

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.982 van 28 november 2017
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 het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 januari 2016, strekt tot de
nietigverklaring 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. Bij arrest nr. 234.815 van 24 mei 2016 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2017.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick Van Der Straten, die verschijnt voor verzoeker en advocaat Leopold Schellekens, die 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 normatief kader

3. De feiten, evenals het te dezen relevante normatief kader zijn uiteengezet in het tussenarrest nr. 234.815 van 24 mei 2016. Er wordt naar verwezen.

IV. Voorwerp van het beroep

4. Zoals reeds in het tussenarrest nr. 234.815 van 24 mei 2016 is uiteengezet wat de vordering tot schorsing betreft, benaastigt verzoeker met het ingestelde vernietigingsberoep de vernietiging 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 ‘houdende bepalingen inzake het eindeloopbaanregime voor personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie’ (hierna: koninklijk besluit van 9 november 2015), waarbij een nieuw systeem van ‘non-activiteit voorafgaand aan de pensionering’ werd ingevoerd. Door die gewraakte zinsnede wordt volgens verzoeker een beperkte groep officieren die vóór 10 juli 2014 geen historische preferentiële pensioenleeftijd bezaten en waartoe hij behoort, ten onrechte uitgesloten van het nieuw ingevoerde systeem van non-activiteit voorafgaand aan de pensionering’ (hierna: NAVAP). Die uitsluiting kan volgens verzoeker niet worden verantwoord omdat deze groep personeelsleden immers dezelfde taken uitvoert als hun collega’s die afkomstig zijn uit de voormalige Rijkswacht sinds 2001 en die sedert 10 juli 2014 geheel gelijkgeschakeld zijn voor wat betreft hun pensioenvoorwaarden.

Verzoeker beperkt aldus uitdrukkelijk het door hem ingestelde vernietigingsberoep in de door hem aangegeven zin. Hij benadrukt daartoe dat hij geenszins de vernietiging nastreeft van de invoering van de administratieve stand non-activiteit voorafgaand aan het pensioen maar wel “de onverantwoorde uitsluiting” van deze nieuwe administratieve stand van een deel van het operationeel kader van de geïntegreerde politie waartoe hijzelf behoort.

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

5. Het vernietigingsberoep wordt hierna in de door verzoeker aangegeven mate onderzocht.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van niet-ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

6. In het tussenarrest nr. 234.815 van 24 mei 2016 heeft de Raad van State de door de verwerende partij ingeroepen exceptie, namelijk dat de door verzoeker beoogde gedeeltelijke schorsing waarbij hij benaarstigt alsnog onder het NAVAP-stelsel te vallen “geen geoorloofd belang is in de zin van artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State”, *prima facie* als volgt beoordeeld:

“[...]

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 bevestigd 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.”

7. In zijn verzoekschrift tot voortzetting van de procedure stelt verzoeker dat “[h]et vernietigen van de discriminerende voorwaarde die is opgenomen in het besluit géén afbreuk [doet] aan [de] doelstelling van het besluit. Het besluit zonder de discriminerende voorwaarde is gelet op de doelstellingen van het besluit géén besluit welke de overheid niet zou hebben [genomen]”. Verzoeker concludeert: “[d]e discriminerende voorwaarde is bijgevolg wel degelijk afsplitsbaar van de rest van het besluit”.

Verzoeker zet, kort samengevat, uiteen dat de NAVAP - regeling tot doel heeft een nieuwe eindloopbaanregeling in te voeren en dat de gevraagde gedeeltelijke vernietiging de aard van de regeling, zijnde een eindloopbaanregeling voor de leden van de geïntegreerde politie niet aantast. De normstellende overheid beoogde “een regeling te treffen” naar aanleiding van het vernietigingsarrest nr. 103/2014 van 10 juli 2014 van het Grondwettelijk Hof. De beoogde gedeeltelijke vernietiging doet aan die doelstelling niets af. De bestreden zinsnede waardoor verzoeker van de regeling wordt uitgesloten gaat in tegen de visie van het Grondwettelijk Hof dat verzoeker op gelijke wijze moet worden behandeld zodat de beoogde vernietiging aansluit bij de doelstelling van de verwerende partij om in navolging van het arrest nr. 103/2014 een nieuwe

regeling uit te werken, zonder discriminatie. Het doel van het bestuur om een regeling te treffen in afwachting van een definitieve regeling voor zware beroepen wordt evenmin aangetast. De beoogde gedeeltelijke vernietiging doet aan die doelstelling geen afbreuk. Verzoeker heeft hetzelfde beroep als diegene waarvoor de regeling werd ingevoerd. Er wordt geen categorie toegevoegd die niet mogelijk als zwaar beroep zou kunnen worden beschouwd. Het bestuur had tot doel de actieve loopbaan van leden van de geïntegreerde politie te verkorten. De gevraagde gedeeltelijke vernietiging grijpt hierop niet in omdat daarmee geen loopbaan wordt verlengd.

Met de nieuwe regeling stond niet de bedoeling voor om de actieve loopbaan van leden van de geïntegreerde politie gelijk te houden of te verlengen. Het resultaat van de genomen maatregel is door de aard ervan (non-activiteit voorafgaand aan het pensioen) “immers ontegensprekelijk het verkorten van de actieve loopbaan”. De stelling dat het toelaten van verzoeker tot de regeling een verkorting van zijn loopbaan tot gevolg heeft terwijl dit niet de doelstelling van het bestuur zou zijn geweest, is onverenigbaar met de aard van de regeling. Tot slot, aldus verzoeker, kan het bestuur nooit tot doel hebben de voordelen van een nieuwe regeling op discriminerende wijze tot een bepaalde groep te beperken. Dergelijke doelstelling kan niet worden aanvaard zodat door de rechter moet worden nagegaan of de onderscheiden behandeling niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

In zijn memorie van wederantwoord voegt verzoeker hieraan toe dat de vernietiging van de bestreden zinsnede niet tot gevolg heeft dat de regeling, in strijd met de doelstelling van de regelgever, onbeperkt wordt in de tijd. Hij meent dat de huidige regeling evenmin beperkt is in de tijd. Ze wordt immers enkel in de tijd beperkt door ze op discriminatoire wijze enkel toe te kennen aan een bepaalde categorie die slechts op zeer lange termijn uitdooft. De overgangsmaatregel is ingevoerd in afwachting van een regeling voor zware beroepen en zal, eens die regeling inzake zware beroepen tot stand zal zijn gekomen, steeds moeten worden opgeheven. Het feit dat de regeling algemeen

wordt nadat een discriminerende uitsluiting wordt vernietigd, maakt het belang niet ongeoorloofd aangezien het de regelgever vrij staat om de regeling na een bepaalde tijd op te heffen of te wijzigen. Het invoeren van een discriminatie of het in stand houden ervan kan nooit een rechtsgeldige doelstelling van de regelgever zijn. De verwerende partij kan niet worden bijgetreden waar zij stelt dat de vernietiging van de bestreden zinsnede tot gevolg zou hebben dat verzoeker reeds op de leeftijd van 58 jaar op non-activiteit zou kunnen gaan hoewel hij tengevolge van artikel 85 van de wet van 28 december 2011 ‘houdende diverse bepalingen’ (hierna: wet van 28 december 2011) pas op 62 jaar vervroegd op pensioen kan worden gesteld. Eenzelfde bedenking geldt immers voor zij die wel kunnen genieten van de NAVAP-regeling. De wet van 28 december 2011 voorziet immers dat alle ambtenaren vanaf de leeftijd van 62 jaar op vervroegd pensioen kunnen gaan. De uitzondering voor die leden van de geïntegreerde politie die een preferentiële vervroegde pensioenleeftijd genoten, werd vernietigd door het Grondwettelijk Hof zodat ook zij onder die wet vallen. De invoering van de nieuwe NAVAP-regeling heeft derhalve een verkorting van de loopbaan tot gevolg voor diegenen die onder die regeling vallen en ervan gebruik maken zodat hun actieve loopbaan eindigt ten vroegste op 58 jaar. De vernietiging van de aangevochten zinsnede leidt dan ook niet tot een ongelijkheid in die zin dat verzoekers’ loopbaan zou worden verkort terwijl die van diegenen die van de NAVAP-regeling gebruik (kunnen) maken zou worden verlengd. Dat door de nagestreefde vernietiging een nieuwe onverantwoorde ongelijkheid zou ontstaan tussen de officieren van de voormalige Gemeentepolitie en de Gerechtelijke Politie bij de Parketten enerzijds en de officieren van de voormalige Rijkswacht die vóór 10 juli 2014 een preferentiële vervroegde pensioenleeftijd van 58 jaar hadden anderzijds doordat die laatste categorie pas aanspraak kan maken van de NAVAP-regeling op de leeftijd van ten minste 60 jaar (cfr. artikel XII.XIII.1, tweede lid, RPPol) en de eerste vanaf de leeftijd van 58 jaar (cfr. artikel XII.XIII.1, eerste lid, RPPol) “betreft een discriminatie die door verzoeker niet kan worden aangevochten bij gebrek aan belang”. Het kan nooit een reden zijn om niet over te gaan tot vernietiging. Het komt dan het bestuur toe om de overblijvende discriminaties op te heffen.

