vermelden; dat harerzijds de tweede verwerende partij antwoordt “niet de minste moeite” te hebben om het bedrag te rechtvaardigen: “twee maal per jaar wordt in de Isabellapolder een wettelijk voorgeschreven schouwing gehouden, waarop een 20-tal personen aanwezig zijn, die vervolgens op een maaltijd worden uitgenodigd; daarnaast zijn er de kosten, verbonden aan een algemene vergadering en aan de bestuursvergaderingen, opleveringen van werken, andere vergaderingen enzomeer”;

Overwegende dat verzoeker in de memorie van wederantwoord dupliceert dat een algemene vergadering niet met kennis van zaken kan oordelen over de wetmatigheid en rechtvaardigheid van de representatiekosten als ze niet mag weten waartoe deze gebeurden, dat het bestuur angstvallig weigert mee te delen “wie deelneemt aan welke feestjes ten laste van het polderbudget; waartoe deze konkreet dienen; ter welker gelegenheid deze doorgingen en wat de finaliteit ervan is/was”, dat het feit dat alle geschriften, stukken en bevelschriften op een vergadering aanwezig zijn niet betekent dat ze door de leden ook geraadpleegd zijn of dat er afdoende over beraadslaagd is of dat ze volstaan voor rechtmatige en wetmatige beslissingen, dat wel vragen over de representatiekosten zijn gesteld, maar zij “hoogst onvoldoende” beantwoord werden;

Overwegende dat de notulen van de algemene vergadering van 15 maart 1996 van de Isabellapolder uitwijzen dat over de vaststelling van de rekening over 1995 uitvoerig is gediscussieerd, en zelfs zodanig uitvoerig dat verschillende ingelanden er zich aan gingen ergeren; dat immers de notulen vermelden :

> “Verschillende ingelanden stellen zich vragen bij het feit dat slechts een zevental ingelanden systematisch een normale werking van de algemene

> vergadering trachten onmogelijk te maken door constant discussies te voeren met het bestuur en andere leden van de algemene vergadering en zich niet neerleggen bij antwoorden van de dijkgraaf en/of de ontvanger-griffier. Het feit dat de dijkgraaf zich zelfs niet kan uitspreken en zij hem het woord constant ontnemen en hem bevelen wordt door velen als onaanvaardbaar beschouwd";

Overwegende dat in dit licht niet wordt bijgetreden dat de algemene vergadering en het bestuur ter gelegenheid van de behandeling van het punt "goedkeuring rekening 1995" de bespreking van de in die rekening ingeschreven representatiekosten heeft verhinderd of het onmogelijk heeft gemaakt ter zake tussen te komen; dat er reden is om aan te nemen dat verzoeker wel degelijk de gelegenheid heeft gehad de vragen en opmerkingen te formuleren die hij meende te moeten verwoorden;

Overwegende dat kennelijk de gegeven antwoorden en de uitkomst van de bespreking verzoeker -in tegenstelling tot de meeste andere stemgerechtigde leden van de algemene vergadering die met grote meerderheid de betrokken rekening hebben goedgekeurd- misnoegen en niet kunnen bevredigen; dat dit echter niet meer de schending van zijn prerogatieven, maar de interne wettigheid van de rekening en de daarop ingeschreven posten betreft; dat, zoals verzoeker weliswaar terecht opmerkt, "[e]en 'regelmatig' formeel voorwerp" nog "geen garantie [is] voor de wetmatigheid en rechtmatigheid van het materieel voorwerp van een beslissing", maar het hem te dezen op basis van alleen een functioneel belang niet toekomt de grond van de bestreden beslissingen te berde te brengen;

Overwegende dat het besproken middel er niet genoegzaam van doet blijken dat verzoekers prerogatieven miskend zijn geworden; dat het middel ongegrond is;

Overwegende dat verzoeker in de memorie van wederantwoord als vierde middel "machtsafwending" doet gelden; dat hij de machtsafwending afleidt uit "de aanstelling van de vader van de griffier van de Isabellapolder als de-facto-mede-bestuurder en/of resp. zogenaamd adviseur bij de Isabellapolder" en uit de betaling uit de geldelijke middelen van de Isabellapolder van de in de vorige middelen bedoelde sommen en bedragen aan de vader van de ontvanger-griffier;

Overwegende dat in het middel geen miskenning van verzoekers prerogatieven wordt aangeklaagd,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vier december 2003, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DOMS. **D. VERBIEST.**