ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 3 janvier 1964, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 24 avril 1963 relatif à l'octroi d'un pécule de vacances et d'un pécule familial de vacances aux agents de l'administration générale du Royaume", a donné le 22 janvier 1964 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 3e januari 1964 door de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 april 1963 betreffende de toekenning van een vacantiegeld en een gezinsvacantiegeld aan het personeel van 's lands algemeen bestuur", heeft de 22e januari 1964 het volgend advies gegeven :

Une des modifications apportées par le projet à l'arrêté royal du 24 avril 1963 consiste à porter de 3.500 à 4.000 francs le montant du pécule de vacances (article ler du projet). Toutes les autres modifications affectent les dispositions dudit arrêté qui sont relatives au "pécule familial de vacances". Elles tendent à mettre en concordance ces dispositions avec l'article 73quater introduit par la loi du 25 juillet 1962 dans les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

Cette loi a transformé le "pécule familial de vacances" en "allocation familiale de vacances" et a rattaché cette allocation au système général des allocations familiales. Pour établir de manière complète la concordance souhaitée, il s'indiquerait que la matière de l'allocation familiale de vacances pour les agents de l'administration générale du Royaume soit distraite de l'arrêté royal du 24 avril 1963 et introduite dans l'arrêté du Régent du 16 mars 1950 relatif aux allocations familiales allouées au personnel rétribué par l'Etat.

Sans préjudice de cette suggestion, le Conseil d'Etat formule les observations suivantes :

A. Pour que l'intention du Gouvernement soit plus complètement réalisée, il se recommande de modifier l'article ler de l'arrêté royal du 24 avril 1963 : en établissant un texte nouveau, le Gouvernement pourrait rédiger l'article de manière à tenir compte de ce que l'article 73quater cité plus haut prévoit déjà l'octroi par l'Etat d'une "allocation familiale de vacances" à ses agents.

.../...

B. L'article 5, a , de l'arrêté royal du 24 avril 1963 prévoit l'octroi direct par l'Etat d'un "pécule familial de vacances" dans les cas où, par l'effet de la combinaison des articles 73quater et 101, alinéa 3, 2° et 3°, des lois coordonnées, une "allocation familiale de vacances" doit être payée par l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés.

Il n'a cependant jamais été dans les intentions du Gouvernement d'accorder à la fois ce pécule et cette allocation. Le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique a, pour éviter semblable cumul, fait savoir à ses collègues, par une circulaire du 23 juillet 1963, que "le point a) de l'article 5 de l'arrêté royal du 24 avril 1963 ... doit être considéré comme retiré". C'est ce que signale la note destinée au Conseil des Ministres qui est annexée au projet d'arrêté royal soumis au Conseil d'Etat. La note ajoute que le projet tend à"régulariser" par une disposition réglementaire l'interdiction du cumul. Tel est l'objet de l'article 2 du projet. Cet article a un effet rétroactif : il dispose non que l'article 5, a) de l'arrêté du 24 avril 1963 est "abrogé", mais qu'il est "rapporté". Les fonctionnaires compétents précisent que, dans l'intention du Gouvernement, l'article 2 du projet rapporte l'article 5, a) de l'arrêté avec effet rétroactif à la date d'entrée en vigueur de cette dernière disposition.

I.

Il ne semble pas que les dispositions légales et réglementaires actuellement en vigueur permettent le cumul du "pécule familial de vacances" accordé par l'article 5, a , de l'arrêté royal du 24 avril 1963 et de l' "allocation familiale de vacances" prévue par l'article 73quater des lois coordonnées. En effet, l'article 60 de ces lois énonce

.../...

que, sous réserve des exceptions qu'il énumère, "Ne bénéficient pas ... des dispositions de la présente loi, les enfants en faveur desquels les allocations familiales sont dues en vertu d'autres dispositions légales ou réglementaires ... ". Cet article tend à empêcher de manière générale le cumul d'allocations familiales au profit des mêmes enfants. L'article 73quater donne le caractère d' "allocation familiale" au complément ajouté en raison des charges de famille au pécule de vacances, même quand il s'agit d'agents de l'administration générale du Royaume. Dès lors, l'article 60 des lois coordonnées a pour effet que les enfants en faveur desquels un pécule familial de vacances est dû par l'Etat sur base de l'article 5, a , de l'arrêté royal du 24 avril 1963 ne pouvaient pas bénéficier de l'article 73quater des lois coordonnées.

Il appert des considérations qui précèdent que le cumul des avantages dont il s'agit étant déjà interdit par l'article 60 des lois coordonnées, l'effet rétroactif donné à l'article 2 du projet est sans portée juridique.

II.

Au cas où les dispositions actuellement en vigueur devraient, au contraire, être interprétées comme permettant le cumul de l'"allocation familiale de vacances" prévue par l'article 73quater des lois coordonnées et le "pécule familial de vacances" accordé par l'article 5, a , de l'arrêté royal du 24 avril 1963, les intéressés auraient acquis, pour l'année 1963, un droit à l'un et à l'autre de ces avantages. Dans cette hypothèse, la rétroactivité donnée à l'article 2 du projet serait illicite. La circulaire du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique du 23 juillet 1963 n'a pu certes restreindre le bénéfice des

.../...

dispositions légales et réglementaires applicables à cette date. Le Roi lui-même ne peut donner effet rétroactif à une disposition réglementaire lorsque cet effet rétroactif porte atteinte à un droit acquis.

En conclusion des considérations qui précèdent, il y a lieu de supprimer le caractère rétroactif de l'article 2 du projet.

Le Conseil d'Etat propose, pour le dispositif de l'arrêté, le texte ci-après :

Article ler (article 3 du projet).

Dans l'intitulé et dans les articles 6 et 7 de l'arrêté royal du 24 avril 1963, les mots "pécule familial de vacances" sont remplacés par les mots "allocation familiale de vacances".

Article 2 (article proposé par le Conseil d'Etat).

L'article ler du même arrêté est remplacé par la disposition suivante :

"Les agents de l'administration générale du Royaume bénéficient chaque année d'un pécule de vacances, indépendamment de l'allocation familiale de vacances prévue par l'article 73quater des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés"

Article 3 (article ler du projet).

A l'article 3 du même arrêté, le montant de 3.500 francs est remplacé par le montant de 4.000 francs.

Article 4 (article 2 du projet).

L'article 5 du même arrêté est remplacé par la disposition suivante :

"L'allocation familiale de vacances est calculée selon les règles établies par l'article 2.

Il est tenu compte des enfants pour lesquels des allocations familiales ont été octroyées à l'agent par application de l'arrêté du Régent du 16 mars 1950 relatif aux allocations familiales allouées au personnel rétribué par l'Etat.

Il est également tenu compte des enfants pour lesquels des majorations de pension d'invalidité ont été accordées à l'agent ou à un tiers par application de l'article 33 des lois sur les pensions militaires coordonnées le 11 août 1923, même si les allocations familiales octroyées par l'arrêté du Régent du 16 mars 1950 ne sont pas dues pour ces enfants. Dans le cas prévu au présent alinéa, l'enfant n'est pris en considération que s'il fait partie du même ménage que l'agent. Cette condition n'est, toutefois, pas requise lorsque l'agent est l'auteur survivant d'un orphelin ou le nouveau conjoint de cet auteur".

Article 5 (article 4 du projet).

Le présent arrêté produit ses effets le 1er janvier 1964.

.../...

Article 6 (article 5 du projet).

Nos Ministres sont chargés, chacun en ce qui les concerne, de l'exécution du présent arrêté.

\+

\+ +

La date de l'accord du Ministre des Finances n'est pas mentionnée au préambule du projet. Le Conseil d'Etat rappelle qu'un projet ne peut être soumis à son avis qu'après l'accomplissement de toutes les autres formalités requises.

Een van de wijzigingen die het ontwerp (artikel 1) in het koninklijk besluit van 24 april 1963 aanbrengt, is dat het bedrag van het vakantiegeld van 3.500 frank op 4.000 frank wordt gebracht. Alle overige wijzigingen slaan op hetgeen dat besluit bepaalt over het "gezinsvakantiegeld", om het in overeenstemming te brengen met artikel 73quater, dat door de wet van 25 juli 1962 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders.

Die wet heeft het "gezinsvakantiegeld" veranderd in "gezinsvakantiebijslag" en deze gekoppeld aan de algemene kinderbijslagregeling. Om tot algehele overeenstemming te komen, zou de regeling inzake gezinsvakantiebijslag voor het personeel van 's lands algemeen bestuur uit het koninklijk besluit van 24 april 1963 moeten worden gelicht en ingevoegd in het besluit van de Regent van 16 maart 1950 betreffende de kinderbijslagen toegekend aan het door de Staat bezoldigd personeel.

Afgezien van deze wenk merkt de Raad van State het volgende op :

A. Opdat de bedoeling van de Regering nog beter tot haar recht komt, is het geraden artikel 1 van het koninklijk besluit van 24 april 1963 te wijzigen. In een nieuw te redigeren artikel zou de Regering er kunnen van uitgaan dat het hiervoren aangehaalde artikel 73quater reeds bepaalt, dat de Staat "gezinsvakantiebijslag" aan zijn personeel toekent.

B. Volgens artikel 5, a, van het koninklijk besluit van 24 april 1963 kent de Staat rechtstreeks "gezinsvakantiegeld" toe in de gevallen dat, als gevolg van de combinati

.../...

van de artikelen 73quater en 101, derde lid, 2° en 3°, van de gecoördineerde wetten, "gezinsvakantiebijslag" moet worden betaald door de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers.

Nooit echter is de bedoeling van de Regering geweest, dat gezinsvakantiegeld en die gezinsvakantiebijslag samen toe te kennen. Ten einde die cumulatie te voorkomen, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt, in een omzendbrief van 23 juli 1963 aan zijn collega's bericht, dat "punt a) van artikel 5 van het koninklijk besluit van 24 april 1963 ... als ingetrokken moet worden beschouwd". Hierop wordt gewezen in de nota voor de Ministerraad, die bij het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp-koninklijk besluit is gevoegd. De nota zegt nog, dat het ontwerp het cumulatieverbod door een verordeningsbepaling wenst te "regelen". Daartoe strekt artikel 2 van het ontwerp. Dat artikel heeft terugwerkende kracht : het bepaalt niet dat artikel 5, a) van het besluit van 24 april 1963 wordt "opgeheven", maar dat het wordt "ingetrokken". De gemachtigde ambtenaren hebben dit toegelicht met de verklaring dat, volgens de bedoeling van de Regering, artikel 2 van het ontwerp artikel 5, a) van het besluit intrekt met terugwerking tot de dag waarop die bepaling in werking is getreden.

I.

Krachtens de thans geldende wets- en verordeningsbepalingen lijkt het niet toegestaan het "gezinsvakantiegeld", toegekend door artikel 5, a, van het koninklijk besluit van 24 april 1963, te cumuleren met de "gezinsvakantiebijslag", bepaald in artikel 73quater van de gecoördineerde wetten. Artikel 60 van die wetten bepaalt immers, onder voorbehoud van de uitzonderingen welke het noemt :

.../...

"Genieten evenmin de bij de bepalingen van deze wet voorziene voordelen, de kinderen ten gunste van dewelke gezinsvergoedingen verschuldigd zijn krachtens andere wettelijke of reglementaire bepalingen ...". Dit artikel beoelt cumulatie van kinderbijslag ten behoeve van dezelfde kinderen in het algemeen te verhinderen. Artikel 73quater verleent het karakter van "kinderbijslag" aan de bijslag die wegens gezinslasten aan het vakantiegeld wordt toegevoegd, zelfs wanneer het gaat om het personeel van 's lands algemeen bestuur. Artikel 60 van de gecoördineerde wetten heeft dan ook tot gevolg, dat kinderen voor wie de Staat gezinsvakantiegeld verschuldigd is op grond van artikel 5, a , van het koninklijk besluit van 24 april 1963, niet in aanmerking kunnen komen voor artikel 73quater van de gecoördineerde wetten.

Uit dit alles volgt, dat de cumulatie van die voordelen reeds verboden is door artikel 60 van de gecoördineerde wetten; terugwerking van artikel 2 van het ontwerp heeft juridisch dus geen betekenis.

II.

Ingeval de thans geldende bepalingen echter zo moeten worden verstaan, dat de "gezinsvakantiebijslag" van artikel 73quater van de gecoördineerde wetten mag worden gecumuleerd met het "gezinsvakantiegeld" van artikel 5, a , van het koninklijk besluit van 24 april 1963, zouden de betrokkenen,voor het jaar 1963, een recht verkregen hebben op die beide voordelen. In die veronderstelling zou de aan artikel 2 van het ontwerp verleende terugwerking onwettig zijn. De omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt van 23 juli 1963 heeft het voordeel van de op die dag geldende wets- en verordeningsbepalingen stellig niet kunnen beperken. De Koning zelf kan een verordeningsbepaling niet doen terugwerken wanneer die terugwerking aan een verkregen recht afbreuk doet.

.../...

De conclusie van dit alles is, dat artikel 2 van het ontwerp niet mag terugwerken.

De Raad van State stelt voor, de artikelen van het ontwerp als volgt te lezen :

Artikel 1 (artikel 3 van het ontwerp).

In het opschrift en in de artikelen 6 en 7 van het koninklijk besluit van 24 april 1963 wordt het woord "gezinsvacantiegeld" vervangen door het woord "gezinsvakantiebijslag".

Artikel 2 (door de Raad van State voorgesteld artikel).

Artikel 1 van hetzelfde besluit wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Het personeel van 's lands algemeen bestuur ontvangt ieder jaar een vakantiegeld, afgezien van de gezinsvakantiebijslag bedoeld in artikel 73quater van de gecoördineerde wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders".

Artikel 3 (artikel 1 van het ontwerp).

In artikel 3 van hetzelfde besluit wordt het bedrag van 3.500 frank vervangen door 4.000 frank.

Artikel 4 (artikel 2 van het ontwerp).

Artikel 5 van hetzelfde besluit wordt door de volgende bepaling vervangen :

"De gezinsvakantiebijslag wordt berekend volgens de regels bepaald in artikel 2.

.../...

Er wordt rekening gehouden met de kinderen voor wie aan het personeelslid kinderbijslag is toegestaan krachtens het besluit van de Regent van 16 maart 1950 betreffende de kinderbijslagen toegekend aan het door de Staat bezoldigd personeel.

Ook wordt rekening gehouden met de kinderen voor wie aan het personeelslid of aan een derde, toeslagen op invaliditeitspensioen zijn verleend krachtens artikel 33 van de op 11 augustus 1923 gecoördineerde wetten op de militaire pensioenen, zelfs indien de bij het besluit van de Regent van 16 maart 1950 toegekende kinderbijslag voor die kinderen niet verschuldigd is. In het in dit lid bepaalde geval komt het kind slechts in aanmerking wanneer het deel uitmaakt van hetzelfde huishouden als het personeelslid. Die eis geldt echter niet wanneer het personeelslid de overlevende ouder van een wees of de nieuwe echtgenoot van die ouder is".

Artikel 5 (artikel 4 van het ontwerp).

Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1964.

Artikel 6 (artikel 5 van het ontwerp).

Onze Ministers zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit".

\+

\+ \+

De datum van het akkoord van de Minister van Financiën is in de aanhef van het ontwerp niet vermeld. De Raad van State moge erop wijzen, dat een ontwerp hem eerst voor advies mag worden voorgelegd nadat alle overige voorgeschreven formaliteiten vervuld zijn.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,
de Heren : eerste voorzitter,

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, raadsheren van State,

F. DUCHENE, assesseurs de la section de législation,
Ch.VAN REEPINGHEN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

G. DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SUETENS.
Le rapport a été présenté par M. Ch. HUBERLANT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SUETENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. HUBERLANT, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUETENS.