

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIV^e KAMER

A R R E S T

**nr. 234.815 van 24 mei 2016
in de zaak A. 218.174 /XIV-36.877**

In zake: Stef VERBEECK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Van Der Straten
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de vice -
eerste minister en minister van Veiligheid en Binnenlandse
Zaken, belast met de Regie der Gebouwen,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D’Hooghe en Leopold Schellekens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 22 januari 2016, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van “[d]e woorden ‘dat een preferentiële vervroegde pensioenleeftijd van 54, 56 of 58 jaar genoot vóór 10 juli 2014’ in artikel 6 van het Koninklijk besluit [van 9 november 2015] ‘houdende bepalingen inzake het eindeloopbaanregime voor personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie’, waarbij een nieuw systeem van non-activiteit voorafgaand aan de pensionering werd ingevoerd en waarvan de officieren zonder historische preferentiële pensioenleeftijd ten onrechte worden uitgesloten.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 april 2016.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Patrick Van Der Straten en Pieter Borms, die verschijnen voor verzoeker, en advocaat Leopold Schellekens, die *loco* advocaat David D'Hooghe verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en wetgevend en reglementair kader

3.1. Verzoeker is op 1 oktober 1982 tot de politie toegetreden en is thans gerechtelijk commissaris bij de federale politie. Hij behoort sedert april 2008 tot het officierskader. Verzoeker is 58 jaar en stelt aanspraak te kunnen maken op vervroegd pensioen op de leeftijd van 60 jaar op grond van artikel 46 van de wet van 15 mei 1984 ‘tot harmonisering van de pensioenregelingen’, omdat hij beschikt over een lange loopbaan.

3.2. Het geschil heeft betrekking op de pensioenproblematiek binnen de politiesector, meer bepaald met de situatie die ontstaan is na het arrest nr. 103/2014 van 10 juli 2014 van het Grondwettelijk Hof.

De drie voormalige politiediensten, namelijk de rijkswacht, de gemeentelijke politie en de gerechtelijke politie waren vóór de totstandkoming van de geïntegreerde politiedienst (die integratie is gerealiseerd bij de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’, hierna de “WGP”) onderworpen aan een verschillend wetgevend en reglementair kader.

Voor de personeelsleden van de rijkswacht voorzag het koninklijk besluit nr. 16020 van 11 augustus 1923 ‘den tekst der samengeordende wetten op de militaire pensioenen goedkeurende’ (hierna “het KB van 11 augustus 1923”) in bijzondere preferentiële leeftijdsgrenzen voor vervroegd pensioen van rijkswachters afhankelijk van het kader waartoe zij behoorden, op de leeftijd van 54, 56 en 58 jaar. Voor de personeelsleden van de gemeentelijke politie en van de gerechtelijke politie golden geen bijzondere bepalingen. Zij konden ofwel op de leeftijd van 65 jaar op pensioen gaan (met toepassing van artikel 1 van de wet van 21 juli 1844 ‘op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen’), ofwel gebruik maken van de mogelijkheid om op de leeftijd van 60 jaar met vervroegd pensioen te gaan (met toepassing van artikel 46 van de wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’).

3.3. Het pensioen van het personeel van de geïntegreerde politiedienst wordt geregeld in de wet van 30 maart 2001 ‘betreffende het pensioen van de politiediensten en hun rechthebbenden’ (hierna “de wet van 30 maart 2001”). In die wet wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de personeelsleden van het operationeel kader en anderzijds deze van het administratief en logistiek kader. Het operationeel kader is onderverdeeld in een basiskader, middenkader en officierskader. Het operationeel kader kan bovendien

een kader van agenten van politie omvatten (art. 117, eerste en tweede lid WGP). Bij wijze van overgangsmaatregel werd voorzien dat de leden van de drie politiediensten bij hun overgang naar de geïntegreerde politiediensten konden kiezen voor het behoud van hun oorspronkelijk statuut en de daaraan verbonden pensioenregeling. Artikel 14, eerste lid van de wet van 30 maart 2001 bepaalt dat het rustpensioenstelsel van de wet slechts van toepassing is op personeelsleden die hun ambt bij de politiediensten neerleggen indien ze opteren voor behoud van het oud statuut. Specifiek met betrekking tot de personeelsleden die op 30 april 1999 onderworpen waren aan het statuut van het operationeel korps van de rijkswacht, of op die datum als militair aangewezen waren om te dienen in het administratief en logistiek korps van de rijkswacht bepaalt artikel 10 van de wet van 30 maart 2001 dat deze personeelsleden kunnen blijven genieten van de preferentiële leeftijdsgrenzen die golden op grond van hun oud statuut (54, 56 en 58 jaar al naargelang de graad en de weddenschaal waarin zij bezoldigd worden). Voor de toepassing van deze leeftijdsgrenzen gelden drie voorwaarden: de betrokken personeelsleden moeten (1.) op 30 april 1999 onderworpen zijn geweest aan het statuut van het operationeel korps van de rijkswacht of op die datum als militair aangewezen geweest zijn om te dienen in het administratief en logistiek korps van de rijkswacht, (2.) ten minste 20 pensioenaanspraakverlenende dienstjaren gepresteerd hebben, (3.) ten minste tot op de in artikel 10, tweede lid, bepaalde leeftijd (met name 54, 56 of 58 jaar) in dienst zijn gebleven. De personeelsleden die de politiediensten vóór het bereiken van deze minimumleeftijd verlaten, zullen pas vanaf de leeftijd van 60 jaar het uitgesteld pensioen kunnen bekomen, overeenkomstig de algemene bepaling van artikel 46 van de wet van 15 mei 1984.

