



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.677/1
van 29 maart 2024

avis 75.677/1
du 29 mars 2024

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
invoering van een
Samenlevingsdienst'

un avant-projet de loi
'instaurant un Service
Citoyen'

Op 21 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot invoering van een Samenlevingsdienst’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur en Sander MEERT, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 maart 2024.

*

Le 21 février 2024, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘instaurant un Service Citoyen’.

L’avant-projet a été examiné par la première chambre le 21 mars 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Michel TISON, assesseur, et Ilse ANNÉ, greffier.

Les rapports ont été présentés par Jonas RIEMSLAGH, auditeur et Sander MEERT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Brecht STEEN, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 29 mars 2024.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot invoering van een ‘Samenlevingsdienst’.

Luidens artikel 2, 1°, van het voorontwerp wordt onder het begrip “Samenlevingsdienst” verstaan de “regeling die burgers die in België verblijven in staat stelt zich gedurende een lange periode op substantiële wijze in te zetten voor een project van algemeen belang en waarbij hij een passende vergoeding ontvangt teneinde de burgerzin, de sociale diversiteit, de solidariteit en de individuele autonomie te bevorderen”.

2.2. Vooreerst wordt het Agentschap van de Samenlevingsdienst opgericht (artikel 3, § 1, van het voorontwerp), dat een bij koninklijk besluit erkende vereniging zonder winstoogmerk is die door de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg wordt gesubsidieerd, en als opdracht onder meer heeft te zorgen voor het gecentraliseerde en dagelijkse beheer van de Samenlevingsdienst en het erkennen van gastorganisaties die burgers zullen ontvangen in het kader van de Samenlevingsdienst (artikel 4).

Voorts wordt de erkenning als gastorganisatie geregeld van instellingen, rechtspersonen en feitelijke verenigingen die belast worden met het ontvangen van de burgers in dienst (artikelen 6 tot 8). Overeenkomstig artikel 8, § 2, 2°, moet de activiteit van de gastorganisatie gericht zijn op het algemeen belang en in het bijzonder op een tiental domeinen.²

Overeenkomstig artikel 10 van het voorontwerp staat de Samenlevingsdienst open voor iedere persoon die in België verblijft, tussen de achttien en de vijfentwintig jaar oud is en zich niet in de uitsluitingsgevallen bevindt die worden bepaald in artikel 11. De artikelen 12 tot 14 regelen de toewijzing van een concrete opdracht in het kader van de Samenlevingsdienst aan een deelnemer, die “burger in dienst” wordt genoemd.

Daarnaast regelt het voorontwerp onder meer de duur van de Samenlevingsdienst (artikel 16, § 1), het statuut van de burger in dienst, dat verschilt van dat van werknemers, zelfstandigen en ambtenaren (artikel 18, eerste lid), de vergoeding van de burger in dienst (artikel 19), de driepartijenovereenkomst die wordt gesloten tussen het Agentschap, de gastorganisatie en de burger in dienst (artikel 22) alsook de samenlevingsgroep waaraan elke burger

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Met name a. sociale actie, sociale cohesie en solidariteit; b. milieu, natuurbehoud, duurzame ontwikkeling, ecologische transitie, de strijd tegen de klimaatopwarming; c. cultuur en het promoten van cultuur; d. diensten voor gezondheidszorg en persoonlijke verzorging en gezondheidspromotie; e. de promotie en beoefening van sport; f. civiele bescherming; g. onderwijs; h. erfgoed en het promoten van erfgoed; i. ontwikkelingssamenwerking; en j. justitie.

in dienst is verbonden (artikel 23) en de burgerschapsmodules waaraan de burger in dienst deelneemt (artikel 24).

BEVOEGDHEID

3.1.1. Het om advies voorgelegd voorontwerp van wet vertoont inhoudelijk grote gelijkenissen met het wetsvoorstel 'houdende regeling van de vrijwillige burgerdienst' en het wetsvoorstel 'betreffende de samenlevingsdienst', waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich reeds heeft uitgesproken.

3.1.2. In advies 36.426/VR van 17 februari 2004 heeft de afdeling Wetgeving wat de bevoegdheid betreft het volgende opgemerkt over het wetsvoorstel 'houdende regeling van de vrijwillige burgerdienst':³

“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 gemeenschappen⁴, terwijl andere sectoren, zoals leefmilieu en levenskwaliteit, in verband kunnen worden gebracht met bevoegdheden van de gewesten⁵, 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 gezondheidsbeleid⁶, verscheidene domeinen die tot het gebied van de sociale actie behoren, inzonderheid het bepalen van de taken van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn⁷, het leefmilieu en de levenskwaliteit⁸. 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

³ Adv.RvS 36.426/VR van 17 februari 2004, *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., VI. 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.

gemeenschap⁹. 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 uitgeoefend¹⁰ 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 Gemeenschap¹¹.

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 heeft¹².

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'

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 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".

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', '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 nagestreefd¹⁴, 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 worden¹⁵, 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.

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."

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 jongeren¹⁶.

Het rekenen van de ontworpen bepalingen tot de bevoegdheden van de gemeenschappen voor culturele aangelegenheden, vindt ongetwijfeld steun in het 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 verblijven¹⁸ 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 gemeenschap¹⁹, is de federale overheid bevoegd.

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.

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.

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 zekerheid²⁰, 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 Spoorwegen²¹. Artikel 23 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 bieden²².

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.”

3.1.3. In advies 59.794/1/V van 9 september 2016 over een wetsvoorstel ‘betreffende de samenlevingsdienst’ heeft de afdeling Wetgeving de zo-even geciteerde passage uit het advies 36.426/VR overgenomen en daaraan nog het volgende toegevoegd:²³

“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, ruimer²⁴ en, anderzijds, beperkter²⁵ (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 vaardigheden 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

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 deeleniteiten 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.

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

²³ Adv.RvS 59.794/1/V van 9 september 2016, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1053/2.

²⁴ Voetnoot 23 van het aangehaalde advies: Zo wordt er onder meer gewag gemaakt van burgerzin (8°), jeugdzorg (10°) en gelijke kansen en bestrijding van discriminatie (12°).

²⁵ Voetnoot 24 van het aangehaalde advies: Zo wordt er geen gewag gemaakt van levenskwaliteit, veiligheid en civiele bescherming.

integendeel. Vermits de voorgestelde regeling beperkt is tot jongeren van 18 tot 25 jaar, in plaats van ‘iedere persoon tussen 18 en 30 jaar’,²⁶ 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.

(...)

De samenlevingsdienst maakt het niet alleen mogelijk invulling te geven aan de overgangs-, maturiteits- en socialiseringsfase 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.²⁷ 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 geraten zijn dat de uitwerking ervan aanleiding geeft tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende overheden die ter zake bevoegd zijn.

²⁶ Voetnoot 25 van het aangehaalde advies: Artikel 6 van het wetsvoorstel ‘houdende regeling van de vrijwillige burgerdienst’, *Parl.St.* Senaat BZ 2003, nr. 3-217/1.

²⁷ Voetnoot 26 van het aangehaalde advies: 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.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2044/1, 39.

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 samenlevingsdienst zoals ze in de voorgestelde regeling is opgevat, in hoofdzaak tot de bevoegdheden van de gemeenschappen behoort, moet, voor zover de gemeenschappen tot de invoering van een dergelijke dienst zouden wensen over te gaan, het samenwerkingsakkoord op de conceptie zelf en de nadere uitwerking ervan betrekking hebben.”

3.2. De doelgroep van het voorliggende voorontwerp, zijnde personen die tussen achttien en vijfentwintig jaar zijn, is dezelfde als de doelgroep van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot advies 59.794/1/V. De in artikel 8, § 2, 2°, van het voorontwerp opgesomde domeinen waarop de activiteiten van de gastorganisatie moeten gericht zijn, stemmen weliswaar niet volledig overeen met de domeinen waarvan sprake was in de zo-even vermelde wetsvoorstellen, maar wel grotendeels, en die domeinen betreffen onbetwistbaar aangelegenheden die behoren tot de onderscheiden bevoegdheden van zowel de gemeenschappen²⁸, de gewesten²⁹ als de federale overheid³⁰. Andere domeinen vormen als dusdanig geen aangelegenheid die aan een welbepaald bevoegdheidsniveau toekomen.³¹ In elk geval zijn de gastorganisaties niet beperkt tot instellingen, rechtspersonen of feitelijke verenigingen die onder de bevoegdheid van de federale overheid ressorteren.³²

Het voorontwerp toont ook enkele verschilpunten ten aanzien van de hierboven aangehaalde voorstellen, vooral op organisatorisch vlak (samenstelling van het agentschap, erkenning van de gastorganisaties, driepartijenovereenkomst). Het voorontwerp voorziet niet uitdrukkelijk in het volgen van een opleiding en het behalen van een attest, maar wel in het deelnemen aan burgerschapsmodules binnen de samenlevingsgroep.

3.3. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de bevoegdheid het volgende opgemerkt:

“Als autonomie [sic] materie - materie ‘op zichzelf’ -, is de Samenlevingsdienst niet aan een bepaald bestuursniveau toegewezen in het kader van de bevoegdheidsverdeling die inherent is aan de federale staat. In ons federaal systeem geniet federale wetgever echter het beginsel van de volheid van bevoegdheid: aangelegenheden die aan niemand zijn

²⁸ Onder meer “cultuur en het promoten van cultuur”, ten dele “diensten voor gezondheidszorg en persoonlijke verzorging en gezondheids promotie”, “de promotie en beoefening van sport” en “onderwijs”.

²⁹ Onder meer “milieu” en “natuurbehoud”.

³⁰ Onder meer “civiele bescherming” en “justitie”.

³¹ Over “de strijd tegen de klimaatopwarming” merkte de afdeling Wetgeving in adv.RvS 65.404/AV-65.405/AV van 4 maart 2019 over een voorstel van bijzondere wet ‘over de coördinatie van het beleid van de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot klimaatverandering en het vaststellen van algemene langetermijndoelstellingen’ op dat “[i]n de huidige stand van het grondwettelijk recht, (...) het klimaat(beleid) *geen aangelegenheid* [is] die uitdrukkelijk aan één of meer overheden is toegewezen” (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3517/004, opm. 2.1). Zie inzake “ontwikkelingssamenwerking” ook artikel 167, § 1, van de Grondwet en artikel 6ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

³² Artikel 6 van het voorontwerp.

toegewezen door de Grondwet, kunnen bij wet worden geregeld. Bovendien behoudt de federale wetgever in artikel 35 van de Grondwet (samen met zijn overgangsbepaling) meer bepaald de zogenaamde “residuaire bevoegdheden”, d.w.z. de bevoegdheden die - om redenen van efficiëntie of solidariteit - niet aan de gemeenschappen of gewesten zijn toegekend en die hen dus niet zelf toebehoren. Kortom, in die aangelegenheden behoudt de federale entiteit haar oorspronkelijke soevereiniteit.”

Gevraagd om de bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor het voorontwerp toe te lichten, in het bijzonder in het licht van de zo-even vermelde adviezen van de afdeling Wetgeving, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Comme expliqué dans l'exposé des motifs, le Service Citoyen est une « matière à part entière – matière « en soi » –, le Service citoyen ne fait l'objet, dans le cadre de la répartition des compétences inhérente à l'Etat fédéral, d'aucune attribution à tel ou tel niveau de pouvoir. Or, dans notre système fédéral, le pouvoir législatif fédéral jouit du principe de la plénitude des attributions : les matières qui ne sont attribuées à personne par la Constitution peuvent, de plein droit, être réglées par la loi. Par ailleurs, l'article 35 de la Constitution (lu avec sa disposition transitoire) réserve plus particulièrement au législateur fédéral les compétences dites « résiduelles », c'est-à-dire celles qui – par souci d'efficacité ou de solidarité – n'ont pas été attribuées aux communautés ou aux régions et qui dès lors ne leur appartiennent pas en propre. En somme, dans ces matières, l'entité fédérale garde sa souveraineté originelle. (page 4).

Dans cet avant-projet, le Service Citoyen est fondé sur un projet de sensibilisation à la citoyenneté qui s'adresse à certains citoyens du pays.

En effet, répondant à la fragilisation des valeurs de vivre ensemble et à la défiance croissante envers nos institutions démocratiques, le Service Citoyen vise à offrir à des citoyens la possibilité de renforcer leur citoyenneté et leur capacité à vivre ensemble par la pratique d'activités solidaires.

Dans l'avant-projet de loi, le service citoyen s'adresse aux jeunes âgés de 18 à 25 ans mais, après évaluation, pourrait être élargi à d'autres tranches d'âges ou publics cibles.

Le Service citoyen et la sensibilisation à la citoyenneté ne sont pas des matières attribuées à l'une ou l'autre entité. De ce fait, elles font parties des compétences résiduelles de l'autorité fédérale.

Ces compétences doivent pouvoir être mise en œuvre utilement selon un principe général qui se dégage notamment de l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, relatif aux compétences implicites.

A cet égard, la section de législation du Conseil d'Etat souligne, dans un avis n° 58316/VR donné le 1er décembre 2015 qu'il ressort « de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (...), de la jurisprudence du Conseil d'État, section du contentieux administratif (...), des avis du Conseil d'État, section de législation et de la doctrine que l'article énonce un principe général de la répartition des compétences, à savoir que toute compétence doit pouvoir être mise en œuvre utilement. Ce principe implique que les lois fédérales peuvent également contenir des dispositions de droit dans des matières pour lesquelles le législateur fédéral n'est pas compétent, pour autant que ces dispositions soient nécessaires à l'exercice d'une compétence fédérale ».

Dans un arrêt n° 256.98 [lees : 256.986] du 29 juin 2023, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a indiqué que : « La jurisprudence a (...) admis que le législateur fédéral puisse également faire usage de la théorie des pouvoirs implicites à l'égard des compétences des parlements des entités fédérées (...). Le recours aux pouvoirs

implicites par le législateur fédéral est conditionné par la jurisprudence au respect des critères de nécessité – s’agissant de vérifier qu’il existe un lien étroit entre la matière réglée en ordre principal et celle sur laquelle il est empiété et qu’un contrôle strict soit exercé sur ce lien – et de marginalité de l’empiètement ».

En l’occurrence, un éventuel débordement sur des matières d’une autre entité fédérée est nécessaire afin de mettre en œuvre la compétence de l’autorité fédérale relative au service citoyen et ce débordement peut être considéré comme marginal. En effet, l’éventuel dépassement des compétences est rigoureusement nécessaire pour l’exercice utile de sa compétence par l’Etat fédéral et si les dispositions de l’avant-projet de loi impactent les législations des entités fédérées, ce n’est qu’à la marge et donc de manière raisonnable. Dans tous les cas, l’exercice de sa compétence par l’Etat fédéral n’entrave pas l’exercice de leurs compétences par les entités fédérées.

Dans le cadre des consultations lors de la conférence interministérielle, les entités fédérées n’ont d’ailleurs, à cet égard pas, exprimé d’opposition de principe par rapport à la mise en œuvre d’un cadre pour un service citoyen.”

3.4. De argumentatie in de memorie van toelichting en in de verklaring van de gemachtigde kan om de hiernavolgende redenen niet worden bijgetreden.

3.4.1. Zoals in de hierboven aangehaalde adviezen uiteengezet, betreft een dienst zoals de samenlevingsdienst geen op zichzelf staande bevoegdheidsrechtelijke aangelegenheid, maar vormt het een onderdeel van één van de aangelegenheden die tot de materiële bevoegdheid van een welbepaald bevoegdheidsniveau behoort – hetzij als gevolg van een uitdrukkelijke toewijzing, hetzij als residuaire bevoegdheid. In de aangehaalde adviezen werden de “vrijwillige burgerdienst” en de “Samenlevingsdienst” beschouwd als onderdeel van aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheden van de gemeenschappen, namelijk jeugd en vorming.

3.4.2. Ook het voorliggende voorontwerp sluit voornamelijk aan bij de gemeenschapsbevoegdheden inzake jeugd en inzake vorming. Overeenkomstig artikel 10, 1°, van het voorontwerp is de samenlevingsdienst gericht op personen tussen 18 en 25 jaar. Daargelaten de vraag of wijzigingen aan de leeftijd van de personen die aan de samenlevingsdienst kunnen deelnemen, of een uitbreiding van die doelgroep, tot een andere bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie zou leiden, moet worden vastgesteld dat het voorliggende voorontwerp zoals het nu is geconcipieerd in elk geval uitsluitend gericht is op personen tussen 18 en 25 jaar (artikel 10, 1°, van het voorontwerp).

De ontworpen Samenlevingsdienst heeft ook een uitgesproken vormende doelstelling. Zoals uit de definitie in artikel 2, 1°, van het voorontwerp blijkt, beoogt de Samenlevingsdienst “de burgerzin, de sociale diversiteit, de solidariteit en de individuele autonomie te bevorderen”. Het vormende aspect volgt niet enkel uit de activiteiten die worden verricht bij de gastorganisatie, maar ook uit het gegeven dat de deelnemers deel uitmaken van een samenlevingsgroep, die blijkens de definitie in artikel 2, 6°, “sociale vermenging, uitwisseling tussen burgers en versterking van het gemeenschapsgevoel” tot doel heeft, en, vooral uit het feit dat burgers in dienst zullen deelnemen aan burgerschapsmodules, die luidens de memorie van toelichting “groepsactiviteiten [zijn] in het kader van de Samenlevingsgroep die het bewustzijn van burgers in dienst over de verschillende kwesties vergroten, zodat hun burgerzin en hun invloed op het samenleven worden gestimuleerd.” Hoewel de invulling van de burgerschapsmodules in het voorontwerp vaag blijft, lijken deze modules enkel te kunnen worden ingevuld via vorming, met

name 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.³³

Het vormende aspect blijkt ook nog uit de volgende passage uit de memorie van toelichting:

“De kern van dit wetsontwerp is het waarborgen van een statuut aan iedere burger die een traject wenst aan te gaan om zijn burgerschap te versterken, sociale en culturele vermenging te ervaren en zich actief in te zetten voor solidariteit. De Samenlevingsdienst biedt de mogelijkheid zich nuttig te maken voor de samenleving en tegelijkertijd het vertrouwen in de democratische waarden en instellingen te versterken. De Samenlevingsdienst is bedoeld om de sociale cohesie en de uitoefening van een inclusief, verantwoordelijk en proactief burgerschap te versterken. In veel opzichten vormen de verdiensten van dit type gemeenschapsdienst, zowel in België als in het buitenland, een "tegengif" voor de recente crisissen. Door deze levenservaring van zes maanden tot een jaar aan te bieden, zorgt de Samenlevingsdienst ervoor dat degenen die de dienst vervullen het enkelvoud en het meervoud, het individu en het collectief, het "ik", het "jij" en het "wij" krachtig kunnen verwoorden.”

Enkel de bepalingen van hoofdstuk 7 van het voorontwerp die het statuut van de burger in samenlevingsdienst regelen, met name wat arbeids- en sociaalrechtelijke aspecten betreft, behoren in beginsel tot de bevoegdheid van de federale overheid.

3.4.3. De federale overheid kan zich te dezen bezwaarlijk beroepen op de figuur van de impliciete bevoegdheden om de samenlevingsdienst inhoudelijk te regelen. De figuur van de impliciete bevoegdheden laat toe dat de bevoegdheid van een andere overheid wordt betreden voor zover zulks noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid. Er blijkt echter niet op welke wijze aan die noodzakelijkheidsvereiste wordt voldaan.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat een overheidsbeleid inzake een samenlevingsdienst “noodzakelijkerwijs één en ondeelbaar moet zijn” en “slechts mogelijk [is] indien zij wordt vormgegeven door een geïntegreerd wetgevingsmechanisme dat van toepassing is op het gehele grondgebied van de Staat”. Dat betreft echter een loutere stelling, die niet met concrete elementen wordt geschraagd.

Bovendien blijkt niet voor de uitoefening van welke federale bevoegdheid het beroep op de impliciete bevoegdheden vereist zou zijn. Zoals de afdeling Wetgeving heeft bevestigd in advies 72.225/VR van 6 december 2022 is, “[w]anneer dat verband met de eigen bevoegdheden ontbreekt (...) een beroep op de impliciete bevoegdheden niet mogelijk. De impliciete bevoegdheden hebben immers noodzakelijkerwijze een accessoir karakter ten aanzien van de toegewezen bevoegdheden.”³⁴ Hoewel de aangehaalde passage betrekking heeft op de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, is

³³ 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.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2044/1, 39.

³⁴ Adv.RvS 72.225/VR van 6 december 2022 bij een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 1 juni 2023 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake het bestrijden van discriminatie op het vlak van de tewerkstelling’, *Parl.St.* Br. Parl. 2022-23, nr.A-676/1, opm. 13.2.

evenzeer een band met de eigen materiële bevoegdheid vereist wanneer de federale overheid een beroep doet op de impliciete bevoegdheden.

3.4.4. Ten slotte is het gegeven dat in het kader van een interministeriële conferentie geen principiële bezwaren zouden³⁵ zijn geuit tegenover een federale regeling inzake samenlevingsdienst, op zichzelf niet van aard om tot een andere bevoegdheidsrechtelijk kwalificatie te leiden.

4.1. Ten overvloede wordt er op gewezen dat de federale wetgever in elk geval niet bevoegd is om de artikelen 19, § 1, 20, § 1 en 26 van het voorontwerp aan te nemen, voor zover die betrekking hebben op de “kinderbijslag”. Artikel 26 van het voorontwerp wijzigt artikel 62 van de algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939. Artikel 19, § 1, bepaalt dat de vergoeding die de burger in samenlevingsdienst ontvangt niet is inbegrepen in de afrekening van, onder meer, “de kinderbijslag”. Artikel 20, § 1, ten slotte, bepaalt dat het statuut van burger in dienst en de voorziene uitkering “kunnen worden gecumuleerd met de sociale rechten die de burger in dienst geniet”, zoals onder meer de kinderbijslag.

4.2. Overeenkomstig artikel 5, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gemeenschappen bevoegd voor de “gezinsbijslagen”.³⁶ De gemeenschapsbevoegdheid omvat de volledige wetgevings-, uitvoerings- en controlebevoegdheid. Ook op het vlak van de financiering van de gezinsbijslagen beschikken de gemeenschappen over

³⁵ Uit het door de gemachtigde overgemaakt “Verslag IMC “Werk” – 1/12/2023” van de Vlaamse minister bevoegd voor werk in zijn hoedanigheid van voorzitter van de betrokken interministeriële conferentie blijkt dat minstens vragen werden gesteld over de bevoegdheid voor de samenlevingsdienst. Over het punt “Samenlevingsdienst” vermeldt dat verslag het volgende:

“Minister Dermagne licht toe. Hij preciseert dat het legistiek proces met betrekking tot het voorstel van samenlevingsdienst nog loopt. Er is een advies van de NAR gevraagd en dat zal worden bestudeerd vanaf het beschikbaar is. In de loop van de procedure zal sowieso teruggekoppeld worden met de regio’s. Zoals het voorstel is opgevat is er dus ook afstemming met de regio’s nodig.

Minister Weykmans stelt de vraag naar timing toe, wanneer gepland wordt te landen met de legistieke procedure.

Minister Brouns stelt dat Vlaanderen in principe niet tegen een vorm samenlevingsdienst of vrijwillige burgerdienst is. Rond de concrete uitwerking zijn er echter ernstige vragen te stellen. Zoals nu geconcipieerd leunt het dicht aan bij een tewerkstellingsprogramma, waarvoor de regio’s bevoegd zijn. Vandaar de vraag dat de Raad van State zich uitdrukkelijk zal uitspreken over het bevoegdheidsaspect.

Minister Clerfayt vindt een samenlevingsdienst een nuttig instrument voor het verwerven van ervaringen. Hij merkt op dat de fiscale vrijstelling hoger ligt dan dat een werkzoekende vrijgesteld wordt in geval van een opleidingsvergoeding. Hij staat negatief ten aanzien van de verplichte deelname aan een informatiesessie, zeker als het aanbod niet passend is voor de betrokkene. Daarenboven vraagt hij dat het federale budget dat hiervoor wordt vrijgemaakt gebaseerd wordt op basis van het aantal NEET-jongeren.

Minister Dermagne verklaart dat er zeker rekening zal gehouden worden met de bemerkingen van de collega’s, zeker ook wat betreft het bevoegdheidsluik.

Besluit:

De leden van de IMC nemen akte van de stand van zaken van de Samenlevingsdienst en van de opmerkingen van de gewesten, in het bijzonder mbt de bevoegdheidsoverschrijding en de verschillen tussen fiscale vrijstelling met de opleidingsvergoeding.”

³⁶ Zie wat de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad betreft artikel 63, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

de volledige autonomie. Zij kunnen de bestaande regeling, elk wat hen betreft, opheffen, aanvullen, wijzigen en vervangen.³⁷

Bijgevolg is de federale overheid in beginsel niet meer bevoegd om de gezinsbijslagen te regelen of om de algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939 te wijzigen of op te heffen³⁸.

4.3. Ondervraagd omtrent de bevoegdheid van de federale overheid om de betrokken bepalingen aan te nemen, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Les dispositions de l’avant-projet qui touchent aux allocations familiales – à savoir les articles 19, § 1er, et 20, § 1er – ont essentiellement pour but de permettre au citoyen en service de continuer à bénéficier des allocations familiales. Compte tenu du montant maximum qui sera octroyé au citoyen en service au titre d’indemnité, il est indispensable que ce dernier puisse continuer à bénéficier de ses droits sociaux. Toute autre mesure contraindrait certains candidats potentiels à devoir renoncer à introduire une candidature pour une question financière, ce qui serait de nature à créer des discriminations inacceptables.

En termes de répartition des compétences, les dispositions précitées se fondent sur un principe général qui veut que toute compétence doit pouvoir être mise en œuvre utilement, principe général qui se dégage notamment de l’article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, relatif aux compétences implicites.”

Na te hebben verwezen naar advies 58.316/VR van 1 december 2015 en arrest nr. 256.986 van 29 juni 2023 (zie randnummer 3.3) voegde de gemachtigde nog het volgende toe:

“En l’occurrence, la **nécessité** du ‘débordement’ sur la compétence des communautés en matière de prestations familiales ne prête pas à discussion compte tenu de ce qui est exposé ci-dessus et qui revient à permettre à toute personne qui réunit les conditions pour effectuer un service citoyen de ne pas être entravé par des considérations socio-économiques.

Par ailleurs, l’impact sur la matière des prestations familiales est **marginal**, en ce que les dispositions précitées n’impactent les législations sur les allocations familiales qu’à la marge et donc de manière raisonnable. D’une part, seules quelques personnes sont concernées et, qui plus est, sur une période très limitée dans le temps. D’autre part, et surtout, les dispositions en question respectent les principes fondamentaux sur lesquels ces législations sont construites.”

4.4. Net zo min als voor de ontworpen regeling in haar geheel kan worden gesteund op de figuur van de impliciete bevoegdheden, is dat het geval voor de bepalingen met betrekking tot de gezinsbijslag. Aangezien die bepalingen kaderen in een regeling waarvoor op zichzelf reeds het

³⁷ Zie in dit verband: adv. RvS 62.149/1 van 8 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 23 april 2018 ‘über die Familienleistungen’, *Parl.St.* D. Parl. 2017-18, nr. 222/1 en adv. RvS 62.258/1 van 8 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Vlaams decreet van 27 april 2018 ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’, *Parl.St.* Vl.Parl.2017-18, nr. 1450/1.

³⁸ Zie in dit verband: adv. RvS 56.108/1 van 25 juni 2014 over een voorontwerp van wet ‘tot aanvulling en wijziging van het Sociaal Strafwetboek en verscheidene bepalingen van sociaal strafrecht’.

vereiste verband met de eigen bevoegdheden ontbreekt, is een beroep op de impliciete bevoegdheden immers niet mogelijk (randnummer 0).

5. Uit het voorgaande volgt dat de invoering van de beoogde Samenlevingsdienst in hoofdzaak behoort tot de bevoegdheden van de gemeenschappen, onder voorbehoud van hetgeen zo-even vermeld (randnummer 3.4.2 *in fine*) is met betrekking tot een aantal aspecten ervan.

Gelet op de onderlinge samenhang van de verschillende onderdelen van het voorontwerp, is de federale wetgever bijgevolg niet bevoegd om het voorontwerp aan te nemen.

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 van een Samenlevingsdienst aanleiding geeft tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende overheden die terzake bevoegd zijn.

6. Gelet op wat voorafgaat onthoudt de Raad van State zich van een verder onderzoek van het voorontwerp.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'instaurer un 'Service Citoyen' :

Aux termes de l'article 2, 1^o, de l'avant-projet, il convient d'entendre par la notion de « Service citoyen » le « dispositif visant à permettre à des citoyens vivant en Belgique de s'engager de manière conséquente sur une longue période dans un projet d'intérêt général, tout en lui assurant une indemnité adéquate afin de promouvoir l'engagement citoyen, la mixité sociale, la solidarité et l'autonomie individuelle ».

2.2. Tout d'abord, il est institué une Agence du Service citoyen (article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet), qui est une association sans but lucratif, agréée par arrêté royal et subsidiée par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale et qui a notamment pour mission d'assurer la gestion centralisée et journalière du Service citoyen et d'agréer les organismes d'accueil qui accueilleront des citoyens dans le cadre du Service citoyen (article 4).

Ensuite, l'avant-projet règle l'agrément, comme organisme d'accueil, des établissements, des personnes morales et des associations de fait chargés de l'accueil des citoyens en service (articles 6 à 8). Conformément à l'article 8, § 2, 2^o, l'activité de l'organisme d'accueil doit être orientée vers l'intérêt général, principalement vers une dizaine de domaines ².

Conformément à l'article 10 de l'avant-projet, le Service citoyen est ouvert à toute personne résidant en Belgique, âgée de dix-huit à vingt-cinq ans et ne se trouvant pas dans les cas d'exclusion prévus par l'article 11. Les articles 12 à 14 attribuent une mission concrète dans le cadre du Service citoyen à un participant, appelé « citoyen en service ».

En outre, l'avant-projet règle, entre autres, la durée du Service citoyen (article 16, § 1^{er}), le statut du citoyen en service, qui diffère de celui des travailleurs, des indépendants et fonctionnaires (article 18, alinéa 1^{er}), l'indemnité dudit citoyen (article 19), la convention tripartite conclue entre l'Agence, l'organisme d'accueil et le citoyen en service (article 22) ainsi que la promotion citoyenne à laquelle est rattaché chaque citoyen en service (article 23) et les modules de citoyenneté auxquels prend part le citoyen en service (article 24).

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² En l'occurrence a. l'action sociale, la cohésion sociale et la solidarité; b. l'environnement, la préservation de la nature, le développement durable, la transition écologique, la lutte contre le réchauffement climatique; c. la culture et la promotion de la culture; d. les services de santé et de soins aux personnes et la promotion de la santé; e. la promotion et la pratique du sport; f. la protection civile; g. l'éducation; h. le patrimoine et la promotion du patrimoine; i. coopération au développement et j. la justice.

COMPÉTENCE

3.1.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis présente, sur le fond de grandes similitudes avec la proposition de loi 'portant organisation d'un service citoyen volontaire' et avec la proposition de loi 'relative au Service citoyen', sur lesquelles le Conseil d'État, section de législation, s'est déjà exprimé.

3.1.2. Dans son avis 36.426/VR du 17 février 2004 sur la proposition de loi 'portant organisation d'un service citoyen volontaire', la section de législation a relevé, pour ce qui est de la compétence, ce qui suit ³ :

« 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

³ Avis C.E. 36.426/VR du 17 avril 2004, *Doc. parl.*, Sénat, 2003-04, n° 3-217/2.

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

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

⁶ *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : Outre les matières visées expressément à l'article 5, § 1^{er}, 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.*, VI. Parl., 2002-2003, n° 1709/1)).

⁷ *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : Article 5, § 1^{er}, 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 de bas de page 13 de l'avis cité* : Not. l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, III, 2°, à partir des mots 'à l'exception de', et V, alinéa 1^{er}, 1° à 4°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

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

¹⁰ *Note de bas de page 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.

qui leur ont été transférées par la Communauté française en vertu de l'article 138 de la Constitution ¹¹.

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', 'offrir aux jeunes l'occasion de se consacrer prioritairement, pendant une période donnée, au bien-être de l'ensemble de la société', 'permettre 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

¹¹ *Note de bas de page 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 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 de bas de page 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 ».

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 d'emploi, ces dernières dans les matières qui leur ont été attribuées par l'article 6, § 1^{er}, 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 poursuivis¹⁴, 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 évitée¹⁵, 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, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 130, alinéa 1^{er}, 1, de la Constitution, et les articles 4, 7^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 et 4, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

L'article 4, 7^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 reproduit l'article 2, alinéa 1^{er}, 7^o, 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 socio-culturelle de la jeunesse, ainsi que des indemnités de promotion sociale des jeunes¹⁶.

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 :

¹³ Note de bas de page 18 de l'avis cité : Loc. cit., pp. 1 et 2.

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

¹⁵ Note de bas de page 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 de bas de page 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.

‘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 socio-culturelle 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.

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-Capitale¹⁸ 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 communauté¹⁹, 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 sociale²⁰, 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 belges²¹. 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 vicinal²².

¹⁷ *Note de bas de page 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.

¹⁸ *Note de bas de page 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 de bas de page 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 de bas de page 25 de l’avis cité* : Voy. les articles 19, alinéa 1^{er}, 20 et 22. La compétence de l’autorité fédérale en matière de sécurité sociale est expressément consacrée par l’article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12^o, 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^o 1526/2).

²¹ *Note de bas de page 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 § 1^{er}, X, 2^{o bis}, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

²² *Note de bas de page 27 de l’avis cité* : Article 6, § 1^{er}, X, 8^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

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 ».

3.1.3. Dans son avis 59.794/1/V du 9 septembre 2016 sur une proposition de loi 'relative au Service citoyen', la section de législation a reproduit le passage précité de l'avis 36.426/VR et y a encore ajouté ce qui suit ²³ :

« 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 1^{er}). L'Agence est notamment composée de représentants des communautés et des régions (article 3, alinéa 2). Les communautés et les 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 ²⁴ et plus limités ²⁵ (article 6, alinéa 1^{er}). 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 1^{er}). 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 » ²⁶, 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'.

²³ Avis C.E. 59.794/1/V du 9 septembre 2016, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 1053/2.

²⁴ *Note de bas de page 23 de l'avis cité* : 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°).

²⁵ *Note de bas de page 24 de l'avis cité* : Il n'est par exemple pas fait état de la qualité de la vie, de la sécurité ou de la protection civile.

²⁶ *Note de bas de page 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.

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 '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 formation²⁷. 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 ».

3.2. Le groupe cible de l'avant-projet à l'examen, à savoir les personnes âgées de dix-huit à vingt-cinq ans, est le même que celui de la proposition de loi ayant fait l'objet de l'avis 59.794/1/V. Si les domaines énumérés à l'article 8, § 2, 2°, de l'avant-projet vers lesquels doivent être orientées les activités des organismes d'accueil, ne coïncident pas en tous points avec ceux dont il est question dans les propositions de loi précitées, ils y correspondent néanmoins en grande partie et ces domaines concernent indubitablement des matières relevant de compétences

²⁷ Note de bas de page 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.

distinctes tant des communautés ²⁸, des régions ²⁹ que de l'autorité fédérale ³⁰. D'autres domaines ne constituent pas en tant que tels une matière relevant d'un niveau de compétence bien défini ³¹. Les organismes d'accueil ne se limitent en tout état de cause pas aux établissements, personnes morales ou associations de fait relevant de la compétence de l'autorité fédérale ³².

L'avant-projet présente également quelques différences par rapport aux propositions précitées, essentiellement du point de vue organisationnel (composition de l'Agence, agrément des organismes d'accueil, convention tripartite). Il ne prévoit pas expressément de suivre une formation et d'obtenir une attestation mais bien de prendre part à des modules de citoyenneté dans une promotion citoyenne.

3.3. En ce qui concerne la compétence, l'exposé des motifs indique ce qui suit :

« Comme matière à part entière - matière « en soi », le Service citoyen ne fait l'objet, dans le cadre de la répartition des compétences inhérente à l'État fédéral, d'aucune attribution à tel ou tel niveau de pouvoir. Or, dans notre système fédéral, le pouvoir législatif fédéral jouit du principe de la plénitude des attributions : les matières qui ne sont attribuées à personne par la Constitution peuvent, de plein droit, être réglées par la loi. Par ailleurs, l'article 35 de la Constitution (lu avec sa disposition transitoire réserve plus particulièrement au législateur fédéral les compétences dites « résiduelles », c'est-à-dire celles qui - par souci d'efficacité ou de solidarité - n'ont pas été attribuées aux communautés ou aux régions et qui dès lors ne leur appartiennent pas en propre. En somme, dans ces matières, l'entité fédérale garde sa souveraineté originelle ».

Invité à expliciter le fondement de l'avant-projet au regard de la répartition des compétences et notamment des avis précités de la section de législation, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Comme expliqué dans l'exposé des motifs, le Service Citoyen est une « matière à part entière – matière « en soi » –, le Service citoyen ne fait l'objet, dans le cadre de la répartition des compétences inhérente à l'Etat fédéral, d'aucune attribution à tel ou tel niveau de pouvoir. Or, dans notre système fédéral, le pouvoir législatif fédéral jouit du principe de la plénitude des attributions : les matières qui ne sont attribuées à personne par la Constitution peuvent, de plein droit, être réglées par la loi. Par ailleurs, l'article 35 de la Constitution (lu avec sa disposition transitoire) réserve plus particulièrement au législateur fédéral les compétences dites « résiduelles », c'est-à-dire celles qui – par souci d'efficacité ou de solidarité – n'ont pas été attribuées aux communautés ou aux régions et qui dès lors

²⁸ Notamment « la culture et la promotion de la culture », pour partie « les services de santé et de soins aux personnes et la promotion de la santé », « la promotion et la pratique du sport » et « l'éducation ».

²⁹ Notamment « l'environnement », et « la préservation de la nature ».

³⁰ Notamment « la protection civile » et « la justice ».

³¹ Concernant « la lutte contre le réchauffement climatique », dans son avis C.E. 65.404/AG-65.405/AG du 4 mars 2019 sur une proposition de loi spéciale 'coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme', la section de législation a encore observé que « [d]ans l'état actuel du droit constitutionnel, le climat (sa politique) ne constitue pas une matière qui est expressément attribuée à une ou plusieurs autorités » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 3517/004, observation 2.1). Voir également en matière de « coopération au développement » l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution et l'article 6^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980.

³² Article 6 de l'avant-projet.

ne leur appartiennent pas en propre. En somme, dans ces matières, l'entité fédérale garde sa souveraineté originelle. (page 4).

Dans cet avant-projet, le Service Citoyen est fondé sur un projet de sensibilisation à la citoyenneté qui s'adresse à certains citoyens du pays.

En effet, répondant à la fragilisation des valeurs de vivre ensemble et à la défiance croissante envers nos institutions démocratiques, le Service Citoyen vise à offrir à des citoyens la possibilité de renforcer leur citoyenneté et leur capacité à vivre ensemble par la pratique d'activités solidaires.

Dans l'avant-projet de loi, le service citoyen s'adresse aux jeunes âgés de 18 à 25 ans mais, après évaluation, pourrait être élargi à d'autres tranches d'âges ou publics cibles.

Le Service citoyen et la sensibilisation à la citoyenneté ne sont pas des matières attribuées à l'une ou l'autre entité. De ce fait, elles font parties des compétences résiduelles de l'autorité fédérale.

Ces compétences doivent pouvoir être mise en œuvre utilement selon un principe général qui se dégage notamment de l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, relatif aux compétences implicites.

A cet égard, la section de législation du Conseil d'Etat souligne, dans un avis n° 58316/VR donné le 1er décembre 2015 qu'il ressort « de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (...), de la jurisprudence du Conseil d'État, section du contentieux administratif (...), des avis du Conseil d'État, section de législation et de la doctrine que l'article énonce un principe général de la répartition des compétences, à savoir que toute compétence doit pouvoir être mise en œuvre utilement. Ce principe implique que les lois fédérales peuvent également contenir des dispositions de droit dans des matières pour lesquelles le législateur fédéral n'est pas compétent, pour autant que ces dispositions soient nécessaires à l'exercice d'une compétence fédérale ».

Dans un arrêt n° 256.98 [lees : 256.986] du 29 juin 2023, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a indiqué que : « La jurisprudence a (...) admis que le législateur fédéral puisse également faire usage de la théorie des pouvoirs implicites à l'égard des compétences des parlements des entités fédérées (...). Le recours aux pouvoirs implicites par le législateur fédéral est conditionné par la jurisprudence au respect des critères de nécessité – s'agissant de vérifier qu'il existe un lien étroit entre la matière réglée en ordre principal et celle sur laquelle il est empiété et qu'un contrôle strict soit exercé sur ce lien – et de marginalité de l'empiètement ».

En l'occurrence, un éventuel débordement sur des matières d'une autre entité fédérée est nécessaire afin de mettre en œuvre la compétence de l'autorité fédérale relative au service citoyen et ce débordement peut être considéré comme marginal. En effet, l'éventuel dépassement des compétences est rigoureusement nécessaire pour l'exercice utile de sa compétence par l'Etat fédéral et si les dispositions de l'avant-projet de loi impactent les législations des entités fédérées, ce n'est qu'à la marge et donc de manière raisonnable. Dans tous les cas, l'exercice de sa compétence par l'Etat fédéral n'entrave pas l'exercice de leurs compétences par les entités fédérées.

Dans le cadre des consultations lors de la conférence interministérielle, les entités fédérées n'ont d'ailleurs, à cet égard pas, exprimé d'opposition de principe par rapport à la mise en œuvre d'un cadre pour un service citoyen ».

3.4. L'argumentation avancée dans l'exposé des motifs et dans la déclaration du délégué ne saurait être suivie pour les motifs suivants.

3.4.1. Comme l'exposent les avis cités ci-dessus, un service tel que le service citoyen ne constitue pas en soi un domaine de compétence autonome mais fait partie de l'une des matières relevant de la compétence matérielle d'un niveau de compétence bien défini – soit à la suite d'une attribution expresse, soit comme compétence résiduelle. Dans les avis cités, le « service citoyen volontaire » et le « Service citoyen » sont considérés comme des aspects de matières relevant des compétences des communautés, à savoir la jeunesse et la formation.

3.4.2. L'avant-projet s'inscrit lui aussi essentiellement dans le cadre des compétences communautaires en matière de jeunesse et de formation. Conformément à l'article 10, 1°, de l'avant-projet, le service citoyen s'adresse aux personnes de 18 à 25 ans. Indépendamment de la question de savoir si des modifications à l'âge des personnes qui peuvent prendre part au service citoyen, ou un élargissement de ce groupe cible, entraîneraient une autre qualification au regard de la répartition des compétences, force est de constater que l'avant-projet à l'examen tel qu'il est actuellement conçu s'adresse en tout état de cause exclusivement aux personnes de 18 à 25 ans (article 10, 1°, de l'avant-projet).

En outre, le Service citoyen en projet a une visée clairement éducative. Ainsi qu'en témoigne la définition énoncée à l'article 2, 1°, de l'avant-projet, le Service citoyen « prom[eut] l'engagement citoyen, la mixité sociale, la solidarité et l'autonomie individuelle ». L'aspect éducatif découle non seulement des activités menées au sein de l'organisme d'accueil mais également du fait que les participants font partie d'une promotion citoyenne ayant un but, selon la définition de l'article 2, 6°, « de brassage social, d'échange entre citoyens et de renforcement d'un sentiment d'appartenance à la collectivité » et surtout du fait que les citoyens en service prendront part à des modules citoyens qui, selon l'exposé des motifs, sont des activités de groupe menées dans le cadre de la promotion citoyenne et permettant d'éveiller les citoyens en service aux différents enjeux civiques, de manière à stimuler leur engagement citoyen et leur impact sur le vivre-ensemble ». Bien que le contenu des modules de citoyenneté reste flou dans l'avant-projet, il semble que seule une formation puisse mettre en oeuvre ces modules, en particulier 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 ³³.

L'aspect éducatif ressort en outre aussi du passage suivant de l'exposé des motifs :

« Le cœur du présent projet de loi est de garantir un statut à chaque citoyen souhaitant entamer un parcours permettant de renforcer sa citoyenneté, d'expérimenter le brassage social et culturel, et de pratiquer activement un engagement solidaire. Le Service citoyen offre la possibilité de se rendre utile à la société tout en fortifiant sa confiance dans les valeurs et les institutions démocratiques. Le Service citoyen entend renforcer le vivre-ensemble et l'exercice d'une citoyenneté inclusive, responsable et proactive. A de nombreux égards, les bienfaits générés par ce type de service à la collectivité, tant en Belgique qu'à l'étranger, constituent un 'antidote' aux crises récemment constatées. En proposant cette expérience de vie d'une durée de six mois à un an, le Service citoyen permet à celles et ceux qui le réalisent d'articuler puissamment le singulier et le pluriel, l'individuel et le collectif, le 'je', le 'tu' et le 'nous' ».

³³ Avis C.E. 35.915/VR du 23 octobre 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 2 avril 2004 'relatif à l'éducation au développement', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2003-04, n° 2044/1, p. 39.

Seules les dispositions du chapitre 7 de l'avant-projet qui règlent le statut de citoyen en service, en particulier en ce qui concerne les aspects liés au droit du travail et au droit social, relèvent en principe de la compétence de l'autorité fédérale.

3.4.3. En l'occurrence, l'autorité fédérale peut difficilement se prévaloir de la figure des compétences implicites pour régler le contenu du service citoyen. Cette figure permet d'empiéter sur la compétence d'une autre autorité pour autant que cela puisse être jugé nécessaire à l'exercice de la compétence propre. Toutefois, il n'est pas indiqué de quelle manière il est satisfait à cette exigence de nécessité.

L'exposé des motifs observe qu'une politique publique en matière de service citoyen est « [n]écessairement une et indivisible » et « n'est possible que si elle est encadrée par un dispositif législatif intégré, applicable à l'échelle du territoire de l'État ». Mais il s'agit là d'une simple thèse que ne vient étayer aucun élément concret.

En outre, le texte n'indique pas pour l'exercice de quelle compétence fédérale il serait nécessaire d'avoir recours aux compétences implicites. Comme le confirme la section de législation dans son avis 72.225/VR du 6 décembre 2022, « [e]n l'absence de ce lien avec les compétences propres, il n'est pas possible de recourir aux compétences implicites ». En effet, les compétences implicites ont nécessairement un caractère accessoire par rapport aux compétences attribuées³⁴. Bien que le passage cité concerne les compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, un lien avec la compétence matérielle propre est tout autant nécessaire lorsque l'autorité fédérale invoque les compétences implicites.

3.4.4. Enfin, le fait que dans le cadre d'une conférence interministérielle, aucune objection de principe n'aurait été soulevée³⁵ à l'encontre d'un dispositif fédéral portant sur le service citoyen,

³⁴ Avis C.E. 72.225/VR du 6 décembre 2022 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 1^{er} juin 2023 'portant modification de diverses dispositions visant à lutter contre les discriminations en matière d'emploi', *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2022-23, n°A-676/1, observation 13.2.

³⁵ Le document transmis par le délégué « Verslag IMC 'Werk' – 1/12/2023 » qui émane du ministre flamand en charge du travail, en sa qualité de président de la conférence interministérielle concernée, montre que des questions ont pour le moins été soulevées concernant la compétence en matière du service citoyen. Au point « Samenlevingsdienst », ledit rapport mentionne ce qui suit :

« Minister Dermagne licht toe. Hij preciseert dat het legistiek proces met betrekking tot het voorstel van samenlevingsdienst nog loopt. Er is een advies van de NAR gevraagd en dat zal worden bestudeerd vanaf het beschikbaar is. In de loop van de procedure zal sowieso teruggekoppeld worden met de regio's. Zoals het voorstel is opgevat is er dus ook afstemming met de regio's nodig.

Minister Weykmans stelt de vraag naar timing toe, wanneer gepland wordt te landen met de legistieke procedure. Minister Brouns stelt dat Vlaanderen in principe niet tegen een vorm samenlevingsdienst of vrijwillige burgerdienst is. Rond de concrete uitwerking zijn er echter ernstige vragen te stellen. Zoals nu geconcipieerd leunt het dicht aan bij een tewerkstellingsprogramma, waarvoor de regio's bevoegd zijn. Vandaar de vraag dat de Raad van State zich uitdrukkelijk zal uitspreken over het bevoegdheidsaspect.

Minister Clerfayt vindt een samenlevingsdienst een nuttig instrument voor het verwerven van ervaringen. Hij merkt op dat de fiscale vrijstelling hoger ligt dan dat een werkzoekende vrijgesteld wordt in geval van een opleidingsvergoeding. Hij staat negatief ten aanzien van de verplichte deelname aan een informatiesessie, zeker als het aanbod niet passend is voor de betrokkene. Daarenboven vraagt hij dat het federale budget dat hiervoor wordt vrijgemaakt gebaseerd wordt op basis van het aantal NEET-jongeren.

Minister Dermagne verklaart dat er zeker rekening zal gehouden worden met de bemerkingen van de collega's, zeker ook wat betreft het bevoegdheidsluik.

Besluit:

n'est en soi pas de nature à donner lieu à une autre qualification au regard de la répartition des compétences.

4.1. À titre surabondant, on attirera l'attention sur le fait que le législateur fédéral n'est en tout état de cause pas compétent pour adopter les articles 19, § 1^{er}, 20, § 1^{er} et 26 de l'avant-projet, dans la mesure où ils concernent les « allocations familiales ». L'article 26 de l'avant-projet modifie l'article 62 de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939. L'article 19, § 1^{er}, dispose que l'indemnité que reçoit le citoyen en service n'est pas comprise dans le décompte, entre autres, « de l'allocation familiale ». Enfin, l'article 20, § 1^{er}, dispose que le statut de citoyen en service et l'indemnité prévue « sont cumulables avec les droits sociaux dont jouit le citoyen en service », telles que les allocations familiales notamment.

4.2. Conformément à l'article 5, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les communautés sont compétentes en matière de « prestations familiales »³⁶. La compétence communautaire inclut la pleine compétence de législation, d'exécution et de contrôle. Sur le plan du financement des prestations familiales, les communautés disposent également de la pleine autonomie. Elles sont habilitées, chacune pour ce qui la concerne, à supprimer, compléter, modifier ou remplacer la réglementation en vigueur³⁷.

Par conséquent, l'autorité fédérale n'est en principe plus compétente pour régler les prestations familiales ou pour modifier ou abroger la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939³⁸.

4.3. Interrogé quant à la compétence de l'autorité fédérale pour adopter les dispositions concernées, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Les dispositions de l'avant-projet qui touchent aux allocations familiales – à savoir les articles 19, § 1^{er}, et 20, § 1^{er} – ont essentiellement pour but de permettre au citoyen en service de continuer à bénéficier des allocations familiales. Compte tenu du montant maximum qui sera octroyé au citoyen en service au titre d'indemnité, il est indispensable que ce dernier puisse continuer à bénéficier de ses droits sociaux. Toute autre mesure contraindrait certains candidats potentiels à devoir renoncer à introduire une candidature pour une question financière, ce qui serait de nature à créer des discriminations inacceptables.

En termes de répartition des compétences, les dispositions précitées se fondent sur un principe général qui veut que toute compétence doit pouvoir être mise en œuvre

De leden van de IMC nemen akte van de stand van zaken van de Samenlevingsdienst en van de opmerkingen van de gewesten, in het bijzonder mbt de bevoegdheidsoverschrijding en de verschillen tussen fiscale vrijstelling met de opleidingsvergoeding ».

³⁶ Voir, en ce qui concerne la compétence de la Commission communautaire commune sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'article 63, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

³⁷ Voir à ce sujet : l'avis C.E. 62.149/1 du 8 décembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 23 avril 2018 'relatif aux prestations familiales' (*Doc. parl.*, Parl. germ., 2017-18, n° 222/1) et l'avis C.E. 62.258/1 du 8 décembre 2017 sur un avant-projet de décret devenu le décret flamand du 27 avril 2018 'régulant les allocations dans le cadre de la politique familiale' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-18, n° 1450/1).

³⁸ Voir à ce sujet : l'avis C.E. 56.108/1 du 25 juin 2014 sur un avant-projet de loi 'complétant et modifiant le Code pénal social et diverses dispositions de droit pénal social'.

utilement, principe général qui se dégage notamment de l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, relatif aux compétences implicites ».

Après s'être référé à l'avis 58.316/VR du 1^{er} décembre 2015 ainsi qu'à l'arrêt n° 256.986 du 29 juin 2023 (voir le point 3.3), le délégué a encore ajouté ce qui suit :

« En l'occurrence, la **nécessité** du 'débordement' sur la compétence des communautés en matière de prestations familiales ne prête pas à discussion compte tenu de ce qui est exposé ci-dessus et qui revient à permettre à toute personne qui réunit les conditions pour effectuer un service citoyen de ne pas être entravé par des considérations socio-économiques.

Par ailleurs, l'impact sur la matière des prestations familiales est **marginal**, en ce que les dispositions précitées n'impactent les législations sur les allocations familiales qu'à la marge et donc de manière raisonnable. D'une part, seules quelques personnes sont concernées et, qui plus est, sur une période très limitée dans le temps. D'autre part, et surtout, les dispositions en question respectent les principes fondamentaux sur lesquels ces législations sont construites ».

4.4. Tout comme il n'est pas possible de se fonder sur la figure des compétences implicites pour l'ensemble du dispositif conçu, il n'est pas non plus possible d'y avoir recours pour les dispositions relatives aux prestations familiales. En effet, étant donné que ces dispositions s'inscrivent dans le cadre d'un dispositif qui n'a, en soi, pas le lien requis avec les compétences propres, il n'est pas possible de se prévaloir des compétences implicites (point 3.4.3).

5. Il résulte de ce qui précède que la mise en place du service citoyen envisagé relève principalement des compétences des communautés, sous réserve de l'observation formulée ci-dessus (point n° 3.4.2 *in fine*) concernant un certain nombre de ses aspects.

Eu égard à la connexité des différentes parties de l'avant-projet, le législateur fédéral n'est donc pas compétent pour adopter ce dernier.

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

6. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État s'abstient d'examiner l'avant-projet plus avant.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Marnix VAN DAMME