

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

2 AVRIL 2004

Proposition de loi portant organisation d'un service citoyen volontaire

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

36.426/VR

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président du Sénat, le 21 janvier 2004, d'une demande d'avis sur une proposition de loi «portant organisation d'un service citoyen volontaire» (doc. parl. Sénat, session 2003, n° 3-217/1), a donné le 17 février 2004 l'avis suivant :

La portée de la proposition

1. Aux termes de l'article 6 de la proposition de loi examinée,

«Le service citoyen volontaire peut être effectué au profit de la collectivité dans un but désintéressé par toute personne âgée de 18 à 30 ans domiciliée en Belgique.»

Ce service citoyen volontaire, d'une durée s'étendant entre trois et douze mois(1), est effectué dans les domaines suivants, sans que les activités puissent «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»(2) :

«a) santé, action sociale et solidarité;

b) culture, sport et éducation;

(1) Article 7 de la proposition.

(2) Article 11 de la proposition.

Voir:

Documents du Sénat:

3-217 - SE 2003:

N° 1: Proposition de loi de M. Thissen et Mme Nyssens.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

2 APRIL 2004

Wetsvoorstel houdende regeling van de vrijwillige burgerdienst

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

36.426/VR

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 21 januari 2004 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet «houdende regeling van de vrijwillige burgerdienst» (Parl. St., Senaat, zitting 2003, nr. 3-217/1), heeft op 17 februari 2004 het volgende advies gegeven :

De strekking van het voorstel

1. Artikel 6 van het voorliggende wetsvoorstel luidt als volgt :

«De vrijwillige burgerdienst mag belangeloos worden verricht ten behoeve van de gemeenschap door iedere persoon tussen 18 en 30 jaar die in België zijn woonplaats heeft.»

Die vrijwillige burgerdienst, waarvan de duur drie tot 12 maanden kan bedragen(1) en waarvan de activiteiten «niet (mogen) 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»(2), wordt op een van de volgende gebieden verricht :

«a) gezondheid, sociale actie en solidariteit;

b) cultuur, sport en opvoeding;

(1) Artikel 7 van het voorstel.

(2) Artikel 11 van het voorstel.

Zie:

Stukken van de Senaat:

3-217 - SE 2003:

Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Thissen en mevrouw Nyssens.

c) environnement et qualité de la vie;

d) sécurité et protection civile;

e) au sein des services publics ainsi qu'en dehors des frontières (coopération au développement), aux conditions définies par le Roi(1).»

Le service citoyen volontaire doit être effectué dans des organismes agréés par une commission de l'éducation à la citoyenneté créée au sein du ministère de l'Intérieur(2). Cet agrément est subordonné à plusieurs conditions, notamment celle d'«être reconnu [...] par l'autorité compétente comme opérateur dans un des domaines visés à l'article 8»(3).

La commission citée ci-dessus, «composée paritairement, d'une part, de représentants de l'État fédéral et, d'autre part, de représentants du monde associatif et du secteur privé»(4) et financée par l'État fédéral(5), est chargée de l'organisation du service citoyen volontaire et se voit en conséquence investie d'un certain nombre de missions en ce sens(6).

Les articles 14 à 18 règlent les modalités de conclusion, d'exécution et de résiliation du contrat qui doit être conclu entre le volontaire, l'organisme d'accueil et la commission. Les articles 19 à 23 déterminent le statut social et financier du volontaire.

Des dispositions de procédure font l'objet des articles 12 et 13. L'article 24 confie le contentieux qui pourrait naître de l'exécution de la loi proposée au tribunal de première instance du domicile du volontaire.

La compétence de l'autorité fédérale

2. La proposition à l'examen organise un service citoyen volontaire au profit des personnes âgées de 18 à 30 ans au sein de divers organismes ressortissant à des secteurs divers.

Certains de ces secteurs, comme la santé, l'action sociale, la culture, le sport et l'éducation, relèvent à certains égards des communautés(7), d'autres, comme l'environnement et la qualité de la vie, peuvent se rattacher à des compétences régionales(8), d'autres encore, comme la sécurité et la protection civile sont

(1) Article 8 de la proposition

(2) Articles 2 et 9 de la proposition.

(3) Article 10 de la proposition.

(4) Article 3 de la proposition.

(5) Article 5 de la proposition.

(6) Article 4 de la proposition.

(7) Articles 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, et 128, § 1^{er}, de la Constitution; articles 4, spécialement en son 9^o, et 5, § 1^{er}, I, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(8) Article 6, § 1^{er}, I à III, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

c) milieu en levenskwaliteit;

d) veiligheid en civiele bescherming;

e) in een openbare dienst alsmede buiten de grenzen (ontwikkelingssamenwerking), volgens de door de Koning bepaalde voorwaarden(1).»

Vrijwillige burgerdienst mag alleen worden verricht in instellingen die erkend zijn door een commissie voor burgerzin, die bij het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt opgericht(2). Aan die erkenning worden verscheidene voorwaarden verbonden, inzonderheid die van «door de bevoegde overheid erkend (te) zijn als operator op een van de in artikel 8 bedoelde gebieden»(3).

De voormelde commissie, die «paritair (is) samengesteld uit vertegenwoordigers van de federale overheid enerzijds, en uit vertegenwoordigers van het verenigingsleven en de particuliere sector anderzijds»(4) en door de federale Staat wordt gefinancierd(5), wordt ermee belast de vrijwillige burgerdienst te regelen en krijgt bijgevolg een aantal taken in die zin opgedragen(6).

De artikelen 14 tot 18 bepalen de nadere regels voor het sluiten, uitvoeren en opzeggen van de overeenkomst die de vrijwilliger, de begunstigde instelling en de commissie moeten sluiten. De artikelen 19 tot 23 regelen het sociaal en geldelijk statuut van de vrijwilliger.

De artikelen 12 en 13 bevatten procedurele bepalingen. Bij artikel 24 wordt de beslechting van de geschillen die door de uitvoering van de ontworpen wet kunnen ontstaan, opgedragen aan de rechtbank van eerste aanleg van de woonplaats van de vrijwilliger.

De bevoegdheid van de federale overheid

2. Bij het voorliggende voorstel wordt een vrijwillige burgerdienst geregeld die door personen tussen 18 en 30 jaar kan worden verricht in verscheidene instellingen die tot verschillende sectoren behoren.

Sommige van die sectoren, zoals gezondheid, sociale actie, cultuur, sport en opvoeding, behoren in bepaalde opzichten tot de bevoegdheid van de gemeenschappen(7), terwijl andere sectoren, zoals leefmilieu en levenskwaliteit, in verband kunnen worden gebracht met bevoegdheden van de gewesten(8), en nog

(1) Artikel 8 van het voorstel.

(2) Artikelen 2 en 9 van het voorstel.

(3) Artikel 10 van het voorstel.

(4) Artikel 3 van het voorstel.

(5) Artikel 5 van het voorstel.

(6) Artikel 4 van het voorstel.

(7) Artikelen 127, § 1, eerste lid, 1^o en 2^o, en 128, § 1, van de Grondwet; artikel 4, inzonderheid onderdeel 9^o, en artikel 5, § 1, I, II, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(8) Artikel 6, § 1, I tot III, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

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(1), plusieurs domaines relevant de l'aide sociale, notamment la détermination des missions des centres publics d'action sociale(2), de l'environnement ou de la qualité de la vie(3). 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(4). 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(5) et celles que la Région wallonne et la Commission communautaire française exercent dans certaines matières communautaires qui leur ont été transférées par la Communauté française en vertu de l'article 138 de la Constitution(6).

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.

(1) Outre les matières visées expressément à l'article 5, § 1^{er}, I, 1^o, 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, par exemple, CA, n^o 149/2001, 20 novembre 2001, cons. B.3.2; CE, 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^o 9 (doc. parl., VI. Parl., 2002-2003, n^o 1709/1)].

(2) Article 5, § 1^{er}, II, 2^o, 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».

(3) Not. l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, III, 2^o, à partir des mots «à l'exception de», et V, alinéa 1^{er}, 1^o à 4^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

(4) Article 127, § 2, de la Constitution.

(5) 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.

(6) Décret de la Communauté française n^o 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^o 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^o 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.

andere sectoren, zoals veiligheid en civiele bescherming, tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren. De federale overheid oefent bovendien bepaalde aspecten van de zopas vermelde bevoegdheden uit, zoals bijvoorbeeld de niet aan de gemeenschappen overgedragen aspecten van het gezondheidsbeleid(1), verscheidene domeinen die tot het gebied van de sociale actie behoren, inzonderheid het bepalen van de taken van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn(2), het leefmilieu en de levenskwaliteit(3). De federale overheid oefent daarnaast culturele bevoegdheden uit, inzonderheid in sportaangelegenheden, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, behalve ten aanzien van de instellingen die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap(4). Ten slotte zijn er ook nog de bevoegdheden van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de persoonsgebonden aangelegenheden die door de Gemeenschappen op dat grondgebied niet worden uitgeoefend(5) en de bevoegdheden die het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie uitoefenen in bepaalde gemeenschapsaangelegenheden die krachtens artikel 138 van de Grondwet aan hen zijn overgedragen door de Franse Gemeenschap(6).

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 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.

(1) Naast de bevoegdheid voor de aangelegenheden die uitdrukkelijk vermeld worden in artikel 5, § 1, I, 1^o, 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.; Raad van State, 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)].

(2) Artikel 5, § 1, II, 2^o, 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».

(3) Inzonderheid artikel 6, § 1, II, tweede lid, III, 2^o, vanaf de woorden «met uitzondering van», en V, eerste lid, 1^o tot 4^o, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(4) Artikel 127, § 2, van de Grondwet.

(5) 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.

(6) 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.

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 (1).

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

La proposition tend à mettre l'accent, comme le révèlent ses développements, sur l'objectif consistant à «contribuer à rapprocher les jeunes de la «chose publique» et de la vie de la cité», «offr(ir) aux jeunes l'occasion de se consacrer prioritairement, pendant une période donnée, au bien-être de l'ensemble de la société», «permettr(e) aux jeunes de vivre une expérience enrichissante», aider l'association ou l'organisation d'accueil, «renforcer le sentiment d'appartenance des volontaires à une société et affirmer [...] les liens sociaux, contre les excès de l'individualisme», valoriser «les services citoyens prestés dans une autre communauté linguistique», «fournir à beaucoup de jeunes une première expérience au sein de la population dite active», fournir l'occasion à des jeunes de reprendre contact avec celle-ci, «facilit[er] la transition toujours délicate entre le système éducatif et le monde du travail, ainsi que la réintégration en son sein des personnes qui en ont été exclues», aider les jeunes «à réaliser leur souhait d'engagement dans la société», reconnaître de manière officielle des «valeurs aussi essentielles que la solidarité et le don de soi», «participer [...] à la définition d'une société où les valeurs matérialistes sont nuancées par l'importance accordée à la réalisation de la personne et de la communauté, à la qualité de la vie, à la participation démocratique, etc.» (2).

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 poursuivis (3), 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

(1) 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».

(2) *Loc. cit.*, pp. 1 et 2.

(3) CA, n° 1/89, 31 janvier 1989, cons. 8.B.4.

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

In principe is het dan ook denkbaar dat een wetgever een geïntegreerde regeling invoert van het type waarop het voorliggende voorstel betrekking heeft (1).

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

Zoals uit de toelichting blijkt, beoogt het voorstel de nadruk te leggen op de doelstelling die erin bestaat «ertoe bij (te) dragen dat de jongeren meer bij de «publieke zaak» en bij het burgerleven worden betrokken», «de jongeren de kans te bieden zich gedurende een bepaalde tijd prioritair toe te leggen op het welzijn van de gehele samenleving», ervoor te zorgen dat «jongeren verrijkende ervaring opdoen», de vereniging of organisatie die hen opvangt te helpen, «bij de vrijwilligers het gevoel aan (te) scherpen dat zij van de samenleving deel uitmaken, wat op zijn beurt zorgt voor hechtere sociale banden en ingaat tegen de uitwassen van het individualisme», «het verlenen van burgerdiensten in een andere taalgemeenschap» als waardevol aan te merken, «veel jongeren een eerste ervaring als lid van de werkende bevolking» te verschaffen, aan die jongeren de mogelijkheid te bieden om bij die bevolkingscategorie opnieuw aansluiting te vinden, «die burgerdienst — doordat hij de steeds netelige overgang van opleiding naar werk vergemakkelijkt — doeltreffend (te laten) bijdragen tot sociale integratie alsook tot herinschakeling van mensen die uit het arbeidscircuit waren gestoten», de jongeren te helpen «hun maatschappelijke betrokkenheid in eigen omgeving in daden om te zetten», «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.» (2).

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

Het is evenwel zo dat, naast het feit dat het aanwijzen van de overheid die bevoegd is om een aangelegenheid te regelen, in principe niet afhangt van een onderzoek van de doelstellingen die kunnen worden nagestreefd (3), *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

(1) 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».

(2) *Loc. cit.*, blz. 1 en 2.

(3) Arbitragehof, nr. 1/89, 31 januari 1989, overweging 8.B.4.

être évitée(1), 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^o, 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 jeunes (2).

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

« La culture, c'est la possibilité pour les hommes de s'intéresser à autre chose qu'à leur travail et, par conséquent, d'avoir une vie intéressante même lorsqu'ils sont libres. Voilà ce que doit promouvoir l'autonomie culturelle (3). »

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

kunnen opleveren uit hoofde van het werkgelegenheidsbeleid vermeden moet worden(1), 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^o, van de Grondwet en door de artikelen 4, 7^o, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en 4, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

Artikel 4, 7^o, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 neemt artikel 2, eerste lid, 7^o, 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, als ook vergoedingen voor sociale promotie van jongeren (2).

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 (3). »

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.

Eenzijds behoort eraan te worden herinnerd dat artikel 127, § 2, van de Grondwet de bevoegdheid van de Vlaamse en de

(1) 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. »

(2) 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.

(3) 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.

(1) 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. »

(2) 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.

(3) 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.

et flamande dans les matières culturelles lorsqu'il s'agit de prendre des règles destinées à s'appliquer dans la région bilingue de Bruxelles-capitale. Les dispositions relevant desdites matières qui sont adoptées par les Communautés française et flamande n'ont force de loi dans cette région qu'à l'égard des institutions répondant à la double condition d'être établies dans cette dernière et de devoir être considérées, en raison de leurs activités, comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté. Pour le surplus, c'est-à-dire quand il s'agit de prendre, dans le domaine des matières culturelles, des règles directement applicables aux particuliers résidant dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale(1) ou vouées à s'appliquer à des institutions établies dans cette région et ne pouvant être considérées, en raison de leurs activités, comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté(2), c'est l'autorité fédérale qui est compétente.

D'autre part, plusieurs des règles que contient la proposition de loi en vue de déterminer le statut des volontaires entrent dans les compétences de l'autorité fédérale. Il en va ainsi, tout particulièrement, des dispositions tendant à régler le statut des volontaires sur le plan de la sécurité sociale(3), ainsi que de celle qui leur accorde le droit à la gratuité des transports publics, du moins quand ceux-ci sont assurés par la Société nationale des chemins de fer belges(4). Par contre, l'article 23 de la proposition empiète sur les compétences régionales en tant qu'elle impose la gratuité du transport aux sociétés de transport en commun urbain ou vicinal(5).

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.

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

Les chambres réunies étaient composées de :

Mme M.-L. WILLOT-THOMAS, président de chambre;

MM. D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT et B. SEUTIN, conseillers d'État;

MM. H. COUSY et B. GLANSBORFF, assesseurs de la section de législation;

(1) 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.

(2) Ce qui est le cas de certains des organismes d'accueil visés par la proposition à l'examen.

(3) Voyez 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; voyez 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).

(4) Voyez 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^obis, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

(5) Article 6, § 1^{er}, X, 8^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

Franse Gemeenschap beperkt wat culturele aangelegenheden betreft, wanneer het erom gaat regels uit te vaardigen die bestemd zijn voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. De bepalingen die verband houden met de voormelde aangelegenheden en die aangenomen worden door de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, hebben in dat gebied enkel kracht van wet ten aanzien van de instellingen die zowel beantwoorden aan de voorwaarde dat ze gevestigd zijn in dat gebied als dat ze, wegens hun activiteiten, beschouwd moeten worden als uitsluitend deel uitmakend van de ene of de andere gemeenschap. Voor het overige, namelijk wanneer het erom gaat om met betrekking tot culturele aangelegenheden regels uit te vaardigen die rechtstreeks van toepassing zijn op particulieren die in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad verblijven(1) of die bestemd zijn om toegepast te worden op instellingen die in dat gebied gevestigd zijn en die wegens hun activiteiten, niet beschouwd kunnen worden als uitsluitend deel uitmakend van de ene of de andere gemeenschap(2), is de federale overheid bevoegd.

Anderzijds behoren heel wat regels die vervat zijn in het wetsvoorstel en die bedoeld zijn om de status van de vrijwilligers te bepalen, tot de bevoegdheden van de federale overheid. Dat geldt heel in het bijzonder voor de bepalingen die ertoe strekken de status van de vrijwilligers te regelen op het vlak van de sociale zekerheid(3), alsook voor de bepaling die hen het recht verleent op gratis openbaar vervoer, ten minste wanneer dat verzorgd wordt door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen(4). 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 bieden(5).

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.

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

De verenigde kamers waren samengesteld uit :

Mevrouw M.-L. WILLOT-THOMAS, kamervoorzitter;

De heren D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT en B. SEUTIN, staatsraden;

De heren H. COUSY en B. GLANSBORFF, assessoren van de afdeling wetgeving;

(1) 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.

(2) Hetgeen het geval is met bepaalde begunstigde instellingen, waarvan sprake is in het onderzochte voorstel.

(3) 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^o, 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).

(4) Zie artikel 23. Het vervoer per spoor is niet overgeheveld naar de deelentiteiten en valt dus nog steeds onder de residuaire bevoegdheid van de federale overheid, wat trouwens bevestigd wordt door artikel 6, § 1, X, 2^obis, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(5) Artikel 6, § 1, X, 8^o, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Mmes C. GIGOT et A.-M. GOOSSENS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT, premier auditeur chef de section, et W. PAS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

Le greffier,

C. GIGOT.

Le président,

M.-L. WILLOT-THOMAS.

De dames C. GIGOT en A.-M. GOOSSENS, griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de heren B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd, en W. PAS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer P. LIÉNARDY.

De griffier,

C. GIGOT.

De voorzitter,

M.-L. WILLOT-THOMAS.