CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.843/4
du 24 avril 2024

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'Accord-cadre entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg sur la coopération sanitaire frontalière, signé à Bruxelles le 29 mars 2023'

‡LW-CFEYLFIBG-HFIEDUQ‡

Le 8 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française et Ministre des Relations internationales, des Sports et de l'Enseignement de Promotion sociale à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord-cadre entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg sur la coopération sanitaire frontalière, signé à Bruxelles le 29 mars 2023'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 avril 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2024.

*

‡LW-CFEYLFIBG-HFIEDUQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

L'article 8 de l'Accord-cadre entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg 'sur la coopération sanitaire transfrontalière', signé à Bruxelles le 29 mars 2023 (ci-après : « l'Accord-cadre ») prévoit qu'« [u]n arrangement administratif, arrêté par les autorités compétentes des Parties, fixe les modalités du présent accord ».

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre-Président a indiqué que ces « autorités compétentes » sont les ministres respectifs de chaque Partie.

L'article 3 de l'Accord-cadre dispose en outre que « les autorités ou institutions » qui sont désignées dans l'arrangement administratif visé à l'article 8 peuvent conclure, dans le domaine de compétence qu'elles détiennent en vertu du droit interne qui leur est applicable, des « conventions de coopération » qui peuvent concerner de nombreux aspects des soins de santé dans les régions frontalières.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre-Président a indiqué que ces « autorités ou institutions » sont les « administrations pour l'accès aux soins de santé, la sécurité sociale et en matière de prévention/promotion de la santé » de chaque Partie.

Dans son avis 42.631/AG donné le 8 mai 2007 sur un avant-projet de loi portant assentiment à un accord-cadre conclu entre le Royaume de Belgique et la République française et ayant un objet comparable à celui de l'Accord-cadre à l'examen, la section de législation a observé ce qui suit s'agissant de la constitutionnalité de tels « arrangements administratifs » et « conventions de coopération » :

> « 8. La question est en effet de savoir si le fait de prévoir la possibilité de conclure un 'arrangement administratif' et des 'conventions de coopération' au sens, respectivement, des articles 8 et 3 de l'Accord-cadre, est effectivement conforme à l'article 167, § 2, de la Constitution, qui dispose :
>
> 'Le Roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières visées au § 3. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres'.
>
> […]

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-CFEYLFIBG-HFIEDUQ‡

Dès lors que 'l'arrangement administratif', visé à l'article 8 de l'Accord-cadre, est conclu entre les deux ministres compétents des deux parties au traité, on peut considérer qu'il s'agit d'un 'accord en forme simplifiée' [1]. On vise en effet manifestement à établir des modalités d'exécution de la collaboration visée par l'accord sans devoir suivre la procédure classique de conclusion des traités.

10. Bien que l'article 167 de la Constitution ne le prévoie pas expressément, dans les relations internationales de la Belgique, des 'accords en forme simplifiée' sont utilisés couramment de longue date. Il s'agit d'accords qui ne sont pas conclus par le Roi, mais par un ministre, un diplomate ou un haut fonctionnaire, parfois sous la forme d'un échange de notes ou de lettres [2]. Il résulte des travaux parlementaires de la révision de l'article 167 de la Constitution de 1993 qu'on n'avait pas l'intention de modifier la pratique en vigueur en la matière [3].

11. Il ressort de la jurisprudence et de la doctrine que la pratique de la conclusion d'accords en forme simplifiée est admise à la condition de respecter un certain nombre de limites.

Pour autant que ces accords se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique d'un traité et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui y figurent, ces accords ne sont pas de nouveaux traités, mais de simple 'executive agreements'. Ils ne doivent dès lors pas être conclus par le Roi. Les Chambres législatives ne doivent pas y donner leur assentiment [4].

La pratique révèle cependant également que certains accords comportent bel et bien des réglementations autonomes qui font naitre des droits et obligations nouveaux pour les autorités ou les citoyens. Pareils accords doivent dans ces cas être considérés comme des traités. Conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution, ils devraient dès lors, en principe, être conclus par le Roi et recevoir l'assentiment des Chambres législatives. S'il s'agit 'de traités mixtes', les gouvernements communautaires et/ou régionaux doivent en outre être associés à leur conclusion et les parlements communautaires et/ou régionaux y donner eux aussi leur assentiment.

---

[1] *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : Ph. GAUTIER, *Essai sur la définition des traités entre États. La pratique de la Belgique aux confins du droit des traités*, Bruxelles, 1993, 149 et s.

[2] *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Voir à ce sujet P. DE VISSCHER, *De la conclusion des traités internationaux*, Bruxelles, 1943 ; P. DE VISSCHER et. P.-F. SMETS, « La révision de l'article 68 de la Constitution belge », *L'adaptation de la Constitution belge aux réalités internationales*, Bruxelles, Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles ; Ph. GAUTIER, « La conclusion des traités » *R.B.D.I.*, 1994, 36 ; R.P.D.B., v° Traités internationaux, n° 274 ; P.-F. SMETS, *La conclusion des accords en forme simplifiée*, Bruxelles, 1969 ; J. VERHOEVEN, Droit international public, Bruxelles, 2000, 388.

[3] *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : *Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n/ 100-16/1.

[4] *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : Voir notamment J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, 1980, pp. 206-208 ; G. CRAENEN, *De Staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België*, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p. 7.

‡LW-CFEYLFIBG-HFIEDUQ‡

Il est cependant admis que le Roi, qui n'a pas lui-même conclu l'accord en forme simplifiée comportant une réglementation autonome, peut encore se l'approprier par la suite en le présentant aux Chambres législatives pour assentiment. Ainsi, dans un arrêt du 25 novembre 1955, la Cour de cassation n'a soulevé aucune objection à l'égard de la conclusion d'un tel accord en forme simplifiée par une autorité que le Roi n'avait pas expressément habilitée pour ce faire – il s'agissait en l'occurrence du Ministre des Affaires étrangères – pour autant que, dès lors qu'il grevait l'État [5], il ait été présenté par le Roi aux Chambres législatives pour assentiment et que celui-ci ait en outre été donné [6]. Dans un avis du 3 juin 1957, le Conseil d'État exposait également :

'Comme le Roi, du seul fait qu'il soumet aujourd'hui les accords à l'assentiment des Chambres, se les approprie nécessairement, il devient sans intérêt de rechercher s'il résulte ou non de ce que les accords émanent du Gouvernement que le Chef de l'État y est intervenu, comme le prévoit l'article 68, et, d'autre part, si le Ministre des Affaires étrangères et l'ambassadeur de Belgique accrédité à Paris ont, sans une habilitation expresse, le pouvoir d'établir les instruments diplomatiques afférents à ces accords' [7].

12. La doctrine s'est penchée sur le respect de la Constitution et, par conséquent, à la pratique des 'accords en forme simplifiée'. À cet égard, P. DE VISSCHER écrit :

'[…] nous dirons que les ministres peuvent par l'effet d'une délégation tacite du Roi, prendre sous forme d'accords en forme simplifiée, toute mesure destinée à assurer la bonne marche de leurs services pour autant que ces mesures ne sont contraires ni aux lois ni aux arrêtés royaux et qu'elles n'imposent pas d'obligations aux particuliers. Ils pourront d'autre part pour autant que le Roi ou la loi les y aura expressément autorisés, conclure des accords en forme simplifiée pour assurer l'exécution détaillée des traités' [8].

J. VERHOEVEN écrit dans le même sens :

'Elle parait reposer en droit belge sur une coutume constitutionnelle organisant une délégation, au moins implicite, de pouvoirs, normalement interdite. Elle ne semble applicable qu'à des traités dont l'objet est 'mineur' (exécution ou interprétation d'un accord existant, etc.) ou dont la conclusion est 'urgente'' [9].

---

[5] *Note de bas de page n° 8 de l'avis cité* : Selon l'article 68, ancien, de la Constitution, seuls les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges requièrent l'assentiment des Chambres.

[6] *Note de bas de page n° 9 de l'avis cité* : Cass. 25 novembre 1955, *J.T.*, 1956, 339-340, note P. DE VISSCHER, Pas., 1956, I, p. 285-292, conclusions de l'avocat général F. DUMON.

[7] *Note de bas de page n° 10 de l'avis cité* : Avis 5.562 du 3 janvier 1957 sur un projet de loi portant approbation de trois actes internationaux, *Doc. parl*., Chambre, 1956-1957, 657/1. Voir également l'avis 5.685/2 du 8 mai 1957 sur un projet de loi portant approbation de l'accord de paiement entre la Belgique et la Turquie, des lettres annexes et du protocole, signés à Rome, le 2 décembre 1948 et des actes subséquents, ainsi que du protocole sur le commerce et les paiements entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et la République de Turquie, signé à Bruxelles, le 15 avril 1955, *Doc. parl*., 1956-1957, 319 et l'avis 5.422/2 du 29 mai 1957 sur un projet de loi portant approbation de l'accord entre la Belgique et le Grand-duché de Luxembourg, conclu par échanges de lettres, datées à Bruxelles, les 28 octobre et 12 décembre 1955, concernant l'octroi de certains privilèges à la Communauté européenne du charbon et de l'acier et aux missions accréditées auprès de la Communauté, *Doc. parl*., Chambre, 1957-1958, 791/1.

[8] *Note de bas de page n° 11 de l'avis cité :* P. DE VISSCHER, l.c., 340.

[9] *Note de bas de page n° 12 de l'avis cité* : J. VERHOEVEN, o.c., 388.

‡LW-CFEYLFIBG-HFIEDUQ‡

13. Il s'ensuit que pour autant que la possibilité que l'article 8 de l'Accord-cadre ouvre au ministre de conclure un arrangement administratif soit interprétée d'une manière conforme à la Constitution et que celui-ci ne comporte que des règles de nature technico-administrative qui donnent exécution aux principes figurant dans l'Accord-cadre lui-même, elle ne suscite pas d'objection au regard de l'article 167 de la Constitution.

[…]

14. Les conventions de coopération visées à l'article 3 de l'Accord-cadre ne sont pas conclues entre représentants de l'État, mais entre des autorités fonctionnellement et/ou territorialement décentralisées qui, dans les limites de leur compétence interne, concluent des accords qui se bornent à l'exécution technique des principes de l'Accord-cadre et de l'arrangement administratif. De telles conventions ne peuvent par conséquent pas être qualifiées d'accords en forme simplifiée, et encore moins de traités au sens de l'article 167 de la Constitution [10].

À titre d'exemple de convention déjà existante comme l'entend l'article 3, alinéa 4, le délégué cite :

'Une Convention a été signée entre différents acteurs des systèmes de santé des deux pays : CRAM ou Caisse régionale d'assurance maladie Nord-Picardie, CPAM ou Caisse primaire d'assurance maladie de Tourcoing, centre hospitalier de Tourcoing, centre hospitalier le Refuge de Mouscron, Collège intermutualiste national.

Cette convention permet à des insuffisants rénaux chroniques résidant en France, affiliés à la CPAM de Tourcoing, de se faire soigner dans les services d'hémodialyse du centre hospitalier de Mouscron, et à des patients résidant en Belgique (arrondissements proches de Tournai) de suivre un traitement au sein du service de maladies infectieuses du centre hospitalier de Tourcoing.'

15. Comme l'illustre cet exemple, il ne s'agit pas de traités au sens de l'article 167 de la Constitution, mais bien d'accords transfrontaliers conclus entre autorités frontalières en vue de collaboration transfrontalière dans des domaines relativement spécifiques et ceci dans les limites de l'Accord-cadre conclu et de l'arrangement administratif à conclure et pour en assurer l'exécution technique.

[10] *Note de bas de page n° 13 de l'avis cité* : Voir également déjà en ce sens, l'avis 18.011/2 du 16 juin 1987 sur un projet de loi portant approbation de la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, faite à Bruxelles le 12 septembre 1986, *Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, 651/1.

‡LW-CFEYLFIBG-HFIEDUQ‡

16. Bien que le statut juridique de tels accords soit incertain et que la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, faite à Madrid le 21 mai 1980, ne soit pas d'un grand secours juridique [11], il est clair que l'article 167 de la Constitution n'est pas applicable en la matière et qu'il n'y a pas d'obstacles constitutionnels lorsque les autorités locales concluent des conventions de collaboration qui relèvent de leur domaine de compétence interne et ne concernent que l'exécution technique de l'Accord-cadre et de l'arrangement administratif » [12].

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* s'agissant des articles 3 et 8 de l'Accord-cadre à l'examen [13].

EXAMEN DE L'ACCORD-CADRE

Article 4

Ainsi que l'a fait observer la section de législation dans son avis 42.631/AG,

« [l]'article 4 de l'Accord-cadre dispose que, pour sa mise en œuvre, les parties, en liaison avec les autorités compétentes en la matière, prennent toutes les mesures nécessaires en vue de faciliter le franchissement de la frontière commune.

Sont ainsi sans doute visées, notamment, des interventions dans le cadre de l'aide médicale urgente.

Cette disposition, qui manque de clarté, devrait être explicitée dans l'exposé des motifs, après que l'auteur du projet se sera assuré que cette explication correspond à l'accord conclu avec la partie française ».

La même observation vaut *mutatis mutandis* s'agissant de l'article 4 de l'Accord-cadre à l'examen.

---

[11] *Note de bas de page n° 14 de l'avis cité* : Voir également D. VAN EECKHOUTTE et J. WOUTERS, « Het nabuurschapsrecht. Analyse van het snel evoluerende juridisch kader voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriaal gedecentraliseerd besturen », *C.D.P.K.*, 2003, 451-452. Voir également l'accord Benelux sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales, conclu à Bruxelles le 12 septembre 1986.

[12] Avis 42.631/AG donné le 8 mai 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 9 février 2009 'portant assentiment à l'Accord-cadre entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé à Mouscron le 30 septembre 2005', *Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-912/1, pp. 11-19.

[13] Voir dans le même sens notamment l'avis 73.400/4 donné le 24 mai 2023 sur un avant-projet de loi « portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché du Luxembourg concernant l'exploitation commune des aéronefs de transport A400M au sein d'une unité binationale, fait à Luxembourg le 31 aout 2021 », *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3574/001, pp. 10-13'.

‡LW-CFEYLFIBG-HFIEDUQ‡

Article 5

Ainsi que l'a fait observer la section de législation dans son avis 42.631/AG,

« [l]'article 5 de l'Accord-cadre concerne la prise en charge par un régime de sécurité sociale. Dans la mesure où cette disposition (et une convention de collaboration à conclure conformément à l'article 3) dérogerait à des régimes de droit interne existants, par exemple en matière d'assurance maladie, il faut également adapter ces règles de droit interne ».

La même observation peut être réitérée en l'espèce.

Article 6

Ainsi que l'a fait observer la section de législation dans son avis 42.631/AG,

« [l]'article 6, alinéa 1er, de l'Accord-cadre dispose que le droit applicable en matière de responsabilité médicale est celui de l'État sur le territoire duquel ont été prodigués les soins. Cette disposition ne s'accorde pas totalement avec les articles 96 et suivants de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé. La réglementation en projet de la responsabilité médicale (contractuelle et extracontractuelle) comporte une règle générale et simple. Dans un certain nombre de cas, celle-ci dérogera cependant à la réglementation de droit interne actuellement en vigueur, qu'il faudra dès lors adapter le cas échéant ».

La même observation peut être réitérée en l'espèce.

Article 7

L'article 7, paragraphe 1, de l'Accord-cadre institue une commission mixte composée des représentants des autorités compétentes en matière d'organisation de l'accès aux soins et de sécurité sociale de chaque Partie, qui est chargée de suivre l'application de l'Accord-cadre et d'en proposer les éventuelles modifications. Conformément au paragraphe 2 du même article, les difficultés relatives à l'application ou à l'interprétation de l'Accord-cadre sont également réglées par cette commission mixte ou, à défaut, par la voie diplomatique.

Ainsi que l'a fait observer la section de législation dans son avis 42.631/AG,

« [i]l n'est pas permis de confier simplement le règlement d'un contentieux à une commission mixte. Dans la mesure où il s'agit de litiges portant sur des droits que des particuliers tiennent du présent régime, c'est la protection juridictionnelle existante qui est d'application. Cette disposition ne pourra donc être appliquée que dans le respect de la législation belge en la matière ».

La même observation peut être réitérée en l'espèce.

‡LW-CFEYLFIBG-HFIEDUQ‡

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Dans l'intitulé de l'avant-projet et l'article unique, le mot « frontalière » sera remplacé par le mot « transfrontalière ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Bernard BLERO

‡LW-CFEYLFIBG-HFIEDUQ‡