De nieuwe eengemaakte regeling stelt de leeftijd waarop vervroegd pensioen mogelijk is voor de personeelsleden van het operationeel kader die behoren tot het officierskader - in afwijking van de wet van 15 mei 1984 - vast op 60 jaar (cfr. artikel 5 van de wet van 30 maart 2001).

Het onderscheid in de vervroegde pensioenleeftijd bepaald in de artikelen 5 (eengemaakt statuut) en 10 (de overgangsmaatregel specifiek voor o.m. het officierskader van de voormalige rijkswacht) van de wet van 30 maart 2001 werd door het Grondwettelijk Hof niet strijdig geacht met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (arrest nr. 177/2002 van 5 december 2002).

3.4. Bij de wet van 28 december 2011 ‘houdende diverse bepalingen’ (hierna “de wet van 28 december 2011”) werd de leeftijd voor vervroegd pensioen voor alle ambtenaren in beginsel verhoogd tot 62 jaar. Tevens werd het vereiste aantal dienstjaren opgetrokken tot 40 jaar (art. 85).

Artikel 88, tweede lid van de genoemde wet van 28 december 2011, zoals gewijzigd bij de wet van 13 december 2012 ‘houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende de pensioenen van de overheidssector’ (hierna “de wet van 13 december 2012”) bepaalt dat deze verhogingen geen afbreuk doen aan de voorwaarden inzake de duur van de diensten en de preferentiële leeftijdsgrenzen voor oppensioenstelling voor (onder meer) de geïntegreerde politie. Op die wijze bleef de regeling waarbij de preferentiële leeftijd voor vervroegd pensioen voor de officieren van de voormalige rijkswacht (54, 56 of 58 jaar), alsook de voorwaarde van 20 dienstjaren van toepassing, daar waar voor de andere personeelsleden van de geïntegreerde politie die leeftijdsgrens werd vastgesteld op 62 jaar.

Het Grondwettelijk Hof heeft evenwel in zijn arrest nr. 103/2014 van 10 juli 2014 in het hiervoor genoemde artikel 88, tweede lid, van de wet van 28 december 2011, zoals gewijzigd bij de wet van 13 december 2012, de woorden “voor de geïntegreerde politie” vernietigd. Ingevolge die vernietiging kunnen de preferentiële leeftijdsgrenzen en het vereiste aantal dienstjaren voor de voormalige rijkswachtofficiëren niet langer worden ingeroepen. Het Hof achtte deze preferentiële behandeling strijdig met het gelijkheidsbeginsel op grond van de volgende overwegingen:

“B.7.4. De wil om rekening te houden met de gerechtvaardigde verwachtingen van de gewezen rijkswachtofficiëren en de keuze om hun een voordeel te blijven waarborgen dat zij konden beschouwen als zijnde een aspect van hun statuut, konden ten tijde van de politiehervorming van 2001 rechtvaardigen dat zij een gunstiger pensioenstatuut mochten behouden dan de gewezen personeelsleden van de gemeentepolitie en van de gerechtelijke politie.

De pensioenhervorming van 2011, die beoogt de pensioenen op lange termijn betaalbaar te houden, vergt evenwel inspanningen van iedereen, zoals de minister van Pensioenen tijdens de parlementaire voorbereiding heeft verklaard (Parl. St., Senaat, 2011-2012, nr. 5-1409/2, pp. 2-3). Met die pensioenhervorming heeft de wetgever – weliswaar op gerechtvaardigde wijze – afbreuk gedaan aan de rechtmatige pensioenverwachtingen van alle ambtenaren, met inbegrip van de personeelsleden van de vroegere gemeentelijke politiekorpsen en van de vroegere gerechtelijke politie, onder meer door de leeftijd waarop zij vervroegd met pensioen kunnen gaan, met twee jaren te verhoogen.

De doelstellingen die ten tijde van de politiehervorming speelden, kunnen thans niet verantwoorden waarom de wetgever de gewezen rijkswachtofficiëren uitzondert van de inspanningen die hij van eenieder vraagt, temeer daar die categorie van ambtenaren reeds vóór de pensioenhervorming over een gunstiger leeftijdsvoorwaarde voor vervroegd pensioen beschikte.

Die vaststelling klemmt des te meer nu de integratie van de verschillende politiekorpsen intussen meer dan elf jaar achter de rug is. De officieren in de geïntegreerde politie oefenen sindsdien dezelfde taken uit en staan bloot aan dezelfde risico's, ongeacht of zij vóór de politiehervorming tot de rijkswacht, dan wel tot de gemeentelijke politiekorpsen of de gerechtelijke politie behoorden.

B.7.5. De gewezen rijkswachtofficiëren vermochten overigens niet rechtmatig te verwachten dat zij blijvend van elke pensioenhervorming zouden zijn vrijgesteld. De mogelijkheid dat hun pensioenstatuut in de toekomst verdere wijzigingen zou ondergaan, wordt immers expliciet vermeld in artikel 14, eerste lid, van de wet van 30 maart 2001.

B.7.6. Bijgevolg bestaat er geen redelijke verantwoording voor de vergroting van het reeds bestaande verschil in behandeling inzake de vervroegde pensioenleeftijd binnen de geïntegreerde politie.”.

Het Grondwettelijk Hof heeft in dat arrest wel voorzien in een in de tijd gemoduleerde vernietiging waarbij de gevolgen van de vernietigde bepaling worden gehandhaafd voor enerzijds de leden van de geïntegreerde politie die op het ogenblik van de uitspraak van het arrest reeds op grond van de bestreden bepaling vervroegd met pensioen zijn gegaan en anderzijds voor diegenen wier aanvraag voor een vervroegd pensioen op het ogenblik van de uitspraak van het arrest reeds is goedgekeurd, zelfs wanneer hun pensioen ingaat na de uitspraak van het arrest.

3.5. Om aan het arrest nr. 103/2014 van het Grondwettelijk Hof te “remediëren” heeft de wetgever een nieuwe wettelijke overgangsregeling ingevoerd bij artikel 2 van de wet van 21 mei 2015 ‘tot wijziging van de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen, wat betreft bepaalde personeelsleden van de geïntegreerde politie’ door een nieuw artikel 88/1 in de wet van 28 december 2011 in te voegen. Deze bepaling luidt:

“Artikel 88/1. In afwijking van artikel 88, eerste lid, kunnen de personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie bedoeld in de artikelen 5 en 10 van de wet van 30 maart 2001 betreffende het pensioen van het personeel van de politiediensten en hun rechthebbenden verder op pensioen worden gesteld op de door deze artikelen bepaalde preferentiële leeftijden, voor zover zij uiterlijk op 10 juli 2015 voldoen aan de door diezelfde artikelen bepaalde leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor de personeelscategorie waartoe zij behoren.”

De verantwoording van die bepaling in de memorie van toelichting luidt:

“Artikel 2 van het ontwerp zet de in het Regeerakkoord voorziene overgangsmaatregel om in een wettelijke bepaling. Meer concreet wordt het voordeel van de preferentiële pensioenvoorwaarden uit de artikelen 5 en 10 van voormelde wet van 30 maart 2001 behouden ten gunste van de leden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie voor zover zij ten laatste op 10 juli 2015 de voorwaarden inzake leeftijd en duur van diensten zoals vastgesteld in diezelfde artikelen voldoen.

Deze waarborg wordt overigens met terugwerkende kracht tot 1 januari 2013 toegekend.

In zijn advies nr. 57 352/2 van 8 april 2015, is de Raad van State van mening dat het wetsontwerp zonder rechtvaardiging opnieuw een verschil in behandeling instelt dat verdergaat dan de uitspraak van het Hof inzake het behoud van de effecten van de geannuleerde bepaling.

Het wetsontwerp corrigeert inderdaad enigszins het behoud van de effecten van de geannuleerde bepaling. Deze correcties zijn te rechtvaardigen door de wil om de leden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie die hun pensioen konden opnemen op een preferentiële leeftijd, maar beslist hebben om langer te werken, niet te straffen. Hun beslissing schrijft zich immers in in de inspanning om langer te werken die van alle burgers gevraagd wordt.

Het Hof behoudt zo de effecten van de bepaling voor zij die al gepensioneerd zijn op het moment van de uitspraak. De wetgever heeft eveneens de effecten van de bepaling willen behouden voor die leden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie die gepensioneerd hadden kunnen zijn op het moment van de uitspraak, maar gekozen hebben om verder te werken. Het gaat hierbij om die leden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie die ten laatste op het moment van de uitspraak van het arrest voldeden aan de voorwaarden om het vervroegd pensioen op te nemen, maar nog geen pensioenaanvraag hadden gedaan (1^e correctie).

