

Chambre des Représentants

SESSION 1983-1984

25 AVRIL 1984

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 8 février 1974 modifiant l'arrêté royal du 15 avril 1958, modifié par l'arrêté royal du 10 mars 1965, portant statut pécuniaire du personnel enseignant, scientifique et assimilé du Ministère de l'Instruction publique

(Déposée par MM. Moors et Swaelen)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 8 février 1974 est issue d'une initiative parlementaire prise notamment par M. F. De Bondt.

On peut lire ce qui suit dans les développements de la proposition de loi en question :

« Pendant des années, les arrêtés royaux des 15 avril 1958 et 10 mars 1965 n'ont pas été appliqués. La Commission des cumuls n'a jamais pris de décision pour les divers cas à résoudre.

Mais soudain, en 1970, un grand nombre de professeurs de l'enseignement de l'Etat et de l'enseignement subventionné ont été avertis par les Services du Département de l'Education nationale et de la Culture qu'en application des arrêtés royaux précités, leur rétribution était ramenée au traitement de début et qu'ils avaient à rembourser l'excédent perçu, avec une rétroactivité de cinq ans. » (Doc. Sénat n° 150, 1971-1972).

Le rapport relatif à cette proposition de loi, fait par Mme De Backer-Van Ocken à l'issue d'un long débat, précise notamment ce qui suit :

« Depuis plusieurs années, il règne un certain malaise parmi les enseignants, par suite de l'obligation imposée à nombre d'entre eux, en conséquence du déclassement rétroactif de leur fonction principale en fonction accessoire, de rembourser des excédents de traitement déjà perçus. Il

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1983-1984

25 APRIL 1984

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de wet van 8 februari 1974, tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 april 1958, gewijzigd door het koninklijk besluit van 10 maart 1965, houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Openbaar Onderwijs

(Ingediend door de heren Moors en Swaelen)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De wet van 8 februari 1974 is gegroeid uit het parlementaire initiatief o.m. van de heer F. De Bondt.

In de toelichting van het desbetreffende wetsvoorstel lezen wij :

« De koninklijke besluiten van 15 april 1958 en 10 maart 1965 werden gedurende jaren niet toegepast. De commissie over de cumul besliste nooit over de diverse gevallen die een oplossing vergden.

In 1970 werden plots tal van leraren van het Rijks- en van het gesubsidieerd onderwijs ervan verwittigd dat zij in toepassing van bovengenoemde koninklijke besluiten terug werden gebracht tot de aanvangswedde en dat met vijf jaar terugwerkende kracht het verschil in wedde werd teruggevorderd. » (Stuk Senaat, n° 150, 1971-1972).

Dit voorstel werd langdurig besproken en in het verslag uitgebracht door Mevrouw De Backer-Van Ocken, staat onder meer het volgende :

« Sedert jaren heerst er een malaise in het lerarencorps naar aanleiding van een reeks terugvorderingen van teveel ontvangen wedden uit oorzaak van het retroactief declassen van het hoofdamt tot bijamt. Het gaat hier over leraars die buiten het onderwijs ook nog werkzaam zijn als

s'agit de professeurs qui, à part leur tâche d'enseignants, exercent d'autres activités encore comme auteurs de livres ou d'articles, comme peintres, sculpteurs, musiciens ou chefs d'orchestre, moniteurs de sport ou kinésistes, architectes, conseillers techniques ou dirigeants de bureaux d'étude. » (Doc. Sénat n° 369, 1972-1973).

Il ressort clairement de ce rapport, qui donne un aperçu de toutes les initiatives parlementaires et de tous les projets d'arrêtés royaux relatifs au statut pécuniaire du personnel enseignant, que le cumul est autorisé moyennant le respect de certaines normes (cf. le rapport précité, p. 3), que la loi ne doit s'appliquer que pour l'avenir (notamment à cause de l'incidence financière qu'aurait le paiement d'arriérés de traitement aux professeurs dont la fonction aurait été considérée indûment comme accessoire) et que le législateur souhaitait arrêter des règles définitives pour le passé. Il s'est avéré qu'une loi était indispensable pour permettre au Ministre des Finances de transiger ou de renoncer au recouvrement de créances (cf. le rapport précité, p. 6).

Il ne serait procédé à la récupération des sommes versées indûment que dans le cas de fraude manifeste. Toutefois, les intéressés qui n'auraient pas signé de déclarations non sincères bénéficieraient d'une amnistie (cf. le rapport précité, p. 9).

Par suite de l'application peu judicieuse et extensive de ses dispositions, la loi du 8 février 1974, qui aurait dû mettre un terme à toutes les contestations, a eu des conséquences que le législateur n'a pas voulues. L'objectif principal qui était de régler rapidement et définitivement les problèmes du passé et d'assurer la sécurité juridique pour l'avenir, n'a jamais été atteint. La confusion quant à la réglementation à appliquer est plus grande que jamais, avec toutes les conséquences néfastes qui en découlent pour le corps enseignant. La Commission prévue par la loi de 1974 a été créée par l'arrêté royal du 12 octobre 1976.

La loi dispose par ailleurs qu'elle n'a d'effet rétroactif au 1^{er} mai 1958 que pour la prise en considération éventuelle de services accomplis avant le 1^{er} janvier 1974.

Cette rétroactivité se limite donc à des cas très exceptionnels et ne concerne que la prise en considération de l'ancienneté pécuniaire des professeurs qui étaient rémunérés pour une fonction accessoire avant le 1^{er} janvier 1974.

Les professeurs qui n'exerçaient plus de profession indépendante après le 1^{er} janvier 1974 ne devraient pas s'adresser à la Commission visée ci-dessus.

Pourtant, cette Commission a demandé à des professeurs qui ne se trouvaient pas dans cette situation mais qui avaient introduit une requête auprès d'elle de fournir, en vue d'une enquête, des données antérieures à la date d'entrée en vigueur de la loi, soit le 1^{er} janvier 1974.

La plupart des professeurs ont répondu à cette demande en toute bonne foi, sans se douter qu'une décision ministérielle, basée sur l'avis de la Commission, allait réduire leur fonction principale en une fonction accessoire pour une période dépassant largement les limites fixées par la loi.

L'administration a d'autre part élargi la notion de « déclaration non sincère » à un point tel que celle-ci s'applique désormais à des cas que le législateur ne visait aucunement.

Compte tenu des extensions répétées de la portée des dispositions légales et de la méconnaissance du but poursuivi par le législateur, il s'impose de clarifier les objectifs initiaux de la loi du 8 février 1974 et de remédier ainsi à l'insécurité juridique croissante par le vote d'une loi interprétative.

schrijvers van boeken en bijdragen, sportmonitors en kinésisten, als architecten, technische raadgevers en leiders in studiebureaus. » (Struk Senaat, n° 369, 1972-1973).

Uit dit verslag dat een overzicht geeft van alle parlementaire initiatieven en ontwerpen van koninklijke besluiten in verband met de bezoldigingsregeling van het onderwijzend personeel, blijkt duidelijk dat cumul toegelaten is binnen bepaalde normen (zie voornoemd verslag, blz. 3), dat de wet voor de toekomst zal gelden (mede omwille van de financiële terugslag, indien men achterstallige wedden zou moeten betalen aan leraars, die ten onrechte in bijambt zouden zijn gesteld) en dat de wetgever een definitieve regeling voor het verleden wenste in te voeren. Een wet bleek noodzakelijk om de Minister van Financiën toe te laten tot dading over te gaan of te verzaken aan de invorderingsrechten (zie voornoemd verslag, blz. 6).

Alleen in geval van onweerlegbare fraude zouden de terugvorderingen gehandhaafd blijven, doch in gevallen waarin de betrokkenen geen onoprechte verklaringen onderkend hadden, zou amnestie worden verleend (zie voornoemd verslag, blz. 9).

De wet van 8 februari 1974, die een eindpunt had moeten zijn voor alle betwistingen, heeft, ten gevolge van een verkeerde en extensieve toepassing van haar bepalingen, geleid tot gevolgen, die door de wetgever niet zijn gewild. Het hoofddoel, met name een vlugge en afdoende regeling voor het verleden en rechtszekerheid voor de toekomst te brengen, werd niet bereikt. De verwarring betreffende de toepasselijke regeling is groter dan ooit tevoren, met alle nefaste gevolgen, die daaruit voor het leraarsambt voortvloeien. De bij de wet van 1974 in uitzicht gestelde commissie is tot stand gekomen bij het koninklijk besluit van 12 oktober 1976.

Verder bepaalt de wet dat zij alléén voor de eventuele in aanmerkingneming van diensten van vóór 1 januari 1974 terugwerkende kracht heeft tot 1 mei 1958.

Die terugwerking is dus zeer uitzonderlijk en doelt enkel op de in aanmerkingneming van de weddeanciënniteit van die leraars die vóór 1 januari 1974 in bijambt bezoldigd worden.

De leraars die na 1 januari 1974 geen zelfstandig beroep meer uitoefenden dienden zich niet tot de commissie te wenden.

Nochtans heeft de commissie waarvan hoger sprake aan leraars, die zich niet in deze omstandigheden bevonden, en die bij haar een verzoek hebben ingediend, gevraagd dat zij voor een onderzoek van hun toestand gegevens zouden verschaffen, dagtekenend van vóór de datum waarop de wet van kracht is geworden, d.w.z. 1 januari 1974.

Te goeder trouw zijn de meeste leraars daarop ingegaan met het gevolg dat zij bij een ministeriële beslissing, steunend op het advies van de Commissie, hun hoofdamt tot bijambt hebben zien terugbrengen voor een periode die de door de wet bepaalde perken in grote mate te buiten gaat.

Ook het begrip « onoprechte verklaringen » wordt door de administratie dermate uitgebreid dat het toepasselijk gemaakt wordt op gevallen die door de wetgever geenszins zijn bedoeld.

De veelvuldige en herhaalde uitbreidingen van de draagwijdte van de wettelijke bepalingen, alsmede de miskennis van het door de wetgever beoogde doel, maakt het, met het oog op de steeds groter wordende rechtsonzekerheid, noodzakelijk door een interpretatieve wet de oorspronkelijke doelstellingen van de wet van 8 februari 1974 te verduidelijken.

La loi du 8 février 1974 permet à un professeur d'exercer désormais simultanément une profession indépendante comportant une activité professionnelle qui exige au moins 60 % des prestations hebdomadaires fournies par celui qui exerce la même activité de manière exclusive.

Dès lors, les professeurs ayant cumulé avant le 1^{er} janvier 1974 n'auraient pas dû être inquiétés, puisque le législateur a voulu mettre fin définitivement à une situation incertaine qui a été examinée pendant des années aux niveaux ministériel et parlementaire et que les dispositions légales en la matière constituent un compromis entre les diverses solutions proposées.

Par « rémunérations excédentaires » perçues avant le 1^{er} janvier 1974, le législateur entendait les rémunérations dont le Ministre de l'Education nationale avait annoncé la récupération à l'intéressé en invoquant l'existence d'une fraude manifeste consistant dans le fait d'avoir signé volontairement des déclarations non sincères en réponse à des questions claires et précises qui lui avaient été posées en 1970 au plus tard sur ses activités en dehors de l'enseignement.

Le simple défaut de renseignements ou de déclarations ne suffit dès lors pas à justifier la récupération de rémunérations excédentaires. La réglementation en vigueur à l'époque manquait d'ailleurs de clarté et n'a pas été appliquée ou ne l'a été qu'imparfaitement par le Ministère de l'Education nationale et par certains établissements d'enseignement.

Commentaire des articles

L'article 1 de la présente proposition de loi qui complète le littera b) de l'article 5 de l'arrêté royal du 15 avril 1958, vise à éviter qu'à la suite de l'application des dispositions du littera c) du même article, une fonction dans l'enseignement puisse être considérée comme une fonction accessoire alors qu'elle est une fonction principale en vertu du littera b).

L'article 2 vise à définir clairement la procédure de demande et à mieux protéger les droits de l'intéressé dans le cadre de l'avis émis par la commission. En outre, les avis et la décision ministérielle doivent être dûment motivés.

L'article 3 permet l'application des dispositions de la loi du 8 février 1974 pour l'ensemble de la carrière du membre du personnel en ce qui concerne l'ancienneté pécuniaire pouvant être prise en considération au 1^{er} janvier 1974 ainsi qu'en ce qui concerne la détermination des services admissibles pour le calcul de la pension.

L'article 4 vise à limiter le montant récupérable au montant perçu par l'intéressé du chef de son activité indépendante pendant la période pour laquelle de fausses déclarations ont été retenues.

L'article 5 prévoit que la loi rétroagit au jour de l'entrée en vigueur de la loi du 8 février 1974 et fixe un délai de révision de six mois pour toutes les décisions qui s'avèrent contraires à la loi.

De wet van 8 februari 1974 laat toe dat in de toekomst een leraar tevens een zelfstandig beroep zou uitoefenen, waarin een beroepsactiviteit wordt ontwikkeld, die minder dan 60 % vereist van de wekelijkse arbeidsprestaties, verstrekt door iemand die dezelfde activiteit uitsluitend uitoefent.

Daardoor zouden de leraars die vóór 1 januari 1974 hadden gecumuleerd niet verontrust worden, want de wetgever wilde aldus een definitief einde maken aan een onzekere toestand, die jarenlang op ministerieel en parlementair vlak was onderzocht en de wettelijke bepalingen terzake maken een compromis uit van verschillende voorgestelde oplossingen.

Met onverschuldigde bezoldigingen die vóór 1 januari 1974 werden uitbetaald heeft de wetgever die bezoldigingen bedoeld waarvan de terugvordering was medegedeeld aan de betrokkene door de Minister van Nationale Opvoeding, met als bezwarend element dat echte fraude was gepleegd, dit wil zeggen wanneer de betrokkene met opzet onjuiste verklaringen had ondertekend op hem in 1970 of daarna precies gestelde en duidelijk te begrijpen vragen betreffende zijn activiteiten buiten het onderwijs.

Het eenvoudig ontbreken van inlichtingen of verklaringen is daartoe niet voldoende. De toenmalige reglementering was immers onduidelijk en werd niet of gebrekkig toegepast door het Ministerie van Nationale Opvoeding en door bepaalde onderwijsinrichtingen.

Commentaar bij de artikelen

Het wetsvoorstel beoogt in *artikel 1*, door de aanvulling van littera b) van artikel 5 van het koninklijk besluit van 15 april 1958, te voorkomen dat een onderwijsfunctie, door de toepassing van de bepalingen van littera c) van hetzelfde koninklijk besluit, toch als een bijbetrekking zou kunnen worden beschouwd, dan wanneer deze onderwijsfunctie op grond van littera b) een hoofdfunctie is.

Het wetsvoorstel beoogt in *artikel 2* de aanvraagprocedure duidelijk te stellen en de rechten van de betrokkene beter te beschermen bij het door de commissie uitgebrachte advies. Tevens dienen de adviezen en de ministeriële beslissing uitvoerig gemotiveerd te zijn.

Door *artikel 3* wordt de toepassing van de bepalingen van de wet van 8 februari 1974 over de volledige loopbaan van het personeelslid mogelijk gemaakt wat de wedde-ancienniteit betreft die op 1 januari 1974 in aanmerking mag worden genomen alsook voor de anciënniteitsbepaling van de pensioenloopbaan.

Artikel 4 beoogt het terugvorderbaar bedrag te beperken tot maximum het bedrag dat de betrokkene verdiend heeft uit zijn zelfstandige activiteit gedurende de periode dat onoprechte verklaringen werden weerhouden.

Artikel 5 bepaalt dat de wet terugwerkende kracht heeft tot op de dag van de inwerkingtreding van de wet van 8 februari 1974 en voorziet een herzieningstermijn van zes maanden voor alle beslissingen, waarvan blijkt dat zij in strijd met de wet werden genomen.

C. MOORS
F. SWAELEN

PROPOSITION DE LOI

Article 1

L'article 1 de la loi du 8 février 1974 modifiant l'arrêté royal du 15 avril 1958, modifié par l'arrêté royal du 10 mars 1965, portant statut pécuniaire du personnel enseignant, scientifique et assimilé du Ministère de l'Instruction publique est complété comme suit :

« L'application de la présente disposition exclut l'application du littera c) du présent article. »

Art. 2

A l'article 2 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1^o le premier alinéa est complété comme suit :

« Le membre du personnel qui n'introduit pas une telle demande est rémunéré automatiquement pour une fonction accessoire »;

2^o le deuxième alinéa est complété comme suit :

« La commission établit un projet d'avis motivé de manière circonstanciée et le soumet à l'intéressé; dans les trente jours de la réception de cet avis, celui-ci peut introduire une réclamation auprès de la commission précitée. Le Ministre prend une décision motivée sur la base de l'avis final de la commission et de la réclamation éventuelle »;

3^o le troisième alinéa est complété comme suit :

« Les avis portent uniquement sur des activités que le membre du personnel a exercées en tant qu'indépendant après le 1^{er} janvier 1974, sauf dans le cas visé à l'article 5, deuxième alinéa, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 de la présente loi ».

Art. 3

L'article 5, deuxième alinéa, de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« Pour autant que tel soit l'objet de la demande de l'intéressé, la loi rétroagit au 1^{er} mai 1958 de manière à rétablir l'ancienneté pécuniaire complète du membre du personnel qui a exercé une activité indépendante avant le 1^{er} janvier 1974.

Pour la détermination de l'ancienneté requise pour l'établissement du droit à la pension, la loi rétroagit au-delà du 1^{er} mai 1958, plus précisément à la date à laquelle le membre du personnel qui exerçait une activité indépendante avant le 1^{er} janvier 1974 a également exercé une activité indépendante pour la première fois. »

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Artikel 1 van de wet van 8 februari 1974 tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 april 1958, gewijzigd door het koninklijk besluit van 10 maart 1965 houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Onderwijs, wordt als volgt aangevuld :

« De toepassing van deze bepaling sluit de toepassing uit van littera c) van dit artikel. »

Art. 2

In artikel 2 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1^o het eerste lid wordt aangevuld als volgt :

« Het niet indienen van zodanige aanvraag betekent automatisch een bezoldiging in bijambt »;

2^o het tweede lid wordt aangevuld als volgt :

« De Commissie stelt een omstandig gemotiveerd ontwerp-advies op dat aan de betrokkene voorgelegd wordt; deze kan binnen de dertig dagen na ontvangst een bezwaarschrift indienen bij voormelde commissie. De Minister neemt een gemotiveerde beslissing op basis van het eindadvies van de commissie en het eventueel ingediende bezwaarschrift »;

3^o het derde lid wordt aangevuld als volgt :

« De adviezen hebben slechts betrekking op activiteiten als zelfstandige, uitgeoefend door het personeelslid na 1 januari 1974, behalve in het geval van artikel 5, tweede lid, zoals het werd vervangen door artikel 2 van deze wet ».

Art. 3

Artikel 5, tweede lid, van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Voor zover de aanvraag van de betrokkene hiertoe strekt, heeft de wet, met het oog op het terugkrijgen van de volledige weddeanciënniteit voor het personeelslid, dat vóór 1 januari 1974 een zelfstandige activiteit uitoefende, terugwerkende kracht tot 1 mei 1958.

Voor het bepalen van de anciënniteit vereist voor het vaststellen van het recht op pensioen, heeft zij terugwerkende kracht tot vóór 1 mei 1958, en meer bepaald tot op de datum dat het personeelslid dat vóór 1 januari 1974 een zelfstandige activiteit uitoefende, tevens voor het eerst een zelfstandige activiteit uitoefende. »

Art. 4

L'article 6 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« Les rémunérations excédentaires versées avant l'entrée en vigueur de la présente loi ne donneront lieu à récupération que dans les cas où l'intéressé a manifestement signé de fausses déclarations après le 28 mai 1974 et a encore déclaré expressément ne pas exercer de profession accessoire indépendante sur les formulaires qui lui ont été présentés après cette date.

S'il n'est procédé à aucune récupération, ni les traitements ni la pension ne pourront faire l'objet d'une réduction quelconque.

Le montant récupérable est égal à la différence entre le montant perçu du chef de la fonction principale et celui qui serait payé du chef de la fonction accessoire, pour la période pour laquelle de fausses déclarations ont été retenues.

Le montant maximum de la récupération ne peut toutefois jamais être supérieur aux revenus nets imposables provenant de l'activité indépendante exercée pendant la période pour laquelle de fausses déclarations ont été retenues. »

Art. 7

La présente loi rétroagit au jour de l'entrée en vigueur de la loi du 8 février 1974.

Toutes les décisions qui s'avèrent contraires à la présente loi sont susceptibles de révision à la demande de l'intéressé.

22 mars 1984.

Art. 4

Artikel 6 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« De onverschuldigde bezoldigingen die vóór de inwerkingtreding van deze wet worden uitbetaald zullen alleen teruggevorderd worden in het geval dat de betrokkene op ondubbelzinnige wijze valse verklaringen ondertekende na 28 mei 1974 en op de hem, na die datum voorgelegde formulieren, nog uitdrukkelijk verklaarde geen zelfstandig bijberoep uit te oefenen.

Worden er geen terugvorderingen gedaan dan zal noch op het vlak van de wedden noch op dat van het pensioen enige vermindering kunnen toegepast worden.

Het terugvorderbaar bedrag is gelijk aan het verschil tussen het bedrag ontvangen in hoofdamt en het bedrag zoals het betaald zou worden in bijambt, voor de periode waarvoor valse verklaringen werden weerhouden.

Het maximum bedrag van de terugvordering kan evenwel nooit meer bedragen dan de netto-belastbare inkomsten voortkomend uit de zelfstandige activiteit uitgeoefend gedurende de periode waarvoor valse verklaringen werden weerhouden. »

Art. 7

Deze wet heeft terugwerkende kracht tot op de dag van de inwerkingtreding van de wet van 8 februari 1974.

Alle beslissingen waarvan blijkt dat zij in strijd met deze wet werden genomen, zijn op verzoek van de betrokkene voor herziening vatbaar.

22 maart 1984.

C. MOORS
F. SWAELEN