

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.983 van 28 november 2017
in de zaak A. 218.175/XIV-36.879**

In zake : 1. Jean-Marie HOTTAT
 2. Patrick GERITZEN
 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 minister van Binnenlandse Zaken
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 25 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. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekers hebben 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. De verzoekers hebben 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 de verzoekers en advocaat Leopold Schellekens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven, behoudens wat de kosten betreft.

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

3.1. Eerste verzoeker, werkzaam bij de politie sinds 15 januari 1981, is op 1 april 2008 gepromoveerd tot officier bij de geïntegreerde politie. Hij is afkomstig uit de voormalige Gemeentepolitie.

Tweede verzoeker, werkzaam bij de politie sinds 1 mei 1982, is op 1 april 2009 gepromoveerd tot officier bij de geïntegreerde politie. Ook hij is afkomstig uit de Gemeentepolitie.

3.2. Het voorliggende geschil heeft betrekking op de pensioenproblematiek binnen de politiesector, meer bepaald met de situatie die is ontstaan 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 koninklijk besluit 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 Gemeentepolitie 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’ (hierna: “de wet van 15 mei 1984”)).

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 het destijds geldende artikel 46 van de wet van 15 mei 1984.

De nieuwe ééngemaakte 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 (ééngemaakte 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 van de wet van 28 december 2011 waarbij artikel 46 van de wet van 15 mei 1984 werd gewijzigd).

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 pensioenleeftijdsgrenzen 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 verhogen.

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 (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”. Het voorliggende beroep tot nietigverklaring strekt ertoe de hiervoor aangehaalde woorden in artikel 6 te schrappen.

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 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 koninklijk besluit van 9 november 2015 werden nog twee beroepen tot nietigverklaring ingediend bij de Raad van State gekend onder het nummer A. 218.174/XIV-36.877 (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).

In de eerdergenoemde zaak gekend onder het nummer A. 218.174/XIV-36.877 werd tevens een vordering tot schorsing ingediend die heeft geleid tot ’s Raads arrest nr. 234.815 van 24 mei 2016 waarbij de vordering tot schorsing in die zaak werd verworpen.

Bij ’s Raads arrest nr. 239.982 van heden is het in die zaak ingediende vernietigingsberoep verworpen.

IV. Voorwerp van het beroep

4. De verzoekers benaarstigen met het voorliggende beroep de nietigverklaring 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. Door die gewraakte zinsnede wordt volgens de verzoekers een beperkte groep officieren die vóór 10 juli 2014 geen historische preferentiële pensioenleeftijd bezaten en waartoe de verzoekers behoren, ten onrechte uitgesloten van het nieuw ingevoerde systeem van non-activiteit voorafgaand aan de pensionering. Die uitsluiting kan volgens de verzoekers 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 hun pensioenvoorwaarden betreft.

De verzoekers beperken aldus uitdrukkelijk het door hen ingestelde vernietigingsberoep in de door hen aangegeven zin. Zij benadrukken daartoe dat zij geenszins de vernietiging nastreven 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 zijzelf behoren. De verzoekers benaarstigen aldus slechts een gedeeltelijke vernietiging van het door hen bestreden (artikel 6 van het) koninklijk besluit van 9 november 2015.

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

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van niet-ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

6. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat de verzoekers met de gedeeltelijke vernietiging beogen onder het toepassingsgebied te kunnen vallen van het stelsel van de NAVAP hetgeen volgens haar “geen

geoorloofd belang is in de zin van artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State”. Zij stelt dat door de gedeeltelijke vernietiging (1.) het NAVAP-stelsel onbeperkt wordt in de tijd hoewel het is opgevat als een uitdovende overgangsmaatregel en (2.) leidt tot een omgekeerd resultaat (namelijk het verkorten van de actieve loopbaan) dan hetgeen de normstellende overheid met het koninklijk besluit van 9 november 2015 voor ogen stond (namelijk het reëel verlengen van de actieve loopbaan van diegenen die onder het personeel toepassingsgebied ervan vallen) en dat, derhalve, wat van het besluit overblijft na de gevraagde gedeeltelijke vernietiging, ingaat tegen de doelstellingen ervan. Bovendien, leidt de beoogde gedeeltelijke vernietiging tot (3.) een schending van het gelijkheidsbeginsel omdat de loopbaan van de officieren van de voormalige Gemeentepolitie en de Gerechtelijke Politie bij de Parketten wordt ingekort van 62 naar 58 jaar terwijl die van de voormalige rijkswachtofficieren met een preferentiële pensioenleeftijd zoals die gold voor het arrest nr. 103/2014 van 10 juli 2014 wordt verlengd met 2 tot 4 jaar (van 54, 56 resp. 58 jaar naar 58 of 60 jaar). In haar laatste memorie verduidelijkt ze dat het bestreden besluit in die zin één en ondeelbaar is en de bestreden zinsnede er niet van kan worden afgesplitst.

