

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.664 van 20 juni 2025
in de zaak A. 240.499/XII-9694**

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

 tegen :

 XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Luc Savelkoul en Kilian Stulens
 kantoor houdend te 3583 Beringen
 Paalsesteenweg 131
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 november 2023, strekt tot de nietigverklaring van “[d]e beslissing van het Politiecollege van de Lokale Politiezone XXXX van 18 september 2023 in het kader van de aanvraag van [verzoekster] voor het bekomen van de administratieve status van de non activiteit voorafgaand aan de pensionering (NAVAP) op 1 oktober 2023”.

Verzoekster 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 verzoekster 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. Verzoekster 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 verzoekster en advocaat Kilian Stulens, 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 aanvangen 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. Verzoekster is eerste inspecteur van politie bij de lokale politiezone.

Zij werd 58 jaar op 15 september 2023.

3.5. Op 5 april 2023 dient verzoekster een aanvraag in om gebruik te maken van haar 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. Bij aangetekende brief van 24 augustus 2023 wijst de raadsman van verzoekster de verwerende partij erop dat de termijn om over de aanvraag tot NAVAP te beslissen, verstreken is en wordt de verwerende partij formeel in gebreke gesteld om per kerende een beslissing over de aanvraag te bezorgen.

3.7. Op 15 september 2023 beslist het politiecollege van de lokale politiezone dat verzoekster “niet voldoet aan de voorwaarden om op 1 oktober 2023 in NAVAP te gaan”, alsook dat verzoekster voor het bekomen van NAVAP een “nieuwe aanvraag” moet indienen “ten vroegste zes maanden vóór het ogenblik waarop de voorwaarden bedoeld in artikel XII.XIII.1 vervuld zijn”.

Dit is de bestreden beslissing.

De bestreden beslissing is als volgt formeel gemotiveerd:

“Aanleiding en context

De politiezone heeft een vraag binnengekregen van [verzoekster] tot het bekomen van het statutair subjectief recht op non-activiteit voorafgaand aan de pensionering (NAVAP). In dit kader werd op 1 september op het politiecollege het schrijven besproken dat betrokkene gericht heeft aan de politiezone. Ondertussen heeft de politiezone op 14 september 2023 van [verzoekster] een dagvaarding in kort geding ontvangen. Hierin vraagt betrokken[e] dat zou opgelegd worden dat de politiezone een beslissing zou treffen aangaande de door verzoek[st]er ingediende aanvraag tot NAVAP volgens de op het ogenblik van de beslissing geldende reglementering van het statuut (RPPol). Betrokkene is hierbij de [mening] toegedaan dat zij met ingang vanaf 1 oktober 2023 van de NAVAP kan genieten.

Op 5 april 2023 heeft de politiezone van [verzoekster] een aanvraag ontvangen met betrekking tot de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering. Zij wenste vanaf 1 oktober 2023 van dit stelsel te genieten. Op het ogenblik van het indienen van haar aanvraag zou ze volgens de dan geldende bepalingen van het statuut op 1 oktober 2023 voldoen aan de voorwaarden om dit recht op NAVAP te openen.

Een aanvraag kan volgens het artikel XII.XIII.2 van het RPPol ook pas worden ingediend ten vroegste 6 maanden voor het ogenblik waarop aan alle voorwaarden is voldaan. De overheid beschikt vervolgens over een termijn van maximum 4 maanden, vanaf de indiening van de aanvraag, om een beslissing te nemen. Deze periode liep in voorkomend geval tot en met 5 augustus 2023.

Op 25 april 2023 werd haar dossier ter voorbereiding van de beslissing tot NAVAP overgemaakt aan de Directie van het Personeel DRP (NAVAP) van de federale politie. Via verschillende kanalen zijn er ondertussen signalen dat de reglementering rond de toekenning van NAVAP zal wijzigen. De federale regering wenst immers dat de NAVAP-regeling voor de politie wordt stopgezet. Bedoeling is dat het stelsel voor non-activiteit voorafgaand aan de pensionering definitief verdwijnt tegen 1 januari 2033. De federale regering heeft hierbij gekozen om het systeem langzaam te laten uitdoven over een periode van 10 jaar. De leeftijdsgrens om toegang te krijgen tot de regeling wordt stelselmatig opgetrokken en gelijktijdig wordt de

opnameduur verminderd. NAVAP zou hierdoor niet meer vanaf 58 jaar mogelijk zijn.

De regering voorziet dan ook in een scenario waarbij de leeftijd om toe te treden de komende jaren stelselmatig verhoogt en de opnameduur gelijktijdig vermindert.

Het uitdoofscenario wordt hierbij verwerkt in het RPPol (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:

- de leeftijd van 58 jaar hebben bereikt, verhoogd naar ten minste:
 - 58 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2023;
 - 59 jaar vanaf 1 oktober 2025;
 - 59 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2027;
 - 60 jaar vanaf 1 januari 2030;
- bij de aanvang van de non-activiteit, ten minste 20 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;
- op het einde van de non-activiteit voldoen aan de voorwaarden om aanspraak te maken op vervroegd pensioen (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 4 jaar, verminderd naar:
 - 3 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2023;
 - 3 jaar vanaf 1 oktober 2025;
 - 2 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2027;
 - 2 jaar vanaf 1 januari 2030.

De personeelsdienst van de politiezone ontvangt in juni het signaal dat de vermelde wijzigingen binnen het NAVAP-stelsel per 1 oktober 2023 zullen ingaan. Op 27 juni 2023 wordt dit per mail nagevraagd bij de dienst DRP (NAVAP). Diezelfde dag wordt er aan de personeelsdienst een bijgewerkte personeelslijst bezorgd. Hierin staat onder meer opgenomen dat [verzoekster] pas op 1 april 2024, 6 maanden later dan eerst voorzien, in NAVAP kan. Hoewel [verzoekster] in september voldoet aan de huidige voorwaarden om in NAVAP te kunnen gaan, stelt het RPPol in artikel XII.XIII.3. dat de non-activiteit aanvangt op de eerste dag van de kalendermaand volgend op de maand waarin de voorwaarden bedoeld in artikel XII.XIII.1 vervuld zijn. En vanaf 1 oktober 2023 worden de voorwaarden om in NAVAP te kunnen binnen artikel XII.XIII.1 net verstrengd.

[Verzoekster] werd vervolgens diezelfde dag op 27 juni 2023 door de personeelsdienst van de politiezone uitgenodigd om dit mondeling toe te lichten; hetgeen ook begin juli is gebeurd onmiddellijk na haar ziekteperiode.

Haar lopende aanvraag werd dan ook in die context verder benaderd, namelijk dat ze in de toekomst (zes maanden voorafgaand op het recht) een nieuwe aanvraag zal moeten indienen.

Op 26 juli 2023, tien dagen voor het einde van de eerste beslissingsperiode van vier maanden verschijn[t] vervolgens het nieuwe KB met de aangekondigde aanpassing houdende het toekomstig recht ook effectief in het Belgisch Staatsblad. Door de publicatie van het koninklijk besluit van 29 juni 2023 tot wijziging van het RPPol betreffende de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering werd artikel XII.XIII.1 RPPol vervangen. Ingevolge de publicatie van dit KB in het Belgisch Staatsblad van 26 juli 2023 is die wijziging aan het NAVAP stelsel tegenwerpbaar aan iedereen.

Via de datum van inwerkingtreding (zijnde 1 oktober 2023) wordt aangegeven op welk tijdstip de rechtsgevolgen van de gewijzigde tekst zich voordoen. Aangezien elk personeelslid van het operationeel kader, dat vanaf 1 oktober 2023 kan overgaan

naar 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 vervroegd pensioen moet kunnen gaan, werd de inwerkingtreding op die datum bepaald.

De datum van inwerkingtreding van elke regelgevende tekst is het tijdstip waarop onder meer:

- De betrokkenen de hun opgelegde verplichtingen in acht moeten nemen;
- De overheden belast met het toezicht op de naleving van de toepassing van de tekst de overtredingen ervan kunnen beginnen vast te stellen.

De termijn tussen de bekendmaking van de tekst en de inwerkingtreding ervan, strekt er toe om eenieder in staat te stellen er kennis van te nemen en er zich naar te richten. Voor de overheden die betrokken zijn bij de behandeling van de aanvragen tot NAVAP, houdt dit in dat vanaf de publicatie in het Staatsblad van 26 juli 2023 er geen enkele aanvraag tot NAVAP nog kan afgehandeld worden zonder rekening te houden niet de wijzigingen aan dit NAVAP stelsel ingevolge het KB van 29 juni 2023.

Het moment van inwerkingtreding is bijgevolg waar de cesuur ligt. Het relevante rechtsfeit, namelijk de datum waarop het subjectief recht op NAVAP ten vroegste kan worden uitgeoefend, is in dit geval het aangrijpingspunt. Als zich dat situeert vóór de datum van de inwerkingtreding, dan is de oude (en meer gunstige) regelgeving van toepassing. Zo niet zal de nieuwe (en strengere regelgeving) gelden. Alzo vallen personeelsleden die hun subjectief recht op NAVAP pas ten vroegste kunnen uitoefenen met ingang van 1 oktober 2023 onder de strengere voorwaarden van de gewijzigde regelgeving.

Bijgevolg komt het de bevoegde overheid toe om binnen voormeld kader de aanvragen te behandelen overeenkomstig de reglementair vastgelegde termijnen.

Betrokkene vraagt nu om alsnog een beslissing te ontvangen in navolging van haar aanvraag van 5 april 2023 om NAVAP met ingang van 1 oktober 2023 toegekend te krijgen.

Juridische grond en verwijzingsdocumenten

Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus; inzonderheid artikel 210.

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

Koninklijk besluit van 29 juni 2023 tot wijziging van het RPPol betreffende de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering.

Brief met referentie P2308012 van advocatenkantoor arcaslaw met betrekking tot de aanvraag NAVAP van [verzoekster].

Dagvaarding in kort geding met referentie A 335364 MAR van [verzoekster] tegen de politiezone [XXXX].

Bevoegdheid

Politiecollege

Beslissing van de politieraad van 28 maart 2019 houdende delegatie aan het politiecollege van de bevoegdheid om de voorwaarden na te gaan en de non-activiteit voorafgaand aan het pensioen toe te kennen in het kader van de aanvragen-toekenningsprocedure.

Argumentatie

Het politiecollege neemt de nodige maatregelen in het kader van een dagvaarding van de politiezone. Zo ook het nemen van een beslissing naar aanleiding van de ingediende aanvraag voor het bekomen van NAVAP. Bij het nemen van de beslissing mag de overheid de geldende regelgeving evenwel niet miskennen. Een orgaan van actief bestuur moet bij het nemen van een beslissing in beginsel de reglementering toepassen zoals deze van kracht is op het ogenblik van de beslissing. Slechts als vaststaat dat de overheid op het ogenblik van het stellen van de handeling over een strikt gebonden bevoegdheid beschikte en dus niet enkel verplicht was te

beslissen maar ook een welbepaalde beslissing diende te nemen, en als deze beslissing op een welbepaald ogenblik moest worden genomen, dan dient zij de handeling uit te voeren met toepassing van de regelgeving zoals die toen[t]ertijd gold.

Indien de overheid een beslissing naar aanleiding van de aanvraag van 5 april 2023 van [verzoekster] moest nemen, had ze toen[t]ertijd 4 maanden de tijd, namelijk tot 5 augustus 2023 om dit te doen. Hierbij dient ze dan ook rekening te houden met de wijziging zoals ze op 26 juli in het Belgisch Staatsblad is verschenen. Een nieuwe regelgeving is in beginsel van toepassing op de na zijn inwerkingtreding ontstane situaties en op de toekomstige gevolgen van de onder de oude wet ontstane situaties die zich bevinden of zich verlengen onder de nieuwe regelgeving, mi[ts] deze toepassing geen afbreuk doet aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten.

Bij de beoordeling van de vroeger[e] omstandigheden moet er gekeken worden of de handelingen ingepast kunnen worden in het door de nieuwe regelgeving voorgeschreven gevolg. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met de doelstellingen die de regelgever met de nieuwe regeling nastreeft.

De vraag van [verzoekster] om in navolging van haar eerste aanvraag een beslissing inzake de toekenning van NAVAP te nemen, wordt in deze context bekeken.

In eerste orde was de overheid van mening dat door de publicatie van het koninklijk besluit tot wijziging van het RPPol betreffende de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering in de loop van de aanvraagperiode betrokkene haar aanvraag pas op een later tijdstip kon indienen en hierdoor kwam te vervallen.

Indien evenwel een beslissing aangaande de ingediende aanvraag moet worden genomen, doet het politiecollege dit conform de geschetste geldende regelgeving tijdens de aanvraagperiode. Hierbij dient er ingevolge de publicatie van het KB van 29 juni 2023 in het Staatsblad van 26 juli 2023 rekening gehouden te worden met de wijzigingen aan het stelsel van NAVAP.”

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Uiteenzetting van de exceptie

4. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij een exceptie van gebrek aan rechtsmacht op. Zij zet uiteen dat de bestreden beslissing louter betrekking heeft op een vordering op grond van een erkenning van een subjectief recht in hoofde van verzoekster. Het geschil kan volgens de verwerende partij bijgevolg alleen worden voorgelegd aan de hoven en de rechtbanken. De verwerende partij zet in dat verband uiteen dat uit de artikelen 144 en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten — altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft en, in beginsel, 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 zonder rechtsmacht om kennis te nemen van beroepen

waarvan het werkelijk en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft. Volgens de verwerende partij heeft de raadsman van verzoekster in een brief van 21 augustus 2023 bevestigd dat er sprake is van een volledig gebonden bevoegdheid. Dit werd ook zo door het sectiehoofd van DGR/Jura/A, per e-mail aan de raadsman van verzoekster medegedeeld, die dit bevestigde in zijn brief van 21 augustus 2023. Voorts verwijst de verwerende partij naar het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg van Limburg, afdeling Hasselt, sectie burgerlijk (kort geding) waarin de rechtbank eerst haar rechtsmacht en bevoegdheid onderzoekt en ook aanvaard. Ook voor het voorliggende geschil had verzoekster zich tot de hoven en rechtbanken van de rechtelijke macht moeten wenden, niet tot de Raad van State. Tot slot wijst de verwerende partij erop dat verzoekster aanvoert dat het bestuur bij de beoordeling van de NAVAP-aanvraag een gebonden bevoegdheid uitoefent.

In de laatste memorie voert de verwerende partij geen aanvullende argumentatie aan ter ondersteuning van de exceptie van gebrek aan rechtsmacht.

5. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoekster als volgt op de exceptie van gebrek aan rechtsmacht. De reden waarom verzoekster zich tot de burgerlijke rechter heeft gewend, is omdat zij dreigde te worden geconfronteerd met een schending van haar subjectieve rechten. De inwerkingtreding van het nieuwe koninklijk besluit van 29 juni 2023, zonder dat een beslissing was genomen over haar aanvraag tot NAVAP, zou leiden tot het aantasten van het recht van verzoekster op NAVAP vanaf 1 oktober 2023. Volgens verzoekster kon zij niet anders dan in kort geding en bij hoogdringendheid een dagvaarding uitbrengen ter vrijwaring van haar statutaire subjectieve rechten. Lopende de kortgedingprocedure maar ruim na het verstrijken van de beslissingstermijn die eindigde op 5 augustus 2023, werd verzoekster geconfronteerd met de weigering om recht te doen op haar 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. Voorts voert verzoekster 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 verzoekster beschikt de Raad van State wel degelijk over de vereiste rechtsmacht. Verzoekster 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 verzoekster bovendien afsplitsbaar van de statutaire positie zelf, in de mate dat de toekenning van de 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. Verzoekster 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 verzoekster niet de weigering tot de toekenning van NAVAP vanaf 1 oktober 2023, maar wel de beslissing van het politiecollege naar aanleiding van de aanvraag van verzoekster tot het bekomen van de administratieve status van NAVAP. Deze beslissing wijzigt de juridische orde en berokkent schadelijke gevolgen. Voorts voert verzoekster 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 verzoekster 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. Verzoekster besluit dat de Raad van State derhalve over rechtsmacht beschikt.

In de laatste memorie gaat verzoekster niet meer in op de exceptie van gebrek aan rechtsmacht.

Beoordeling

6. 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 oversubjectieve 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 wettigheidscontrole 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 ‘ingeroepen 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).”

7. 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

8. 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 de verzoekende partij) de reglementair vastgestelde voorwaarden, zoals zij die als overheid interpreteert, vervuld waren.

9. Te dezen blijkt uit de toepasselijke rechtsregels – zowel in de versie zoals die gold ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing, als in de

actuele versie – dat de verwerende partij bij de beslissing over de individuele toekenning van NAVAP aan een politieambtenaar 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 verzoekster de leeftijd van 58 jaar bereikte, daar niet wordt betwist dat zij op dat tijdstip ook aan de overige voorwaarden voldeed. Voor verzoekster was dat op 15 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 5 april 2023, gelet op de door verzoekster ingediende aanvraag om dit recht te kunnen genieten en het gegeven dat zij 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 verzoekster de reglementair vastgestelde voorwaarden, zoals zij die als overheid interpreteert, vervuld waren.

10. Verzoekster 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 verzoekster 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.

11. Verzoekster 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 het politiecollege naar aanleiding van de aanvraag van verzoekster 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 verzoekster niet. Dit argument doet bijgevolg evenmin afbreuk aan wat voorafgaat.

12. In de mate dat verzoekster 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.

13. Ook het argument van verzoekster dat zij 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.

14. 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

15. 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.

16. 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.

17. In het enig middel voert verzoekster 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 verzoekster, anticipatief een koninklijk besluit werd toegepast dat op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing, op 18 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.

18. In het auditorsverslag wordt vastgesteld dat “[m]et een beetje goede wil” het middel in die zin kan worden geïnterpreteerd dat verzoekster de onwettigheid aanvoert van de rechtsgrond waarop de bestreden beslissing steunt, in de mate dat zij 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 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. 16).

19. 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 verzoekster behoort in de aangegeven mate tot het objectief contentieux zodat de Raad van State in zoverre over de vereiste rechtsmacht beschikt.

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

Uiteenzetting van de exceptie

20. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat het beroep niet ontvankelijk is, gelet op het ontbreken aan een rechtmatig belang in hoofde van verzoekster. De verwerende partij wijst erop dat verzoekster van meet af aan kennis heeft kunnen nemen van het gezaghebbende advies RIO-DGR — 2023/5308 betreffende de toepassing van NAVAP. Voorts zet de verwerende partij uiteen dat verzoekster op geen enkele wijze aantoont dat zij te maken krijgt met onherroepelijke schadelijke gevolgen. Verzoekster heeft aangevoerd dat zij zich mentaal heeft voorbereid en ook een vakantie had geboekt, gelet op het feit dat zij zou kunnen gebruikmaken van de NAVAP-regeling. Door de nieuwe regeling en de bestreden beslissing kan verzoekster volgens de verwerende partij nog steeds gebruikmaken van NAVAP, zij het zes maanden later dan zij had gepland. Voorts wijst de verwerende partij erop dat, daar de periode van dienstactiviteit van verzoekster werd uitgebreid, ook de verlofdagen van verzoekster werden vermeerderd. Volgens de verwerende partij toont verzoekster op geen enkele wijze aan dat zij effectief zou lijden onder de uitgestelde toetreding tot NAVAP. De verwerende partij was bereid om zich te engageren om verzoekster de mogelijkheid te bieden om op vrijdag bij haar kleinkind te zijn, doch verzoekster heeft dit geweigerd. De verwerende partij wijst erop dat zij aan verzoekster o.a. een viervijfdestelsel of een andere functie binnen het korps heeft voorgesteld. Het gebrek aan belang van verzoekster wordt volgens de verwerende partij extra ondersteund door het gegeven dat zij zich quasi onmiddellijk ziek heeft gemeld en haar ziekteverlof liep tot en met eind maart 2024. Gelet op haar ziekte moest verzoekster haar functie, die een fysieke en mentale bijkomende belasting teweeg zou brengen, niet langer uitoefenen. De verwerende partij verwijst tot slot naar de financiële voordelen die verzoekster heeft genoten, daar zij in het geval van NAVAP maar 62 % van haar voltijdse verloning zou hebben ontvangen, alsook naar het gegeven dat verzoekster nog steeds een beroep kon doen op haar vakantiedagen om te bekomen van haar zware job.

In de laatste memorie voert de verwerende partij geen aanvullende argumentatie aan ter ondersteuning van de exceptie van gebrek aan belang.

21. Verzoekster licht haar belang bij het beroep in haar verzoekschrift omstandig toe. Verzoekster wijst er daarbij op dat zij ingevolge de bestreden beslissing een fysiek en mentaal zwaar belastende job als eerste inspecteur plots een half jaar langer actief moest uitvoeren, terwijl zij het vooruitzicht had op NAVAP. Volgens verzoekster kan niet worden ontkend dat het langer actief moeten uitoefenen van deze fysiek en mentaal belastende job in die context haar benadeelt. Het maanden langer actief moeten uitoefenen van haar functie brengt zowel fysiek als mentaal een bijkomende belasting mee voor verzoekster die zij niet zou hebben ondervonden, mocht de bestreden beslissing niet zijn genomen. Deze belasting is des te groter daar verzoekster 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. Verzoekster meent dat zij hieruit een gekwalificeerd moreel belang put, daar de nietigverklaring leidt tot de erkenning van het miskennen van haar statutaire rechten, waardoor zij 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 verzoekster dat zij een belang ontleent aan de erkenning van de fysieke en mentale bijkomende belasting die zij heeft ervaren en die zij niet zou hebben ondervonden mocht de bestreden beslissing niet zijn genomen. Verzoekster 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 zij samen met haar beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld.

In antwoord op de door de verwerende partij opgeworpen exceptie voegt verzoekster in haar memorie van wederantwoord daar nog aan toe dat zij voldeed aan de voorwaarden om NAVAP te verkrijgen vanaf 1 oktober 2023

en dat de verwerende partij dat erkent. Louter stellen, zoals de verwerende partij doet, dat verzoekster geen belang heeft omdat ze van meet af aan kennis kon nemen van een gezaghebbend advies, houdt volgens verzoekster geen steek. Het is niet omdat zij kennis kon nemen van een advies, dat zij het daarmee eens moest zijn. Voorts zet verzoekster uiteen dat de verwerende partij de impact van haar belastende job, met name de zware fysieke en mentale belasting, onderschat en bagatelliseert. Het vooruitzicht op een eindeloopbaan plots met zes maanden verlengd zien, heeft een niet te onderschatten mentale impact. Het opnemen van enkele extra verlofdagen, kan de foute anticipatieve toepassing van het NAVAP-stelsel niet compenseren. Volgens verzoekster verwijst de verwerende partij tevergeefs naar haar ziekteperiode, de mondelinge gesprekken over een viervijfdestelsel en het opnemen van bijkomende verlofdagen, maar slaagt zij er niet in aan te tonen op welke manier deze elementen zouden tegemoetkomen aan de bijkomende belasting van het zes maanden langer fysiek actief blijven. Dat verzoekster haar NAVAP niet kan uitoefenen vanaf 1 oktober 2023, is louter het gevolg van de bestreden beslissing. Verzoekster benadrukt dat zij wel degelijk over het vereiste belang beschikt. De bestreden beslissing raakt rechtstreeks haar individuele statutaire belangen en berokkent haar een nadeel door haar deze rechten niet vanaf 1 oktober 2023 toe te kennen. Zelfs indien verzoekster op een later tijdstip de statutaire voordelen van de NAVAP verkrijgt, behoudt zij, ingevolge de door haar geleden schade en de vordering tot schadevergoeding tot herstel, het rechtens vereiste belang.

In de laatste memorie gaat verzoekster niet meer in op de exceptie van gebrek aan belang.

Beoordeling

22. 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).

23. Verzoekster verliest niet noodzakelijk haar belang bij de nietigverklaring omdat zij, 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 verzoekster blijkt niet dat zij haar belang heeft beperkt tot de mogelijkheid om door middel van een vernietiging van de bestreden beslissing, te bekomen dat zij alsnog met ingang van 1 oktober 2023 van NAVAP zou genieten. De enkele omstandigheid dat de inwilliging van het voorliggende beroep verzoekster niet het voordeel kan opleveren dat zij 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 verzoekster haar functie heeft moeten vervullen en dat zij de nadelige gevolgen ervan heeft moeten ondergaan. De uitwerking die de bestreden beslissing heeft gehad, heeft verzoekster precies belet om met ingang van 1 oktober 2023 van NAVAP te genieten. Verzoekster 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 verzoekster een voldoende belang, nu de eventuele nietigverklaring van de bestreden beslissing haar kan behoeden voor het morele nadeel, hoe miniem ook, dat zij (nog) lijdt door het tenuitvoergelegd zijn van de bestreden beslissing. Zulks volstaat.

24. Het argument van de verwerende partij dat verzoekster van meet af aan een “gezaghebbend” advies over de NAVAP-regeling kon inkijken, doet niet anders oordelen. De verwerende partij zet immers niet uiteen waarom de

kennis van dit advies tot gevolg zou hebben dat verzoekster geen belang heeft bij het beroep.

25. In de mate dat de verwerende partij opwerpt dat verzoekster geen “onherroepelijke schadelijke gevolgen” inroept, lijkt zij de voorwaarde van de spoedeisend bij een vordering tot schorsing te verwarren met het belang bij het beroep. Om belang te hebben bij een beroep tot nietigverklaring volstaan schadelijke gevolgen zonder meer; deze schadelijke gevolgen moeten niet onherstelbaar zijn (zie ook *supra*, nr. 22).

26. Voorts werpt de verwerende partij op dat verzoekster toch zes maanden later van NAVAP kon genieten, dat de verwerende partij zich engageerde om verzoekster de mogelijkheid te bieden om op vrijdag bij haar kleinkind te zijn, vier vijfde te werken of een andere functie op te nemen, alsook dat zij door langer te werken bijkomende verlofdagen kon genieten.

Dit argument wordt niet bijgevalen. De door de verwerende partij voorgestelde maatregelen – laat staan het toekennen van NAVAP zes maanden later dan 1 oktober 2023 – verhinderen niet dat verzoekster de gevolgen van de bestreden beslissing zowel fysiek als moreel heeft moeten ondergaan. Met verzoekster wordt vastgesteld dat die flankerende maatregelen niet hebben kunnen beletten dat zij pas zes maanden later dan voorzien van NAVAP kon genieten. Ook het gegeven dat verzoekster gedurende een groot deel van de zes maanden dat zij langer heeft moeten werken met ziekteverlof was, ontnemt haar haar belang niet. Het lijkt integendeel juist de bijkomende belasting ingevolge de bestreden beslissing te onderstrepen.

27. Uit wat voorafgaat, volgt dat verzoekster over het rechtens vereiste belang beschikt.

De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het ambtshalve opgeworpen middel

Standpunt van de partijen

28. 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.”

29. De verwerende partij laat het in de laatste memorie “aan de Raad van State om hierover te oordelen”.

Verzoekster sluit zich in de laatste memorie desbetreffend aan bij het auditorsverslag.

Beoordeling

30. De verwerende partij heeft na kennisneming van het auditorsverslag 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 auditorsverslag van dit ambtshalve opgeworpen middel inhoudelijk te reageren en beperkt zich ertoe om het “aan de Raad van State [over te laten] om hierover te oordelen”.

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.

VII. De gevorderde schadevergoeding

Standpunt van de partijen

31. Verzoekster 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.

32. Verzoekster 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. Verzoekster verwijst desbetreffend naar de onwettigheid zoals deze blijkt uit het aangevoerde middel. Wat de benadeling betreft, voert verzoekster aan dat zij door de bestreden beslissing een vaststaand nadeel lijdt bestaande uit de derving van zes maanden NAVAP. Zij was verplicht om gedurende zes maanden langer te werken in een zware en belastende job als eerste inspecteur van politie. Hieruit volgt volgens verzoekster een verlies aan levenskwaliteit dat, hoewel het mathematisch moeilijk te begroten is, effectief en actueel is. Daarom begroot verzoekster de schade *ex aequo et bono* op 5.000 euro. Wat het causaal verband betreft, zet verzoekster uiteen dat zonder tussenkomst van de bestreden beslissing zij aanspraak had kunnen maken op NAVAP vanaf 1 oktober 2023.

In de memorie van wederantwoord voegt verzoekster daaraan toe dat de verwerende partij verwijst naar haar ziekteperiode, maar dat niet valt in te zien waarom een ziekteperiode tot gevolg zou hebben dat zij haar recht op NAVAP zou verliezen. In antwoord op het argument van de verwerende partij dat verzoekster een vordering tot schorsing (bij uiterst dringende noodzakelijkheid) had moeten instellen, repliceert verzoekster dat zij de procedures heeft gevoerd die

zij het meest aangewezen achtte, ook voor de burgerlijke rechtbank, en dat zij niet zomaar heeft afgewacht. Verzoekster 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 verzoekster aan dat met het “financieel voordeel” van het zes maanden langer werken geen rekening mag worden gehouden, daar zij daarvoor heeft gewerkt ingevolge de verderzetting van de arbeidsrelatie. Dat argument is volgens verzoekster bovendien niet pertinent, daar zij zelf had kunnen kiezen om zes maanden langer te werken om pas dan een NAVAP-aanvraag in te dienen, maar dat zij dat doelbewust niet heeft gedaan. De argumenten waarmee de verwerende partij het pas zes maanden later kunnen gebruikmaken van NAVAP minimaliseert, miskennen volgens verzoekster de impact op haar persoonlijke en professionele situatie. Verzoekster wijst erop dat NAVAP een recht is en geen gunst, en dat de alternatieve maatregelen door de verwerende partij voorgesteld, geen adequaat herstel vormen. Die maatregelen beletten immers niet dat zij tot het operationeel korps blijft behoren met bijhorende werkdruk en verplichtingen. Voorts wijst verzoekster op de psychische belasting die voortvloeit uit de bestreden beslissing. Verzoekster oefende een fysiek en mentaal veeleisende functie uit, waaraan werkdruk en stress inherent zijn. Het besef dat zij langer in actieve dienst moest zijn dan behoefde, had een aanzienlijke impact op haar mentale welzijn, die nog werd vergoet door de onzekerheid en de administratieve strijd die zij moest voeren om haar recht erkend te zien. Dat verzoekster zich uiteindelijk ziek heeft moeten melden, is een bijkomende indicatie van die impact. De medische problemen waren al aanwezig, maar zijn verergerd door de stress en onzekerheid ingevolge de bestreden beslissing. Verzoekster wijst ook op de directe gevolgen voor haar privéleven. Zij was van plan een actieve rol op te nemen in de zorg voor en de opvang van haar kleinkind. Ingevolge de bestreden beslissing was dit niet mogelijk, wat leidde tot persoonlijke ontgoocheling en een verstoring van haar gezinsleven en familiale verantwoordelijkheden. De door de verwerende partij voorgestelde compensatie door haar op vrijdag vrijaf te geven, is volgens verzoekster geen gelijkwaardige compensatie. Verzoekster besluit dat de door haar geleden schade dus drievoudig

is: 1) de mentale belasting en stress voortvloeiend uit de onzekerheid en administratieve strijd; 2) de fysieke en psychische impact van de onterecht verlengde beroepsactiviteit in een zware functie; en 3) de verstoring van haar gezinsleven en de onmogelijkheid om de voorziene zorgrol voor haar kleinkind op te nemen. Verzoekster acht een schadevergoeding tot herstel *ex aequo et bono* van 5.000 euro dan ook rechtmatig en proportioneel.

33. De verwerende partij voert in haar memorie van antwoord vooreerst aan dat de vordering tot betaling van een schadevergoeding tot herstel moet worden verworpen, daar de door verzoekster opgeworpen middelen onontvankelijk, minstens ongegrond zijn. Voor zover er sprake zou zijn van een onwettigheid, lijdt verzoekster geen nadeel en heeft zij geen belang. Voorts wijst de verwerende partij erop dat verzoekster ziekteverlof heeft ingediend tot en met maart 2024, zodat zij geen zes maanden langer heeft moeten werken. Daarenboven heeft verzoekster een hogere verloning genoten dan in geval van NAVAP. Mocht de bestreden beslissing onwettig worden bevonden, zal de verwerende partij het verschil tussen het uitbetaalde loon en de vergoeding voor NAVAP terugvorderen. De verwerende partij zet ook uiteen dat verzoekster niet de openstaande wettelijke rechtsmiddelen heeft aangewend, meer bepaald dat zij geen vordering tot schorsing of vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid heeft ingediend, maar louter heeft afgewacht. Tot slot voert de verwerende partij aan dat verzoekster niet aantoont dat een concrete schadebegroting niet mogelijk is.

In de laatste memorie sluit de verwerende partij zich aan bij het auditorsverslag.

Beoordeling

34. Opdat de Raad van State verzoekster een schadevergoeding tot herstel toekent ten laste van de steller van de handeling, dient zij aan te tonen dat zij 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 verzoekster aantoont dat de vastgestelde onwettigheid de rechtstreekse oorzaak is van het door haar 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 verzoekster toe het bewijs te leveren van het vereiste causaal verband tussen eensdeels de vastgestelde onwettigheid en anderdeels het nadeel dat zij 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- 233/1, 7).

A. Betreffende de onwettigheid van de akte

35. 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. 28-30).

B. Betreffende het bestaan van het nadeel

36. Verzoekster voert aan dat zij een nadeel lijdt bestaande uit de derving van zes maanden NAVAP. Zij was verplicht om gedurende zes maanden langer te werken, in een zware en belastende job, als eerste inspecteur van politie. Hieruit volgt volgens verzoekster een verlies aan levenskwaliteit dat, hoewel het mathematisch moeilijk te begroten is, effectief en actueel is.

37. Het door verzoekster 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 verzoekster 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.

38. Verzoekster voert evenwel geen louter moreel nadeel aan. Met verzoekster 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 verzoekster 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 verzoekster aangeeft onder meer inhoudt dat zij meer tijd met gezin en familie kon doorbrengen, alsook dat zij een actieve rol kon opnemen in de zorg voor haar kleinkind, werd verzoekster kort tevoren geconfronteerd met de bestreden beslissing die tot gevolg had dat zij zes maanden langer heeft “moeten” werken. Zoals verzoekster terecht opmerkt, was het beroep doen op het recht op NAVAP een vrije keuze en geen verplichting. Met verzoekster wordt dan ook aangenomen dat zij, 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, 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.

39. De loutere verwijzing door de verwerende partij naar de niet-ontvankelijkheid van het beroep en de niet-ontvankelijkheid en de ongegrondheid van de middelen, doen geen afbreuk aan het bestaan van het nadeel.

40. Ook het argument van de verwerende partij dat verzoekster een afwachtende houding heeft aangenomen en niet de vereiste rechtsmiddelen heeft aangewend, faalt. Uit het administratief dossier blijkt dat verzoekster verschillende, waaronder gerechtelijke, stappen heeft gezet om een tijdige beslissing over NAVAP te bekomen en dat zij, eens geconfronteerd met een laattijdige weigeringsbeslissing, deze heeft aangevochten bij de Raad van State.

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

C. Betreffende het causaal verband

42. Hiervoor werd de bestreden beslissing onwettig bevonden op grond van het ontbreken van de wettelijk vereiste grondslag (zie *supra*, nrs. 28-30). Het nadeel dat verzoekster heeft geleden, vloeit rechtstreeks voort uit de vastgestelde onwettigheid. Zonder de onwettig bevonden bestuurshandeling zou het aangevoerde nadeel zich niet hebben voorgedaan.

43. Het argument van de verwerende partij dat er geen *conditio-sine-qua-non*verband bestaat tussen de onwettigheid en de schade, daar verzoekster geen zes maanden langer heeft moeten werken gelet op haar ziekteverlof, faalt. Nog daargelaten dat uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat verzoekster niet gedurende de volledige zes maanden dat zij langer moest werken met ziekteverlof was, voert verzoekster aan dat haar ziekte net bevestigt dat de stress, onzekerheid en werkdruk ertoe hebben geleid dat zij niet langer in staat was haar functie uit te oefenen. Dit gegeven noch de gegrondheid van het ziekteverlof worden door de verwerende partij tegengesproken. Het ziekteverlof van verzoekster gedurende een gedeelte van de zes maanden dat zij langer moest werken, is dan ook niet van aard om het causaal verband tussen de vastgestelde onwettigheid en het geleden nadeel te doorbreken.

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

D. Betreffende de begroting van het nadeel

45. Verzoekster vordert een schadevergoeding tot herstel die zij *ex aequo et bono* begroot op 5.000 euro. Terecht voert verzoekster 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 verzoekster pas *in extremis* werd

geconfronteerd met de bestreden beslissing waardoor zij haar 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.

46. Het argument van de verwerende partij dat verzoekster net financiële voordelen heeft genoten door zes maanden langer te werken, is geen reden om de gevorderde schadevergoeding tot herstel af te wijzen of te herleiden. Uit verzoeksters verzoekschrift blijkt immers dat het haar er niet om te doen is een financiële schade vergoed te zien. Wat verzoekster als nadeel aanvoert en waarvoor zij 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 haar recht op NAVAP gebruik te willen maken, levert verzoekster net in wat haar inkomen betreft, in ruil voor meer levenskwaliteit. Vanzelfsprekend heeft verzoekster haar 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. Om dezelfde reden kan die vergoeding evenmin doen besluiten dat verzoekster in het geheel geen recht heeft op een schadevergoeding tot herstel.

47. Ook de loutere betwisting door de verwerende partij dat het niet onmogelijk is om de omvang van de schade te bewijzen, doet niet anders oordelen, daar de verwerende partij geenszins aannemelijk maakt hoe verzoekster het door haar specifiek omschreven nadeel *in concreto* op een mathematische wijze zou kunnen begroten.

48. Uit wat voorafgaat, volgt dat aan verzoekster 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 het Politiecollege van de lokale politiezone XXXX van 18 september 2023 in het kader van de aanvraag van verzoekster voor het bekomen van de administratieve status van non activiteit voorafgaand aan de pensionering (NAVAP) op 1 oktober 2023.**
- 2. Aan verzoekster 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 15 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 verzoekster.**
- 4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoekster 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