

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.663 van 20 juni 2025
in de zaak A. 240.570/XII-9696**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joost Bosquet
 kantoor houdend te 2650 Edegem
 Mechelsesteenweg 326
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nathanaëlle Kiekens, Matthias De Groot en Elise Myin
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 november 2023, strekt tot de
nietigverklaring van “[d]e beslissing van de Directeur-generaal van de Algemene
Directie van het middelenbeheer en de informatie van de Federale Politie van
28 september 2023 in het kader van de aanvraag van [verzoeker] voor het bekomen
van de administratieve status van de non activiteit voorafgaand aan de pensionering
(NAVAP) op 1 oktober 2023”.

Verzoeker vordert tevens een schadevergoeding tot herstel
ex aequo et bono begroot op 5.000 euro.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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 22 mei 2025.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marloes Poortmans, die *loco* advocaat Joost Bosquet verschijnt voor verzoeker en advocaat Elise Myin, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven, behoudens wat het verzoek tot schadevergoeding tot herstel 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

3.1. 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’, voegt een nieuw deel, nl. “Deel XII***bis***. De non-activiteit voorafgaand aan de pensionering”, in het koninklijk besluit van 30 maart 2001 ‘tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten’ (hierna: RPPol) in, waarvan artikel XII.XIII.1 luidt:

“Art. XII.XIII.1. 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.”

3.2. Het voormelde artikel XII.XIII.1 wordt vervolgens vervangen door artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 juni 2023 ‘tot wijziging van het RPPol betreffende de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering’ (hierna: koninklijk besluit van 29 juni 2023). Het luidt:

“Art. XII.XIII.1. 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 uiterlijk op 31 december 2030 ook aan de volgende voorwaarden voldoet:

1° de leeftijd van 58 jaar hebben bereikt, verhoogd naar ten minste:

a) 58 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2023;

b) 59 jaar vanaf 1 oktober 2025;

c) 59 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2027;

d) 60 jaar vanaf 1 januari 2030;

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 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, waarbij de non-activiteit een maximale duur heeft van vier jaar, verminderd naar:

a) 3 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2023;

b) 3 jaar vanaf 1 oktober 2025;

- c) 2 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2027;
- d) 2 jaar vanaf 1 januari 2030.

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 aanvatten van de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering de leeftijd hebben van ten minste 60 jaar, verhoogd naar ten minste:

- a) 60 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2023;
- b) 61 jaar vanaf 1 oktober 2025;
- c) 61 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2027;
- d) 62 jaar vanaf 1 januari 2030.”

Artikel 2 van het koninklijk besluit van 29 juni 2023 luidt:

“Dit besluit treedt in werking op 1 oktober 2023.”

3.3. Het koninklijk besluit van 29 juni 2023 werd door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 261.143 van 22 oktober 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.143).

3.4. Verzoeker is eerste hoofdinspecteur van politie bij de Federale politie.

Hij werd 58 jaar op 19 september 2023.

3.5. Op 14 maart 2023 dient verzoeker een aanvraag in om gebruik te maken van zijn recht op non-activiteit voorafgaand aan pensionering (hierna: NAVAP).

Luidens artikel XII.XIII.2 van het RPPol kan die aanvraag worden ingediend “ten vroegste zes maanden vóór het ogenblik waarop de voorwaarden bedoeld in artikel XII.XIII.1 vervuld zijn”.

Artikel XII.XIII.3 bepaalt wat de aanvang van NAVAP betreft:

“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 vervuld zijn. De beslissing daartoe wordt getroffen door de overheid bedoeld in artikel VI.II.96. De overheid beschikt in elk geval over een beslissingstermijn van maximaal

vier maanden te rekenen vanaf de indiening van de aanvraag.
[...].”

3.6. Op 25 juli 2023 deelt de directie van het personeel – dienst loopbaanbeheer van de Federale politie per e-mail het volgende mee aan DGJ.Resources.Pers.CDC:

“Het KB van 29/06/2023 stipuleert dat met ingang van 01/10/2023 de leeftijdsvoorwaarde om van de NAVAP te genieten en de maximale duur van de NAVAP wijzigen.

De leeftijdsvoorwaarde verschuift van de 1ste dag van de maand volgend op de leeftijd van 58 jaar naar de 1ste dag van de maand volgend op de leeftijd van 58 jaar en 6 maanden.

Hierdoor heeft de heer [...] ten vroegste vanaf 01/04/2024 recht op NAVAP.

De Federale Pensioendienst zal ons in de loop van januari 2024 op de hoogte brengen van zijn P-datum, zoals die zal zijn na een NAVAP met een maximale duur van 3 jaar en 6 maanden. De NAVAP begint ten vroegste 6 maanden vóór deze P-datum.”

Dit e-mailbericht wordt dezelfde dag aan verzoeker doorgemailed.

3.7. Bij beschikking van 27 september 2023 beveelt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel de verwerende partij om “binnen een termijn van 24u na de betekening van deze beschikking uitspraak te doen over de aanvraag die eiser heeft ingediend op 14 maart 2023, aanvraag die bij verweerder blijkbaar gekend is onder de referte [...]”.

Dit bevel wordt opgelegd onder verbeurte van een dwangsom van 5.000 euro per uur dat geen uitspraak is gedaan over de aanvraag binnen de voormelde termijn.

3.8. Op 28 september 2023 beslist de directrice-generaal van de algemene directie van het Middelenbeheer en de Informatie om verzoekers “aanvraag om in NAVAP te gaan op 1 oktober 2023 af te wijzen”. Tegelijk kent zij verzoekers recht op NAVAP toe met ingang van 1 april 2024.

Dit is de bestreden beslissing.

De bestreden beslissing is als volgt formeel gemotiveerd:

“Situatie

Eerste Hoofdinspecteur [...] heeft een aanvraag ingediend om van een NAVAP te genieten vanaf 01/10/2023.

Motivatie

Gelet op de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus;

Gelet op het Koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (RPPol);

Gelet op het Koninklijk besluit van 29 juni 2023 tot wijziging van het RPPol betreffende de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering (hierna KB van 29 juni 2023);

Gelet op uw aanvraag d.d. 14 maart 2023;

Gelet op de beschikking in kortgeding van de Voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel d.d. 27 september 2023;

Gelet op het feit dat de Voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel in bovenvermelde beschikking oordeelt dat er een beslissing dient te worden genomen over uw aanvraag tot NAVAP en dit binnen de 24 uur na betekening van de beschikking. Dat de Voorzitter van mening is dat hij geen uitspraak kon doen over de inhoud van de te nemen beslissing, vermits het vellen van een finaal oordeel over het bestaan van een subjectief recht op NAVAP de grenzen van hetgeen toegelaten is in het kader van een kort geding zou overschrijden. Dat de beschikking betekend werd op woensdag 27 oktober 2023 om 20u03. Dat er door middel van deze beslissing derhalve uitvoering wordt gegeven aan bovenvermelde beschikking;

Gelet op het feit dat het KB van 29 juni 2023 de voorwaarden bedoeld in artikel XII.XIII.1 RPPol verstrengd heeft. Dat het KB van 29 juni 2023 geen overgangsbepalingen bevat en onmiddellijk in werking treedt op 1 oktober 2023. De rechtsgevolgen van de gewijzigde tekst doen zich aldus voor per 1 oktober 2023 en houden in dat elk personeelslid van het operationeel kader dat vanaf 1 oktober 2023 kan genieten van het NAVAP-stelsel, ten minste 58 en een half jaar oud moet zijn en binnen een termijn van maximaal 3 en een half jaar met pensioen moet kunnen gaan.

Gelet op het feit dat de datum van inwerkingtreding van een regelgevende tekst het tijdstip is waarop de opgelegde verplichtingen in acht moeten worden genomen, wat te dezen a fortiori geldt, aangezien artikel XII.XIII.1 (juncto artikel XII.XIII.3) RPPol rechtstreeks de voorwaarden bepaalt waaronder een subjectief recht op NAVAP bestaat en slechts een beslissing van declaratoire aard vereist is, nl. of aan de in het RPPol vermelde voorwaarden voldaan is of niet, zonder dat ter zake enige vorm van discretionaire bevoegdheid bestaat. Dat de overheid met andere woorden vanaf de publicatie van het KB van 29 juni 2023 in het Belgisch Staatsblad op 26 juli 2023 derhalve bij elke aanvraag tot NAVAP die nog afgehandeld moet worden, rekening moet houden met de wijzigingen aangebracht aan het NAVAP-stelsel door het KB van 29 juni 2023, en zeker indien het subjectief recht op NAVAP niet vóór de datum van inwerkingtreding van het KB van 29 juni 2023 is ontstaan; Gelet op het feit dat de datum waarop het subjectief recht op NAVAP ontstaat bijgevolg bepalend is voor de op het NAVAP-stelsel toepasselijke regelgeving. Dat personeelsleden van wie de datum waarop het subjectief recht op NAVAP ontstaat vóór de datum van de inwerkingtreding van het nieuwe NAVAP-stelsel, onder de oude regelgeving vallen, terwijl personeelsleden wiens subjectief recht op NAVAP ten vroegste op 1 oktober 2023 kan ontstaan onder de strengere voorwaarden van de gewijzigde regelgeving zullen vallen.

Gelet op het feit dat uw subjectief recht op NAVAP onder de ‘oude’ bepalingen niet vóór 1 oktober 2023 kan ontstaan en derhalve de nieuwe NAVAP-regeling dient te worden toegepast waardoor u op 1 oktober 2023 niet langer voldoet aan de voorwaarden om de NAVAP te kunnen genieten;
Gelet op het feit dat conform de nieuwe regelgeving uw subjectief recht op NAVAP ten vroegste kan ontstaan vanaf 1 april 2024.”

IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

4. Verzoeker vordert de nietigverklaring van “[d]e beslissing van de Directeur-generaal van de Algemene Directie van het middelenbeheer en de informatie van de Federale Politie van 28 september 2023 in het kader van de aanvraag van hoofdinspecteur [...] voor het bekomen van de administratieve status van de non activiteit voorafgaand aan de pensionering (NAVAP) op 1 oktober 2023”.

Met deze beslissing wijst de directrice-generaal van de algemene directie van het Middelenbeheer en de Informatie evenwel niet enkel verzoekers aanvraag om in NAVAP te gaan op 1 oktober 2023 af. Tegelijk kent zij verzoekers recht op NAVAP toe met ingang van 1 april 2024 (zie *supra*, nr. 3.8).

Uit de uiteenzetting in het verzoekschrift blijkt dat verzoeker enkel de nietigverklaring van de bestreden beslissing beoogt in de mate dat deze zijn recht op NAVAP weigert met ingang van 1 oktober 2023, doch niet in de mate dat deze een recht op NAVAP erkent vanaf 1 april 2024.

Her voorwerp van het beroep is aldus beperkt tot de beslissing van de directrice-generaal van de algemene directie van het Middelenbeheer en de Informatie van de Federale politie in de mate dat deze beslissing de aanvraag van verzoeker om in NAVAP te gaan op 1 oktober 2023 afwijst.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

Uiteenzetting van de exceptie

5. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij een exceptie van gebrek aan rechtsmacht op. Zij zet uiteen dat overeenkomstig de artikelen 144, eerste lid, en 145 van de Grondwet de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft, en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken behoren. De Raad van State is in principe zonder rechtsmacht om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijk en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft. Van een geschil over subjectieve rechten is, volgens de verwerende partij, met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Cassatie, sprake, indien het bestuur geen discretionaire, maar enkel een gebonden bevoegdheid bezit. De loutere toepassing of vaststelling van het voldaan zijn van de voorwaarden neergelegd in de regelgeving op een concreet geval behelst geen discretionaire bevoegdheid. Volgens de verwerende partij kan te dezen redelijkerwijze niet worden betwist dat de Belgische Staat bij de beslissing over de toekenning van NAVAP over een gebonden bevoegdheid beschikt. Uit artikel XII.XIII.1 van het RPPol blijkt dat een personeelslid een recht op NAVAP “heeft” zodra voldaan is aan bepaalde voorwaarden. Artikel XII.XIII.3 van het RPPol bepaalt dan weer op dwingende wijze de datum waarop NAVAP ingaat. Uit het samenlezen van de artikelen XII.XIII.1 en XII.XIII.3 van het RPPol volgt volgens de verwerende partij dat de eerste dag van de kalendermaand waarop voldaan is aan de voorwaarden uit artikel XII.XIII.1 van het RPPol (met name de leeftijdsvoorwaarde) een recht op NAVAP ontstaat. De verwerende partij wijst erop dat de voorwaarden vermeld in artikel XII.XIII.1 van het RPPol geen enkele beoordelingsvrijheid inhouden. Het bevoegde orgaan mag immers enkel nagaan, en desgevallend vaststellen, of alle voorwaarden voor het in aanmerking komen voor NAVAP in hoofde van het aanvragende personeelslid vervuld zijn. In het positieve geval moet NAVAP worden toegekend; in het andere geval moet NAVAP verplicht worden geweigerd. Het betreft, aldus de verwerende partij, in hoofde van het personeelslid dat een

aanvraag tot NAVAP heeft ingediend en dat aan de in het RPPol gestelde voorwaarden voldoet, een subjectief recht, met name met ingang van de in de RPPol dwingend bepaalde aanvangsdatum. Het beroep heeft dan ook als werkelijk en rechtstreekse voorwerp de vraag of het subjectief recht van verzoeker op de NAVAP-regeling al dan niet was ontstaan op 1 oktober 2023. Volgens de verwerende partij erkent verzoeker dit ook in het verzoekschrift. Voorts blijkt dit volgens de verwerende partij uit het gegeven dat verzoeker een procedure heeft ingesteld voor de rechtbank van eerste aanleg in Brussel waarbij hij onder meer vroeg om een beslissing te nemen tot toekenning van NAVAP met ingang van 1 oktober 2023, alsook uit het gegeven dat de rechtbank van eerste aanleg haar rechtsmacht heeft aanvaard. De verwerende partij besluit dat de Raad van State niet over de nodige rechtsmacht beschikt, zodat het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

In de laatste memorie volhardt de verwerende partij in de exceptie van gebrek aan rechtsmacht en gaat zij verder in op de twee connexe voorwaarden die voortvloeien uit de rechtspraak van de Raad van State. De verwerende partij valt het auditoraatsverslag bij in het standpunt dat de eerste connexe voorwaarde te dezen is voldaan. Wat de tweede connexe voorwaarde betreft, meent de verwerende partij dat het debat op het niveau van de middelen zich in werkelijkheid niet situeert in het objectief contentieux, zodat de Raad van State zonder rechtsmacht is. Volgens de verwerende partij kan niet worden betwist dat het aangevoerde middel in wezen wordt afgeleid uit de schending van de rechtsregel die de betrokken verplichting vestigt. Verzoeker meent namelijk dat niet de “nieuwe” NAVAP-regeling *ratione temporis* van toepassing was, maar wel de “oude” NAVAP-regeling. Dit betreft de vraag naar de toepasselijkheid van de voorwaarden waaruit het subjectief recht op NAVAP al dan niet voortvloeit. Het debat over dit middel is dan ook te situeren in het subjectief contentieux. Het werkelijk en rechtstreekse voorwerp van het beroep betreft de vraag of het subjectief recht van verzoeker op NAVAP al dan niet was ontstaan op 1 oktober 2023. Voorts kan, volgens de verwerende partij, niet worden ontkend dat het auditoraatsverslag een nieuw, ambtshalve middel opwerpt, met name het gebrek aan rechtsgrond wegens de vernietiging van het koninklijk besluit van 29 juni 2023

door de Raad van State. Volgens het auditorsverslag kan het door verzoeker aangevoerde middel slechts “[m]et een beetje goede wil” als een middel inzake een gebrek aan rechtsgrond voor de bestreden beslissing worden begrepen. De verwerende partij wijst erop dat niet kan worden betwist dat het door verzoeker aangevoerde middel niet steunt op de onwettigheid van het koninklijk besluit van 29 juni 2023. De verwerende partij besluit uit wat voorafgaat, dat het beroep niet ontvankelijk was op het moment van het instellen ervan, zodat de Raad van State bij het instellen van het beroep niet over de nodige rechtsmacht beschikte. Enkel en alleen al om die reden moet, volgens de verwerende partij, het beroep tot vernietiging niet-ontvankelijk worden verklaard. Een andere visie zou erop neerkomen dat een beroep, dat op het moment van het indienen ervan niet ontvankelijk was wegens een gebrek aan rechtsmacht, toch ontvankelijk zou kunnen worden indien tijdens het verloop van de procedure een ambtshalve middel zou ontstaan dat wel tot het objectief contentieux behoort. Een dergelijk standpunt is, volgens de verwerende partij, in strijd met de rechtspraak van de Raad van State, dat de ontvankelijkheid van het beroep moet worden beoordeeld op het moment van het instellen ervan. Bovendien is het volgens de verwerende partij niet evident dat het ambtshalve opgeworpen middel zich in het objectief contentieux situeert. De rechtspraak waarnaar het auditorsverslag verwijst, is in een bepaalde context tot stand gekomen, die zich te dezen niet voordoet, daar het door de Raad van State vernietigde koninklijk besluit van 29 juni 2023 slechts een wijzigingsbesluit is, dat een aantal inhoudelijke wijzigingen bevatte ten aanzien van de vorige NAVAP-regeling. Na de vernietiging van het koninklijk besluit van 29 juni 2023 zijn de oorspronkelijke bepalingen van het RPPol, zonder de wijzigingen die het koninklijk besluit van 29 juni 2023 aanbracht, terug in werking getreden. In die omstandigheden is het volgens de verwerende partij niet evident om te stellen dat er sprake is van een gebrek aan rechtsgrond voor de bestreden beslissing, want dat zou leiden tot de stelling dat het ambtshalve middel te situeren is in het objectief contentieux. Volgens de verwerende partij was zij zonder meer bevoegd om een beslissing te nemen inzake de toekenning van de NAVAP-regeling, zowel vóór als na de vernietiging van het koninklijk besluit van 29 juni 2023 en zijn enkel de toe te passen voorwaarden verschillend. De discussie die na de vernietiging van het koninklijk besluit van 29 juni 2023 rijst, is in wezen de vraag of verzoeker een

subjectief recht had om op een eerdere datum toegelaten te worden tot NAVAP. De verwerende partij besluit dat, gelet op het gebrek aan rechtsmacht, het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

6. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoeker als volgt op de exceptie van gebrek aan rechtsmacht. De reden waarom verzoeker zich tot de burgerlijke rechter heeft gewend, is omdat hij dreigde te worden geconfronteerd met een schending van zijn subjectieve rechten. De inwerkingtreding van het nieuwe koninklijk besluit (van 29 juni 2023) zonder dat een beslissing was genomen over zijn aanvraag tot NAVAP, zou leiden tot het aantasten van het recht van verzoeker op NAVAP vanaf 1 oktober 2023. Volgens verzoeker kon hij niet anders dan in kort geding en bij hoogdringendheid een dagvaarding uitbrengen ter vrijwaring van zijn statutaire subjectieve rechten. Na de beschikking van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg wordt verzoeker op 28 september 2023, ruim na het verstrijken van de beslissingstermijn die eindigde op 14 juli 2023, geconfronteerd met de weigering om recht te doen op zijn verzoek tot toekenning van NAVAP binnen de reglementaire termijn van de op dat moment geldende regelgeving. De bestreden beslissing besluit op foutieve gronden tot de weigering van NAVAP vanaf 1 oktober 2023. Met deze weigeringsbeslissing heeft de verwerende partij impliciet de ontvankelijkheid van de NAVAP-aanvraag en haar eigen bevoegdheid erkend. Voorts voert verzoeker aan dat eenmaal een bestuurlijke beslissing was tussengekomen over NAVAP, de rechtsgeldigheid daarvan afsplitsbaar is van het statutair subjectief recht dat zou ontstaan, indien een gunstige bestuurlijke beslissing zou zijn tussengekomen. Volgens verzoeker beschikt de Raad van State wel degelijk over de vereiste rechtsmacht. Verzoeker voert aan dat er geen sprake is van een volstrekt gebonden bevoegdheid, maar dat het nog steeds gaat om een eenzijdige administratieve rechtshandeling die rechten toekent en ze niet louter bestendigt als het gevolg van de wetgeving zelf. De bestreden beslissing is volgens verzoeker bovendien afsplitsbaar van de statutaire positie zelf in de mate dat de toekenning van NAVAP nog steeds een aanvraag en een beoordeling vergt, waarvan de wettigheid binnen het objectief contentieux kadert. Het werkelijk en rechtstreekse voorwerp van het geschil betreft dan ook de rechtsgeldigheid van de toekenningsbeslissing inzake NAVAP en niet de

subjectieve rechten die ingevolge de toekenning van dat statuut aan de orde zijn. Verzoeker zet voorts uiteen dat “[d]e voorwaarde om een welbepaald persoon de reglementair geregelde status te doen verkrijgen is gelegen binnen de bestreden beslissing” en dat een dergelijke beslissing behoort tot de rechtsmacht van de Raad van State, omdat het een eenzijdige administratieve rechtshandeling is. Het voorwerp van het beroep is volgens verzoeker niet de weigering tot de toekenning van NAVAP vanaf 1 oktober 2023, maar wel de beslissing van de directrice-generaal van de algemene directie van het Middelenbeheer en de Informatie van de Federale politie naar aanleiding van de aanvraag van verzoeker tot het bekomen van de administratieve status van NAVAP. Deze beslissing wijzigt de juridische orde en berokkent schadelijke gevolgen. Voorts voert verzoeker aan dat het bestaan van een geschil over een subjectief recht veronderstelt dat de eiser zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht aan het bestuur oplegt. Opdat een partij zich ten aanzien van het bestuur op een dergelijk recht zou kunnen beroepen, moet de bevoegdheid van dat bestuur gebonden zijn of dient het bestuur reeds het bestaan van een recht te hebben vastgesteld. In deze beroept verzoeker zich geenszins op dergelijke juridische verplichting of een reeds vastgesteld recht, maar wel op de naleving van de procedureregels die de toekenning van een administratieve statutaire toestand regelen en de wijze waarop de aanvraag tot NAVAP werd beoordeeld. Verzoeker besluit dat de Raad van State derhalve over rechtsmacht beschikt.

In de laatste memorie valt verzoeker het standpunt vertolkt in het auditorsverslag bij dat uit het eerste middel kan worden afgeleid dat dit slaat op een gebrek aan rechtsgrond voor de bestreden beslissing, zodat de Raad van State over rechtsmacht beschikt. Voorts betwist verzoeker het standpunt van de verwerende partij dat het beroep bij het indienen ervan niet ontvankelijk was en dat dit niet kan worden hersteld door het ambtshalve opgeworpen middel. De verwerende partij miskent hiermee immers zowel het aangevoerde middel, als de beoordeling ervan in het auditorsverslag. Volgens verzoeker blijkt uit het auditorsverslag dat verzoeker in het verzoekschrift niet expliciet een middel aanvoert dat betrekking heeft op het ontbreken van de wettelijk vereiste grondslag, maar dat dit wel impliciet uit het middel kan worden begrepen. Volgens verzoeker

voert het auditorsverslag overigens terecht aan dat het gebrek aan de wettelijk vereiste rechtsgrond een onwettigheid is die de openbare orde aanbelangt en dus ambtshalve kan worden opgeworpen.

Beoordeling

7. In haar arrest nr. 257.892 van 14 november 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.892) heeft de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State het volgende geoordeeld:

“6. Uit de artikelen 144, eerste lid, en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de in de eerstgenoemde bepaling bedoelde geschillen over burgerlijke rechten betreft en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook zonder rechtsmacht om kennis te nemen van beroepen en vorderingen waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

7. De bevoegdheid van de Raad van State wordt aldus bepaald door het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep tot nietigverklaring (Cass. (verenigde kamers) 19 februari 2015, C.14.0308.N).

De Raad van State is op grond van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet zonder rechtsmacht wanneer de vordering strekt tot de nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling waarbij (i) een administratieve overheid weigert om een verplichting uit te voeren die overeenstemt met een subjectief recht waarover de verzoekende partij meent te beschikken en (ii) het ingeroepen annulatiemiddel gebaseerd is op een regel van materieel recht die deze verplichting in het leven roept en het geschil inhoudelijk bepaalt (Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N en de concl. van eerste adv.-gen. R. Mortier; zie eveneens Cass. (verenigde kamers) 8 september 2016, C.11.0455.F en de concl. van adv.-gen. Th. Werquin).

Hieruit volgt derhalve dat de Raad van State zonder rechtsmacht is wanneer aan twee (connexe) voorwaarden is voldaan waarbij niet alleen acht moet worden geslagen op het voorwerp van de vordering (het petitum) maar ook op het aangevoerde middel (de causa petendi). De eerste voorwaarde houdt verband met het voorwerp van het beroep, met datgene wat wordt gevorderd, namelijk de erkenning of de vaststelling van het bestaan van een subjectief recht in hoofde van de rechtzoekende, aangezien hij voldoet aan alle voorwaarden waarvan het objectief recht deze aanspraak afhankelijk maakt. De eerste voorwaarde is alleen maar vervuld wanneer de bevoegdheid van de administratie volledig gebonden is (zie de concl. van adv.-gen. Th. Werquin voor Cass. (verenigde kamers) 11 juni 2010, AR C.09.0336.F, AC 2010, nr. 418; concl. van eerste adv.-gen. R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N). De tweede voorwaarde heeft betrekking op de middelen die tot staving van het annulatieverzoek worden aangevoerd. De Raad van State heeft geen rechtsmacht wanneer het aangevoerde annulatiemiddel wordt afgeleid uit de schending van de rechtsregel welke die

verplichting vestigt (zie de concl. van eerste adv.-gen. R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, [C.]17.0114.N).

Het is daarbij niet voldoende dat een annulatiemiddel de Raad van State in het raam van het wettigheidstoezicht incidenteel of onrechtstreeks verplicht om uitspraak te doen over het bestaan of over de draagwijdte van een subjectief recht om te beslissen tot de afwezigheid van rechtsmacht van de Raad van State (zie Cass. (verenigde kamers) 11 juni 2010, AR C.09.0336.F, AC 2010, nr. 418; evenals de concl. van adv.-gen. C. Vandewal voor Cass. (verenigde kamers) 19 februari 2015, C.14.0369.N en van eerste adv.-gen. R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N).

8. Opdat er sprake zou zijn van een vordering op grond van een subjectief recht, is vereist dat de verzoekende partij zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de nakoming waarvan die partij belang heeft; opdat een verzoekende partij zich op een dergelijk recht zou kunnen beroepen ten aanzien van de bestuurlijke overheid, dient de bevoegdheid van die overheid volledig gebonden te zijn (Cass. (verenigde kamers) 20 december 2007 (2 arresten), C.06.0574.F en C.06.0596.F). De Raad van State blijft bevoegd wanneer het ontstaan van het subjectief recht afhangt van een voorafgaande beslissing van de administratieve overheid, die wat die beslissing betreft over een discretionaire bevoegdheid beschikt, ook al is haar bevoegdheid op bepaalde vlakken gebonden (Cass. (verenigde kamers) 19 februari 2015, C.14.0369.N).

Het gegeven dat de administratieve overheid de wettelijke en reglementaire criteria die aan haar bestuurshandelen ten grondslag liggen moet interpreteren, noch het gegeven dat zij ertoe wordt verplicht feiten juridisch te kwalificeren, leiden ertoe dat zij een discretionaire bevoegdheid uitoefent of dat er niet langer sprake zou zijn van een op haar rustende juridische verplichting en een daarmee overeenstemmend subjectief recht in hoofde van de rechtszoekende.

9. Er dient te dezen dan ook in de eerste plaats [te] worden nagegaan of de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing over enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikte, dan wel slechts over een (volledig) gebonden bevoegdheid en in dat opzicht slechts heeft moeten vaststellen of de reglementair vastgestelde voorwaarden, zoals zij die als overheid interpreteert, vervuld waren. Voorts dient bij die beoordeling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering, en anders dan de verwerende partij dat ziet, wel degelijk acht [te] worden geslagen op de door de verzoekende partij ‘ingeropen middelen en vermeende onwettigheden’ (de causa petendi).

10. De omstandigheid daarentegen dat de verwerende partij bij de kennisgeving van haar beslissing aan de verzoekende partij o.m. heeft vermeld dat een annulatieberoep bij de Raad van State kon worden ingesteld, doet – en anders dus dan de verzoekende partij dat ziet – aan het voorgaande niet af. Die omstandigheid heeft immers geen invloed op het onderzoek naar en de beoordeling van de rechtsmacht van de Raad van State. De regels die de respectieve bevoegdheden van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde en van de Raad van State vaststellen, vloeien voort uit de Grondwet en partijen kunnen daarvan niet afwijken.

11. Het valt dan ook de bevoegde kamer toe om te oordelen of in casu aan de beide voorwaarden is voldaan, wat inhoudt dat bij de beoordeling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering niet alleen acht moet worden geslagen op het voorwerp van de vordering (het petitum) maar ook op het/de aangevoerde middel(en) (de causa petendi).”

8. De algemene vergadering van de Raad van State oordeelde in dezelfde zin in haar arresten nrs. 257.891 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.891) en 257.893 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.893) van dezelfde datum.

De Raad van State sluit zich in de voorliggende zaak bij die rechtspraak, en de motivering ervan, aan.

Er wordt bij de navolgende beoordeling van het werkelijk en rechtstreekse voorwerp van de vordering dan ook acht geslagen op zowel het voorwerp van de vordering (het *petitum*), dit is de eerste connexe voorwaarde, als op het te dezen aangevoerde enig middel (de *causa petendi*), dit is de tweede connexe voorwaarde.

Toepassing

De eerste (connexe) voorwaarde

9. De eerste voorwaarde om uit te maken of het werkelijk en rechtstreekse voorwerp van de vordering een geschil omtrent een subjectief recht betreft, houdt verband met het voorwerp van het beroep, met datgene wat wordt gevorderd, namelijk de erkenning of de vaststelling van het bestaan van een subjectief recht in hoofde van de rechtzoekende, wat het geval is wanneer hij voldoet aan alle voorwaarden waarvan het objectief recht deze aanspraak afhankelijk maakt.

De eerste voorwaarde is alleen maar vervuld wanneer de bevoegdheid van het bestuur volledig gebonden is.

De vraag die derhalve voorligt, is of de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing (al dan niet) over enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikte, dan wel of haar bevoegdheid ter zake volledig, d.w.z. “honderd ten honderd”, gebonden was en in dat opzicht slechts

heeft moeten vaststellen of (in hoofde van verzoeker) de reglementair vastgestelde voorwaarden, zoals zij die als overheid interpreteert, vervuld waren.

10. Te dezen blijkt uit de toepasselijke rechtsregels dat de verwerende partij bij de beslissing over de individuele toekenning van NAVAP aan een politieambtenaar – zowel in de versie zoals die gold ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing, als in de actuele versie – over een volledig gebonden bevoegdheid beschikt.

Artikel XII.XIII.1 van het RPPol bepaalde ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing: “[h]et 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 uiterlijk op 31 december 2030 ook aan de volgende voorwaarden voldoet: [...]” (zie *supra*, nr. 3.2). Partijen betwisten niet dat de in deze bepaling gepreciseerde voorwaarden waaraan het personeelslid moet voldoen, geen enkele beoordelingsruimte laten aan het bestuur. Wie aan de voorwaarden voldoet, heeft zonder meer “recht op een non-activiteit voorafgaand aan de pensionering”.

Artikel XII.XIII.3 van het RPPol bepaalt voorts op dwingende wijze dat NAVAP aanvangt “op de eerste dag van de kalendermaand volgend op de maand waarin de voorwaarden bedoeld in artikel XII.XIII.1 vervuld zijn”.

Uit het samen lezen van de artikelen XII.XIII.1 en XII.XIII.3 van het RPPol volgt aldus dat het recht op NAVAP ontstaat op het ogenblik dat het personeelslid aan alle voorwaarden van artikel XII.XIII.1 van het RPPol voldoet. Te dezen is dat op het ogenblik waarop verzoeker de leeftijd van 58 jaar bereikte, daar niet wordt betwist dat hij op dat tijdstip ook aan de overige voorwaarden voldeed. Voor verzoeker was dat op 19 september 2023. Luidens artikel XII.XIII.3 van het RPPol vangt het verworven recht op NAVAP vervolgens aan de eerste dag van de kalendermaand volgend op de maand waarin voldaan is aan de voorwaarden van artikel XII.XIII.1 van het RPPol. Te dezen is dat op 1 oktober 2023. Het gegeven dat NAVAP te dezen pas een aanvang kon nemen op 1 oktober 2023, belet

niet – in tegenstelling tot wat de verwerende partij aanvoert – dat het recht op NAVAP is ontstaan op 19 september 2003, gelet op de door verzoeker ingediende aanvraag om dit recht te kunnen genieten en het gegeven dat hij op dat tijdstip aan alle voorwaarden daartoe voldeed. De vaststelling dat de bevoegde overheid daarover luidens artikel XII.XIII.3 van het RPPol een beslissing moet nemen, doet geen afbreuk aan wat voorafgaat, noch aan het gegeven dat de bevoegdheid van het bestuur “honderd ten honderd” gebonden is en in dat opzicht slechts moet vaststellen of in hoofde van verzoeker de reglementair vastgestelde voorwaarden, zoals zij die als overheid interpreteert, vervuld waren.

11. Verzoeker meent evenwel dat eens een beslissing is genomen over NAVAP, de (beoordeling van de) wettigheid daarvan afsplitsbaar is van het subjectief recht dat zou ontstaan indien een gunstige beslissing wordt genomen.

Dit standpunt wordt niet bijgevalen. Het is immers niet de individuele beslissing die het bestuur in toepassing van artikel XII.XIII.3 van het RPPol nog moet nemen die het recht doet ontstaan, maar wel het voldoen aan de voorwaarden van artikel XII.XIII.1 van het RPPol. Deze beslissing is geen constitutieve, maar een declaratieve handeling waarbij het bestuur enkel vaststelt dat de rechtstoestand van de bestuurde is gewijzigd, omdat aan bepaalde voorwaarden is voldaan en een rechtsnorm daaraan gevolgen koppelt. Bijgevolg doet het gegeven dat het bestuur met de bestreden beslissing het ontstane recht op NAVAP niet honoreert, omdat het bestuur ten onrechte van oordeel was dat het recht maar ontstond op 1 oktober 2023, tijdstip waarop de nieuwe voorwaarden om NAVAP te bekomen in werking zijn getreden (zie *supra*, nr. 3.2), geen afbreuk aan de hiervoor gedane vaststelling dat de bevoegdheid van het bestuur volledig gebonden was.

Ook het standpunt van verzoeker dat er geen sprake is van een volstrekt gebonden bevoegdheid, omdat nog steeds een eenzijdige administratieve rechtshandeling vereist is, die rechten toekent die niet het gevolg zijn van de regelgeving zelf, faalt om dezelfde reden.

12. Verzoeker voert voorts aan dat het voorwerp van het beroep niet de weigering tot de toekenning van NAVAP vanaf 1 oktober 2023 is, maar wel de beslissing van de directrice-generaal van de algemene directie van het Middelenbeheer en de Informatie van de Federale politie naar aanleiding van de aanvraag van verzoeker tot het bekomen van de administratieve status van NAVAP. Wat het verschil is tussen deze twee manieren om de bestreden beslissing te omschrijven en wat de rechtsgevolgen daarvan zijn, verduidelijkt verzoeker niet. Dit argument doet bijgevolg evenmin afbreuk aan wat voorafgaat.

13. In de mate dat verzoeker aanvoert dat de bestreden beslissing de juridische ordening wijzigt en schadelijke gevolgen met zich brengt, zijn die argumenten evenmin van aard om te besluiten dat de bevoegdheid van het bestuur niet volledig gebonden was. Het loutere gegeven dat het bestuur de op hem rustende rechtsplicht om een subjectief recht te erkennen, miskent, belet immers niet dat er in hoofde van het bestuur sprake is van een gebonden bevoegdheid.

14. Ook het argument van verzoeker dat hij zich niet beroept op een juridische verplichting, maar wel op de naleving van procedureregels, doet – nog daargelaten of dat standpunt juist is – geen afbreuk aan de volledig gebonden bevoegdheid van het bestuur.

15. Uit wat voorafgaat, volgt dat, wat het voorwerp van de vordering betreft, de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing over een volledig gebonden bevoegdheid beschikte, geen enkele appreciatieruimte had en in dat opzicht slechts heeft moeten vaststellen of de door de regelgever vastgestelde voorwaarden, zoals het die als bestuur interpreteert, vervuld waren.

De tweede (connexe) voorwaarde

16. Alvorens te kunnen besluiten of de exceptie wegens gebrek aan rechtsmacht moet worden ingewilligd, moet nog worden nagegaan of ook de tweede connexe voorwaarde is vervuld.

Zoals hiervoor is gebleken, heeft de tweede voorwaarde betrekking op de “ingeroepen middelen en vermeende onwettigheden” die tot staving van het vernietigingsberoep worden aangevoerd.

Opdat een (betwisting over een) subjectief recht zou voorliggen, is immers vereist dat een verzoekende partij zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde, te dezen de verwerende partij, oplegt, én bij de nakoming waarvan de verzoekende partij belang heeft.

Hieruit volgt dat de Raad van State rechtsmacht ontbeert wanneer het aangevoerde annulatiemiddel wordt afgeleid uit de schending door de verwerende partij van de (materiële) rechtsregel welke de welbepaalde juridische verplichting in het leven roept (en het ermee onlosmakelijk verbonden subjectief recht in hoofde van de verzoekende partij) en het geschil derhalve inhoudelijk bepaalt.

Het ontbreken van een belang in hoofde van de verzoekende partij bij de nakoming van de door de toepasselijke regelgeving aan de verwerende partij opgelegde welbepaalde juridische verplichting, brengt daarentegen mee dat geen betwisting over een subjectief recht kan voorliggen.

17. Uit wat voorafgaat, volgt dat de in het annulatieberoep ingeroepen middelen, die de onwettigheid aanvoeren van de rechtsgrond waarop het subjectief recht rust, wel onder de rechtsmacht van de Raad van State vallen. Wanneer op grond van artikel 159 van de Grondwet in een middel de onwettigheid wordt aangevoerd van het reglementair besluit waarop de bestreden beslissing is gesteund, kan de Raad van State kennis nemen van het beroep omdat hij zich dan niet uitspreekt over het bestaan of de omvang van een subjectief recht.

18. In het enig middel voert verzoeker een schending aan van artikel 2 van het koninklijk besluit van 29 juni 2023, van het algemeen rechtsbeginsel *tempus regit actum*, van het rechtszekerheids- en het

vertrouwensbeginsel, van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel, alsook het ontbreken van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag. In wezen komt dit middel erop neer dat er, naar het oordeel van verzoeker, anticipatief een koninklijk besluit werd toegepast dat op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing, op 28 september 2023, nog niet in werking was getreden, daar het voormelde artikel 2 van het koninklijk besluit van 29 juni 2023 de inwerkingtreding van de door de bestreden beslissing toegepaste regelgeving bepaalt op 1 oktober 2023.