7. In hun memorie van wederantwoord, onder het kopje “[d]e splitsbaarheid van de bepaling”, repliceren de verzoekers met verwijzing naar het in punt 3.8. genoemde arrest nr. 234.815 van 24 mei 2016 dat “[h]oewel het Grondwettelijk Hof in haar arrest van 10 juli 2014 heeft geoordeeld dat alle officieren van de geïntegreerde politie integraal vergelijkbaar zijn omdat deze allen als collega’s samen werken, dezelfde taken uitvoeren en bloot staan aan dezelfde risico’s etc. [de verzoekers moeten] vaststellen dat [z]ij nu, meer dan een jaar na dit arrest, opnieuw word[en] uitgesloten van een nieuw voordeelregime. Het invoeren van een voordelig regime voor leden van de geïntegreerde politie is op zich niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Het uitsluiten van bepaalde leden van de geïntegreerde politie van zo'n regeling zonder redelijke verantwoording is dat wel.” Een besluit kan niet worden genomen “met het doel om enkel bepaalde leden van een groep personen die zich in eenzelfde situatie bevinden ongelijk te behandelen en aldus een discriminatie in het leven te roepen of te bevestigen”. Bij

de vraagstelling of het bestuur ook zonder de aangevochten bepaling hetzelfde besluit had genomen moet in de eerste plaats gekeken worden naar wat het bestuur met het besluit wenste te bereiken.

De verzoekers zetten vervolgens, 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 die 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 de verzoekers van de regeling worden uitgesloten gaat in tegen de visie van het Grondwettelijk Hof dat de verzoekers op gelijke wijze moeten 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. De verzoekers hebben 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 de schrapping van de discriminerende voorwaarde geen afbreuk doet aan het doel de actieve loopbaan te verkorten. Stellen dat het toelaten van de verzoekers tot de NAVAP-regeling een verkorting van hun loopbaan tot gevolg heeft terwijl dit niet de doelstelling van het bestuur zou zijn geweest omdat daarmee zou worden beoogd de actieve loopbaan van de ex-rijkswachtofficiëren te verlengen, spoort niet met de aard van de NAVAP-regeling. De doelstelling van het besluit is een verkorting van de pensioenleeftijd van 62 jaar van kracht ingevolge de pensioenhervorming van 28 december 2011 op alle leden van de geïntegreerde politie. Tot slot, aldus de verzoekers, 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 hun laatste memorie benadrukken de verzoekers nog 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. De verzoekers herhalen dat zij hun beroep tot nietigverklaring uitdrukkelijk tot de bestreden zinsnede hebben beperkt omdat zij geen belang hebben bij de vernietiging van het integrale besluit aangezien hen dat geen enkel direct en persoonlijk voordeel oplevert, hoe miniem ook. De verzoekers lijden immers slechts een persoonlijk, rechtstreeks, zeker actueel en wettig nadeel ten gevolge van de bestreden zinsnede. In hun laatste memorie stellen zij, tot slot, nog dat indien zou blijken dat zij geen belang hebben bij de door hen gevraagde vernietiging omwille van de onplitsbaarheid van het besluit noch een belang bij de vernietiging van het integrale besluit bij gebrek aan enig direct en persoonlijk voordeel, bevinden zij zich in een “patstelling” waarbij hen een daadwerkelijke toegang tot de rechter wordt ontzegd in strijd met artikel 6 van het EVRM. Verder benadrukken de verzoekers dat ze “in de eerste plaats geen verkorting van hun loopbaan nastreven maar vooral op een gelijke wijze wens[en] te worden behandelend als [hun] 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 de verzoekers volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hen 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. De verzoekers bestrijden te dezen de NAVAP-regeling echter niet. Zij stellen 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 zij nu willen vermijden, namelijk dat zij niet kunnen genieten van die verlofregeling en dus de duur van hun loopbaan blijft wat ze is. Zij

zullen pas op vervroegd pensioen kunnen gaan op de leeftijd van 62 jaar terwijl zij eenzelfde voordeel inzake pensioenleeftijd willen genieten als hun collega's wat voor hen concreet zou meebrengen dat zij hun actieve loopbaan ingekort zien. Zij hebben er in hun 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 zij behoren wat hen voorzeker een onmiddellijk tastbaar voordeel oplevert, namelijk dat hun actieve looptijd 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 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 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. 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 de verzoekers het zien, 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 rijkswachtofficiërs 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 de verzoekers met de door hen nagestreefde schrapping daarentegen beogen, zou tot gevolg hebben dat de personeelscategorie waartoe zij behoren - 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 hun 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 de verzoekers nog voorhouden 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 hen aangeklaagde onverantwoorde ongelijkheid blijft voorbestaan, moet erop worden gewezen dat zij dat rechtsgevolg (dit is het doen ophouden van een naar hun oordeel discriminerende behandeling) hadden 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 de verzoekers menen dat zij er onrechtmatig van worden uitgesloten, *ex tunc* uit het rechtsverkeer waardoor het door de verzoekers 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 de verzoekers 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. De verzoekers kunnen dan ook niet worden gevolgd waar zij stellen dat zij geen belang zouden hebben bij de vernietiging van het integrale besluit waardoor zij zich in een “patstelling” zouden bevinden waarbij hen een daadwerkelijke toegang tot de rechter wordt ontzegd. In hun uiteenzettingen gaan de verzoekers 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 hem 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 de verzoekers dat zien, niet vereist dat de vernietiging ervan hen een onmiddellijk tastbaar voordeel oplevert.

De omstandigheid dat zij als gevolg van de vernietiging van een reglementair besluit opnieuw een kans krijgen dat hun situatie in een gunstigere zin wordt geregeld, volstaat om hun 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 hadden de verzoekers 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 verwierpt het beroep.

2. De verzoekers worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 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