RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.794/1/V
van 9 september 2016

over

een wetsvoorstel ‘betreffende de samenlevingsdienst’
(*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1053/1)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 59.794/1/V
du 9 septembre 2016

sur

une proposition de loi ‘relative au Service citoyen’
(*Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, n°54-1053/1)

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

Op 13 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'betreffende de samenlevingsdienst' (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1053/1).

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 1 september 2016. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 september 2016.

*

Le 13 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur une proposition de loi 'relative au Service citoyen' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, n° 54-1053/1).

La proposition a été examinée par la première chambre des vacations le 1er septembre 2016. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 septembre 2016.

*

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt tot de invoering van een samenlevingsdienst die erin bestaat dat jongeren van 18 tot 25 jaar in een erkende ontvangststructuur taken vervullen ten bate van de gemeenschap (artikel 2 van het voorstel). Er wordt een Agentschap voor de samenlevingsdienst (hierna: het Agentschap) opgericht dat de samenlevingsdienst beheert en organiseert (artikel 3). Er wordt voorzien in een "samenlevingsdienstovereenkomst" die een "samenlevingsdienststatuut" creëert (artikel 5). Wie evenwel door een erkende ontvangststructuur wordt ontslagen, kan in het jaar dat volgt op zijn ontslag niet door die structuur onder die overeenkomst worden aangeworven (artikel 4). De domeinen waarop de samenlevingsdienstovereenkomst betrekking kan hebben, worden bepaald. De activiteiten die aan de vrijwilligers van de samenlevingsdienst worden aangeboden mogen evenwel niet overeenstemmen met vaste betrekkingen onder het ambtenarenstatuut of met banen waarvoor normaal een arbeidsovereenkomst of een dienstenovereenkomst wordt gesloten (artikel 6). De duur van de samenlevingsovereenkomst, de wekelijkse arbeidsduur en de plaatsen waar de taken zullen worden verricht, worden geregeld (artikel 7), evenals de opschorting en de opzegging van de samenlevingsdienstovereenkomst (artikel 8). Een deel van de samenlevingsdienst moet uit een opleiding bestaan (artikel 9). Het financieel en het sociaal statuut van de vrijwilliger en de verzekering die door de ontvangststructuur moet worden gesloten, worden bepaald (artikelen 10, 11 en 14 tot 20). Na het volbrengen van de samenlevingsdienst krijgt de vrijwilliger een getuigschrift waaruit blijkt welke vaardigheden hij tijdens de samenlevingsdienst heeft kunnen verwerven en ontwikkelen, alsook een getuigschrift van vrijwilliger (artikel 12). De vrijwilliger is bij de uitoefening van zijn taak gehouden aan het beroepsgeheim (artikel 13). Er wordt ten slotte in een evaluatieverslag voorzien (artikel 21) en de Koning wordt gemachtigd om de in de artikelen 14 tot 20 van het voorstel bedoelde bepalingen te wijzigen (artikel 22). De aan te nemen wet treedt in werking op de door de Koning te bepalen datum en ten laatste op de eerste dag van de dertiende maand die volgt op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 23).

BEVOEGDHEID

3. De voorgestelde regeling vertoont enige gelijkenis met het wetsvoorstel 'houdende regeling van de vrijwillige burgerdienst'[2] waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op

[1] Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Wetsvoorstel 'houdende regeling van de vrijwillige burgerdienst', *Parl.St.* Senaat BZ 2003, nr. 3-217/1.

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

17 februari 2004 advies 36.426/VR[3] heeft gegeven. In dat advies heeft de Raad van State inzake de bevoegdheid van de federale overheid het volgende opgemerkt:

> "2. Bij het voorliggende voorstel wordt een vrijwillige burgerdienst geregeld die door personen tussen 18 en 30 jaar kan worden verricht in verscheidene instellingen die tot verschillende sectoren behoren.
>
> Sommige van die sectoren, zoals gezondheid, sociale actie, cultuur, sport en opvoeding, behoren in bepaalde opzichten tot de bevoegdheid van de gemeenschappen[4], terwijl andere sectoren, zoals leefmilieu en levenskwaliteit, in verband kunnen worden gebracht met bevoegdheden van de gewesten[5], en nog andere sectoren, zoals veiligheid en civiele bescherming, tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren. De federale overheid oefent bovendien bepaalde aspecten van de zopas vermelde bevoegdheden uit, zoals bijvoorbeeld de niet aan de gemeenschappen overgedragen aspecten van het gezondheidsbeleid[6], verscheidene domeinen die tot het gebied van de sociale actie behoren, inzonderheid het bepalen van de taken van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn[7], het leefmilieu en de levenskwaliteit[8]. De federale overheid oefent daarnaast culturele bevoegdheden uit, inzonderheid in sportaangelegenheden, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, behalve ten aanzien van de instellingen die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap[9]. Ten slotte zijn er ook nog de bevoegdheden van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de persoonsgebonden aangelegenheden die door de Gemeenschappen op dat grondgebied niet worden uitgeoefend[10] en de bevoegdheden die het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie uitoefenen in bepaalde gemeenschapsaangelegenheden die krachtens artikel 138 van de Grondwet aan hen zijn overgedragen door de Franse Gemeenschap[11].

---

[3] Adv.RvS 36.426/VR van 17 februari 2004 over een wetsvoorstel 'houdende regeling van de vrijwillige burgerdienst', *Parl.St.* Senaat 2003-04, nr. 3-217/2.

[4] *Voetnoot 9 van het aangehaalde advies:* Artikelen 127, § 1, eerste lid, 1° en 2°, en 128, § 1, van de Grondwet; artikel 4, inzonderheid onderdeel 9°, en artikel 5, § 1, I, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

[5] *Voetnoot 10 van het aangehaalde advies:* Artikel 6, § 1, I tot III, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[6] *Voetnoot 11 van het aangehaalde advies:* Naast de bevoegdheid voor de aangelegenheden die uitdrukkelijk vermeld worden in artikel 5, § 1, I, 1°, a) tot f), van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, beschikt de federale overheid over de residuaire bevoegdheid inzake volksgezondheid (raadpleeg bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 149/2001, 20 november 2001, overw. B.3.2.; R.v.S., afdeling wetgeving, advies 34.339/AV, uitgebracht in algemene vergadering op 29 april 2003 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap "betreffende het preventieve gezondheidsbeleid", opmerking nr. 9 (Gedr. St., Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1709/1)).

[7] *Voetnoot 12 van het aangehaalde advies:* Artikel 5, § 1, II, 2°, a) tot d), van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, inzonderheid de verwijzing naar hoofdstuk IV van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, dat betrekking heeft op de "taken van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn".

[8] *Voetnoot 13 van het aangehaalde advies:* Inzonderheid artikel 6, § 1, II, tweede lid, III, 2°, vanaf de woorden "met uitzondering van", en V, eerste lid, 1° tot 4°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[9] Voetnoot 14 van het aangehaalde advies: Artikel 127, § 2, van de Grondwet.

[10] *Voetnoot 15 van het aangehaalde advies:* Artikelen 128, § 2, en 135 van de Grondwet; artikelen 60, vierde lid, 63, 69 en 70 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

[11] *Voetnoot 16 van het aangehaalde advies:* Decreet nr. II d.d. 19 juli 1993 van de Franse Gemeenschap tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, decreet nr. II d.d. 22 juli 1993 van het Waals Gewest betreffende de

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

3. Daaruit volgt evenwel niet dat de bevoegdheid voor het regelen van een vrijwillige burgerdienst, zoals die bevoegdheid door het voorliggende voorstel in praktijk wordt gebracht, noodzakelijkerwijze over elk van die overheden moet worden versnipperd.

Het voorstel reikt immers verder dan het vaststellen van voorwaarden waarop een bevolkingscategorie in een bepaalde categorie instellingen op vrijwillige basis activiteiten kan uitoefenen. Het wezenlijke doel van het voorstel bestaat erin aan een administratieve commissie de zorg toe te vertrouwen om de organisatie van die burgerdienst te centraliseren en op zich te nemen, en wel, zoals vermeld in artikel 3, door het erkennen van de betrokken instellingen, het verspreiden van informatie en aanbiedingen in verband met burgerdienst, het aanvaarden van de inschrijvingen van vrijwilligers op basis van lijsten waarop de leden van de doelgroep in kwestie zich kunnen opgeven, het in ontvangst nemen van de aanbiedingen in verband met vrijwillige burgerdienst, uitgaande van instellingen, het controleren van de omstandigheden waarin de burgerdienst wordt uitgevoerd en het vergoeden van de vrijwilligers.

Door zijn alomvattendheid en door de mate van organisatie en het sociale project dat het impliceert ten aanzien van de doelgroep in kwestie, omvat zulk een doel meer dan het loutere naast elkaar bestaan van verscheidene bijzondere regelingen om dezelfde doelgroep binnen instellingen die onder verschillende bevoegde overheden ressorteren op vrijwillige basis te laten werken voor die instellingen. Het doel van dit voorstel dient bijgevolg geacht te worden een aangelegenheid op zich te vormen.

In principe is het dan ook denkbaar dat een wetgever een geïntegreerde regeling invoert van het type waarop het voorliggende voorstel betrekking heeft[12].

4. Er dient nog te worden onderzocht of het wel de federale wetgever is die terzake bevoegd is.

Zoals uit de toelichting blijkt, beoogt het voorstel de nadruk te leggen op de doelstelling die erin bestaat 'ertoe bij (te) dragen dat de jongeren meer bij de 'publieke zaak' en bij het burgerleven worden betrokken', 'de jongeren de kans te bieden zich gedurende een bepaalde tijd prioritair toe te leggen op het welzijn van de gehele samenleving', ervoor te zorgen dat 'jongeren verrijkende ervaring opdoen', de vereniging of organisatie die hen opvangt te helpen, 'bij de vrijwilligers het gevoel aan (te) scherpen dat zij van de samenleving deel uitmaken, wat op zijn beurt zorgt voor hechtere sociale banden en ingaat tegen de uitwassen van het individualisme', 'het verlenen van burgerdiensten in een andere taalgemeenschap' als waardevol aan te merken, 'veel jongeren een eerste ervaring als lid van de werkende bevolking' te verschaffen, aan die jongeren de mogelijkheid te bieden om bij die bevolkingscategorie opnieuw aansluiting te vinden, 'die burgerdienst – doordat hij de steeds netelige overgang van opleiding naar werk vergemakkelijkt – doeltreffend (te laten) bijdragen tot sociale integratie alsook tot herinschakeling van mensen die uit het arbeidscircuit waren gestoten', de jongeren te helpen 'hun maatschappelijke betrokkenheid in eigen omgeving in daden om te zetten',

---

overheveling van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie en decreet nr. III d.d. 22 juli 1993 van de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, en inzonderheid artikel 3 van die decreten.

[12] *Voetnoot 17 van het advies:* Wanneer de bevoegde wetgever zulks doet, mag hij de uitoefening van de bevoegdheid van andere wetgevers ten aanzien van de instellingen die de bijzondere erkenning genieten die nodig is om op vrijwilligers een beroep te kunnen doen, niet onmogelijk maken of op overdreven wijze bemoeilijken. De indieners van het voorstel hebben voor bepaalde aspecten van dit probleem oog gehad, aangezien in artikel 10, a), van het voorstel wordt bepaald dat de begunstigde instellingen voor het verkrijgen van die bijzondere erkenning "door de bevoegde overheid erkend (moeten) zijn als operator op een van de in artikel 8 bedoelde gebieden".

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

'fundamentele waarden als solidariteit en zelfopoffering' officieel te erkennen, bij te dragen 'tot een samenleving waarin de materialistische waarden worden bijgesteld door de aandacht die uitgaat naar de ontplooiing van de persoonlijkheid en de gemeenschap, alsook naar de levenskwaliteit, de participatie aan het democratisch bestel enz.'[13].

5. Een aantal van de hierboven genoemde doelstellingen sluiten mogelijk in bepaalde opzichten aan bij die welke ook nagestreefd worden door de federale overheid en door de gewesten inzake werkgelegenheid, de gewesten op het gebied van de aangelegenheden waarvoor ze krachtens artikel 6, § 1, IX, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd zijn.

Het is evenwel zo dat, naast het feit dat het aanwijzen van de overheid die bevoegd is om een aangelegenheid te regelen, in principe niet afhangt van een onderzoek van de doelstellingen die kunnen worden nagestreefd[14], in casu kan worden volstaan met erop te wijzen dat, wegens de verscheidenheid van de betrokken domeinen, het voorstel slechts in tweede instantie betrekking heeft op de inschakeling van een deel van de bevolking in beroepsmatige activiteiten en dat bovendien, krachtens artikel 11 van het voorstel, elke concurrentie met de sectoren die werkgelegenheid kunnen opleveren uit hoofde van het werkgelegenheidsbeleid vermeden moet worden[15], en te concluderen dat het voorstel niet valt binnen die gewestelijke bevoegdheden inzake werkgelegenheid.

6. Wat het onderwerp zelf van het voorstel betreft, behoort erop te worden gewezen dat volgens de bewoordingen van artikel 6 ervan, de betrokken doelgroep bestaat uit 'iedere persoon tussen 18 en 30 jaar die in België zijn woonplaats heeft'. Zoals we eerder al hebben gezien, wordt in de toelichting bij het voorstel eveneens uiteengezet in welk opzicht dat voorstel uitsluitend betrekking heeft op jongeren.

Er behoort bijgevolg te worden onderzocht of het voorstel er niet toe strekt een instrument uit te werken inzake jeugdbeleid, een culturele aangelegenheid die naar de gemeenschappen is overgeheveld door de artikelen 127, § 1, eerste lid, en 130, eerste lid, 1°, van de Grondwet en door de artikelen 4, 7°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en 4, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

Artikel 4, 7°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 neemt artikel 2, eerste lid, 7°, over van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap. Uit de parlementaire voorbereiding van die laatste wet blijkt dat het jeugdbeleid betrekking heeft op 'de opvoeding van de al dan niet-georganiseerde jeugd'; als louter voorbeeld worden in deze parlementaire voorbereiding tot dat beleid gerekend de vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van toelagen voor de socio-culturele opvoeding van jongeren, alsook vergoedingen voor sociale promotie van jongeren[16].

Het rekenen van de ontworpen bepalingen tot de bevoegdheden van de gemeenschappen voor culturele aangelegenheden, vindt ongetwijfeld steun in het

[13] Voetnoot 18 van het aangehaalde advies: Loc. Cit., blz. 1 en 2.

[14] *Voetnoot 19 van het aangehaalde advies:* Arbitragehof, nr. 1/89, 31 januari 1989, overweging 8.B.4.

[15] *Voetnoot 20 van het aangehaalde advies:* Er wordt immers aan herinnerd dat artikel 11 van het voorstel als volgt luidt : "De aan de vrijwilligers aangeboden activiteiten mogen niet overeenstemmen met vaste betrekkingen die vallen onder het ambtenarenstatuut, noch met betrekkingen die nodig zijn voor de normale werking van de begunstigde instelling en die kunnen worden bekleed door werknemers met een arbeidsovereenkomst."

[16] *Voetnoot 21 van het aangehaalde advies:* Wetsvoorstel, Senaat, Gedr. St., 1970-1971, nr. 400, blz. 5; verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet, Senaat, Gedr. St., 1970-1971, nr. 497, blz. 4.

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

onderlinge verband dat gelegd kan worden tussen de inhoud van de voornoemde overwegingen in de toelichting bij het onderzochte wetsvoorstel en de uitleg van het woord 'cultuur' die gegeven is tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 juli 1971:

> 'La culture, c'est la possibilité pour les hommes de s'intéresser à autre chose qu'à leur travail et, par conséquent, d'avoir une vie intéressante même lorsqu'ils sont libres. Voilà ce que doit promouvoir l'autonomie culturelle.'[17]

Gelet op het onderwerp van het voorstel, moet worden geconcludeerd dat door te voorzien in een dienst die specifiek gericht is op de jeugd met de bedoeling haar de mogelijkheid te bieden vrijwillige burgerdienst te verrichten met het oog op sociaal-culturele opvoeding van de jeugd en het voldoen aan behoeften van algemeen nut, het voorstel verband houdt met aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, in het kader van het jeugdbeleid.

7. Dat betekent evenwel niet dat de federale overheid geen enkele bevoegdheid heeft om een bijdrage te leveren bij het uitwerken van de beoogde vrijwillige burgerdienst.

Enerzijds behoort eraan te worden herinnerd dat artikel 127, § 2, van de Grondwet de bevoegdheid van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap beperkt wat culturele aangelegenheden betreft, wanneer het erom gaat regels uit te vaardigen die bestemd zijn voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. De bepalingen die verband houden met de voormelde aangelegenheden en die aangenomen worden door de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, hebben in dat gebied enkel kracht van wet ten aanzien van de instellingen die zowel beantwoorden aan de voorwaarde dat ze gevestigd zijn in dat gebied als dat ze, wegens hun activiteiten, beschouwd moeten worden als uitsluitend deel uitmakend van de ene of de andere gemeenschap. Voor het overige, namelijk wanneer het erom gaat om met betrekking tot culturele aangelegenheden regels uit te vaardigen die rechtstreeks van toepassing zijn op particulieren die in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad verblijven[18] of die bestemd zijn om toegepast te worden op instellingen die in dat gebied gevestigd zijn en die wegens hun activiteiten, niet beschouwd kunnen worden als uitsluitend deel uitmakend van de ene of de andere gemeenschap[19], is de federale overheid bevoegd.

Anderzijds behoren heel wat regels die vervat zijn in het wetsvoorstel en die bedoeld zijn om de status van de vrijwilligers te bepalen, tot de bevoegdheden van de federale overheid. Dat geldt heel in het bijzonder voor de bepalingen die ertoe strekken de status van de vrijwilligers te regelen op het vlak van de sociale zekerheid[20], alsook voor de bepaling die hen het recht verleent op gratis openbaar vervoer, ten minste wanneer dat verzorgd wordt door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen[21]. Artikel 23

---

[17] *Voetnoot 22 van het aangehaalde advies:* Verklaring van de heer M. Wigny, in Kamer, Parl. Hand., 16 juli 1971, blz. 8, geciteerd door P. de Stexhe, La révision de la Constitution belge 1968-1971, Brussel, 1972, blz. 75 en 76.

[18] *Voetnoot 23 van het aangehaalde advies:* Hetgeen het geval is met het onderzochte voorstel, in zoverre het regels bevat die rechtstreeks van toepassing zijn op jongeren die gedomicilieerd zijn op het grondgebied van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en die de beoogde vrijwillige burgerdienst zouden willen verrichten.

[19] *Voetnoot 24 van het aangehaalde advies:* Hetgeen het geval is met bepaalde begunstigde instellingen, waarvan sprake is in het onderzochte voorstel.

[20] *Voetnoot 25 van het aangehaalde advies:* Zie de artikelen 19, eerste lid, 20 en 22. De bevoegdheid van de federale overheid inzake sociale zekerheid is uitdrukkelijk vastgelegd in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980; zie onder andere advies 32.779/1 van de Raad van State, dat gegeven is op 21 maart 2002 over een wetsvoorstel betreffende de rechten van de vrijwilliger (Kamer, Gedr. St., 2001-2002, nr. 1526/2).

[21] *Voetnoot 26 van het aangehaalde advies:* Zie artikel 23. Het vervoer per spoor is niet overgeheveld naar de deelentiteiten en valt dus nog steeds onder de residuaire bevoegdheid van de federale overheid, wat trouwens bevestigd wordt door artikel 6, § 1, X, 2°*bis*, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

van het voorstel maakt daarentegen inbreuk op de gewestelijke bevoegdheden in zoverre het de maatschappijen voor openbaar stads- en streekvervoer verplicht hun diensten gratis aan te bieden[22].

8. Kortom, het invoeren van de beoogde vrijwillige burgerdienst behoort in hoofdzaak tot de bevoegdheden van de gemeenschappen, onder voorbehoud van hetgeen zo-even gezegd is met betrekking tot een aantal aspecten ervan.

Gelet op het feit dat de verschillende elementen van de ontworpen regeling blijkbaar moeilijk los van elkaar te zien zijn, zou het geraden zijn dat de uitwerking ervan aanleiding geeft tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende overheden die terzake bevoegd zijn."

4. Het thans voorliggende voorstel vertoont een aantal verschilpunten met het wetsvoorstel dat tot het voormelde advies 36.426/VR aanleiding heeft gegeven. Zo is de voorgestelde regeling beperkt tot jongeren van 18 tot 25 jaar (artikel 2, eerste lid). Het Agentschap is onder meer samengesteld uit vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten (artikel 3, tweede lid). De gemeenschappen en de gewesten worden ermee belast de ontvangststructuren en de externe opleidingsinstellingen te erkennen (artikel 3, vierde lid). De domeinen waarin de samenlevingsdienst kan worden verricht, zijn, enerzijds, ruimer[23] en, anderzijds, beperkter[24] (artikel 6, eerste lid). Een deel van de samenlevingsdienst moet uit een opleiding bestaan (artikel 9). Er wordt in een getuigschrift voorzien waaruit blijkt welke vaardigheiden de vrijwilliger tijdens de samenlevingsdienst heeft kunnen verwerven en ontwikkelen (artikel 12, eerste lid). Er is niet voorzien in een recht op gratis openbaar vervoer.

5. Die verschilpunten kunnen de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet tot een ander besluit brengen dan hetgeen in het voormelde advies 36.426/VR is opgemerkt, wel integendeel. Vermits de voorgestelde regeling beperkt is tot jongeren van 18 tot 25 jaar, in plaats van "iedere persoon tussen 18 en 30 jaar",[25] is ze meer dan ooit specifiek gericht op de jeugd. Uit artikel 2, derde lid, van het ontwerp vloeit bovendien voort dat de samenlevingsdienst de persoonlijke ontwikkeling van en het verwerven van vaardigheden en maatschappelijk besef van de jongeren die tot die doelgroep behoren, beoogt, teneinde in hunner hoofde de sociale cohesie, het samenleven en het burgerinitiatief te bevorderen. Omtrent die doelstelling wordt in de toelichting onder meer het volgende gepreciseerd:

"Sociale activiteiten in een geest van solidariteit, maar ook culturele, milieu- of intergenerationele activiteiten stellen de jongeren in staat zich te ontwikkelen en deel te nemen in de samenleving.

(...)

[22] *Voetnoot 27 van het aangehaalde advies:* Artikel 6, § 1, X, 8°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[23] Zo wordt er onder meer gewag gemaakt van burgerzin (8°), jeugdzorg (10°) en gelijke kansen en bestrijding van discriminatie (12°).

[24] Zo wordt er geen gewag gemaakt van levenskwaliteit, veiligheid en civiele bescherming.

[25] Artikel 6 van het wetsvoorstel 'houdende regeling van de vrijwillige burgerdienst', *Parl.St.* Senaat BZ 2003, nr. 3-217/1.

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

De samenlevingsdienst maakt het niet alleen mogelijk invulling te geven aan de overgangs-, maturiteits- en socialiseringsingsfase van de jongeren, maar biedt hen ook de mogelijkheid tastbare vaardigheden te verwerven.(...)

De samenlevingsdienst maakt het ook mogelijk aandacht te hebben voor de zwakkere en meer kwetsbare jongeren, die zo opnieuw aansluiting vinden bij de samenleving."

De conclusie is dan ook dat de samenlevingsdienst in hoofdzaak moet worden opgevat als een instrument van jeugdbeleid en dat het voorstel een aangelegenheid regelt waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn.

6. Daarbij komt nog dat wordt bepaald dat een substantieel deel van de samenlevingsdienst uit een opleiding bestaat (artikel 9 van het voorstel) en dat de vrijwilliger na de samenlevingsdienst een getuigschrift krijgt waaruit onder meer blijkt welke vaardigheden hij tijdens die periode heeft kunnen verwerven en ontwikkelen (artikel 12 van het voorstel). In de toelichting bij het voorstel wordt ook gepreciseerd dat "het Agentschap samen met de bevoegde instanties een lees- en schrijfcursus kan organiseren voor de vrijwilligers die dit nodig hebben".

Zodoende houdt het voorstel niet alleen verband met aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn in het kader van het jeugdbeleid, maar sluit het ook aan bij de gemeenschapsbevoegdheid inzake vorming (artikel 4, 12° tot 14°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'). Het begrip "vorming" onderstelt een geheel van educatieve activiteiten die binnen een zekere structuur plaatsvinden, en een actieve relatie tussen diegenen die de vorming aanbieden en diegenen die op het vormingsaanbod ingaan.[26] De opleiding waarin door artikel 9 van het ontwerp wordt voorzien, lijkt aan die omschrijving te voldoen.

7. Het voorgaande neemt niet weg dat sommige aspecten van het voorstel, zoals het sociaal statuut van de vrijwilliger en de wijziging van de bestaande sociale wetgeving (artikelen 14 tot 20), in beginsel tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

Gelet op het feit dat de verschillende elementen van de ontworpen regeling moeilijk los van elkaar te zien zijn, zou het geraden zijn dat de uitwerking ervan aanleiding geeft tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende overheden die ter zake bevoegd zijn.

Dienaangaande wordt in de toelichting bij artikel 6 van het voorstel weliswaar erkend dat "een samenwerkingsakkoord zal moeten worden gesloten tussen de federale overheid en de deelstaten die bevoegd zijn voor de opdrachten opgesomd in artikel 6, teneinde de samenlevingsdienstovereenkomsten correct te kunnen uitvoeren". Er kan evenwel niet mee worden volstaan om pas na de aanneming van het thans voorliggende voorstel een samenwerkingsakkoord te sluiten om de uitvoering ervan te verzekeren. Vermits het invoeren van die samenlevingdienst zoals ze in de voorgestelde regeling is opgevat, in hoofdzaak tot de bevoegdheden van de gemeenschappen behoort, moet, voor zover de gemeenschappen tot de

[26] Adv.RvS 35.915/VR van 23 oktober 2003 bij een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 april 2004 inzake ontwikkelingseducatie, *Parl.St.* Vl.Parl. 2003-04, nr. 2044/1, 39.

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

invoering van een dergelijke dienst zouden wensen over te gaan, het samenwerkingsakkoord op de conceptie zelf en de nadere uitwerking ervan betrekking hebben.

8. Deze conclusie ontslaat de Raad van State van het nader onderzoeken van de tekst van het voorstel.

*

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

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 [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'instaurer un service citoyen en vertu duquel des jeunes âgés de 18 à 25 ans accomplissent dans une structure d'accueil agréée des prestations utiles pour la collectivité (article 2 de la proposition). Il est créé une Agence pour le service citoyen (ci-après : l'Agence) chargée de gérer et d'organiser le cadre du service citoyen (article 3). La proposition prévoit un « contrat d'engagement citoyen » qui crée un « statut lié au service citoyen » (article 5). Toutefois, une personne licenciée par une structure d'accueil agréée ne peut pas être engagée sous ce contrat au sein de cette structure durant l'année qui suit son licenciement (article 4). Les domaines pouvant être concernés par le contrat d'engagement citoyen sont précisés. Les activités proposées aux volontaires du service citoyen ne peuvent cependant pas correspondre à des emplois permanents régis par les statuts de la fonction publique ou à des emplois pour lesquels un contrat de travail ou de service est normalement conclu (article 6). La proposition règle la durée du contrat d'engagement citoyen, la durée hebdomadaire des missions et les lieux d'exercice de celles-ci (article 7), ainsi que la suspension et la résiliation de ce contrat (article 8). Une partie du service citoyen doit consister en une formation (article 9). La proposition fixe les statuts financier et social du volontaire ainsi que l'assurance que doit contracter la structure d'accueil (articles 10, 11 et 14 à 20). Après avoir accompli le service citoyen, le volontaire reçoit un certificat attestant des compétences qu'il a pu acquérir et développer dans ce cadre, de même qu'un certificat de volontaire (article 12). Dans l'exercice de sa mission, le volontaire est tenu au secret professionnel (article 13). Enfin, un rapport d'évaluation est prévu (article 21) et le Roi est habilité à modifier les dispositions visées aux articles 14 à 20 de la proposition (article 22). La loi à adopter entre en vigueur à la date à déterminer par le Roi et au plus tard le premier jour du treizième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge* (article 23).

[1] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

COMPÉTENCE

3. Le régime proposé présente certaines similitudes avec la proposition de loi 'portant organisation d'un service citoyen volontaire' [2] sur laquelle le Conseil d'État, section de législation a donné, le 17 février 2004, l'avis 36.426/VR [3]. Dans cet avis, le Conseil d'État a formulé les observations suivantes concernant la compétence de l'autorité fédérale :

> « 2. La proposition à l'examen organise un service citoyen volontaire au profit des personnes âgées de 18 à 30 ans au sein de divers organismes ressortissant à des secteurs divers.
>
> Certains de ces secteurs, comme la santé, l'action sociale, la culture, le sport et l'éducation, relèvent à certains égards des communautés [4], d'autres, comme l'environnement et la qualité de la vie, peuvent se rattacher à des compétences régionales [5], d'autres encore, comme la sécurité et la protection civile sont demeurées de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Cette dernière autorité exerce, en outre, certains aspects des compétences qui viennent d'être citées, comme par exemple les aspects non transférés aux communautés de la politique de santé [6], plusieurs domaines relevant de l'aide sociale, notamment la détermination des missions des centres publics d'action sociale [7], de l'environnement ou de la qualité de la vie [8]. L'autorité fédérale exerce en outre les compétences culturelles, notamment en matière sportive, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, sauf à l'égard des institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté [9]. Il faut ajouter enfin les compétences de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale pour les matières personnalisables non exercées par les communautés sur le même territoire [10] et celles que la Région wallonne et la Commission communautaire française exercent dans certaines matières communautaires qui leur ont été transférées par la Communauté française en vertu de l'article 138 de la Constitution [11].

---

[2] Proposition de loi 'portant organisation d'un service citoyen volontaire', *Doc. parl.*, Sénat, S.E., 2003, n° 3-217/1.

[3] Avis C.E. 36.426/VR du 17 février 2004 sur une proposition de loi 'portant organisation d'un service citoyen volontaire', *Doc. parl.*, Sénat, 2003-04, n° 3-217/2.

[4] *Note 9 de l'avis cité* : Articles 127, § 1er, alinéa 1er, 1° et 2°, et 128, § 1er, de la Constitution ; articles 4, spécialement en son 9°, et 5, § 1er, I, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

[5] *Note 10 de l'avis cité* : Article 6, § 1er, I à III, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

[6] *Note 11 de l'avis cité* : Outre les matières visées expressément à l'article 5, § 1er, I, 1°, a) à f), de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, l'autorité fédérale dispose des compétences résiduelles en matière de santé publique (consultez, p. ex., C.A., n° 149/2001, 20 novembre 2001, cons. B.3.2 ; C.E., sect. lég., avis 34.339/AV rendu en assemblée générale le 29 avril 2003 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid', observation n° 9 (*Doc. parl.*, Vl. Parl., 2002-2003, n° 1709/1)).

[7] *Note 12 de l'avis cité* : Article 5, § 1er, II, 2°, a) à d), de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, spécialement la référence faite au chapitre IV de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale, qui porte sur les 'missions du centre public d'action sociale'.

[8] *Note 13 de l'avis cité* : Not. l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, III, 2°, à partir des mots 'à l'exception de', et V, alinéa 1er, 1° à 4°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

[9] *Note 14 de l'avis cité :* Article 127, § 2, de la Constitution.

[10] *Note 15 de l'avis cité* : Article 128, § 2, et 135 de la Constitution ; articles 60, alinéa 4, 63, 69 et 70 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

[11] *Note 16 de l'avis cité* : Décret de la Communauté française n° II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, décret de la Région wallonne n° II du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

3. Il n'en résulte toutefois pas que la compétence d'organiser un service citoyen volontaire, telle qu'elle est mise en œuvre par la proposition à l'examen, doive nécessairement être disséminée entre chacune de ces autorités.

La proposition ne se limite en effet pas à énoncer des conditions auxquelles des activités peuvent être exercées à titre volontaire par une catégorie de la population dans une certaine catégorie d'organismes. Son objet essentiel consiste à confier à une commission administrative la charge de centraliser et de prendre en main l'organisation de ce service, et ce, comme l'énonce son article 3, par l'agrément des organismes concernés, la diffusion de l'information et des offres de service, la réception des inscriptions des volontaires sur la base de listes ouvertes au public concerné, la récolte des offres de service citoyen volontaire émanant des organismes, le contrôle des conditions d'exercice du service et l'indemnisation des volontaires.

Un pareil objet dépasse, par sa globalité, ainsi que par l'organisation et le projet social qu'il implique à l'égard du public concerné, la simple juxtaposition de divers dispositifs particuliers d'engagement du même public à titre volontaire au sein d'organismes relevant des différentes autorités compétentes pour ces organismes. Il doit en conséquence être considéré comme constitutif d'une matière en soi.

En principe, il peut donc se concevoir qu'un législateur adopte un dispositif intégré du type de celui qui fait l'objet de la proposition examinée [12].

4. Il reste à examiner si c'est bien le législateur fédéral qui est compétent en la matière.

La proposition tend à mettre l'accent, comme le révèlent ses développements, sur l'objectif consistant à 'contribuer à rapprocher les jeunes de la 'chose publique' et de la vie de la cité', 'offr(ir) aux jeunes l'occasion de se consacrer prioritairement, pendant une période donnée, au bien-être de l'ensemble de la société', 'permettr(e) aux jeunes de vivre une expérience enrichissante', aider l'association ou l'organisation d'accueil, 'renforcer le sentiment d'appartenance des volontaires à une société et affirmer [...] les liens sociaux, contre les excès de l'individualisme', valoriser 'les services citoyens prestés dans une autre communauté linguistique', 'fournir à beaucoup de jeunes une première expérience au sein de la population dite active', fournir l'occasion à des jeunes de reprendre contact avec celle-ci, 'facilit[er] la transition toujours délicate entre le système éducatif et le monde du travail, ainsi que la réintégration en son sein des personnes qui en ont été exclues', aider les jeunes 'à réaliser leur souhait d'engagement dans la société', reconnaître de manière officielle des 'valeurs aussi essentielles que la solidarité et le don de soi', 'participer [...] à la définition d'une société où les valeurs matérialistes sont nuancées par l'importance accordée à la réalisation de la personne et de la communauté, à la qualité de la vie, à la participation démocratique, etc.' [13].

5. Certains des objectifs énoncés ci-avant pourraient se rattacher à certains égards à ceux qui sont également poursuivis par l'autorité fédérale et par les régions en matière

---

Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, décret n° III de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, spécialement l'article 3 de ces décrets.

[12] *Note 17 de l'avis cité* : Ce faisant toutefois, le législateur compétent ne pourrait rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences relevant d'autres législateurs à l'égard des organismes faisant l'objet de l'agrément spécial nécessaire à l'accueil des volontaires. Les auteurs de la proposition ont veillé à certains aspects de ce problème puisque l'article 10, a), de la proposition dispose que, pour obtenir cet agrément spécial, 'les organismes d'accueil doivent être reconnus par l'autorité compétente comme opérateur dans un des domaines visés à l'article 8'.

[13] Note 18 de l'avis cité : Loc. cit. pp. 1 et 2.

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

d'emploi, ces dernières dans les matières qui leur ont été attribuées par l'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

Toutefois, outre le fait que la détermination de l'autorité compétente pour régler une matière ne procède en principe pas d'un examen des objectifs susceptibles d'être poursuivis [14], il suffit de constater en l'espèce que, par la variété des domaines concernés, la proposition ne concerne que de manière secondaire l'insertion d'une partie de la population dans des activités à caractère professionnel et qu'en outre, en vertu de l'article 11 de la proposition, toute concurrence avec les secteurs pouvant constituer des gisements d'emploi au titre de la politique de l'emploi doit être évitée [15], pour en conclure que la proposition ne relève pas de ces compétences régionales en matière d'emploi.

6. Pour ce qui concerne l'objet même de la proposition, il importe de constater qu'aux termes de son article 6, le public concerné est 'toute personne âgée de 18 à 30 ans domiciliée en Belgique'. Comme on l'a vu plus haut, les développements de la proposition exposent également en quoi le public jeune est exclusivement visé par celle-ci.

Il y a lieu en conséquence d'examiner si la proposition ne tend pas à mettre sur pied un instrument de politique de la jeunesse, matière culturelle transférée aux communautés par les articles 127, § 1er, alinéa 1er, et 130, alinéa 1er, 1°, de la Constitution, et les articles 4, 7°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 et 4, § 1er, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

L'article 4, 7°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 reproduit l'article 2, alinéa 1er, 7°, de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise. Selon les travaux préparatoires de cette dernière loi, la politique de la jeunesse concerne 'l'éducation de la jeunesse organisée ou non en groupements'; au titre de simples exemples, les travaux préparatoires rangent dans cette politique la fixation des conditions d'octroi de subventions pour l'éducation socioculturelle de la jeunesse, ainsi que des indemnités de promotion sociale des jeunes [16].

Le rattachement du dispositif envisagé aux compétences des communautés dans les matières culturelles trouve un appui certain dans le rapprochement que l'on peut faire entre le contenu des considérations précitées des développements de la proposition à l'examen et l'explicitation du mot 'culture' qui a été donnée lors des travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 1971 :

> 'La culture, c'est la possibilité pour les hommes de s'intéresser à autre chose qu'à leur travail et, par conséquent, d'avoir une vie intéressante même lorsqu'ils sont libres. Voilà ce que doit promouvoir l'autonomie culturelle'. [17]

Compte tenu de l'objet de la proposition, il faut en conclure qu'en organisant un service spécifiquement destiné à la jeunesse tendant à leur permettre d'effectuer un service citoyen volontaire dans une perspective d'éducation socioculturelle de la jeunesse

---

[14] *Note 19 de l'avis cité* : C.A., n° 1/89, 31 janvier 1989, cons. 8.B.4.

[15] *Note 20 de l'avis cité* : Il est rappelé en effet qu'en vertu de l'article 11 de la proposition, 'Les activités offertes aux volontaires ne doivent correspondre ni à des emplois permanents régis par les statuts de la fonction publique, ni à des emplois nécessaires au fonctionnement normal de l'organisme d'accueil et pouvant être prévus par des salariés sous contrat de travail'.

[16] *Note 21 de l'avis cité* : Projet de loi, Sénat, *Doc. parl.*, 1970-1971, n° 400, p. 5 ; rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, Sénat, *Doc. parl.*, 1970-1971, n° 497, p. 4.

[17] *Note 22 de l'avis cité :* Déclaration de M. Wigny, in Chambre, Ann. parl., 16 juillet 1971, p. 8, citée par P. de Stexhe, La révision de la Constitution belge 1968-1971, Bruxelles, 1972, pp. 75 et 76.

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

et de satisfaction de besoins d'intérêt général, la proposition relève des matières communautaires au titre de la politique de la jeunesse.

7. Ceci ne signifie cependant pas que l'autorité fédérale serait dépourvue de toute compétence pour contribuer à mettre en place le service citoyen volontaire envisagé.

D'une part, il importe de rappeler que l'article 127, § 2, de la Constitution limite les compétences des Communautés française et flamande dans les matières culturelles lorsqu'il s'agit de prendre des règles destinées à s'appliquer dans la région bilingue de Bruxelles-capitale. Les dispositions relevant desdites matières qui sont adoptées par les Communautés française et flamande n'ont force de loi dans cette région qu'à l'égard des institutions répondant à la double condition d'être établies dans cette dernière et de devoir être considérées, en raison de leurs activités, comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté. Pour le surplus, c'est-à-dire quand il s'agit de prendre, dans le domaine des matières culturelles, des règles directement applicables aux particuliers résidant dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale [18] ou vouées à s'appliquer à des institutions établies dans cette région et ne pouvant être considérées, en raison de leurs activités, comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté [19], c'est l'autorité fédérale qui est compétente.

D'autre part, plusieurs des règles que contient la proposition de loi en vue de déterminer le statut des volontaires entrent dans les compétences de l'autorité fédérale. Il en va ainsi, tout particulièrement, des dispositions tendant à régler le statut des volontaires sur le plan de la sécurité sociale [20], ainsi que de celle qui leur accorde le droit à la gratuité des transports publics, du moins quand ceux-ci sont assurés par la Société nationale des chemins de fer belges [21]. Par contre, l'article 23 de la proposition empiète sur les compétences régionales en tant qu'elle impose la gratuité du transport aux sociétés de transport en commun urbain ou vicinal [22].

8. En conclusion, la mise en place du service citoyen volontaire envisagé relève pour l'essentiel des compétences des communautés, sous les réserves qui viennent d'être exposées pour certains de ses aspects.

Eu égard au fait que les divers éléments de ce dispositif paraissent difficilement dissociables, il s'indiquerait que sa mise en place donne lieu à la conclusion d'un accord de coopération entre les autorités disposant d'un titre de compétence en la matière ».

4. La proposition actuellement à l'examen diffère sur plusieurs points de la proposition de loi qui a donné lieu à l'avis 36.426/VR précité. Ainsi, le régime proposé est limité aux jeunes âgés de 18 à 25 ans (article 2, alinéa 1er). L'Agence est notamment composée de représentants des communautés et des régions (article 3, alinéa 2). Les communautés et les

[18] *Note 23 de l'avis cité* : Ce qui est le cas de la proposition à l'examen, en tant qu'elle contient des règles directement applicables aux jeunes domiciliés sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-capitale qui souhaiteraient accomplir le service citoyen volontaire envisagé.

[19] *Note 24 de l'avis cité* : Ce qui est le cas de certains des organismes d'accueil visés par la proposition à l'examen.

[20] *Note 25 de l'avis cité* : Voy. les articles 19, alinéa 1er, 20 et 22. La compétence de l'autorité fédérale en matière de sécurité sociale est expressément consacrée par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980; voy. not. l'avis 32.779/1 du Conseil d'État, rendu le 21 mars 2002 sur une proposition de loi relative au statut des bénévoles (Chambre, *Doc. parl*., 2001-2002, n° 1526/2).

[21] *Note 26 de l'avis cité* : Voy. l'article 23. Le transport ferroviaire n'a pas été transféré aux entités fédérées et demeure donc de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale, ce que confirme d'ailleurs l'article 6 § 1er, X, 2°*bis*, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

[22] *Note 27 de l'avis cité* : Article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

régions sont chargées d'agréer les structures d'accueil et les organismes de formation externes (article 3, alinéa 4). Les domaines réservés à l'accomplissement du service citoyen sont à la fois plus larges [23] et plus limités [24] (article 6, alinéa 1er). Une partie du service citoyen doit consister en une formation (article 9). Un certificat attestant des compétences que le volontaire a pu acquérir et développer pendant le service citoyen est prévu (article 12, alinéa 1er). Il n'est pas prévu de droit à la gratuité des transports publics.

5. Ces différences ne sont pas de nature à conduire le Conseil d'État, section de législation, à une autre conclusion que celle qu'il a formulée dans l'avis 36.426/VR précité, bien au contraire. Dès lors que le régime proposé est limité aux jeunes âgés de 18 à 25 ans au lieu de « toute personne âgée de 18 à 30 ans » [25], il concerne encore plus spécifiquement la jeunesse. Il découle en outre de l'article 2, alinéa 3, du projet que le service citoyen poursuit le développement personnel et l'acquisition de compétences et de savoir être des jeunes appartenant au groupe cible, afin de renforcer dans leur chef la cohésion sociale, le vivre ensemble ainsi que la promotion de l'action citoyenne. À propos de cet objectif, les développements précisent notamment ce qui suit :

> « L'action sociale et la solidarité, l'action culturelle, environnementale, intergénérationnelle,… permettent aux jeunes de se construire et de participer à la vie de la société.
>
> (...)
>
> Le Service citoyen permet non seulement d'assurer des phases de transition, de maturation et de socialisation des jeunes mais leur permet également d'acquérir des compétences tangibles. (...)
>
> Le Service citoyen permet aussi d'offrir une attention aux jeunes fragilisés et plus vulnérables, pour leur permettre un exercice de relégitimation sociale ».

Il y lieu de conclure dès lors que le service citoyen doit être considéré essentiellement comme un instrument de la politique de la jeunesse et que la proposition règle une matière relevant de la compétence des communautés.

6. En outre, il est prévu qu'une partie importante du service citoyen consiste en une formation (article 9 de la proposition) et qu'à l'issue du service citoyen, le volontaire reçoit un certificat attestant notamment des compétences qu'il a pu acquérir et développer pendant cette période (article 12 de la proposition). Les développements de la proposition précisent que « l'Agence pourra organiser, avec les autorités compétentes, pour les volontaires qui en ont besoin, une formation à la lecture et à l'écriture ».

Ce faisant, la proposition relève non seulement des matières pour lesquelles les communautés sont compétentes dans le cadre de la politique de la jeunesse, mais également de la compétence communautaire en matière de formation (article 4, 12° à 14°, de la loi du 8 août 1980

[23] Ainsi, il est notamment fait mention de la citoyenneté (8°), de l'aide à la jeunesse (10°) et de l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations (12°).

[24] Il n'est par exemple pas fait état de la qualité de la vie, de la sécurité ou de la protection civile.

[25] Article 6 de la proposition de loi 'portant organisation d'un service citoyen volontaire', *Doc. parl.*, Sénat, S.E., 2003, n° 3-217/1.

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡

'de réformes institutionnelles'). La notion de « formation » suppose un ensemble d'activités éducatives qui sont organisées au sein d'une certaine structure et une relation active entre ceux qui proposent la formation et ceux qui répondent à l'offre de formation [26]. La formation prévue par l'article 9 du projet semble correspondre à cette définition.

7. Il n'en demeure pas moins que certains aspects de la proposition, tels que le statut social du volontaire et la modification de la législation sociale existante (articles 14 à 20), relèvent en principe de la compétence de l'autorité fédérale.

Eu égard au fait que les divers éléments du régime en projet sont difficilement dissociables, il serait indiqué que sa mise en place donne lieu à la conclusion d'un accord de coopération entre les différentes autorités disposant d'un titre de compétence en la matière.

À cet égard, le commentaire de l'article 6 de la proposition reconnaît certes qu'« un accord de coopération entre les autorités fédérale et fédérées disposant des compétences dans les missions énumérées à l'article 6 devra être conclu pour permettre la bonne exécution de ces contrats d'engagement citoyen ». Toutefois, il ne suffit pas de ne conclure un accord de coopération qu'après l'adoption de la proposition actuellement à l'examen pour en assurer l'exécution. Dès lors que l'instauration de ce service citoyen tel qu'il est conçu dans le régime proposé relève essentiellement des compétences des communautés, l'accord de coopération, dans la mesure où les communautés souhaitent procéder à la mise en place d'un tel service, doit porter sur sa conception proprement dite et sur sa mise en œuvre.

8. Cette conclusion dispense le Conseil d'État d'examiner davantage le texte de la proposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER	DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT
Wim GEURTS	Wilfried VAN VAERENBERGH

[26] Avis C.E. 35.915/VR du 23 octobre 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 2 avril 2004 'inzake ontwikkelingseducatie', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2003-04, n° 2044/1, p. 39.

‡LW-CGJQNEFBD-FJHJEUQ‡