KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 18e oktober 1974 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de wijze waarop de Staat, door bemiddeling van het Nationaal Werk voor Oorlogsinvaliden, voorziet in de kosteloze verzorging van de oorlogsinvaliden en gelijkgestelden, alsmede van de oorlogswezen", heeft de 14e november 1974 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 18 octobre 1974, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les modalités selon lesquelles l'Etat assure la gratuité des soins aux invalides della guerre et assimilés, et aux orphelins de guerre, à l'intervention de l'Oeuvre nationale des invalides de la guerre", a donné le 14 novembre 1974 l'avis suivant :

Luidens artikel 2, § 1, van het organiek koninklijk besluit van 11 oktober 1957 van het Nationaal Werk voor oorlogsinvaliden, heeft het Nationaal Werk onder meer tot opdracht zijn gerechtigden de prothese-apparaten te bezorgen die zij wegens hun invaliditeit nodig hebben.

Artikel 3 van dat koninklijk besluit bepaalt :

"Artikel 3. Het Nationaal Werk staat in voor de kosteloze geneeskundige en farmaceutische verzorging der oorlogsinvaliden, onder navolgende voorwaarden en binnen de grenzen van een schaal vastgesteld door de Minister die de belangen van de oorlogsgetroffenen in zijn bevoegdheid heeft.

Wanneer het oorlogsinvaliden betreft die het genot hebben van een invaliditeitspensioen verleend krachtens de gecoördineerde wetten op de militaire pensioenen en de gecoördineerde wetten op de vergoedingspensioenen komt hun kosteloze verzorging toe voor al hun letsels ongeacht of ze al of niet uit de oorlog voortvloeien.

Wanneer het oorlogsgetroffenen betreft die het genot bezitten van het invaliditeitspensioen verleend krachtens de wet op het herstel te verlenen aan de burgerlijke oorlogsslachtoffers gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 19 augustus 1921 voor een schade ondervonden ingevolge een vaderlandslievende handeling komt hun eveneens kosteloze verzorging toe voor al hun letsels,

.../...

ongeacht of ze al of niet uit de oorlog voortvloeien.
Wanneer de schade niet ondervonden werd ingevolge een vaderlandslievende handeling wordt kosteloze verzorging verleend voor alle letsels indien het algemene letsels betreft en voor de letsels die aanleiding geven tot het pensioen voor oorlogsinvaliditeit indien het andere verzorgingen betreft.

Wanneer het oorlogsinvaliden betreft die het genot hebben van het invaliditeitspensioen verleend krachtens de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden, komt hun kosteloze verzorging toe voor de letsels die aanleiding geven tot het pensioen voor oorlogsinvaliditeit".

Uit die bepalingen blijkt dat alleen prothesen werden verstrekt voor letsels die het gevolg zijn van het oorlogsfeit en dat er een onderscheid werd gemaakt, voor wat betreft de kosteloze verzorging, tussen de militaire invaliden en de burgerlijke invaliden.

De schaal van het Nationaal Werk voor oorlogsinvaliden voor de kosteloze geneeskundige en farmaceutische verzorging werd vastgesteld bij ministerieel besluit van 30 december 1959, gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 15 januari 1963 en 17 juli 1963.

Artikel 1 van de wet van 1 juli 1969 tot vaststelling van het recht van oorlogsinvaliden en oorlogswezen op geneeskundige verzorging op kosten van de Staat bepaalt :

.../...

"Artikel 1. De oorlogsinvaliden en gelijkgestelden die onder het Nationaal Werk voor oorlogsinvaliden ressorteren, krijgen op kosten van de Staat, door bemiddeling van voornoemd Werk, levenslang geneeskundige, paramedische, farmaceutische verzorging, ziekenhuisverpleging en orthopedische toestellen en prothesen binnen de grenzen en volgens de nadere regelen en tarieven door de Koning vastgesteld op voorstel of na advies van de Hoge Raad van de Nationale Werken voor oorlogsgetroffenen.

Hetzelfde geldt voor de oorlogswezen die als zodanig zijn erkend krachtens de bepalingen van de gecoördineerde wetten op de militaire pensioenen of de gecoördineerde wetten op de vergoedingspensioenen, doch enkel tot de leeftijd van 21 jaar of wanneer zij verder studeren, tot het einde van hun studie. Deze leeftijdsgrens geldt niet voor wezen die reeds vóór de leeftijd van 21 jaar lichamelijk of geestelijk onbekwaam zijn om in hun levensonderhoud te voorzien. Deze onbekwaamheid wordt door de Gerechtelijk Geneeskundige Dienst vastgesteld. Zij kan tijdelijk of definitief zijn".

Artikel 3 van dezelfde wet bepaalt dat de toepassing van artikel 1 niet mag leiden tot een toestand die voor de oorlogsinvaliden en oorlogswezen minder gunstig zou zijn dan de toestand op 1 november 1968.

Het onderhavig ontwerp van besluit strekt er dan ook toe ter uitvoering van die wet de grenzen, de regelen en de tarieven vast te stellen binnen en volgens dewelke

.../...

bedoelde geneeskundige verzorging zal verstrekt worden. Bij dit ontwerp worden aan de op 1 november 1968 bestaande toestand merkelijke verbeteringen aangebracht. Het voorziet namelijk erin dat ook voor niet oorzakelijke letsels prothesen kunnen worden verstrekt; dat de burgerlijke invaliden ook voor niet oorzakelijke letsels kosteloze verzorging genieten zoals dit het geval was voor de militaire invaliden; dat voor bezoeken van de geneesheren-specialisten bij de zieke thuis eventueel kan afgeweken worden van de basistarieven inzake geneeskundige verzorging vastgesteld op grond van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Verder voorziet het in de terugbetaling door het Nationaal Werk van de kosten voor verblijf in een ziekenhuis tegen het bedrag voor een kamer met twee bedden; het organiseert het recht op beroep van de invalide bij de voorzitter van het Vast Bureau wanneer hem een kuur geweigerd wordt en regelt het de kwestie van het toestaan van herstel- en revalidatiekuren in het buitenland alsmede van de vergoeding van de vervoerkosten. Ten slotte voorziet het nog in de kosteloosheid van homeopatische magistrale voorschriften.

Men zal bemerken dat bij het ontwerp van besluit in grote mate wordt afgeweken van de thans bestaande toestand en dat voor de oorlogsinvaliden en gelijkgestelden alsmede voor de oorlogswezen belangrijke nieuwe voordelen inzake kosteloze geneeskundige verstrekkingen worden voorzien.

.../...

Het valt niet te betwijfelen dat het ontwerp een voldoende wettelijke grondslag vindt in de wet van 1 juli 1969 tot vaststelling van het recht voor oorlogsinvaliden en oorlogswezen op geneeskundige verzorging op kosten van de Staat. Het hoger aangehaald artikel 1 van de wet is in zo algemene bewoordingen geredigeerd dat de Koning, zonder enige beperking, de bevoegdheid heeft om de grenzen, de regelen en de tarieven te bepalen binnen en volgens dewelke die kosteloze geneeskundige verzorging zal verstrekt worden, zelfs al blijkt de bevoegdheidsopdracht aan de Koning in ruimere termen te zijn gesteld dan de destijds door de Regering verstrekte toelichting, waaraan in dit advies wordt herinnerd, mocht laten vermoeden.

Vermits echter het verlenen van die voordelen belangrijke nieuwe uitgaven zal medebrengen dient het ontwerp-besluit het voorafgaand akkoord te bekomen van de Staatssecretaris voor Begroting, overeenkomstig artikel 6, 2°, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, zoals dat impliciet is gewijzigd bij het koninklijk besluit van 20 juli 1968 tot vaststelling van de bevoegdheden van de Minister van Financiën en van de Minister van Begroting. Volgens de gemachtigde ambtenaar is om dat akkoord nog niet gevraagd.

Vruchteloos zou men verwijzen naar het akkoord verleend op 30 april 1969 door de Minister van Begroting voor de nieuwe uitgaven die het ontwerp van wet, dat de wet van 1 juli 1969 is geworden, met zich bracht.

.../...

Immers in de memorie van toelichting bij dat wetsontwerp trok de Regering er alsdan de aandacht op "dat zij niets nieuws invoert wanneer zij aan het Parlement vraagt het beginsel van de toekenning van de kosteloze geneeskundige verzorging op Staatskosten door een wettekst te bekrachtigen ... daar de erkenning van een recht, dat sedert 45 jaar langs reglementaire weg is verkregen logisch en billijk aan de oorlogsinvaliden niet kan geweigerd worden te meer daar die erkenning als zodanig geen verhoging van de uitgaven medebrengt" (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1968-1969, nr. 373/1). In zijn advies L.10.634/1 van 28 februari 1969 had ook de Raad van State gewezen op de beperktheid van de bedoelingen van de Regering bij de indiening van bedoeld wetsontwerp.

In het ontwerp van wet zelf werd slechts één enkele afwijking aan de alsdan bestaande toestand voorzien, namelijk ten voordele van de oorlogswezen erkend krachtens de bepalingen van de gecoördineerde wetten op de militaire pensioenen en de gecoördineerde wetten op de vergoedingspensioenen, waarvoor de leeftijdsgrens gesteld om in aanmerking te komen voor de kosteloze verzorging van 18 op 21 jaar werd gebracht. De nieuwe uitgaven die daaruit zouden volgen, werden, zoals blijkt uit het verslag namens de Senaatscommissie voor Volksgezondheid uitgebracht, door de afgevaardigde ambtenaar geraamd op ongeveer 100.000 fr. (Gedr. St., Senaat, 1968-1969, nr. 460). Het akkoord dd. 30 april 1969 van de Minister van Begroting kon dan ook maar die beperkte uitgaven betreffen.

.../...

Zoals reeds gezegd in dit advies, beperken zich de nieuwe voordelen die met dit ontwerp worden beoogd niet tot een verruiming van de kosteloze verzorging ten voordele van de oorlogswezen tot de leeftijd van 21 jaar.

De Raad van State besluit dan ook dat het ontwerp, zoals het thans voor advies aan de afdeling wetgeving wordt voorgelegd, wel voldoende rechtsgrond vindt in de wet van 1 juli 1969, doch dat de adviesaanvraag voorbarig is daar bij toepassing van artikel 6, 2°, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, het ontwerp, gelet op de nieuwe en in 1969 nog niet becijferbare uitgaven die eruit volgen, vooraf voor akkoord aan de Staatssecretaris voor Begroting dient te worden voorgelegd.

Aux termes de l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal organique de l'Oeuvre nationale des invalides de la guerre du 11 octobre 1957, l'Oeuvre nationale a pour mission notamment de procurer à ses bénéficiaires les appareils de prothèse nécessités par leur invalidité.

L'article 3 de cet arrêté dispose :

"Article 3. L'Oeuvre nationale assure aux invalides de guerre la gratuité des soins médicaux et pharmaceutiques aux conditions énumérées ci-après et dans les limites d'un barème établi par le Ministre qui a les intérêts des victimes de guerre dans ses attributions.

Lorsqu'il s'agit des invalides de guerre en jouissance d'une pension d'invalidité accordée en vertu des lois coordonnées sur les pensions militaires et des lois coordonnées sur les pensions de réparation, la gratuité des soins est acquise pour toutes leurs infirmités, qu'elles résultent de la guerre ou non.

Lorsqu'il s'agit des invalides de guerre en jouissance de la pension d'invalidité accordée en vertu de la loi sur les réparations à accorder aux victimes civiles de la guerre coordonnée par l'arrêté royal du 19 août 1921 pour un dommage qui est la conséquence d'un acte patriotique, la gratuité des soins est également acquise pour toutes leurs infirmités, qu'elles résultent de la guerre ou non. Lorsque le dommage n'est pas la conséquence d'un acte patriotique, la gratuité des soins est acquise pour toutes les infirmités s'il s'agit des soins généraux et pour les infirmités constitutives de la pension d'invalidité de guerre s'il s'agit des autres soins.

.../...

Lorsqu'il s'agit des invalides de guerre en jouissance de la pension d'invalidité accordée en vertu de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit la gratuité des soins est acquise pour les infirmités constitutives de la pension d'invalidité de guerre".

Il appert de ces dispositions que les appareils de prothèse n'étaient fournis que pour des infirmités résultant d'un fait de guerre et qu'une distinction était faite, en ce qui concerne la gratuité des soins, entre les invalides militaires et les invalides civiles.

Le barème de l'Oeuvre nationale des invalides de la guerre pour assurer la gratuité des soins médicaux et pharmaceutiques aux invalides de guerre a été fixé par l'arrêté ministériel du 30 décembre 1959, modifié par les arrêtés ministériels des 15 janvier 1963 et 17 juillet 1963.

L'article 1er de la loi du 1er juillet 1969 fixant le droit des invalides et des orphelins de guerre au bénéfice des soins de santé aux frais de l'Etat, dispose :

"Article 1er. Les invalides de guerre et assimilés, ressortissants de l'Oeuvre nationale des invalides de guerre, reçoivent leur vie durant, aux frais de l'Etat et à l'intervention de l'Oeuvre précitée, les soins médicaux, paramédicaux, pharmaceutiques, l'hospitalisation et les appareils d'orthopédie et de prothèse, ce dans les limites et suivant les modalités et aux tarifs fixés par le Roi sur la proposition ou après avis du Conseil supérieur des Oeuvres nationales des victimes de la guerre.

.../...

Il en est de même des orphelins de guerre auxquels cette qualité a été reconnue en vertu des dispositions des lois coordonnées sur les pensions militaires ou des lois coordonnées sur les pensions de réparation, mais jusqu'à l'âge seulement de 21 ans, ou, s'ils poursuivent leurs études, jusqu'à la fin de celles-ci. Ces limites d'âge ne jouent pas à l'égard des orphelins physiquement ou mentalement incapables, dès avant l'âge de 21 ans, de pourvoir à leur subsistance. Cette incapacité est constatée par l'Office médico-légal. Elle peut être temporaire ou définitive.

Cette même loi précise en son article 3, que l'application de l'article 1er ne peut pas avoir pour effet de placer les invalides et les orphelins de guerre dans une situation moins favorable que celle où ils se trouvaient au 1er novembre 1968.

Le présent projet d'arrêté a pour objet de fixer, en exécution de cette loi, les limites,dans lesquelles lesdits soins médicaux seront accordés, ainsi que les modalités de leur octroi et les tarifs. Il apporte de notables améliorations à la situation existante au 1er novembre 1968. Ainsi, il prévoit que des prothèses peuvent aussi être fournies pour des affections non causales, que les invalides civils comme les invalides militaires peuvent bénéficier des soins gratuits pour des affections non causales; que dans le cas de visites de médecins spécialistes au domicile du malade, il peut éventuellement être dérogé aux tarifs de base en matière de soins médicaux fixés en vertu de la nomenclature des prestations de santé en vigueur en matière d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité.

.../...

Il prévoit en outre le remboursement par l'Oeuvre nationale des frais d'hospitalisation au taux d'une chambre à deux lits, organise le droit de recours de l'invalide devant le président du Bureau permanent en cas de rejet de sa demande de cure et règle le problème de l'admission en cure de convalescence et de revalidation à l'étranger ainsi que le remboursement des frais de transport engagés. Enfin, il institue la gratuité des prescriptions magistrales homéopathiques.

On remarquera que le projet d'arrêté déroge sensiblement à la situation actuelle et que de nouveaux avantages en matière de prestation médicales gratuites sont instaurés en faveur des invalides de guerre et assimilés comme en faveur des orphelins de guerre.

Il est hors de doute que le projet trouve un fondement légal suffisant dans la loi du 1er juillet 1969 fixant le droit des invalides et des orphelins de guerre au bénéfice des soins de santé aux frais de l'Etat. L'article 1er de la loi sus-rappelé est rédigé en termes à ce point généraux qu'il habilite sans la moindre réserve le Roi à fixer les limites dans lesquelles et les modalités et tarifs selon lesquels sera accordée la gratuité des soins médicaux, encore que la délégation de pouvoirs soit rédigée en termes plus largesque n'autorisent à le penser les précisions fournies à l'époque par le Gouvernement et rappelées ci-après.

L'octroi de ces avantages impliquant de nouvelles et considérables dépenses, le projet d'arrêté requiert l'accord préalable du Secrétaire d'Etat au Budget,conformément

.../...

à l'article 6, 2° de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, tel qu'il a été modifié implicitement par l'arrêté royal du 20 juillet 1968 fixant les attributions du Ministre des Finances et du Ministre du Budget. Selon le fonctionnaire délégué cet accord n'a pas encore été demandé.

Vainement se prévaudrait-on de l'accord que le Ministre du Budget a donné le 30 avril 1969 pour les nouvelles dépenses qu'entraînerait le projet de loi d'où est issue la loi du 1er juillet 1969.

Dans l'exposé des motifs concernant ce projet de loi, le Gouvernement soulignerait en effet "qu'il n'innove pas en proposant aux Chambres législatives de consacrer par un texte de loi, le principe de l'attribution des soins de santé aux frais de l'Etat ... parce que la reconnaissance d'un droit acquis par la voie réglementaire depuis 45 ans, ne saurait logiquement et équitablement être refusée aux invalides de guerre, d'autant plus que cette reconnaissance n'implique, en soi, aucune majoration de dépense" (Doc., Chambre, 1968-1969, n° 373/1). Le Conseil d'Etat a d'ailleurs relevé dans son avis L. 10.634/1 du 28 février 1969 le caractère limité de l'objectif que poursuivait le Gouvernement par le dépôt dudit projet.

.../...

Le texte même de celui-ci ne prévoyait qu'une seule dérogation à la situation alors existante, en ce qu'il portait de 18 à 21 ans l'âge limite jusqu'auquel les orphelins de guerre reconnus en vertu des dispositions des lois coordonnées sur les pensions militaires et des lois coordonnées sur les pensions de réparation bénéficiaient de la gratuité des soins de santé. Le fonctionnaire délégué, ainsi qu'il appert du rapport fait au nom de la Commission de la Santé publique du Sénat, évaluait à quelque 100.000 francs les dépenses qu'entraînerait cette mesure (Doc., Sénat, 1968-1969, n° 460). L'accord du Ministre du Budget du 30 avril 1969 ne pouvait ainsi porter que sur ces dépenses limitées. Comme il a déjà dit précédemment, les nouveaux avantages que prévoit le projet ne se bornent pas à une extension des soins gratuits aux orphelins de guerre jusqu'à l'âge de 21 ans.

En conclusion, le Conseil d'Etat estime que le projet, tel qu'il est soumis pour avis à la section de législation, trouve un fondement légal suffisant dans la loi du 1er juillet 1969, mais que la demande d'avis est prématurée, l'article 6, 2°, de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire exigeant que le projet, en raison des dépenses nouvelles qu'il implique, dépenses dont il n'était pas encore possible en 1969 de chiffrer le montant, soit soumis à l'avis préalable du Secrétaire d'Etat au Budget.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

H. COREMANS, staatsraden,
A. VANDER STICHELE, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.
greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H.L. SIMILON, eerste auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS.

Le rapport a été présenté par M. L. SIMILON, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LEPAGE.