In zijn laatste memorie herhaalt verzoeker dat de verwerende partij niet kan worden gevolgd waar deze stelt dat de aangevochten zinsnede niet afsplitsbaar is van de rest van het besluit en dat het door hen ingediende beroep om die reden niet-ontvankelijk is. Verzoeker licht toe dat hij zijn beroep tot nietigverklaring uitdrukkelijk tot de bestreden zinsnede heeft beperkt omdat hij geen belang heeft bij de vernietiging van het integrale besluit aangezien hem dat geen enkel direct en persoonlijk voordeel oplevert, hoe miniem ook. Verzoeker lijdt immers slechts een persoonlijk, rechtstreeks, zeker actueel en wettig nadeel ten gevolge van de bestreden zinsnede en een persoonlijk en direct voordeel indien hij ervan de vernietiging bekomt. Hij bekomt geen enkel direct en persoonlijk voordeel, hoe miniem ook, indien hij het integrale besluit aanvecht. In zijn laatste memorie stelt verzoeker, tot slot, nog dat indien zou blijken dat hij geen belang heeft bij de door hem gevraagde gedeeltelijke vernietiging omwille van de onsplitsbaarheid van het besluit noch een belang bij de vernietiging van het integrale besluit bij gebrek aan enig direct en persoonlijk voordeel, hij zich in een “patstelling” bevindt waarbij hem een daadwerkelijke toegang tot de rechter ontzegd in strijd met artikel 6 van het EVRM. Het is bijgevolg “wel degelijk relevant om na te gaan of [verzoeker] een belang had bij de vernietiging van het integrale besluit want indien hij het besluit evenmin integraal had kunnen aanvechten, bij gebreke aan enig direct en persoonlijk voordeel, heeft hij géén daadwerkelijke toegang tot een rechter in strijd met artikel 6 EVRM.” Verder benadrukt verzoeker nog dat hij “in de eerste plaats geen verkorting van zijn loopbaan nastreeft maar vooral op een gelijke wijze wenst te worden behandeld als zijn collega's van het operationeel kader”.

Beoordeling

8. 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, 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. Dit geldt evenzeer bij het aanvechten van reglementaire akten.

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).

9. Een reglementair besluit is in beginsel één en ondeelbaar, en kan niet op ontvankelijke wijze gedeeltelijk met een annulatieberoep worden bestreden. Van dit beginsel kan slechts worden afgeweken onder de hierna uiteengezette voorwaarden. 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 of wijziging 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. De Raad van State heeft dan geen enkele bevoegdheid om een dergelijke wijziging uit te spreken.

10. Verzoeker bestrijdt te dezen de NAVAP-regeling echter niet. Hij stelt geen belang te hebben bij het bestrijden van de gehele regeling aangezien de gehele vernietiging van de NAVAP-regeling precies hetzelfde

gevolg heeft als het nadeel dat hij nu wil vermijden, namelijk dat hij niet kan genieten van die verlofregeling en dus de duur van zijn loopbaan blijft wat ze is. Hij zal pas op vervroegd pensioen kunnen gaan op de leeftijd van 62 jaar terwijl hij eenzelfde voordeel inzake pensioenleeftijd wil genieten als zijn collega's wat voor hem concreet zou meebrengen dat hij zijn actieve loopbaan ingekort ziet. Hij heeft er in zijn verzoekschrift dan ook uitdrukkelijk voor geopteerd om enkel de vernietiging te benaarstigen van de zinsnede “dat een preferentiële vervroegde leeftijd van 54, 56 of 58 jaar genoot voor 10 juli 2014” opdat het personeel toepassingsgebied van de NAVAP-regeling zou worden verruimd tot de categorie van personeelsleden waartoe verzoeker behoort wat hem voorzeker een onmiddellijk tastbaar voordeel oplevert, namelijk dat zijn actieve loopbaantijd wordt ingekort (van 62 tot 58 jaar); overigens een voor die personeelscategorie geheel nieuw voordeel waarvan deze voordien niet genoot.

Dat nagestreefde voordeel staat evenwel haaks niet alleen op de doelstellingen van het koninklijk besluit van 9 november 2015 maar tevens op de door de wetgever met de wet van 28 december 2011 gerealiseerde structurele hervorming van de pensioenen van het overheidspersoneel die erop is gericht om op lange termijn de budgettaire kosten van de vergrijzing te beheersen. De hervorming strekt in de eerste plaats ertoe de mensen langer te doen werken (GwH, nr. 103/2014 van 10 juli 2014, r.o. B.6.1.).

Bij artikel 85 van de wet van 28 december 2011 wordt artikel 46 van de wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’ (hierna: de wet van 15 mei 1984) vervangen. Die structurele hervorming strekt ertoe de leeftijd van 60 jaar waarop een ambtenaar voorheen met vervroegd pensioen kon gaan, vanaf 2013 op geleidelijke wijze te verhogen, meer bepaald jaarlijks met 6 maanden, om vanaf 2016 op 62 jaar te blijven. Ook het vereiste aantal dienstjaren wordt geleidelijk verhoogd: het bedraagt in beginsel 38 jaar vanaf 2013, 39 jaar vanaf 2014 en 40 jaar vanaf 2015 (GwH, nr. 103/2014 van 10 juli 2014, r.o. B.7.1.).

Artikel 88, eerste lid, van de wet van 28 december 2011 bepaalt dat “[n]iettegenstaande elke andere wettelijke, reglementaire of contractuele bepaling de voorwaarden inzake leeftijd en duur van de diensten vermeld in artikel 46, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen toepasselijk [zijn] op elke persoon wiens pensioen bedoeld wordt in artikel 38 van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen of artikel 80 van de wet van 3 februari 2003 houdende diverse wijzigingen aan de wetgeving betreffende de pensioenen van de openbare sector.”, waaruit het algemeen karakter van de hervorming van de vervroegde pensioenleeftijd blijkt.

Artikel 88, tweede lid, van diezelfde wet, zoals gewijzigd bij artikel 3 van de wet van 13 december 2012 ‘houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende de pensioenen van de overheidssector’ vrijwaarde evenwel (onder meer) voor de geïntegreerde politie de (voorheen bestaande) voorwaarden inzake de duur van de diensten en preferentiële leeftijdsgrenzen van de oppensioenstelling.

Het is bij zijn arrest nr. 103/2014 van 10 juli 2014 dat het Grondwettelijk Hof in het genoemde artikel 3 van de wet van 13 december 2012 de woorden “voor de geïntegreerde politie” heeft vernietigd.

Immers, met de 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 jaar te verhogen. De doelstellingen die ten tijde van de politiehervorming speelden kunnen thans niet langer verantwoorden waarom de wetgever de gewezen rijkswacht-officieren 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. De gewezen rijkswachtofficiëren vermochten dan ook niet rechtmatig te verwachten dat zij blijvend van elke pensioenhervorming zouden zijn vrijgesteld aangezien artikel 14, eerste lid, van de wet van 30 maart 2001 ‘betreffende het pensioen van het personeel van de politiediensten en hun rechthebbenden’ expliciet de mogelijkheid vermeldt dat hun pensioenstatuut in de toekomst verdere wijzigingen zou kunnen ondergaan. Er bestond dan ook geen redelijke verantwoording voor de vergroting van het reeds bestaande verschil in behandeling inzake de vervroegde pensioenleeftijd binnen de geïntegreerde politie (GwH, nr. 103/2014, van 10 juli 2014, r.o. B.7.4. tot B.7.6.).

11. Anders dan verzoeker het ziet, wordt met de NAVAP-regeling wel degelijk een inspanning gevraagd van die leden van de geïntegreerde politie die van een preferentiële pensioenleeftijd genoten tot op het ogenblik dat het Grondwettelijk Hof bij zijn arrest nr. 103/2014 van 10 juli 2014 in artikel 88, tweede lid van de wet van 28 december 2011, zoals gewijzigd bij artikel 3 van de wet van 13 december 2012 ‘houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende de pensioenen van de overheidssector’, de woorden “voor de geïntegreerde politie” heeft vernietigd. De doelstellingen die ten tijde van de politiehervorming speelden konden thans niet meer verantwoorden dat de wetgever de rijkswachtofficiëren uitzondert van elke inspanning die hij met artikel 85 van de bij de wet van 28 december 2011 doorgevoerde pensioenhervorming van eenieder vraagt.

De NAVAP-regeling die geen pensioenregeling is maar het ambtelijk statuut, meer bepaald de administratieve stand van de betrokken ambtenaar regelt, strekt er in wezen toe om, bij wijze van overgangsmaatregel in afwachting van een algemene regeling inzake zware beroepen (zie het Verslag aan de Koning bij het besluit van 9 november 2015 waaruit blijkt dat de ingevoerde uittrederegeling zal worden aangepast “in uitvoering van het Regeerakkoord en nadat besprekingen werden gevoerd in het Nationaal Pensioencomité over de zware beroepen”), van de officieren van de voormalige

Rijkswacht die vóór de eerdergenoemde vernietiging door het Grondwettelijk Hof nog een preferentiële pensioenleeftijd (54, 56 of 58) genoten en waarvoor sedert de eerdergenoemde vernietiging onverkort de vervroegde pensioenleeftijd van 62 jaar geldt conform artikel 46 , § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 15 mei 1984, een inspanning te vragen waardoor hun effectieve actieve loopbaan zoals die hen tot 10 juli 2014 voor ogen stond, wordt verlengd met 2 tot 4 jaar (van 54, 56 resp. 58 jaar naar 58 resp. 60 jaar).

12. Wat verzoeker met de door hem nagestreefde schrapping daarentegen beoogt, zou tot gevolg hebben dat de personeelscategorie waartoe hij behoort - hoewel die vóór de vernietiging niet van een preferentiële vervroegde pensioenleeftijd genoot - ook van het NAVAP-stelsel zou kunnen genieten vanaf de drempel van 58 jaar terwijl deze ten gevolge van de wet van 28 december 2011 pas op 62 jaar vervroegd op pensioen kan worden gesteld. Dat zou concreet betekenen dat zijn actieve loopbaan wel degelijk wordt ingekort wat ingaat tegen de doelstellingen van de structurele pensioenhervorming en de daarmee beoogde inspanning die de wetgever van eenieder vraagt.

Hieruit alleen volgt reeds dat de bestreden zinsnede onlosmakelijk verbonden is met de rest van het koninklijk besluit van 9 november 2015, minstens met artikel 6 ervan, en hiervan niet afsplitsbaar is.

13. In de mate verzoeker nog voorhoudt dat “het invoeren van een discriminatie of het in stand houden ervan nooit een rechtsgeldige doelstelling van de regelgever [kan] zijn” en dat het onsplitsbaar karakter van een reglementaire bepaling niet tot gevolg mag hebben dat de door hem aangeklaagde onverantwoorde ongelijkheid blijft voorbestaan, moet erop worden gewezen dat hij dat rechtsgevolg (dit is het doen ophouden van een naar zijn oordeel discriminerende behandeling) had kunnen bereiken door (minstens artikel 6 van) het koninklijk besluit van 9 november 2015 in zijn geheel te bestrijden. Immers, bij een gebeurlijke vernietiging van de bij het koninklijk besluit van 9 november 2015 ingevoerde NAVAP-regeling verdwijnt het aan anderen toegekende

voordeel waarvan verzoeker meent dat hij er onrechtmatig van wordt uitgesloten, *ex tunc* uit het rechtsverkeer waardoor het door verzoeker aangeklaagde verschil in behandeling meteen ook uit de rechtsordening verdwijnt doch zonder dat de Raad van State ertoe wordt gebracht zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken normstellende overheid te begeven door de finaliteit en draagwijdte van het bestreden besluit te wijzigen.

De door verzoeker beoogde gedeeltelijke vernietiging houdt in wezen een wijziging in van het betrokken reglementair besluit waarvan het betreffende gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is, vermits het koninklijk besluit van 9 november 2015 voor het overige zou blijven bestaan. De aldus bedoelde wijziging druist daarenboven in tegen de door de wetgever beoogde structurele hervormingen inzake de vervroegde pensioenleeftijd die in de huidige stand van de wetgeving conform artikel 46, § 1, eerste lid, van de wet van 15 mei 1984 is vastgesteld op 62 jaar wanneer minstens 40 pensioenaanspraakverlenende dienstjaren in het stelsel van de staatsambtenaren kunnen worden voorgelegd.

14. Verzoeker kan ook niet worden gevolgd waar hij stelt dat hij geen belang heeft bij de vernietiging van het integrale besluit waardoor hij zich in een "patstelling" zou bevinden waarbij hem een daadwerkelijke toegang tot de rechter wordt ontzegd. In zijn uiteenzettingen gaat verzoeker immers voorbij aan de vaststaande invulling van het belangvereiste in het kader van een vernietigingsberoep gericht tegen bepalingen met een reglementaire draagwijdte.

Zoals de Raad van State bijvoorbeeld nog recent heeft geoordeeld in zijn arrest nr. 238.087 van 4 mei 2017 moet het belang van een verzoeker bij het bestrijden van een reglementair besluit in die zin worden beoordeeld dat voor de eventuele nietigverklaring ervan niet is vereist dat dit de verzoeker een onmiddellijk voordeel zou kunnen opleveren. Voor een eventuele nietigverklaring van een reglementair besluit of de daarin vervatte (voor anderen gunstiger) regeling is, anders dan verzoeker dat ziet, niet vereist dat de vernietiging ervan verzoeker een onmiddellijk tastbaar voordeel oplevert.

De omstandigheid dat hij als gevolg van de vernietiging van een reglementair besluit opnieuw een kans krijgt dat zijn situatie in een gunstigere zin wordt geregeld, volstaat om zijn belang bij het bestrijden van dergelijk besluit te verantwoorden, ook als dat impliceert dat anderen een voordeel wordt ontnomen wat te dezen het geval zou zijn had verzoeker het gehele reglementair besluit, minstens het volledige artikel 6 ervan dat de NAVAP-regeling invoert, bestreden. In dat geval verdwijnt het aan anderen toegekende voordeel *ex tunc* uit het rechtsverkeer, zodat het aangeklaagde verschil in behandeling meteen ophoudt te bestaan.

Het belangvereiste aldus begrepen waar het de aanvechting van normatieve bepalingen betreft, garandeert dan ook de toegang tot de rechter.

15. De exceptie van niet-ontvankelijkheid is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig november tweeduizend zeventien, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques