ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.352/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Défense, le 14 avril 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la gratuité des soins de santé pour le personnel employé au Ministère de la Défense", a donné le 2 juillet 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.352/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 14 april 2003 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de kosteloosheid van de gezondheidszorgen voor het personeel tewerkgesteld in het Ministerie van Landsverdediging", heeft op 2 juli 2003 het volgende advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

EXAMEN DU PROJET

La plupart des dispositions (à l'exception de l'article 4) du présent projet visent à exécuter l'article 48 de la loi-programme du 19 juillet 2001, modifié par l'article 169 de la loi du 27 mars 2003 relative au recrutement des militaires et au statut des musiciens militaires et modifiant diverses lois applicables au personnel de la Défense.

L'article 48 de la loi-programme précitée s'énonce comme suit :

> "Sans préjudice des soins gratuits dont l'invalide militaire du temps de guerre ou assimilé bénéficie à charge de l'Institut national des Invalides de Guerre, Anciens Combattants et Victimes de Guerre (INIG) et sans préjudice des indemnités prévues à la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, le Ministre de la Défense est autorisé à mettre en oeuvre les moyens du Service médical des Forces armées, à titre gratuit, au profit de tous les membres du personnel appartenant ou attaché au, relevant de ou occupé en vertu d'un contrat de travail belge par le département de la Défense ou par un organisme d'intérêt public qui relève de celui-ci, ainsi qu'au profit des membres des familles de ces membres du personnel qui ont leur résidence administrative à l'étranger, lorsqu'ils sont soignés par le Service médical des Forces armées ou à l'initiative de celui-ci.
>
> Les conditions et modalités de la gratuité des soins sont déterminés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres."

Le projet prévoit en son article 3, §§ 1er à 3, et son annexe la prise en charge par la direction générale budget et finances des frais de soins de santé dispensés par le secteur médical civil. Selon l'officier délégué, on doit entendre par "moyens du Service médical des Forces armées" à la fois les moyens purement médicaux et les moyens financiers du service médical.

Il ressort néanmoins du texte de la loi elle-même, qui a pour objet d'autoriser le Ministre de la Défense " à mettre en oeuvre les moyens du Service médical des Forces armées", ainsi que des travaux préparatoires et du rapport au Roi que les moyens dispensés gratuitement par le service médical sont uniquement les moyens médicaux.

En effet, dans l'exposé des motifs de l'article 48 de loi-programme précitée, on lit :

> - "Les soins prodigués sont source d'entraînement pour le personnel soignant et apportent un net avantage à la Défense en termes d'entraînement et de mise en condition des moyens médicaux mis constamment en situation réelle" (1).
>
> - "Néanmoins, le libre choix des soins médicaux reste garanti si le membre du personnel renonce aux soins dispensés par le service médical des Forces armées et fait délibérément appel à un prestataire de soins civil ou à une institution de soins civile, avec pour conséquence de se voir privé du droit aux soins gratuits à charge de la Défense nationale" (2).

Il en résulte que, dans l'état actuel de l'article 48 de la loi-programme précitée, la prise en charge des frais par la direction générale budget et finances prévue à l'article 3, §§ 1er à 3, du projet (3) ainsi que la définition du "libre choix" figurant à l'article 1er, 6°, n'ont pas de fondement légal.

---

(1) Cette explication se trouve également dans le rapport au Roi du projet à l'examen.

(2) Doc. parl. Ch., 50-1262 (2000-2001), n° 1, p. 26.

(3) Le paragraphe 4 de l'article 3 n'a pas de contenu normatif.

.../...

2. Il convient d'examiner les autres dispositions du projet à la lumière de celles qui lui servent de fondement.

a) Le champ d'application de l'article 48 de la loi-programme précitée étant limité aux seuls moyens du Service médical des Forces armées, il n'appartient pas au Roi de définir, en référence à l'article 34 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, les soins de santé bénéficiant de la gratuité offerte par le service médical précité. En conséquence, à l'article 1er, les 1° et 2° doivent être omis et l'article 2, § 2, alinéa 1er, n'a plus d'objet.

b) L'article 2, § 3, est étranger à l'objet de l'article 48 de la loi-programme précitée. Il doit être omis.

c) L'article 4 trouve un fondement légal dans l'article 62 de la loi du 8 juillet 1970 créant de nouveaux avantages en faveur des victimes du devoir militaire ou d'un devoir assimilé (4) mais cette dernière ne lie pas la gratuité à l'intervention du Service médical des Forces armées. Cette disposition doit être omise.

d) Compte tenu des observations qui précèdent, l'article 5 doit être revu.

e) L'article 6 est contraire à l'article 62 de la loi du 8 juillet 1970 précitée en tant qu'il prévoit que le Ministre de la Défense refuse le droit aux soins de santé gratuits aux militaires concernés par la loi précitée lorsque le fait dommageable résulte de leur faute intentionnelle.

En conséquence, le projet doit être complètement repensé.

---

(4) Dans cet article, il est stipulé explicitement que certains militaires reçoivent, aux frais de l'Etat, les soins médicaux, pharmaceutiques, etc.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

De meeste bepalingen van het onderhavige ontwerp (uitgezonderd artikel 4) beogen uitvoering te geven aan artikel 48 van de programmawet van 19 juli 2001, gewijzigd bij artikel 169 van de wet van 27 maart 2003 betreffende de werving van de militairen en het statuut van de militaire muzikanten en tot wijziging van verschillende wetten van toepassing op het personeel van landsverdediging.

Artikel 48 van de voormelde programmawet luidt als volgt :

> "Onverminderd de kosteloze gezondheidszorg waarvan de invalide militair van oorlogstijd of gelijkgesteld geniet ten laste van het Nationaal Instituut voor Oorlogsinvaliden, Oud-strijders en Oorlogsslachtoffers (NIOOO) en onverminderd de vergoedingen bedoeld in de wet van 3 juli 1967 houdende de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector, is de Minister van Landsverdediging ertoe gemachtigd de middelen van de Medische Dienst van de Krijgsmacht aan te wenden, ten kostelozen titel, ten voordele van alle personeelsleden van het departement van Landsverdediging en ten voordele van de gezinsleden van de personeelsleden van het departement van Landsverdediging die hun administratieve standplaats in het buitenland hebben, wanneer ze door de medische dienst van de Krijgsmacht of op het initiatief van deze verzorgd worden.
>
> De voorwaarden en de nadere regels inzake de kosteloosheid van de gezondheidszorg, worden door middel van een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad bepaald."

Artikel 3, §§ 1 tot 3, van het ontwerp en de bijlage erbij voorzien in de tenlasteneming door de algemene directie Budget en Financiën van de kosten van de gezondheidszorg die in de burgerlijke medische sector wordt verstrekt. Volgens de

gemachtigde officier dient men onder "middelen van de Medische Dienst van de Krijgsmacht" zowel de loutere medische middelen als de financiële middelen van de medische dienst te verstaan.

Uit de tekst van de wet zelf, die ertoe strekt de Minister van Landsverdediging te machtigen "de middelen van de Medische Dienst van de Krijgsmacht aan te wenden", alsmede uit de parlementaire voorbereiding en het verslag aan de Koning blijkt evenwel dat alleen de medische middelen kosteloos door de medische dienst verleend worden.

Zo staat in de memorie van toelichting bij artikel 48 van de voormelde programmawet het volgende :

> - "De verstrekte zorgen vertegenwoordigen een praktijkervaring voor het verplegend personeel en leveren een duidelijk voorbeeld voor Landsverdediging inzake training en paraatstelling van de medische middelen die permanent in reële situaties moeten werken [(1)] .
>
> - "Niettemin blijft de vrije keuze van de gezondheidszorgen gewaarborgd indien het personeelslid afziet van de verzorging door de medische dienst van de krijgsmacht en bewust beroep doet op een burgerzorgenverstrekker of op een burgerverzorgingsinstelling, met als gevolg dat het recht op gratis zorgen ten laste van Landsverdediging wordt geweigerd" [(2)] .

Hieruit volgt dat bij de huidige stand van artikel 48 van de voornoemde programmawet, de tenlasteneming van de kosten door de algemene directie Budget en Financiën waarin artikel 3, §§ 1 tot 3, van het ontwerp [(3)] voorziet, alsmede de definitie van de "vrije keuze" die in artikel 1, 6°, wordt gegeven, geen rechtsgrond hebben.

2. De andere bepalingen van het ontwerp dienen te worden onderzocht in het licht van de bepalingen die eraan ten grondslag liggen.

---

(1) Deze uitleg is eveneens opgenomen in het verslag aan de Koning over het onderzochte ontwerp.

(2) Gedr. St. Kamer, 50-1262 (2000-2001), nr. 1, blz. 26.

(3) Paragraaf 4 van artikel 3 heeft geen normatieve inhoud.

a) Aangezien het toepassingsgebied van artikel 48 van de voormelde programmawet beperkt is tot de middelen van de Medische Dienst van de Krijgsmacht, staat het niet aan de Koning om, onder verwijzing naar artikel 34 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, te bepalen welke geneeskundige verstrekkingen door de voornoemde medische dienst gratis worden verleend. Bijgevolg dienen de onderdelen 1° en 2° van artikel 1 te vervallen en is artikel 2, § 2, eerste lid, doelloos.

b) Artikel 2, § 3, heeft niets uitstaande met de strekking van artikel 48 van de voormelde programmawet. Het dient te vervallen.

c) Artikel 4 ontleent rechtsgrond aan artikel 62 van de wet van 8 juli 1970 tot instelling van nieuwe voordelen ten behoeve van de slachtoffers van de militaire plicht of van een daarmede gelijkgestelde plicht [(4)] , maar deze wet voorziet niet in kosteloze gezondheidszorg die alleen door de medische dienst van de krijgsmacht wordt verstrekt. Deze bepaling dient te vervallen.

d) Gelet op de opmerkingen die voorafgaan, dient artikel 5 te worden herzien.

e) Artikel 6 is strijdig met artikel 62 van de voornoemde wet van 8 juli 1970 in zoverre het bepaalt dat de Minister van Landsverdediging het recht op kosteloze gezondheidszorg weigert aan de militairen op wie de voormelde wet betrekking heeft, wanneer het schadebrengend feit het gevolg is van hun opzettelijke fout.

Bijgevolg dient het ontwerp volledig te worden herzien.

---

(4) In dit artikel wordt uitdrukkelijk bepaald dat aan sommige militairen op staatskosten geneeskundige verzorging, farmaceutische verstrekkingen, enz. worden verleend.

La chambre était composée de

Madame Mevrouw	M.-L.	WILLOT-THOMAS,
Messieurs de Heren	P. P.	LIÉNARDY, VANDERNOOT,
Madame Mevrouw	C.	GIGOT,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

La note et le rapport ont été présentés par M. R. WIMMER, auditeur adjoint.

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

De kamer was samengesteld uit

De nota en het verslag werden uitgebracht door de H. R. WIMMER, adjunct-auditeur.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

C. GIGOT

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

M.-L. WILLOT-THOMAS