Het Hof behoudt verder ook de effecten van de geannuleerde bepaling voor diegenen waarvan de aanvraag voor vervroegd pensioen aanvaard was op het moment van de uitspraak van het arrest. De wetgever heeft eveneens de effecten van de bepaling willen behouden voor diegenen waarvan de aanvraag aanvaard had kunnen zijn op het moment van de uitspraak indien zij die hadden ingediend, maar wat ze niet gedaan hebben omdat ze beslist hebben om langer te werken. Het gaat hierbij om die leden van het operationeel kader die ten laatste op 10 juli 2015 aan de leef tijd - en loopbaanvoorwaarden voor het opnemen van vervroegd pensioen hadden kunnen voldoen (2^e correctie). De pensioenaanvraag kan immers maximum één jaar voor het moment waarop de voorwaarden voor het opnemen van het pensioen vervuld zijn, ingediend worden. Dit betekent dat indien het lid van het operationeel kader zijn aanvraag had gedaan op 10 juli 2014, hij ten laatste op 10 juli 2015 aan de voorwaarden voor het opnemen van het pensioen kon voldoen.

Indien men beide correcties samenbrengt: de leden van het operationeel kader die voldeden aan de voorwaarden voor het opnemen van het pensioen op het moment van de uitspraak van het arrest en de leden van het operationeel kader die ten laatste op 10 juli 2015 voldoen aan de voorwaarden om het pensioen op te nemen, kan men de formulering vereenvoudigen door enkel te verwijzen naar de leden van het operationeel kader die ten laatste op 10 juli 2015 voldoen aan de voorwaarden om het pensioen op te nemen.”

3.6. Naast deze wettelijke overgangsmaatregel inzake de pensioenen werd in het personeelsstatuut voor personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie nog een reglementair regime van non-activiteit voorafgaand aan de pensionering (hierna “de NAVAP”) ingevoerd bij artikel 6 van het koninklijk besluit van 9 november 2015 ‘houdende bepalingen inzake het eindeloopbaanregime voor personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie’ (hierna “het koninklijk besluit van 9 november 2015”). Met het genoemde artikel 6 wordt een nieuw deel XII**bis** in het RPPol ingevoerd dat de artikelen XII.XIII.1 tot XII.XIII.6 van het RPPol bevat.

Het nieuwe artikel XII.XIII.1 van het RPPol bepaalt:

“Het personeelslid van het operationeel kader dat een preferentiële vervroegde pensioenleeftijd van 54, 56 of 58 jaar genoot vóór 10 juli 2014 heeft recht op een non-activiteit voorafgaand aan de pensionering voor zover het ook aan de volgende voorwaarden voldoet:

1° de leeftijd van 58 jaar hebben bereikt;

2° bij de aanvang van de non-activiteit, ten minste twintig aanneembare dienstjaren in de openbare sector tellen voor de opening van het recht op pensioen, met uitsluiting van de bonificaties voor studies en van andere periodes die voor de vaststelling van de wedde in aanmerking worden genomen;

3° op het einde van de non-activiteit, die een maximale duur van vier jaar heeft, voldoen aan de voorwaarden om aanspraak te maken op vervroegd pensioen,

vermeld in artikel 46 van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering van de pensioenregelingen.

In afwijking van het eerste lid, 1°, moeten de officieren die vóór 10 juli 2014 een preferentiële vervroegde pensioenleeftijd van 58 jaar hadden, op het ogenblik van het aanvangen van de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering de leeftijd hebben van ten minste 60 jaar.”.

Het stelsel van de NAVAP berust op vrijwilligheid en moet worden aangevraagd (artikel XII.XIII.2 RPPol). De non-activiteit vangt aan op de eerste dag van de kalendermaand volgend op de maand waarin de voorwaarden bedoeld in artikel XII.XIII.1 RPPol zijn vervuld. Het personeelslid is in non-activiteit tot de eerste dag van de maand waarin het voldoet aan de voorwaarden voor het nemen van het vervroegd pensioen overeenkomstig artikel 46 van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering van de pensioenregelingen (artikel XII.XIII.4 RPPol). Er wordt een wachtgeld toegekend aan het personeelslid tijdens de periode van non-activiteit, waarvan het bedrag berekend wordt op basis van het aantal jaren dienstactiviteit in de openbare sector bij aanvang van de non-activiteit (artikel XII.XIII.5 RPPol).

Artikel 6 van het koninklijk besluit van 9 november 2015 is het bestreden besluit in zoverre deze bepaling een artikel XII.XIII.1 in het RPPol invoegt en in zoverre dit artikel zijn toepassing beperkt tot het personeelslid “dat een preferentiële vervroegde pensioenleeftijd van 54, 56 of 58 jaar genoot vóór 10 juli 2014”. De vordering strekt ertoe de aangehaalde woorden in artikel 6 te schorsen.

Het bestreden besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 25 november 2015 en is op die datum in werking getreden.

3.7. Relevant is nog dat bij de artikelen 1 tot 5 van datzelfde koninklijk besluit van 9 november 2015 tevens een “eindeloopbaanregime” wordt ingevoerd, met inbegrip van de procedure en statutaire gevolgen ter zake, waarbij de mogelijkheid wordt voorzien voor de personeelsleden van het operationeel kader die de leeftijd van 58 jaar hebben bereikt om een aangepaste betrekking te

vragen.

Voorts, wordt bij artikel 2 van de wet van 18 december 2015 ‘betreffende de assimilatie van een periode van non-activiteit van bepaalde leden van de geïntegreerde politie voor de loopbaanvoorwaarde om met vervroegd pensioen te vertrekken, betreffende de cumulatie met een pensioen van de publieke sector, betreffende het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en betreffende de pensioenen van het vliegend personeel van de burgerlijke luchtvaart’ artikel 46, § 1, tweede lid, van de wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’ aangevuld om de periodes doorgebracht in het stelsel van het NAVAP mee in aanmerking te nemen voor de bepaling van het recht op pensioen.

3.8. Tot slot, tegen het met onderhavige vordering tot schorsing bestreden besluit werden nog twee beroepen tot nietigverklaring ingediend bij de Raad van State gekend onder het nummer A. 218.175/XIV-36.879 (beroep tot nietigverklaring met een identiek voorwerp) respectievelijk het nummer A. 218.182/VII-9946 (beroep tot nietigverklaring gericht tegen artikel 6 van het bestreden besluit).

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verwerende partij legt ter terechtzitting een pleitnota neer, die zij reeds voorafgaandelijk had meegedeeld [aan de raadsman van] verzoeker, het auditoraat en de Raad.

5. Het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’ voorziet niet in de mogelijkheid om een pleitnota als een processtuk neer te leggen. Het is de partijen echter wel toegestaan om nieuwe feiten die een invloed kunnen hebben op de ontvankelijkheid en/of de gegrondheid van de vordering, aan de Raad van State ter kennis te brengen. In zoverre de door verzoeker neergelegde pleitnota op dergelijke feiten betrekking heeft, kan ze dan ook bij de zaak worden betrokken.

In zoverre de pleitnota geen betrekking heeft op dergelijke feiten, maar de neerslag vormt van de uiteenzetting ter terechtzitting, zoals te dezen, wordt ze niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen.

V. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

6. Verzoeker vordert de schorsing van de tenuitvoerlegging van de woorden “dat een preferentiële vervroegde pensioenleeftijd van 54, 56 of 58 jaar genoot vóór 10 juli 2014” in artikel 6 van het koninklijk besluit van 9 november 2015, waarbij een nieuw systeem van non-activiteit voorafgaand aan de pensionering werd ingevoerd en waarvan naar verzoekers’ oordeel “een beperkte groep officieren die vóór 10 juli 2014 géén historische preferentiële pensioenleeftijd bezaten” en waartoe hij behoort, ten onrechte worden uitgesloten. Die uitsluiting kan niet worden verantwoord omdat deze groep personeelsleden “immers dezelfde taken uit[voert] als hun collega’s die afkomstig zijn uit de voormalige rijkswacht sinds 2001, en [...] sinds 10 juli 2014 geheel gelijkgeschakeld [zijn] voor wat betreft hun pensioenvoorwaarden. Vele van deze officieren voeren veel meer operationele taken uit dan bepaalde collega’s afkomstig van de voormalige rijkswacht”.

Verzoeker beperkt aldus in zijn inleidend verzoekschrift de vordering tot schorsing in de door hem aangegeven zin. Hij benadrukt dat hij geenszins de schorsing nastreeft van de invoering van de administratieve stand non-activiteit voorafgaand aan het pensioen (NAVAP) maar wel “de onverantwoorde uitsluiting van een deel van het operationeel kader van de geïntegreerde politie van deze nieuwe administratieve stand”.

Verzoeker benaast aldus slechts een gedeeltelijke schorsing van het door hem bestreden (artikel 6 van het) koninklijk besluit van 9 november 2015.

De vordering tot schorsing wordt hierna in die mate onderzocht.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie betreffende het belang van verzoeker

Uiteenzetting van de exceptie

7. De verwerende partij voert in haar nota aan dat verzoeker zijn vordering tot schorsing uitdrukkelijk beperkt tot de zinsnede, in het nieuwe artikel XII.XIII.1, eerste lid, van het RPPol, zoals ingevoerd door artikel 6 van het koninklijk besluit van 9 november 2015, “dat een preferentiële vervroegde pensioenleeftijd van 54, 56 of 58 jaar genoot vóór 10 juli 2014”. De verwerende partij zet uiteen dat verzoeker meermaals stelt dat niet de nieuwe administratieve stand van non-activiteit voorafgaand aan de pensionering het voorwerp uitmaakt van zijn vordering, maar wel de vermeende onverantwoorde uitsluiting van een deel van het operationeel kader van de geïntegreerde politie (waarvan verzoeker deel uitmaakt) van deze nieuwe administratieve stand. Door die gedeeltelijke schorsing beoogt verzoeker alsnog onder het toepassingsgebied te kunnen vallen van het stelsel van de NAVAP hetgeen, zo stelt de verwerende partij, “geen geoorloofd belang is in de zin van artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State”.

De verwerende partij argumenteert daartoe (onder meer) dat de door verzoeker beoogde uitbreiding van het toepassingsgebied van het NAVAP - stelsel in strijd is met de door de regelgever beoogde doelstellingen. Zij voert daartoe in wezen aan dat het door de wetgever beoogde NAVAP - stelsel “de evenwichten inzake pensioenrechten beoogt te herstellen, zoals die bestonden vóór het vernietigingsarrest nr. 103/2014 van 10 juli 2014 van het Grondwettelijk Hof, en tevens gevolg geeft aan de overweging van het Grondwettelijk Hof om van alle personeelscategorieën inspanningen inzake langer werken te eisen,

terwijl de door verzoeker gevraagde “schrapping van voormelde zinsnede net het tegenovergestelde effect [zou] hebben.” Door die schrapping zou het toepassingsgebied van het stelsel immers (nog) worden uitgebreid terwijl dit geenszins verantwoord is in het licht van de doelstellingen van de regelgever, “wel integendeel”, aldus de verwerende partij. “De toepassing van het NAVAP-stelsel op de categorie personeelsleden waartoe verzoeker behoort, zou immers “een verkorting van hun loopbaan tot gevolg hebben, terwijl de wetgever net een verlenging van de loopbaan beoogde”. Onder meer hieruit volgt dat de door verzoeker gevorderde schrapping hem geen geoorloofd voordeel kan opleveren zodat hij niet beschikt over het rechtens vereiste geoorloofd belang bij het beroep. De vordering tot schorsing dient dan ook als niet-ontvankelijk te worden afgewezen.

8. Verzoeker beantwoordt deze exceptie ter terechtzitting niet.

Beoordeling

9. Luidens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een annulatieberoep zoals bedoeld in artikel 14, § 1, van deze wetten - en waarvan de vordering tot schorsing een *accessorium* is - , voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Een verzoeker beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: hij dient door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden en de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling moet hem een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of een verzoeker die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij zijn beroep. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat de belangvereiste niet op een

buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt B.4.3).

10. Een reglementair besluit is in beginsel één en ondeelbaar. Dit betekent dat de Raad van State wanneer hij in een ontvankelijk vernietigingsberoep heeft vastgesteld dat een gegrond middel wordt aangevoerd, het bestreden besluit in beginsel in zijn geheel vernietigt. Opdat in afwijking van het voornoemde beginsel zou worden overgegaan tot een gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit, moet aan twee voorwaarden worden voldaan.

In de eerste plaats moet blijken dat de gedeeltelijke vernietiging aan verzoeker volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hem aangevoerde belang. Vervolgens moet komen vast te staan dat het vernietigde gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit en dat de overheid ook afgezien van het vernietigde gedeelte voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen zou immers tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming van het reglementair besluit waarvan het betreffende gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is, vermits de bestreden verordening voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan.

11. Een gedeeltelijke schorsing van een reglementair besluit dat een ondeelbaar geheel vormt, mag er evenmin toe leiden dat aldus een verordenende maatregel moet ten uitvoer worden gelegd of toegepast in de individuele gevallen die zich aandienen, die nochtans vanwege de steller ervan mogelijk een andere opportuniteitsbeoordeling zou hebben kunnen verkrijgen dan het (initiële) reglement dat door het normstellend bestuur werd uitgevaardigd. Wanneer de bepalingen van een reglement een ondeelbaar geheel vormen, komt de gedeeltelijke schorsing van zulk reglement in de feiten evenzeer neer op een wijziging ervan. De Raad van State heeft dan geen enkele bevoegdheid om een dergelijke wijziging uit te spreken.

12. Los van de vraag of zoals de verwerende partij het noemt de door verzoeker gevorderde gedeeltelijke vernietiging en schorsing hem geen voordeel oplevert dat geoorloofd is zodat hij niet beschikt over het rechtens vereiste belang, volgt uit wat voorafgaat dat verzoeker slechts belang heeft bij de door hem gevraagde gedeeltelijke schorsing in zoverre het onderdeel van het reglementair besluit waarvan hij de schorsing vraagt, afsplitsbaar is van (de rest van) dat besluit. Omgekeerd, getuigt hij niet van het rechtens vereiste belang indien blijkt dat het kwestieuze onderdeel waarvan hij de schrapping vraagt, niet afsplitsbaar is van het reglementair besluit dat in beginsel één en ondeelbaar is.

13. Wat de eerste voorwaarde tot gedeeltelijke schorsing betreft, namelijk of de nagestreefde gedeeltelijke schorsing volledige genoegdoening verschaft, stelt verzoeker uitdrukkelijk dat hij geen belang heeft bij het bestrijden van de gehele regeling aangezien de schorsing (en uiteraard ook de gebeurlijke vernietiging) van de gehele regeling precies hetzelfde gevolg heeft als het nadeel dat hij nu wil vermijden, namelijk dat hij niet kan genieten van de NAVAP-regeling en dus de duur van zijn loopbaan blijft wat ze is. Hij vraagt dan ook niet de volledige schorsing van de NAVAP-regeling maar slechts de bevrozing van de uitgewerkte regeling in de mate ze voor hem nadelig is zonder die regeling, namelijk het NAVAP-stelsel, zelf aan te tasten. De door hem aangevoerde middelen hebben overigens enkel betrekking op het door hem bestreden gedeelte van het kwestieuze reglementair besluit.

Uit de omschrijving in het verzoekschrift van het belang van verzoeker blijkt dat een schorsing van het bestreden reglementair besluit die zich te dezen beperkt tot de zinsnede “dat een preferentiële vervroegde leeftijd van 54, 56 of 58 jaar genoot voor 10 juli 2014”, verzoeker een volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hem nagestreefde voordeel. Hij wenst immers tot het NAVAP-stelsel te kunnen toetreden wat mogelijk wordt indien de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bedoelde zinsnede wordt bevolen.

14. Door de Raad van State op de terechtzitting bevraagd over de tweede voorwaarde, namelijk de splitsbaarheid van het bestreden reglementair besluit, antwoordt de raadsman van verzoeker dat een gedeeltelijke schorsing mogelijk is omdat de door verzoeker nagestreefde gedeeltelijke vernietiging *cq.* schorsing geen invloed heeft op de opportuniteitsbeoordeling door het bestuur. Hij stelt dat aan het NAVAP-stelsel de algemene overweging ten grondslag ligt om rekening te houden met het zware beroep dat door de betrokkenen wordt uitgeoefend. Aangezien verzoeker (minstens) eenzelfde zwaar beroep uitoefent, heeft de gedeeltelijke schorsing geen invloed op de opportuniteitsbeoordeling van het bestuur.

De raadsman van de verwerende partij - zonder met zoveel woorden op het al dan niet splitsbaar karakter van het koninklijk besluit van 9 november 2015 in te gaan -, stelt dat een volledige schorsing niet geboden is. Dergelijke volledige schorsing dient zich niet aan omdat “niet voldoende duidelijk is dat het uitgewerkte stelsel manifest on(grond)wettig is” en dat daartoe ook geen (ernstig) middel wordt ontwikkeld. In zijn uiteenzetting geeft hij wel aan dat een uitbreiding van het toepassingsgebied van het NAVAP-stelsel zoals verzoeker beoogt, leidt tot de inkorting van de loopbaan terwijl de regelgever net een verlenging van de loopbaan heeft beoogd. De beperking van het NAVAP-stelsel tot de personeelsleden die voorheen van een preferentiële leeftijd voor vervroegd pensioen konden genieten, houdt door de wijze waarop in het bestreden besluit het stelsel is uitgewerkt, in dat die personeelsleden - in vergelijking met de toestand vóór het arrest nr. 103/2014 van het Grondwettelijk Hof -, ten minste twee jaar langer aan het werk moeten blijven en, zodoende, hun (actieve) loopbaan verlengd zien.

15. In deze stand van het geding overtuigt verzoeker niet.

Al is het zo, zoals verzoeker voorhoudt, dat met de bestreden regeling - zoals die blijkt uit het verslag aan de Koning bij het bestreden besluit - de steller ervan rekening heeft willen houden eensdeels met de omstandigheden

waarin de leden van het operationeel kader moeten optreden “die te allen tijde potentieel gevaarlijk tot extreem gevaarlijk zijn” en anderdeels met het karakter van een “bijzonder veiligheidsberoep”, lijkt op het eerste gezicht de primaire doelstelling van het koninklijk besluit van 9 november 2015, in zijn totaliteit beschouwd, er toch in gelegen te zijn om rekening te houden met het voornoemde arrest nr. 103/2014 van het Grondwettelijk Hof. Daartoe wordt met het bestreden besluit “met het oog op een billijke, humane, progressieve maar tevens juridisch sluitende regeling” een stelsel van non-activiteit voorafgaand aan de pensionering ontworpen “dat complementair is aan een eerdere wettelijke bijsturing”, namelijk de invoering van een nieuw artikel 88/1 in de wet van 28 december 2011 (cfr. punt 3.5).

Naar luid van het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 9 november 2015 voorziet het bestreden besluit daartoe “vooreerst” in “een structurele statutaire mogelijkheid voor de personeelsleden van het operationeel kader die de leeftijd van 58 jaar hebben bereikt, om een aangepaste betrekking aan te vragen. Langer werken is één van de pijlers van het beleid van deze Regering en derhalve beantwoordt dit aan de noodzaak en aan de wil om een leeftijdsbewust personeelsbeleid bij de politie te implementeren. Daarvoor wordt concreet geopteerd voor een concept van nationale herplaatsingsprocedure met lokale commissies. Een dergelijke aanpak laat een meer geïndividualiseerde benadering toe hetgeen doeltreffender is dan de eerder concurrentiële mobiliteitsprocedure”. De artikelen 1 tot 5 van het koninklijk besluit van 9 november 2015 omschrijven de procedure en statutaire gevolgen ter zake.

Wat artikel 6 van datzelfde besluit betreft dat “vervolgens” het NAVAP-stelsel invoert, preciseert het verslag aan de Koning dat zodoende een “reglementaire regeling” wordt ingevoerd waarbij “alle ex-rijkswachtofficiëren een extra inspanning van ten minste twee jaren [leveren]”. Met andere woorden, van diegenen die vóór het genoemde arrest nr. 103/2014 van het Grondwettelijk Hof nog van een preferentiële pensioenleeftijd konden genieten, wordt de

verwachte loopbaan verlengd door hen een extra inspanning van ten minste twee jaren te vragen.

Aldus lijkt nog steeds de wens van de normstellende overheid voorop te staan om aan te sluiten bij de eerdere “structurele pensioenhervorming” die, zoals het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 103/2014 van 10 juli 2014 heeft gesteld, “erop gericht is om op lange termijn de budgettaire kosten van de vergrijzing te beheersen”, “inspanningen van iedereen [vergt]” en er “in de eerste plaats [toe strekt] de mensen langer te doen werken”. Het Grondwettelijk Hof heeft daarenboven overwogen dat bij het bepalen van het pensioenbeleid de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. Nu maakt de invoering van een stelsel van non-activiteit voorafgaand aan de pensionering formeel gezien weliswaar deel uit van het personeelsstatuut (ter zake waarvan de Koning evenzeer over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt), doch die regeling kan, zoals door de verwerende partij wordt erkend en bevestiging vindt in het verslag aan de Koning bij het bestreden besluit, naar zijn inhoud niet van de structurele pensioenhervorming en het arrest nr. 103/2014 van het Grondwettelijk Hof worden los gezien.

Concreet, te dezen lijkt wat van het bestreden besluit overblijft na een gedeeltelijke schorsing ervan in de door verzoeker nagestreefde zin, in te gaan niet alleen tegen de doelstelling die het bestuur primair voor ogen stond op het ogenblik van het uitvaardigen van het koninklijk besluit van 9 november 2015 doch ook tegen wat de wetgever voor ogen stond met zijn structurele pensioenhervorming. Wat verzoeker beoogt, is immers een inkorting van zijn loopbaan ten opzichte van de huidige rechtspositie waarin hij zich bevindt. In die omstandigheden blijkt in deze fase van het geding niet dat de bestreden zinsnede kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden reglementair besluit en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte, voor het overige eenzelfde reglement zou hebben uitgevaardigd.

16. Uit wat voorafgaat, volgt dat in de huidige stand van de procedure de in het bestreden reglementair besluit vervatte regeling niet splitsbaar lijkt. Verzoeker heeft derhalve geen belang bij de door hem nagestreefde gedeeltelijke vernietiging en schorsing ervan.

Dit middel van niet-ontvankelijkheid vertoont te dezen een dergelijke mate van ernst dat de Raad het ambtshalve opwerpt en in de huidige stand van de procedure aanneemt.

VII. Kosten

17. Wat de vraag van verzoeker tot toekenning van een rechtsplegingsvergoeding betreft wordt de bijdrage in de betaling van de kosten bepaald in het arrest waarin uitspraak wordt gedaan over het beroep tot nietigverklaring.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig mei tweeduizend zestien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams	staatsraad,
Kaat Leus	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques