RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.046/16
van 7 oktober 2024

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de wijze waarop de Staat door bemiddeling van de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering voorziet in de kosteloze verzorging van de oorlogsinvaliden en gelijkgestelden, van de oorlogswezen en de slachtoffers van terrorisme’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 77.046/16
du 7 octobre 2024

sur

un projet d’arrêté royal ‘fixant les modalités selon lesquelles l’État assure la gratuité des soins aux invalides de guerre et assimilés, aux orphelins de guerre et aux victimes de terrorisme, à l’intervention de la Caisse auxiliaire d’assurance maladie-invalidité’

‡LW-AJKYNBEDI-HHAEGVT‡

Op 6 september 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de wijze waarop de Staat door bemiddeling van de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering voorziet in de kosteloze verzorging van de oorlogsinvaliden en gelijkgestelden, van de oorlogswezen en de slachtoffers van terrorisme'.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 1 oktober 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 oktober 2024.

*

Le 6 septembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant les modalités selon lesquelles l'État assure la gratuité des soins aux invalides de guerre et assimilés, aux orphelins de guerre et aux victimes de terrorisme, à l'intervention de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité'.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 1er octobre 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter AERTGEERTS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 octobre 2024.

*

‡LW-AJKYNBEDI-HHAEGVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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 die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 19 september 1985 'tot vaststelling van de wijze waarop de Staat door bemiddeling van het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oudstrijders en oorlogslachtoffers voorziet in de kosteloze verzorging van de oorlogsinvaliden en gelijkgestelden, alsmede van de oorlogswezen' op te heffen en de daarin vervatte regeling in verband met de werking en samenstelling van de Commissie voor geneeskundige verzorging bij het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oudstrijders en oorlogsslachtoffers te vervangen door een regeling die is aangepast aan de overdracht van die opdracht aan de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (hierna: HZIV) en aan de geldende wettelijke en reglementaire bepalingen.

Daartoe bepaalt het ontwerp de gerechtigden waarop de wet van 1 juli 1969 'tot vaststelling van het recht van de oorlogsinvaliden en oorlogswezen op geneeskundige verzorging op kosten van de Staat' van toepassing is (artikel 2). Een Commissie voor geneeskundige verzorging wordt opgericht bij de HZIV, waarvan de samenstelling en opdracht wordt bepaald (artikelen 3 en 4). Het ontwerp heft het koninklijk besluit van 19 september 1985 op (artikel 8) en vervangt de verwijzingen naar dat koninklijk besluit door verwijzingen naar het te nemen besluit in een reeks verwante koninklijke besluiten[1] (artikelen 5 tot 7).

[1] Het gaat om het koninklijk besluit van 29 oktober 1986 'tot vaststelling van de wijze waarop de Staat door bemiddeling van het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers tussenkomt in de kosten der geneeskundige verzorging der oorlogsinvaliden en gelijkgestelden, van de oorlogswezen en krijgsgevangenen die een gevangenschap van zes tot twaalf maanden ondergaan hebben', het koninklijk besluit van 23 december 2002 'tot vaststelling van de wijze waarop de Staat door bemiddeling van het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers voorziet in de kosteloze geneeskundige verzorging van verscheidene categorieën oud-strijders en oorlogsslachtoffers' en het koninklijk besluit van 23 mei 2018 'houdende

‡LW-AJKYNBEDI-HHAEGVT‡

RECHTSGROND

4.1. Luidens de aanhef vindt het ontwerp rechtsgrond in de volgende bepalingen:

- artikel 108 van de Grondwet;

- de wet van 1 juli 1969 'tot vaststelling van het recht van de oorlogsinvaliden en oorlogswezen op geneeskundige verzorging op kosten van de Staat';

- artikel 4 van de wet van 8 augustus 1981 'tot oprichting van het Instituut voor veteranen – het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers en van de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers';

- artikel 3/2 van de wet van 16 juni 1998 'waarbij sommige militairen die slachtoffer zijn van lichamelijke schade overkomen in bijzondere omstandigheden gelijkgesteld worden met oorlogsinvaliden';

- artikel 26 van de wet van 28 april 2017 'tot oprichting van het 'War Heritage Institute' en houdende integratie van de opdrachten, de middelen en het personeel van het Instituut voor veteranen – Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis, het Nationaal Gedenkteken van het Fort van Breendonk en de Historische Pool van Defensie';

- artikel 10, § 6, van de wet van 18 juli 2017 'betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme'.

4.2. Met die opgesomde rechtsgronden kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

4.2.1. Artikel 2, 2°, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 3/2 van de wet van 16 juni 1998,[2] in samenhang gelezen met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet.

Artikel 2, 4°, van het ontwerp vindt echter geen rechtsgrond in artikel 10, § 6, van de wet van 18 juli 2017,[3] maar wel in artikel 10, §§ 1, eerste lid, en 2, van die wet,[4] in samenhang gelezen met artikel 108 van de Grondwet.

---

uitvoering van de wet van 18 juli 2017 betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme'.

[2] Artikel 3/2 van de wet van 16 juni 1998 luidt: "De begunstigden bedoeld in de artikelen 2 en 7, tweede lid, van deze wet, kunnen alle voordelen genieten waarop de militaire invaliden van de oorlog 1940-1945 kunnen of zouden kunnen aanspraak maken, met inbegrip van de voordelen voorzien bij de wet van 1 juli 1969 tot vaststelling van het recht van de oorlogsinvaliden en oorlogswezen op geneeskundige verzorging op kosten van de staat."

[3] Artikel 10, § 6, van de wet van 18 juli 2017 luidt: "De bevoegdheden van de Commissie voor geneeskundige verzorging worden onverkort toepasselijk op de terugbetalingen bepaald bij dit artikel."

[4] Artikel 10, § 1, eerste lid, van de wet van 18 juli 2017 luidt: "De rechtstreekse slachtoffers hebben recht op de terugbetaling van de medische, paramedische, farmaceutische en hospitalisatiekosten, orthopedische toestellen en protheses, benodigd door het schadelijke feit, onder dezelfde voorwaarden als deze die bepaald zijn ten voordele van

‡LW-AJKYNBEDI-HHAEGVT‡

Artikel 2, 1° en 3°, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 1 van de wet van 1 juli 1969.[5]

4.2.2. De artikelen 3 tot 6 en 8 van het ontwerp vinden meer precies rechtsgrond in datzelfde artikel 1 van de wet van 1 juli 1969, in samenhang gelezen met artikel 4 van de wet van 8 augustus 1981.[6-7]

4.2.3. Naast artikel 1 van de wet van 1 juli 1969 en artikel 4 van de wet van 8 augustus 1981 vinden de artikelen 3 en 4 van het ontwerp meer precies rechtsgrond in artikel 26, § 1, van de wet van 28 april 2017,[8] in samenhang gelezen met artikel 108 van de Grondwet.

---

de oorlogsinvaliden en gelijkgestelden in uitvoering van artikel 1 van de wet van 1 juli 1969 tot vaststelling van het recht van de oorlogsinvaliden en oorlogswezen op geneeskundige verzorging op kosten van de Staat."
Artikel 10, § 2, van de wet van 18 juli 2017 luidt: "De rechtstreekse slachtoffers en de onrechtstreekse slachtoffers hebben recht op de terugbetaling van psychologische zorg, medische, paramedische, farmaceutische en hospitalisatiekosten benodigd door een schadelijk feit, onder dezelfde voorwaarden als deze die bepaald zijn ten voordele van de oorlogsinvaliden en gelijkgestelden in uitvoering van artikel 1 van de wet van 1 juli 1969 tot vaststelling van het recht van de oorlogsinvaliden en oorlogswezen op geneeskundige verzorging op kosten van de Staat, voor zover deze kosten verband houden met psychische en/of psychosomatische stoornissen die door het schadelijke feit worden veroorzaakt."

[5] Artikel 1 van de wet van 1 juli 1969 luidt: "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 Gerechtelijke Geneeskundige Dienst vastgesteld. Zij kan tijdelijk of definitief zijn."

[6] Artikel 4 van de wet van 8 augustus 1981 somt de categorieën op die onder het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden ressorteren en bepaalt zo het personeel toepassingsgebied van artikel 1 van de wet van 1 juli 1969.

[7] Zie ten dele bv. adv.RvS 60.010/2/V van 5 september 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 28 september 2016 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 oktober 1986 tot vaststelling van de wijze waarop de Staat door bemiddeling van het Instituut voor Veteranen – Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers tussenkomt in de kosten der geneeskundige verzorging der oorlogsinvaliden en gelijkgestelden, van de oorlogswezen en krijgsgevangenen die een gevangenschap van zes tot twaalf maanden ondergaan hebben', opm. 1.

[8] Artikel 26, § 1, van de wet van 28 april 2017 luidt: "De bevoegdheden, rechten en plichten met betrekking tot het recht op geneeskundige verzorging bedoeld in de wet van 1 juli 1969 tot vaststelling van het recht van de oorlogsinvaliden en oorlogswezen op geneeskundige verzorging op kosten van de Staat, het koninklijk besluit van 19 september 1985 tot vaststelling van de wijze waarop de Staat door bemiddeling van het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oudstrijders en oorlogsslachtoffers voorziet in de kosteloze verzorging van de oorlogsinvaliden en gelijkgestelden, alsmede van de oorlogswezen, het koninklijk besluit van 29 oktober 1986 tot vaststelling van de wijze waarop de Staat door bemiddeling van het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers tussenkomt in de kosten der geneeskundige verzorging der oorlogsinvaliden en gelijkgestelden, van de oorlogswezen en krijgsgevangenen die een gevangenschap van zes tot twaalf maanden ondergaan hebben, het koninklijk besluit van 1 februari 1989 tot vaststelling van de wijze waarop de Staat door bemiddeling van het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers tussenkomt in de kosten der tandprothesen van de oorlogsinvaliden en gelijkgestelden, alsmede van de oorlogswezen, het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 tot vaststelling van de voorwaarden onder dewelke het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers tussenbeide komt in de kostprijs van de farmaceutische verstrekkingen die niet bedoeld zijn door de koninklijke besluiten tot vaststelling van de voorwaarden onder dewelke de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering tegemoet komt in de kostprijs van de farmaceutische verstrekkingen, het koninklijk besluit van 29 oktober 1998 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden,

‡LW-AJKYNBEDI-HHAEGVT‡

4.2.4. Voor artikel 7 van het ontwerp volstaat het om te verwijzen naar artikel 10, §§ 1, eerste lid, en 2, van de wet van 18 juli 2017, in samenhang gelezen met artikel 108 van de Grondwet.

ALGEMENE OPMERKING

5. Het toepassingsgebied van de voorliggende regeling is beperkt tot de categorieën die worden opgesomd in artikel 2 van het ontwerp. Voor andere gerechtigden blijven een aantal parallelle koninklijke besluiten van kracht,[9] zij het dat de wijzigingen bij de artikelen 5 tot 7 van het ontwerp, de bij artikel 3 van het ontwerp opgerichte Commissie bij de HZIV ook aanwijzen als de bevoegde commissie in die besluiten.

Het is niettemin onduidelijk of het toepassingsgebied van het voorliggende ontwerp en die parallelle koninklijke besluiten voldoende zijn afgebakend, teneinde te garanderen dat alle categorieën gerechtigden door een, en slechts een, van die besluiten worden geregeld.[10] Het staat aan de stellers van het ontwerp om desgevallend het toepassingsgebied van de verschillende regimes beter op elkaar af te stemmen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6.1. Het tweede lid van de aanhef dient te worden aangevuld teneinde meer in het bijzonder naar artikel 1 van de wet van 1 juli 1969 te verwijzen.

6.2. Het zesde lid van de aanhef dient te worden gewijzigd door te verwijzen naar artikel 10, §§ 1, eerste lid, en 2, van de wet van 18 juli 2017.

---

oud-strijders en oorlogsslachtoffers tussenkomt in de kostprijs van de magistrale bereidingen en daarmee gelijkgestelde producten die niet bedoeld zijn door de koninklijke besluiten tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen tegemoetkomt in de kosten van de magistrale bereidingen en daarmee gelijkgestelde producten en het koninklijk besluit van 23 december 2002 tot vaststelling van de wijze waarop de Staat door bemiddeling van het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers voorziet in de kosteloze geneeskundige verzorging van verscheidene categorieën oud-strijders en oorlogsslachtoffers, worden overgedragen van het IV-NIOOO naar de HZIV."

[9] Zie de opsomming in voetnoot 1.

[10] Zo definieert artikel 1, a), van het koninklijk besluit van 29 oktober 1986 de "gerechtigden" als "de oorlogsinvaliden en gelijkgestelden, de oorlogswezen waarop de wet van 1 juli 1969 tot vaststelling van het recht van oorlogsinvaliden en oorlogswezen op geneeskundige verzorging op kosten van de Staat van toepassing is", wat *prima facie* lijkt te overlappen met een aantal categorieën vermeld in artikel 2 van het ontwerp.

‡LW-AJKYNBEDI-HHAEGVT‡

Artikel 1

7. In de Nederlandse tekst van artikel 1, 1°, van het ontwerp schrijve men "de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering" in plaats van "de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekeringen".

Artikel 3

8. Het is onduidelijk wat in artikel 3, § 6, van het ontwerp bedoeld wordt met "uitspraak doen over" het huishoudelijk reglement, en of de minister daarmee het ontwerp enkel kan goed- of afkeuren of het ook mag amenderen.

Bovendien wordt in die bepaling een beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende beslissing.

Een dergelijk procedé is niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen.

Artikel 3, § 6, van het ontwerp wordt dan ook op dit punt het best herzien.

Artikel 9

9.1. Luidens artikel 9 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 juli 2024.

9.2. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

9.3. Gevraagd naar de verantwoording voor de terugwerkende kracht van het voorliggende ontwerp verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "La rétroactivité est purement technique et concerne des questions organisationnelles internes, sans préjudice pour les droits des citoyens. En outre, elle est nécessaire pour maintenir la continuité et le bon fonctionnement du service public."

‡LW-AJKYNBEDI-HHAEGVT‡

9.4. Aangezien het voorliggende ontwerp grotendeels neerkomt op het overnemen van bestaande regels in een nieuwe regeling bestaat er in beginsel geen bezwaar tegen de terugwerkende kracht van het te nemen besluit.

Wat betreft artikel 3 van het ontwerp[11] dient echter opgemerkt te worden dat het te nemen besluit, ten opzichte van de thans geldende regeling vervat in artikel 4 van het koninklijk besluit van 19 september 1985, een vertegenwoordiger van de slachtoffers van terrorisme toevoegt aan de leden van de Commissie voor geneeskundige verzorging bij het HZIV. In dat verband valt op te merken dat een dergelijke terugwerkende kracht gevolgen kan hebben voor de geldigheid van de samenstelling van de Commissie en derhalve voor de wettigheid van de beslissingen die door de Commissie werden genomen gedurende de periode waarop de terugwerkende kracht betrekking heeft. Een dergelijke procedurele bepaling kan bijgevolg niet met terugwerkende kracht worden opgelegd, aangezien die berust op feitelijke handelingen en gebeurtenissen waarvoor de fictie van de terugwerkende kracht niet werkzaam is.

*

[11] Het voorbehoud geldt bovendien ook wat betreft de verwijzingen naar die bepaling die worden ingevoegd door de artikelen 5 tot 7 van het ontwerp.

‡LW-AJKYNBEDI-HHAEGVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. 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.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'abroger l'arrêté royal du 19 septembre 1985 'fixant les modalités selon lesquelles l'État assure la gratuité des soins aux invalides de guerre et assimilés, aux orphelins de guerre, à l'intervention de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre' et de remplacer le dispositif qui y est contenu concernant le fonctionnement et la composition de la Commission de soins de santé auprès de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre par un dispositif adapté au transfert de cette mission à la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (ci-après : CAAMI) et aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

À cet effet, le projet détermine les bénéficiaires auxquels s'applique 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'État' (article 2). Il est institué auprès de la CAAMI une Commission de soins de santé dont la composition et la mission sont fixées dans le projet (articles 3 et 4). Ce dernier abroge l'arrêté royal du 19 septembre 1985 (article 8) et remplace les références à cet arrêté royal par des références à l'arrêté envisagé dans une série d'arrêtés royaux connexes [1] (articles 5 à 7).

[1] Il s'agit de l'arrêté royal du 29 octobre 1986 'fixant les modalités selon lesquelles l'État intervient dans le coût des soins de santé aux invalides de guerre et assimilés, aux orphelins de guerre et aux prisonniers de guerre ayant subi une captivité de six à douze mois, à l'intervention de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre', de l'arrêté royal du 23 décembre 2002 'fixant les modalités selon lesquelles l'État assure la gratuité des soins de santé, à l'intervention de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, à différentes catégories d'anciens combattants et de victimes de guerre' et de l'arrêté royal du 23 mai 2018 'portant exécution de la loi du 18 juillet 2017 relative à la création du statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite d'actes de terrorisme'.

‡LW-AJKYNBEDI-HHAEGVT‡

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. Selon le préambule, le projet trouve son fondement juridique dans les dispositions suivantes :

- l'article 108 de la Constitution ;

- 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'État' ;

- l'article 4 de la loi du 8 août 1981 'portant création de l'Institut des Vétérans – Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre ainsi que du Conseil supérieur des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre' ;

- l'article 3/2 de la loi du 16 juin 1998 'assimilant à des invalides de guerre certains militaires victimes d'un dommage physique survenu dans des circonstances particulières' ;

- l'article 26 de la loi du 28 avril 2017 'portant création du « War Heritage Institute » et portant intégration des missions, des moyens et du personnel de l'Institut des vétérans - Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, du Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire, du Mémorial national du fort de Breendonk, et du Pôle historique de la Défense' ;

- l'article 10, § 6, de la loi du 18 juillet 2017 'relative à la création du statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite d'actes de terrorisme'.

4.2. On peut se rallier à cette énumération de fondements juridiques, sous réserve des observations formulées ci-après.

4.2.1. L'article 2, 2°, du projet trouve son fondement juridique dans l'article 3/2 de la loi du 16 juin 1998 [2], combiné avec le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution.

[2] L'article 3/2 de la loi du 16 juin 1998 s'énonce comme suit : « Les bénéficiaires visés aux articles 2 et 7, alinéa 2, de la présente loi, peuvent bénéficier de tous les avantages auxquels les militaires invalides de la guerre de 1940-1945 peuvent ou pourraient prétendre, y compris les avantages prévus par 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'État. »

‡LW-AJKYNBEDI-HHAEGVT‡

L'article 2, 4°, du projet ne trouve toutefois pas de fondement juridique dans l'article 10, § 6, de la loi du 18 juillet 2017 [3], mais dans l'article 10, §§ 1er, alinéa 1er, et 2, de cette loi [4], combiné avec l'article 108 de la Constitution.

L'article 2, 1° et 3°, du projet trouve un fondement juridique dans l'article 1er de la loi du 1er juillet 1969 [5].

4.2.2. Les articles 3 à 6 et 8 du projet trouvent plus précisément leur fondement juridique dans ce même article 1er de la loi du 1er juillet 1969, combiné avec l'article 4 de la loi du 8 août 1981 [6-7].

4.2.3. Outre dans l'article 1er de la loi du 1er juillet 1969 et dans l'article 4 de la loi du 8 août 1981, les articles 3 et 4 du projet trouvent plus précisément un fondement juridique dans l'article 26, § 1er, de la loi du 28 avril 2017 [8], combiné avec l'article 108 de la Constitution.

---

[3] L'article 10, § 6, de la loi du 18 juillet 2017 s'énonce comme suit : « Les compétences de la Commission des soins de santé sont intégralement applicables aux remboursements prévus par le présent article.»

[4] L'article 10, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 18 juillet 2017 s'énonce comme suit : « Les victimes directes ont droit au remboursement des frais de soins médicaux, paramédicaux, pharmaceutiques, d'hospitalisation, des appareils d'orthopédie et des prothèses, nécessités par le fait dommageable, dans les mêmes conditions que celles fixées en faveur des invalides de guerre et assimilés, en exécution de 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'État . »
L'article 10, § 2, de la loi du 18 juillet 2017 porte ce qui suit : « Les victimes directes et les victimes indirectes ont droit au remboursement des frais de soins psychologiques, de soins médicaux, paramédicaux, pharmaceutiques et d'hospitalisation nécessités par un fait dommageable, dans les mêmes conditions que celles fixées en faveur des invalides de guerre et assimilés, en exécution de 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'État, pour autant que ces soins soient liés à des troubles psychiques et/ou psychosomatiques causés par le fait dommageable. »

[5] L'article 1er de la loi du 1er juillet 1969 s'énonce comme suit : « Les invalides de guerre et assimilés, ressortissants de l'Œuvre nationale des invalides de guerre, reçoivent leur vie durant, aux frais de l'État et à l'intervention de l'Œuvre 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 Œuvres 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. »

[6] L'article 4 de la loi du 8 août 1981 énumère les catégories qui relèvent de l'Institut national des invalides de guerre et fixe ainsi le champ d'application personnel de l'article 1er de la loi du 1er juillet 1969.

[7] Voir en partie, par exemple, l'avis C.E. 60.010/2/V du 5 septembre 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 28 septembre 2016 'modifiant l'arrêté royal du 29 octobre 1986 fixant les modalités selon lesquelles l'État intervient dans le coût des soins de santé aux invalides de guerre et assimilés, aux orphelins de guerre et aux prisonniers de guerre ayant subi une captivité de six à douze mois, à l'intervention de l'Institut des Vétérans - Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre', obs. 1.

[8] L'article 26, § 1er, de la loi du 28 avril 2017 s'énonce comme suit : « Les compétences, droits et obligations relatifs au droit aux soins de santé, visés 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'État, l'arrêté royal du 19 septembre 1985 fixant les modalités selon lesquelles l'État assure la gratuité des soins aux invalides de guerre et assimilés, aux orphelins de guerre, à l'intervention de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, l'arrêté royal du 29 octobre 1986 fixant les modalités selon lesquelles l'État intervient dans le coût des soins de santé aux invalides de guerre et assimilés, aux orphelins de guerre et aux prisonniers de guerre ayant subi une captivité de six à douze mois, à l'intervention de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, l'arrêté royal du 1er février 1989 déterminant les modalités suivant lesquelles l'État intervient dans le coût des prothèses dentaires pour les invalides de guerre et assimilés, et les orphelins de guerre, à l'intervention de l'Institut national des invalides

‡LW-AJKYNBEDI-HHAEGVT‡

4.2.4. Pour l'article 7 du projet, il suffit de faire référence à l'article 10, §§ 1er, alinéa 1er, et 2, de la loi du 18 juillet 2017, combiné avec l'article 108 de la Constitution.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Le champ d'application du dispositif à l'examen est limité aux catégories énumérées à l'article 2 du projet. Pour les autres bénéficiaires, une série d'arrêtés royaux parallèles demeurent d'application [9], étant entendu que les modifications apportées par les articles 5 à 7 du projet désignent aussi la Commission instituée auprès de la CAAMI par l'article 3 du projet comme la commission compétente dans ces arrêtés.

Néanmoins, le dispositif en projet ne fait pas apparaître clairement si son champ d'application et celui de ces arrêtés royaux parallèles a été suffisamment délimité pour garantir que toutes les catégories de bénéficiaires sont régies par un – et un seul – de ces arrêtés [10]. Il revient aux auteurs du projet de mieux harmoniser, le cas échéant, le champ d'application des différents régimes.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6.1. Il convient de compléter le deuxième alinéa du préambule afin d'y faire plus particulièrement mention de l'article 1er de la loi du 1er juillet 1969.

6.2. Il y a lieu de modifier le sixième alinéa du préambule en faisant référence à l'article 10, §§ 1er, alinéa 1er, et 2, de la loi du 18 juillet 2017.

---

de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, l'arrêté royal du 27 août 1993 fixant les conditions d'intervention de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre dans le coût des fournitures pharmaceutiques non visées par les arrêtés royaux fixant les conditions dans lesquelles l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité intervient dans le coût des fournitures, l'arrêté royal du 29 octobre 1998 fixant les conditions d'intervention de l'Institut national des Invalides de guerre, Anciens combattants et Victimes de guerre dans le coût des préparations magistrales et produits assimilés non visés par les arrêtés royaux fixant les conditions dans lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités intervient dans le coût des préparations magistrales et produits assimilés et l'arrêté royal du 23 décembre 2002 fixant les modalités selon lesquelles l'État assure la gratuité des soins de santé, à l'intervention de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, à différentes catégories d'anciens combattants et de victimes de guerre, sont transférés de l'IV-INIG à la CAAMI. »

[9] Voir l'énumération dans la note de bas de page 1.

[10] Ainsi, l'article 1er, a) de l'arrêté royal du 29 octobre 1986 définit les « bénéficiaires » comme étant « les invalides de guerre et assimilés, les orphelins de guerre à qui est applicable la loi du 1er juillet 1969 fixant le droit des invalides et orphelins de guerre au bénéfice des soins de santé aux frais de l'État », ce qui, à première vue, paraît faire double emploi avec certaines catégories mentionnées à l'article 2 du projet.

‡LW-AJKYNBEDI-HHAEGVT‡

Article 1er

7. Dans le texte néerlandais de l'article 1er, 1°, du projet, on écrira « de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering » plutôt que « de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekeringen ».

Article 3

8. Le texte n'indique pas clairement ce que l'on entend dans l'article 3, § 6, du projet par « se prononcer sur » le règlement d'ordre intérieur et si le ministre peut ainsi uniquement approuver ou non le projet ou s'il est aussi habilité à l'amender.

En outre, cette disposition recourt au procédé de la décision tacite.

Un tel procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une décision écrite, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes quant à l'administration de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne sera pas notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites. Plus particulièrement, le procédé de la décision tacite risque de ce fait d'impliquer davantage une violation des intérêts de tiers, lesquels sont susceptibles d'être affectés d'une manière certes implicite, mais non moins importante.

Mieux vaut dès lors revoir l'article 3, § 6, du projet, sur ce point.

Article 9

9.1. Selon l'article 9 du projet, l'arrêté envisagé produit ses effets le 1er juillet 2024.

9.2. L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

9.3. Interrogé quant à la justification de l'effet rétroactif du projet à l'examen, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « La rétroactivité est purement technique et concerne des questions organisationnelles internes, sans préjudice pour les droits des citoyens. En outre, elle est nécessaire pour maintenir la continuité et le bon fonctionnement du service public. »

9.4. Le projet à l'examen revenant dans une large mesure à reproduire des règles existantes dans un nouveau dispositif, aucune objection ne peut en principe être soulevée sur la rétroactivité de l'arrêté envisagé.

‡LW-AJKYNBEDI-HHAEGVT‡

En ce qui concerne l'article 3 du projet [11], il faut toutefois observer que par rapport au dispositif actuellement en vigueur, contenu dans l'article 4 de l'arrêté royal du 19 septembre 1985, l'arrêté envisagé ajoute un représentant des victimes du terrorisme aux membres de la Commission de soins de santé auprès de la CAAMI. À cet égard, il convient d'observer qu'un tel effet rétroactif peut affecter la validité de la composition de la Commission et donc la légalité des décisions prises par la Commission durant la période sur laquelle porte la rétroactivité. Une telle règle de procédure ne peut dès lors pas être imposée avec effet rétroactif, étant donné qu'elle porte sur des actes et événements concrets pour lesquels la fiction de la rétroactivité est inopérante.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Pierre LEFRANC

[11] La réserve vaut en outre aussi pour les références à cette disposition, insérées par les articles 5 à 7 du projet.

‡LW-AJKYNBEDI-HHAEGVT‡