19. In het auditorsverslag wordt vastgesteld dat “[m]et een beetje goede wil” het middel in die zin kan worden geïnterpreteerd dat verzoeker de onwettigheid aanvoert van de rechtsgrond waarop de bestreden beslissing steunt, in de mate dat hij aanvoert dat de bestreden beslissing steunt op en toepassing maakt van een rechtsgrond die op het tijdstip van de bestreden beslissing nog niet in werking was getreden.

De verwerende partij betwist dit evenwel en voert aan dat het aangevoerde middel in wezen wordt afgeleid uit de schending van de rechtsregel die de betrokken verplichting vastlegt.

De vraag of het middel de onwettigheid aanvoert van de rechtsgrond waarop de bestreden beslissing steunt, dan wel of het in wezen is afgeleid uit de schending van de rechtsregel die het subjectief recht vestigt, dient echter niet te worden onderzocht. Uit wat volgt, blijkt immers dat te dezen ambtshalve moet worden opgeworpen dat de bestreden beslissing de wettelijke vereiste rechtsgrond ontbeert, ingevolge de vernietiging van het koninklijk besluit van 29 juni 2023 door de Raad van State bij arrest nr. 261.143 van 22 oktober 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.143). Het ontbreken van de wettelijk vereiste grondslag voor de bestreden beslissing is alleszins een middel dat binnen de rechtsmacht van de Raad van State valt (zie *supra*, nr. 17).

20. De verwerende partij voert in de laatste memorie aan dat het ambtshalve middel dat in het auditorsverslag wordt opgeworpen, een volstrekt

nieuw middel is. Op basis van deze vaststelling besluit zij dat het beroep op het moment van het indienen van het verzoekschrift niet ontvankelijk was bij gebrek aan rechtsmacht. Volgens de verwerende partij was het beroep op basis van het door verzoeker aangevoerde middel bij het indienen ervan niet ontvankelijk, en is het uitgesloten dat een beroep dat niet ontvankelijk is bij gebrek aan rechtsmacht toch ontvankelijk zou kunnen worden, indien tijdens het verloop van de procedure een ambtshalve middel zou ontstaan. Een dergelijk standpunt aannemen, zou volgens de verwerende partij in strijd zijn met de rechtspraak van de Raad van State dat de ontvankelijkheid van een beroep moet worden beoordeeld op het ogenblik van het instellen ervan.

21. Dit standpunt van de verwerende partij wordt niet bijgevalen.

De loutere vaststelling dat het ambtshalve opgeworpen middel als een nieuw middel moet worden beschouwd, omdat het voor het eerst wordt opgeworpen in het auditoraatsverslag, is inherent aan het begrip ‘ambtshalve’ middel. Mocht verzoeker in het verzoekschrift zelf dat middel hebben opgeworpen – wat te deze niet mogelijk was, daar het arrest nr. 261.143 van 22 oktober 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.143) waarop het ambtshalve middel steunt, dateert van na het indienen van het beroep – zou het geen ‘ambtshalve’ opgeworpen middel zijn.

Ook het standpunt van de verwerende partij dat het beroep op het ogenblik van het instellen ervan niet ontvankelijk was, faalt. Daargelaten dat de Raad van State zich te dezen niet uitspreekt over de vraag of hij over de vereiste rechtsmacht beschikt in het licht van het door verzoeker aangevoerde middel, wordt vastgesteld dat de vernietiging door de Raad van State van een reglementair besluit *erga omnes* geldt en bovendien terugwerkende kracht heeft. Ingevolge de vernietiging van het koninklijk besluit van 29 juni 2023 is dit besluit met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer verdwenen én moet dit besluit worden geacht nooit te hebben bestaan. Dit heeft tot gevolg dat op het ogenblik dat verzoeker zijn beroep tot nietigverklaring heeft ingediend, de bestreden beslissing moet worden geacht niet te kunnen steunen op het (onbestaande) koninklijk besluit

van 29 juni 2023. Het standpunt van de verwerende partij dat het beroep van bij aanvang niet ontvankelijk was bij gebrek aan rechtsmacht en dat die rechtsmacht maar is ontstaan “tijdens het verloop” van de procedure, faalt aldus in rechte, gelet op de terugwerkende kracht van een vernietigingsarrest.

22. Voorts voert de verwerende partij aan dat het niet evident is dat het ambtshalve opgeworpen middel zich in het objectief contentieux situeert. Zij zet desbetreffend uiteen dat het vernietigde koninklijk besluit van 29 juni 2023 slechts wijzigingen aanbracht aan het RPPol en dat na de vernietiging van dat koninklijk besluit de oude bepalingen van het RPPol herleefden. Zowel voor als na de vernietiging van het koninklijk besluit van 29 juni 2023 was de verwerende partij bevoegd om een beslissing te nemen, alleen de toepassingsvoorwaarden verschilden.

23. Ook dit argument van de verwerende partij faalt.

De formele motivering van de bestreden beslissing is hiervoor weergegeven. Er wordt naar verwezen (zie *supra*, nr. 3.8). Hieruit blijkt dat de bestreden beslissing niet enkel steunt op het koninklijk besluit van 29 juni 2023, de volledige formele motivering van de bestreden beslissing is opgebouwd rond en gebaseerd op de wijzigingen die het koninklijk besluit van 29 juni 2023 aanbracht aan de voordien bestaande bepalingen van het RPPol. Zonder het koninklijk besluit van 29 juni 2023 heeft de bestreden beslissing dan ook geen rechtsgrond. Uit de formele motivering van de bestreden beslissing blijkt immers dat, door precies te steunen op de wijzigingen aangebracht door koninklijk besluit van 29 juni 2023, op basis van de oorspronkelijke – en thans opnieuw geldende – bepalingen van het RPPol de bestreden beslissing niet had kunnen worden genomen.

24. De beoordeling van het ambtshalve opgeworpen middel, waarin het ontbreken van de wettelijk vereiste rechtsgrond van de bestreden beslissing wordt aangevoerd, houdt niet in dat de Raad van State zich uitspreekt over het bestaan of de omvang van een subjectief recht.

De vordering van verzoeker behoort in de aangegeven mate tot het objectief contentieux zodat de Raad van State in zoverre over de vereiste rechtsmacht beschikt.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep: exceptie van gebrek aan belang

Uiteenzetting van de exceptie

25. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat verzoeker niet beschikt over het vereiste belang. Zij voert daartoe twee argumenten aan. Ten eerste kan volgens de verwerende partij de nietigverklaring van de bestreden beslissing verzoeker niet het voordeel verschaffen dat hij nastreeft, gelet op de gebonden bevoegdheid om een nieuwe beslissing met dezelfde draagwijdte te nemen. Het bestuur gaat enkel na of alle voorwaarden voor het in aanmerking komen voor NAVAP in hoofde van het aanvragende personeelslid zijn vervuld. De beslissing tot toekenning van NAVAP heeft op zich dan ook geen rechtsgevolgen en betreft een louter declaratieve handeling die een bestaande toestand – zijnde het in aanmerking komen voor NAVAP – zonder meer bevestigt, zonder bijkomende rechtsgevolgen te ressorteren, andere dan diegene die rechtstreeks volgen uit het RPPol. Na vernietiging kan de Belgische Staat enkel overgaan tot het nemen van inhoudelijk dezelfde beslissing, gelet op haar gebonden bevoegdheid ter zake. Ten tweede staat volgens de verwerende partij vast dat verzoeker tijdens de procedure zijn actueel belang zal verliezen, waarbij tevens vaststaat dat zijn verzoekschrift tot enkel doel heeft om een schadevergoeding tot herstel te bekomen. De verwerende partij wijst erop dat het belang van verzoeker actueel moet blijven doorheen de gehele procedure voor de Raad van State en dat een vordering tot schadevergoeding tot herstel, de niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring in beginsel niet opvangt. De verwerende partij zet voorts uiteen dat, gelet op de normale doorlooptijd van een procedure tot nietigverklaring, er vóór 1 april 2024, datum waarop NAVAP van verzoeker ingaat, geen arrest zal zijn uitgesproken. Bijgevolg heeft verzoeker geen rechtstreeks voordeel meer bij de vernietiging van de bestreden beslissing, meer zelfs, hij zal een voordeel verliezen. Indien de bestreden beslissing wordt vernietigd, wordt hem immers zijn recht op

de NAVAP-regeling ontnomen. Sinds 1 april 2024 heeft verzoeker dus zijn actueel belang bij de vernietiging van de bestreden beslissing verloren. Volgens de verwerende partij stond zelfs op het moment van het indienen van het verzoekschrift reeds vast dat verzoeker op het moment van het arrest reeds zal genieten van de NAVAP-regeling, zoals vastgesteld door de bestreden beslissing, en dat een eventuele vernietiging nooit tot gevolg zal kunnen hebben dat hij in de feiten vroeger dan 1 april 2024 van de NAVAP-regeling zou kunnen genieten. In de mate dat verzoeker zijn belang tracht te putten uit “de erkenning van de fysieke en mentale bijkomende belasting die verzoekende partij ervaart, dewelke hij niet zou hebben ondervonden mocht de bestreden beslissing niet zijn genomen”, verwijst de verwerende partij naar de rechtspraak dat de morele genoegdoening uit het horen onwettig verklaren van de bestreden beslissing niet volstaat om een belang te hebben. In de mate dat verzoeker beweert een belang te hebben bij zijn verzoek tot nietigverklaring, omwille van de tegelijkertijd ingestelde vordering tot schadevergoeding bij herstel, werpt de verwerende partij op dat uit de rechtspraak niet volgt dat, ingeval een vordering tot schadevergoeding tot herstel is ingediend, het belang bij een verzoek tot nietigverklaring louter en alleen wordt beoordeeld op het moment van het indienen van het verzoekschrift.

In de laatste memorie voegt de verwerende partij daaraan toe dat verzoeker intussen geniet van NAVAP en een nietigverklaring van de bestreden beslissing er niet toe kan leiden dat hij daarvan eerder kan genieten. Voorts voert de verwerende partij aan dat het standpunt vertolkt in het auditorsverslag, dat verzoeker nog wel over een actueel belang beschikt, in strijd is met de rechtspraak dat de morele genoegdoening uit het horen onwettig verklaren van de bestreden beslissing niet volstaat om een belang te hebben. In de mate dat het belang wordt gesteund op het zes maanden langer een fysiek belastende job te hebben moeten uitoefenen, kan dit nadeel volgens de verwerende partij niet worden ongedaan gemaakt door de nietigverklaring. Dit nadeel kan enkel worden geremedieerd door de toekenning van een vergoeding, doch dit volstaat aldus de verwerende partij niet als belang bij de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

26. Verzoeker licht zijn belang bij het beroep in zijn verzoekschrift omstandig toe. Verzoeker wijst er daarbij op dat hij ingevolge de bestreden beslissing een fysiek en mentaal zware belastende job als eerste hoofdinspecteur plots een half jaar langer actief moet uitvoeren, terwijl hij het vooruitzicht had op NAVAP. Volgens verzoeker kan niet worden ontkend dat het langer actief moeten uitoefenen van deze fysiek en mentaal belastende job in die context hem benadeelt. Het maanden langer actief moeten uitoefenen van zijn functie brengt zowel fysiek als mentaal een bijkomende belasting mee voor verzoeker die hij niet zou hebben ondervonden, mocht de bestreden beslissing niet zijn genomen. Deze belasting is des te groter daar verzoeker het vooruitzicht had op NAVAP en, ten gevolge van een manifest gebrekkige en onwettige beslissing, plots dit vooruitzicht zag verdwijnen als sneeuw voor de zon. Verzoeker meent dat hij hieruit een gekwalificeerd moreel belang put, daar de nietigverklaring leidt tot de erkenning van het miskennen van zijn statutaire rechten, waardoor hij spijs het verstrijken van de tijd, zowel aan deze erkenning als aan het herstel van de morele en materiële schade die hiermee samenhangt, een rechtens vereist belang ontleent. Voorts meent verzoeker dat hij een belang ontleent aan de erkenning van de fysieke en mentale bijkomende belasting die hij heeft ervaren en die hij niet zou hebben ondervonden mocht de bestreden beslissing niet zijn genomen. Verzoeker zet ook uiteen dat de Raad van State aanvaardt dat het belang bij het verzoek tot nietigverklaring op het moment van het indienen wordt beoordeeld, indien de verzoekende partij louter belang heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissing met het oog op een schadevergoeding tot herstel, een vordering die hij samen met zijn beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld.

In antwoord op de door de verwerende partij opgeworpen exceptie voegt verzoeker in zijn memorie van wederantwoord daar nog aan toe dat, zelfs indien na de nietigverklaring van de bestreden beslissing de verwerende partij opnieuw dezelfde beslissing zou kunnen nemen, hij dan nog over een actueel belang beschikt. Er moet dan, volgens verzoeker, immers een vergelijking worden gemaakt tussen de bestreden beslissing en de toestand ingeval een wettige beslissing was genomen. Verzoeker benadrukt dat hij door de bestreden beslissing niet alleen later (op 1 april 2024 in plaats van op 1 oktober 2023) in NAVAP kon

gaan, maar dat zijn recht op NAVAP ook onwettig en onrechtmatig werd ingekort door de verwerende partij, van 4 jaar naar 3,5 jaar. Hoewel de verwerende partij meent dat de vernietiging van de bestreden beslissing verzoeker niet meer het voordeel kan verschaffen dat hij vroeger dan 1 april 2024 van de NAVAP-regeling kan genieten, betekent dat niet dat verzoeker het nadeel van het onwettig inkorten van zijn NAVAP-stelsel niet heeft geleden, waardoor hij weldegelijk over het vereiste belang beschikt. Voorts zet verzoeker uiteen dat hij over het vereiste belang beschikt om de nietigverklaring van de bestreden beslissing na te streven en niet enkel om een recht op schadevergoeding tot herstel na te streven. Het laten bestaan van een manifest onwettig besluit, zou niet alleen tot gevolg hebben dat verzoeker zich zonder meer moet neerleggen bij een onwettig besluit, maar ook dat de verwerende partij een vrijgeleide krijgt om naar eigen goeddunken de wetgeving toe te passen die zij verkiest, terwijl hier geen keuze was, maar wel een duidelijke juridische basis die bepaalt dat het bewuste koninklijk besluit pas op 1 oktober 2023 in werking trad. Wat de verwijzing door de verwerende partij naar de doorlooptijd van de procedures tot nietigverklaring betreft, benadrukt verzoeker dat het toch niet de bedoeling kan zijn dat een verzoekende partij geen nietigverklaring van een onwettig besluit kan nastreven, enkel en alleen gelet op de doorlooptijd van de procedures voor de Raad van State. Ook het argument van de verwerende partij, als zou de beslissing tot toekenning van NAVAP op zich geen rechtsgevolgen hebben en een loutere declaratieve handeling van de bestaande toestand betreffen, kan verzoeker niet overtuigen. De rechtsgevolgen zijn volgens verzoeker immers duidelijk: hij heeft niet de toegang gekregen tot het NAVAP-stelsel waarop hij recht had. Voorts wijst verzoeker er in repliek op de verwerende partij op dat hij niet louter morele schade lijdt, maar ook materiële schade, die bestaat in het verlies van zes maanden aan NAVAP (van 4 jaar naar 3,5 jaar) en het later ingaan van zijn recht op NAVAP. Het is volgens verzoeker evident dat hij hierdoor schade lijdt.

In de laatste memorie verwijst verzoeker naar het auditoraatsverslag en sluit hij zich daarbij aan.

Beoordeling

27. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015).

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406).

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015), zonder dat de verzoekende partij noodzakelijk elk belang bij de nietigverklaring verliest wanneer zij het initiële voordeel niet meer kan ambiëren (cf. GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020.ARR.105, punten B.11.2 en B.12.2).

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, ECLI:BE:GHCC:2010.ARR.109, punt B.4.3; GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020.ARR.105, punt B.9.3; EHRM 17 juli 2018, 5475/06, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, Vermeulen/België, punten 42 e.v.).

Er is voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Echter, wordt dit belang in twijfel getrokken, dan valt het haar toe bij de eerstvolgende procedurele gelegenheid hierover opheldering te verschaffen en haar belang te staven.

Doet een verzoekende partij zulks, dan heeft zij daarmee ook de contouren geschetst waarom het haar te doen is en moet de Raad van State met die door de verzoekende partij vastgelegde grenzen van het gerechtelijk debat rekening houden (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406).

28. Verzoeker verliest niet noodzakelijk zijn belang bij de nietigverklaring omdat hij, zoals te dezen, bij een vernietiging van de bestreden beslissing, niet meer kan teruggaan in de tijd en niet alsnog van NAVAP kan genieten met ingang van 1 oktober 2023. Uit de processtukken van verzoeker blijkt niet dat hij zijn belang heeft beperkt tot de mogelijkheid om door middel van een vernietiging van de bestreden beslissing, te bekomen dat hij alsnog met ingang van 1 oktober 2023 van NAVAP zou genieten. Zoals ook de verwerende partij in dat verband opmerkt, is verzoeker “zich daar maar al te goed van bewust”. De enkele omstandigheid dat de inwilliging van het voorliggende beroep verzoeker niet het voordeel kan opleveren dat hij eerder van NAVAP kan genieten, ontnemt derhalve op zich niet het belang bij het beroep.

Voorts blijkt dat de bestreden beslissing gevolgen heeft gehad voor de wijze waarop verzoeker zijn functie heeft moeten vervullen en dat hij de nadelige gevolgen ervan heeft moeten ondergaan. De uitwerking die de bestreden beslissing heeft gehad, heeft verzoeker precies belet om met ingang van 1 oktober 2023 van NAVAP te genieten. Verzoeker heeft een fysiek belastende job zes maanden langer moeten blijven uitoefenen, en bijgevolg, door de bestreden beslissing een half jaar minder lang van NAVAP kunnen genieten. In die concrete omstandigheden behoudt verzoeker een voldoende belang, nu de eventuele nietigverklaring van de bestreden beslissing hem kan behoeden voor het morele

nadeel, hoe miniem ook, dat hij (nog) lijdt door het tenuitvoergelegd zijn van de bestreden beslissing. Zulks volstaat.

29. In de mate dat de verwerende partij opwerpt dat zij verplicht zal zijn inhoudelijk opnieuw dezelfde beslissing te nemen, faalt dit argument in rechte. Uit wat volgt (zie *infra*, nrs. 34-36), blijkt immers dat de bestreden beslissing wordt vernietigd bij gebrek aan rechtsgrond, wat tot de vaststelling leidt dat ingevolge de vernietiging van het koninklijk besluit van 29 juni 2023 de bestreden beslissing niet meer kan worden hernomen.

30. In de mate dat de verwerende partij opwerpt dat verzoeker zijn belang heeft verloren sinds 1 april 2024, datum waarop hij van NAVAP geniet, omdat de nietigverklaring niet meer het voordeel kan verschaffen dat hij vroeger van die regeling kan genieten, wordt herhaald dat verzoeker niet noodzakelijk elk belang bij de nietigverklaring verliest wanneer hij het initiële voordeel niet meer kan ambiëren (zie *supra*, nr. 27).

31. Voorts werpt de verwerende partij op dat, gelet op de doorlooptijd van een annulatieprocedure, van in het begin vaststond dat verzoekers beroep hem geen voordeel meer kon opleveren.

Dit argument wordt niet bijgevalen. Daargelaten dat het niet blijkt dat de wetgever bestuurshandelingen met een beperkte geldingsduur uit het vernietigingscontentieux heeft willen uitsluiten, verliest verzoeker zijn belang niet, daar hij de gevolgen van de bestreden beslissing zowel fysiek als moreel heeft moeten ondergaan. Dat verzoekers beroep er niet meer toe kon leiden dat hij daadwerkelijk van NAVAP kon genieten vanaf 1 oktober 2023, is overigens mede het gevolg van het gegeven dat de bestreden beslissing, ondanks de meer dan tijdige aanvraag door verzoeker, pas is genomen op 28 september 2023 en dan nog omdat de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg de verwerende partij daartoe verplichtte onder verbeurte van een dwangsom (zie *supra*, nrs. 3.5-3.8).

32. Volgens de verwerende partij volstaat de morele genoegdoening uit het horen onwettig verklaren van de bestreden beslissing niet, om zijn belang te staven.

Ook dit argument doet niet anders oordelen. Verzoekers belang reikt immers verder dan het louter horen onwettig verklaren van de bestreden beslissing. Verzoekers belang is gelegen in de erkenning van de fysieke en morele gevolgen van het zes maanden langer moeten uitoefenen van een belastende job, nadelige gevolgen die hij daadwerkelijk heeft ondergaan en nog ondergaat, precies omdat het langer moeten uitoefenen van de job en de gevolgen daarvan op zich niet ongedaan kunnen worden gemaakt.

33. Uit wat voorafgaat, volgt dat verzoeker over het rechtens vereiste belang beschikt.

De exceptie wordt verworpen.

VII. Onderzoek van het ambtshalve opgeworpen middel

Standpunt van de partijen

34. Het auditorsverslag voert ambtshalve aan dat de bestreden beslissing moet worden vernietigd bij gebrek aan de wettelijk vereiste rechtsgrond:

“Wat er ook van zij, het gebrek aan de wettelijk vereiste rechtsgrond is een onwettigheid die de openbare orde aanbelangt, en ambtshalve door de Raad van State kan worden bestraft (RvS 4 november 2010, nr. 208.661).

Zoals eerder aangegeven werd het koninklijk besluit van 29 juni 2023 tot wijziging van het RPPol betreffende de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering, en dat als rechtsgrond dient voor het nemen van de thans bestreden beslissing, vernietigd bij arrest nr. 261.143 van 22 oktober 2024.

Het voorgaande in acht genomen, moet ambtshalve dan ook geconcludeerd worden dat de thans bestreden beslissing dient vernietigd te worden.”

35. Zowel de verwerende partij als verzoeker gedragen zich in hun respectieve laatste memorie desbetreffend naar de wijsheid van de Raad van State.

Beoordeling

36. De verwerende partij heeft na kennisneming van het auditoraatsverslag niet de gelegenheid benut, die een laatste memorie biedt, om nog een andere visie op de beoordeling van het door het auditoraat ambtshalve opgeworpen middel weer te geven. Zij verzuimt immers om nog op de bespreking in het auditoraatsverslag van dit ambtshalve opgeworpen middel inhoudelijk te reageren en beperkt zich ertoe te verwijzen naar wat zij in haar eerdere procedurestukken in repliek op het door verzoeker aangevoerde middel heeft uiteengezet.

In die omstandigheden en na eigen onderzoek ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en besluit, de redenering van het auditoraat bijvallend, dat ambtshalve het ontbreken van de wettelijk vereiste grondslag moet worden vastgesteld.

VIII. De gevorderde schadevergoeding

Standpunt van de partijen

37. Verzoeker vordert de veroordeling van de verwerende partij tot het betalen van een schadevergoeding tot herstel ten bedrage van 5.000 euro *ex aequo et bono*, meer de gerechtelijke interesten vanaf de datum van het verzoekschrift.

38. Verzoeker voert in het verzoekschrift tot nietigverklaring aan, wat de onwettigheid van de bestreden beslissing betreft, dat deze geen fout moet uitmaken en dat de loutere onwettigheid in het kader van een beroep tot nietigverklaring volstaat. Verzoeker verwijst desbetreffend naar de onwettigheid zoals deze blijkt uit het aangevoerde middel. Wat de benadeling betreft, voert verzoeker aan dat hij door de bestreden beslissing een vaststaand nadeel lijdt bestaande uit de derving van zes maanden NAVAP. Hij was verplicht om gedurende zes maanden langer te werken in een zware en belastende job als eerste

hoofdinspecteur van politie. Hieruit volgt volgens verzoeker een verlies aan levenskwaliteit dat, hoewel het mathematisch moeilijk te begroten is, effectief en actueel is. Daarom begroot verzoeker de schade *ex aequo et bono* op 5.000 euro. Wat het causaal verband betreft, zet verzoeker uiteen dat zonder tussenkomst van de bestreden beslissing hij aanspraak had kunnen maken op NAVAP vanaf 1 oktober 2023.

In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker daaraan toe dat het standpunt van de verwerende partij dat verzoeker net financiële voordelen heeft genoten, daar hij zes maanden langer heeft gewerkt, een “bijzonder cynische visie” is. Er is volgens verzoeker geen sprake van “financiële voordelen”. Die “financiële voordelen” zijn immers het gevolg van zijn harde werk, dat hij niet meer had moeten verrichten indien de NAVAP-regeling correct zou zijn toegepast. De concrete en reële schade die moet worden vergoed, is het equivalent van gederfde arbeidsvrije tijd. Verzoeker herhaalt voorts dat de schadevergoeding moeilijk te begroten valt, daar het verlies aan levenskwaliteit moeilijk in een exact bedrag is om te zetten.

In de laatste memorie voert verzoeker aan dat de verwerende partij de mentale impact miskent van het gegeven dat verzoeker het vooruitzicht op een eindeloopbaan plots verlengd ziet. Volgens verzoeker mag met de “financiële voordelen” van het zes maanden langer werken geen rekening worden gehouden, daar hij daarvoor heeft gewerkt ingevolge de verderzetting van de arbeidsrelatie. Dat argument is volgens verzoeker bovendien niet pertinent, daar hij zelf had kunnen kiezen om zes maanden langer te werken om pas dan een NAVAP-aanvraag in te dienen, maar dat hij dat doelbewust niet heeft gedaan. Voorts benadrukt verzoeker dat het ontzeggen van zijn verworven recht op NAVAP een aantasting is van zijn persoonlijke integriteit en een ernstige inbreuk op zijn levenskwaliteit. De bestreden beslissing heeft verstrekkende gevolgen die verder reiken dan financiële aspecten. Verzoeker heeft zijn hele professionele leven gebouwd op de zekerheid dat hij na jaren van trouwe dienst in het statuut van NAVAP kon treden. Hij had in het licht daarvan zijn financiële situatie aangepast, zijn levensplannen erop afgesteld en zich erop ingesteld dat hij na een lange

loopbaan zou kunnen genieten van de rust die zowel zijn lichaam als zijn geest dringend nodig hadden. De extra werktijd die hem *contra legem* werd opgelegd, is volgens verzoeker een directe aanslag op zijn welzijn en een belasting die hij noch fysiek noch mentaal zonder gevolgen kan dragen. Verzoeker wijst er voorts op dat de bestreden beslissing ook zijn naaste omgeving en zijn sociaal leven treft en getuigt van een fundamenteel onrecht, daar hij zijn verplichtingen altijd stipt en trouw is nagekomen en zijn werk steeds prioriteit heeft gegeven.

39. De verwerende partij voert in haar memorie van antwoord aan dat de vordering tot betaling van een schadevergoeding tot herstel moet worden verworpen, daar verzoeker geen actueel belang had bij het instellen van het beroep, zodat de middelen niet moeten worden onderzocht, ook niet in het licht van de vordering tot schadevergoeding tot herstel. Voorts voert de verwerende partij aan dat – met verwijzing naar de weerlegging van het aangevoerde middel – er geen sprake is van een onwettigheid, alsook dat verzoeker geen nadeel aantoonde, maar zich beperkt tot algemene en abstracte beweringen. De verwerende partij meent dat de nieuwe regeling van het koninklijk besluit van 29 juni 2023 slechts een beperkte impact heeft en dat verzoeker net financiële voordelen heeft genoten door zes maanden langer te werken, waarmee rekening moet worden gehouden bij het begroten van de schade. Indien er al sprake is van een nadeel, moet de eventuele veroordeling, volgens de verwerende partij, worden beperkt tot één symbolische euro.

In de laatste memorie herneemt de verwerende partij haar argumentatie en benadrukt zij dat verzoeker zijn nadeel op geen enkele wijze concretiseert noch uiteenzet waarom het op 5.000 euro moet worden begroot. Verder preciseert de verwerende partij dat verzoeker nog gedurende zes maanden zijn wedde heeft genoten in plaats van het wachtgeld dat hij onder de toepassing van NAVAP zou hebben genoten en dat maximaal 74 % van die wedde vertegenwoordigt. Tot slot verwijst de verwerende partij nog naar een arrest van het hof van beroep te Antwerpen waarbij, in een geval waar er wél een bewijs voorlag van het verlies van het genot van een rustige oude dag, slechts een “zeer beperkte” schadevergoeding van 5.000 euro werd toegekend.

Beoordeling

40. Opdat de Raad van State verzoeker een schadevergoeding tot herstel toekent ten laste van de steller van de handeling, dient hij aan te tonen dat hij een nadeel heeft geleden dat in causaal verband staat met de onwettigheid van de vernietigde akte.

Uit artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 25/2, § 2, 4°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: de algemene procedureregeling) dat bepaalt dat het verzoekschrift tot schadevergoeding tot herstel het bedrag van de gevraagde vergoeding bevat, evenals een uiteenzetting die aantoont welk nadeel wordt geleden door de onwettigheid van de akte, en, tot slot, artikel 25/2, § 3, van diezelfde algemene procedureregeling dat bepaalt dat de stukken die het verzoek staven samen met een inventaris bij het verzoekschrift worden bijgevoegd, vloeit voort dat de Raad van State bevoegd is om een schadevergoeding toe te kennen wanneer verzoeker aantoont dat de vastgestelde onwettigheid de rechtstreekse oorzaak is van het door hem geleden nadeel dat niet (volledig) is hersteld door de tussengekomen vernietiging.

Een schadevergoeding tot herstel op grond van artikel 11*bis* van diezelfde gecoördineerde wetten kan enkel worden toegekend in zoverre de onwettige bestuurshandeling, ondanks de verwijdering ervan *ab initio* uit de rechtsorde, schade heeft toegebracht die door de verwijdering niet volledig is hersteld.

Het komt verzoeker toe het bewijs te leveren van het vereiste causaal verband tussen eensdeels de vastgestelde onwettigheid en anderdeels het nadeel dat hij aanvoert waarbij moet blijken dat het nadeel zich niet zou hebben voorgedaan zonder die vastgestelde onwettigheid.

Zoals tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State werd verduidelijkt, onderscheidt “[d]e schadevergoeding tot herstel die wordt toegekend met toepassing van deze bepaling [...] zich dus zowel van het herstel van de schade op basis van de artikelen 1382 tot 1386 van het [oud] Burgerlijk Wetboek als van de herstelvergoeding ‘naar billijkheid’ van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, hoewel ze gemeenschappelijke punten heeft met deze twee begrippen”. Het gaat “om een autonoom begrip waarvan aan de Raad van State de zorg wordt overgelaten om geleidelijk aan de modaliteiten te bepalen in zijn rechtspraak” (Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, SENAAT, 2012-2013, 25 juli 2013, nr. 5-2233/1, 7).

A. Betreffende de onwettigheid van de akte

41. Hiervoor werd vastgesteld dat de bestreden beslissing als onwettig moet worden beoordeeld op grond van het ontbreken van de wettelijk vereiste grondslag (zie *supra*, nrs. 34-36).

B. Betreffende het bestaan van het nadeel

42. Verzoeker voert aan dat hij een nadeel lijdt bestaande uit de derving van zes maanden NAVAP. Hij was verplicht om gedurende zes maanden langer te werken, in een zware en belastende job, als eerste hoofdinspecteur van politie. Hieruit volgt volgens verzoeker een verlies aan levenskwaliteit dat, hoewel het mathematisch moeilijk te begroten is, effectief en actueel is.

43. Het door verzoeker aldus omschreven nadeel omvat een moreel aspect, hoewel het zich daartoe niet beperkt. Opdat een moreel nadeel aanleiding zou kunnen geven tot het toewijzen van een schadevergoeding, moet worden aangetoond dat dit nadeel te dezen niet of niet volledig, door het onwettig bevinden door de Raad van State van de bestuurshandeling, is hersteld. Het komt aan verzoeker toe dat nog niet-herstelde moreel nadeel te bewijzen aan de hand van

concrete, precieze en verifieerbare gegevens daar het onwettig bevinden door de Raad van State van de bestuurshandeling in beginsel de nodige morele genoegdoening verschaft.

44. In tegenstelling tot wat de verwerende partij suggereert, voert verzoeker evenwel geen louter moreel nadeel aan. Met verzoeker wordt aangenomen dat het onverwacht zes maanden langer moeten werken, in een zware en zowel fysiek als moreel belastende job – die de operationele functie die verzoeker bekleedde, is –, een daadwerkelijk verlies aan levenskwaliteit met zich brengt. In plaats van per 1 oktober 2023 te kunnen genieten van het recht op NAVAP, wat zoals verzoeker aangeeft onder meer inhoudt dat hij meer tijd met gezin en familie kon doorbrengen, dat hij van een uitgebreider sociaal leven kon genieten en zijn lichaam en geest de verdiende rust kon bieden, werd verzoeker drie dagen tevoren geconfronteerd met de bestreden beslissing die tot gevolg had dat hij zes maanden langer heeft “moeten” werken. Zoals verzoeker terecht opmerkt, was het beroep doen op zijn recht op NAVAP een vrije keuze en geen verplichting. Met verzoeker wordt dan ook aangenomen dat hij, ingevolge de begane onwettigheid, niet enkel een louter moreel, maar ook een fysiek-materieel nadeel heeft geleden.

Dat gemengd moreel en materieel nadeel reikt verder dan het louter nastreven van het onwettig horen verklaren van de bestreden beslissing. Precies omdat het gedurende die zes maanden ondergane nadeel daadwerkelijk is geleden – verzoeker heeft zich er elke werkdag toe moeten brengen zijn ambt ter harte te nemen en naar behoren uit te oefenen –, de tijd intussen niet heeft stilgestaan en een arrest van de Raad van State de tijd ook niet kan terugdraaien om het ondergane nadeel ongedaan te maken, volstaat de louter morele genoegdoening die volgt uit een vernietigingsarrest te dezen niet om het geleden nadeel te herstellen.

45. In tegenstelling tot wat de verwerende partij aanvoert, toont verzoeker aldus wel degelijk aan dat hij ingevolge de begane onwettigheid een nadeel heeft geleden, dat bestaat uit verlies aan levenskwaliteit.

C. Betreffende het causaal verband

46. Hiervoor werd de bestreden beslissing onwettig bevonden op grond van het ontbreken van de wettelijk vereiste grondslag (zie *supra*, nrs. 34-36). Het nadeel dat verzoeker heeft geleden, vloeit rechtstreeks voort uit de vastgestelde onwettigheid. Zonder de onwettig bevonden bestuurshandeling zou het aangevoerde nadeel zich niet hebben voorgedaan.

47. Uit wat voorafgaat, volgt dat er een causaal verband bestaat tussen de vastgestelde onwettigheid en het nadeel dat verzoeker aanvoert.

D. Betreffende de begroting van het nadeel

48. Verzoeker vordert een schadevergoeding tot herstel die hij *ex aequo et bono* begroot op 5.000 euro. Terecht voert verzoeker aan dat het verlies aan levenskwaliteit moeilijk in een exact bedrag is om te zetten.

Te dezen stelt de Raad van State vast dat het gevorderde bedrag redelijk is in het licht van het aangevoerde nadeel en de concrete omstandigheden van de zaak, zoals onder meer het gegeven dat verzoeker pas *in extremis* werd geconfronteerd met de bestreden beslissing waardoor hij zijn recht op NAVAP vanaf 1 oktober 2023 zag teloorgaan, en dat de verwerende partij geen elementen aanbrengt die de Raad van State ertoe brengen om het gevorderde bedrag te herleiden.

49. In de mate dat de verwerende partij aanvoert dat de door de bestreden beslissing toegepaste “nieuwe regeling” slechts een “beperkte impact” heeft, geeft zij blijk van een eigen appreciatie over de gevolgen van de begane onwettigheid, maar toont zij niet aan waarom dit tot het herleiden van de gevorderde schadevergoeding tot herstel zou moeten leiden. De verwijzing door de verwerende partij naar rechtspraak waarbij over gelijkaardige beslissingen is geoordeeld dat de verzoekende partij geen spoedeisendheid aantoonde, is niet relevant, daar de voorwaarde van de spoedeisendheid die ter beoordeling staat bij

een vordering tot schorsing, geen uitstaans heeft met de begroting van het te dezen door verzoeker geleden nadeel. Het is immers niet omdat er geen sprake zou zijn van onherroepelijk schadelijke gevolgen die de spoedeisendheid zouden verantwoorden, dat er in het geheel geen schadelijke gevolgen zouden zijn.

50. Ook het argument van de verwerende partij dat verzoeker net financiële voordelen heeft genoten door zes maanden langer te werken, is geen reden om de gevorderde schadevergoeding tot herstel te herleiden. Uit verzoekers verzoekschrift blijkt immers dat het hem er niet om te doen is een financiële schade vergoed te zien. Wat verzoeker als nadeel aanvoert en waarvoor hij een vergoeding wenst te bekomen, is het verlies aan levenskwaliteit door zes maanden langer dan gepland een fysiek belastende job verder te moeten uitoefenen. Door van zijn recht op NAVAP gebruik te willen maken, levert verzoeker net in wat zijn inkomen betreft, in ruil voor de beoogde rust voor geest en lichaam en meer levenskwaliteit. Vanzelfsprekend heeft verzoeker zijn wedde genoten voor die zes maanden langer werken, doch die vergoeding moet niet worden verrekend op de gevorderde schadevergoeding die een volstrekt ander nadeel dan inkomensverlies beoogt te vergoeden.

51. In de mate dat de verwerende partij verwijst naar een arrest van het hof van beroep waarbij een schadevergoeding wordt toegekend aan grootouders, die onverwacht de zorg voor hun kleinkind op zich moesten nemen, toont de verwerende partij niet aan wat de relevantie is voor de te dezen voorliggende vordering tot schadevergoeding tot herstel noch waarom dit arrest ertoe moet leiden dat te dezen de gevorderde schadevergoeding tot herstel moet worden herleid tot één euro.

52. Uit wat voorafgaat, volgt dat aan verzoeker een schadevergoeding tot herstel wordt toegekend, *ex aequo et bono* begroot op 5.000 euro.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de directrice-generaal van de algemene directie van het Middelenbeheer en de Informatie van de Federale politie van 28 september 2023 in de mate dat deze beslissing de aanvraag van verzoeker om in NAVAP te gaan op 1 oktober 2023 afwijst.**
- 2. Aan verzoeker wordt een schadevergoeding tot herstel toegekend ten bedrage van 5.000 euro *ex aequo et bono*, meer de gerechtelijke interesten aan de wettelijke rentevoet vanaf 24 november 2023 tot de datum van algehele betaling.**
- 3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring en het verzoek tot schadevergoeding tot herstel, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.**
- 4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker niet bekendgemaakt.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twintig juni tweeduizend vijftientig,
door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Chantal Bamps