CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 65.341/4
du 27 mars 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à l'agrément d'un organisme chargé de la mise en œuvre du Service Citoyen en Wallonie'

‡LW-CHDTNABAF-GFDEBZR‡

Le 4 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif à l'agrément d'un organisme chargé de la mise en œuvre du Service Citoyen en Wallonie'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 mars 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mars 2019.

*

‡LW-CHDTNABAF-GFDEBZR‡

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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. Selon son exposé des motifs, l'avant-projet de décret à l'examen vise à mettre en œuvre l'article 4, § 3, de la loi du 18 juillet 2018 'relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale', qui dispose :

> « La condition d'affectation à 4/5e au cours du trimestre de référence T-3 dont question au § 1er ne s'applique pas […] si les prestations sont fournies dans le cadre d'un trajet de service citoyen pour les jeunes agréé par l'organisme d'accréditation défini par décret.
>
> Les trajets susmentionnés peuvent avoir une durée maximale d'un an et ne sont après cette période maximale, ni prolongeables ni renouvelables ».

Selon la définition figurant à l'article 2 de l'avant-projet examiné, le Service Citoyen s'adresse « aux jeunes de 18 à 25 ans ».

2. Examinant, dans un avis n° 59.794/1 du 9 septembre 2016, une proposition de loi relative au Service Citoyen, la section de législation rappelait son avis n° 36.426/VR donné le 17 février 2004 sur proposition de loi 'portant organisation d'un service citoyen volontaire', dans lequel la section de législation identifiait ainsi l'autorité compétente pour organiser un service citoyen :

> « '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 aout 1980 et 4, § 1er, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

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

‡LW-CHDTNABAF-GFDEBZR‡

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 [1].

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' [2].

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 et de satisfaction de besoins d'intérêt général, la proposition relève des matières communautaires au titre de la politique de la jeunesse' » [3].

Dans l'avis n° 59.794/1, la section de législation, après avoir relevé certaines différences entre les deux propositions, concluait :

«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' [4], 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.

[1] *Note de bas de page n° 16 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 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.

[2] *Note de bas de page n° 17 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 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.

[3] *Doc. parl*., Sénat, 2003-2004, n° 3-217/2, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/36426.pdf.

[4] *Note de bas de page n° 25 de l'avis cité* : 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-CHDTNABAF-GFDEBZR‡

[...]

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 aout 1980 '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 [5]. La formation prévue par l'article 9 du projet semble correspondre à cette définition » [6].

3. Le décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', n'a transféré à la Région wallonne ni la compétence en matière de politique de la jeunesse, visée à l'article 4, 7°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 ni les matières de la formation postscolaire, parascolaire, artistique, intellectuelle, morale et sociale, visées à l'article 4, 12° à 14°, de la même loi spéciale.

Il revient dès lors à la Communauté française, au titre de ses compétences culturelles, et non à la Région wallonne, au titre des matières personnalisables dont l'exercice lui a été transféré, d'organiser la mise en œuvre d'un Service Citoyen.

[5] *Note de bas de page n° 26 de l'avis cité* : 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.

[6] *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1053/002.

‡LW-CHDTNABAF-GFDEBZR‡

4. La Région wallonne n'est dès lors pas compétente pour adopter l'avant-projet examiné.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-CHDTNABAF-GFDEBZR‡