

AVIS N° 2.406

Séance du jeudi 8 février 2024

Avant-projet de loi instaurant un Service citoyen

3.492

AVIS N° 2.406

Avant-projet de loi instaurant un Service citoyen

Par lettre du 24 octobre 2023, monsieur P.-Y. Dermagne, ministre de l'Économie et du Travail, a consulté le Conseil national du Travail sur un avant-projet de loi instaurant un Service citoyen.

L'examen de cette saisine a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 8 février 2024, l'avis suivant.

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DE LA SAISINE

Par lettre du 24 octobre 2023, monsieur P.-Y. Dermagne, ministre de l'Économie et du Travail, a consulté le Conseil national du Travail sur un avant-projet de loi instaurant un Service citoyen.

Le ministre précise dans sa saisine que cet avant-projet de loi instaure un Service citoyen, c'est-à-dire un dispositif visant à permettre à toute personne vivant en Belgique de s'engager de manière conséquente sur une longue période dans un projet d'intérêt général, tout en lui assurant des moyens de subsistance, afin de promouvoir l'engagement citoyen, la mixité sociale, la solidarité et l'autonomie individuelle.

Il précise également qu'à cette fin, l'avant-projet de loi établit l'Agence du Service citoyen, qui est chargée de la mise en œuvre du Service citoyen. Il régit en outre les modalités de fonctionnement d'un Service citoyen.

Dans la lettre de saisine, il est en outre signalé que l'indemnité liée à l'accomplissement d'un Service citoyen, qui ne s'assimile aucunement à un salaire, sera proportionnelle au nombre de jours accomplis dans le cadre d'un Service citoyen et qu'elle sera fixée par arrêté royal.

Dans cette même lettre, il souligne encore qu'en ce qui concerne le chômage, les journées réalisées dans le cadre du Service citoyen seront prises en compte pour l'accomplissement du stage d'insertion et les personnes concernées bénéficieront, pendant la durée de leur service, d'une dispense de disponibilité sur le marché du travail.

Ledit projet de loi a également été soumis pour avis au Conseil d'État, lequel n'a pas encore émis d'avis à ce sujet.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a examiné l'avant-projet de loi qui lui a été soumis pour avis avec la plus grande attention.

Dans le cadre de ses discussions, le Conseil a pu bénéficier des explications données par les représentants de la cellule stratégique du ministre du Travail et les collaborateurs de la Plateforme pour le Service citoyen, qu'il tient à remercier.

Le Conseil rappelle d'emblée que, sans se prononcer sur le fond de la question, il a déjà émis un avis unanime sur une proposition de loi relative au service citoyen (avis n° 2.034 du 23 mai 2017).

Il prend ensuite acte du fait qu'il est consulté sur cet avant-projet de loi après l'approbation en première lecture de celui-ci par le Conseil des Ministres du 27 octobre 2023.

À cet égard, il ne peut que regretter qu'il n'ait pas été impliqué à un stade plus précoce, ce qui lui aurait permis de formuler en amont ses nombreuses préoccupations quant au caractère praticable, tant sur le terrain qu'au niveau des différentes instances publiques concernées, du nouveau cadre institutionnel envisagé.

Suite à l'examen qu'il a réalisé de ce texte, il souhaite formuler des considérations générales concernant l'avant-projet de loi. Il abordera ensuite plus spécifiquement les différents points d'attention que pose, selon lui, la présente saisine.

A. Considérations générales

1. Quant à l'objectif de l'avant-projet de loi

Le Conseil souhaite tout d'abord souligner qu'il est, de manière générale, favorable à des initiatives qui favorisent et encouragent la mixité sociale et la cohésion sociale au vu de leur valeur ajoutée et de leur contribution importante à la collectivité.

Dans cette optique, il comprend l'objectif qui sous-tend l'avant-projet de loi soumis pour avis, à savoir l'intégration des jeunes dans la société par le biais de services volontaires qui ont un impact bénéfique pour l'intérêt général.

Bien qu'il considère le Service citoyen comme une initiative louable, le Conseil, à l'exception de l'Unisoc, ne peut en revanche pas souscrire à la façon dont ce dispositif est transposé dans l'avant-projet de loi dont saisine, en ce qu'il pourrait avoir pour conséquence de créer un nouveau statut concernant un public cible qui bénéficie déjà de mesures similaires tels que le volontariat ou le contrat de stage.

En outre, le Conseil, à l'exception de l'Unisoc, constate qu'il n'y a aucun élément justifiant de manière suffisante la nécessité de créer un nouveau statut. Il estime à cet égard qu'il aurait été préférable que le régime d'exception que prévoit le Service citoyen soit intégré dans le cadre institutionnel et légal déjà existant en vue d'éviter des éventuels chevauchements.

Il déplore enfin le fait que le nouveau dispositif déroge en grande partie à l'application du droit du travail et du droit de la sécurité sociale.

L'Unisoc considère aussi que l'initiative est louable et peut donc soutenir, vu la particularité du service citoyen, la création d'un statut spécifique.

2. Quant au champ d'application de l'avant-projet de loi

Le Conseil s'interroge quant au champ d'application couvert par l'avant-projet de loi.

Il relève en effet que l'article 2 de l'avant-projet de loi définit le Service citoyen comme étant un dispositif visant à permettre à toute personne vivant en Belgique de s'engager de manière conséquente sur une longue période dans un projet d'intérêt général, tout en lui assurant des moyens de subsistance, afin de promouvoir l'engagement citoyen, la mixité sociale, la solidarité et l'autonomie individuelle, tandis que l'article 10 de l'avant-projet de loi délimite le groupe cible de la nouvelle mesure. Cette dernière disposition précise pour sa part que le Service citoyen est accessible à toute personne résidant en Belgique, pour autant qu'elle soit âgée de dix-huit à vingt-cinq ans.

Le Conseil ne peut à cet égard souscrire à un champ d'application trop large quant aux bénéficiaires de la nouvelle mesure. Il s'inquiète dès lors de ce que la discordance entre l'article 2 et l'article 10 de l'avant-projet de loi, discordance qui figure également dans l'exposé des motifs, pourrait permettre au législateur de se réserver le droit d'étendre le champ d'application du Service citoyen à d'autres tranches d'âges, voire à toutes les tranches d'âges dans une phase ultérieure.

Il plaide dès lors pour une clarification de l'avant-projet de loi et de l'exposé des motifs quant au champ d'application des bénéficiaires de la mesure et propose que les articles 2 et 10 de l'avant-projet de loi et l'exposé de motif soient alignés en vue de réserver l'accès au dispositif de Service citoyen aux seules personnes âgées de dix-huit ans à vingt-cinq ans.

Dans le prolongement de ces considérations générales, il tient à faire remarquer que l'avant-projet de loi soumis pour avis soulève un certain nombre de questions d'ordre juridique et technique.

B. Considérations spécifiques

1. Quant au coût budgétaire

Le Conseil constate que l'avant-projet de loi donne exécution à une décision du gouvernement fédéral, prise dans le cadre du conclave budgétaire sur le budget 2024, de financer à hauteur de 7,5 millions d'euros l'implémentation du Service citoyen pour près de 1000 jeunes.

Ce budget permettrait, selon les estimations fournies par la Cellule stratégique, de couvrir les indemnités allouées à un jeune en Service citoyen pour la durée complète moyenne d'un service citoyen, équivalent à environ 8 mois, soit 4400 euros, ainsi que le coût de l'accompagnement spécifique par jeune évalué à 2560 euros par jeune.

Le Conseil constate, malgré les précisions apportées par la Cellule stratégique concernant l'allocation de ces moyens, que la question de la corrélation entre le budget alloué et les coûts inhérents au fonctionnement de la future Agence du Service citoyen se pose et demande à ce que ce point soit éclairci.

2. Quant aux dérogations au droit du travail et à la compétence de l'inspection sociale dans le cadre d'un Service citoyen

Le Conseil constate que l'avant-projet de loi octroie un statut de citoyen en service à toute personne engagée dans le Service citoyen, du premier jour de son engagement jusqu'à la fin de celui et précise que le statut de citoyen en service est distinct de celui de travailleur, d'indépendant, de fonctionnaire et de volontaire, conformément aux articles 17 et 18 de l'avant-projet de loi.

Il relève par ailleurs que la durée journalière d'une mission en Service citoyen est de dix heures au lieu des neuf heures habituelles et la durée du préavis, en principe de sept jours, peut être réduite en cas de force majeure.

Le Conseil, à l'exception de l'Unisoc, s'inquiète à cet égard de ce que le Service citoyen, qui est un régime d'exception, prévoit des conditions d'exercice qui vont plus loin que ce que le droit commun prévoit, ce qui pose question en matière de santé et sécurité au travail et est de nature à créer une insécurité juridique pour le citoyen en service.

Compte tenu de l'ensemble de ces remarques, le Conseil, à l'exception de l'Unisoc, ne peut soutenir de telles dérogations au droit du travail, en ce qu'elles conduiraient à restreindre la protection juridique de la personne engagée dans le Service citoyen par rapport à celle d'un travailleur régulier et pourraient entraîner des conséquences néfastes et des éventuels abus auxquels il y aurait lieu de remédier a posteriori.

L'Unisoc considère que la création de ce statut spécifique n'est pas de nature à entraîner des conséquences néfastes ou des abus.

Cela étant, le Conseil note par ailleurs le Service citoyen ne fait pas partie de la compétence des services d'inspection.

Le Conseil constate en outre que tant l'avant-projet de loi que l'exposé des motifs comportent une lacune en ce qui concerne le contrôle en matière de santé et de sécurité au travail, de temps de travail, de conditions de travail, etc. pour les jeunes concernés.

Le Conseil propose dès lors que l'avant-projet de loi inclue une disposition déterminant le service d'inspection compétent, étant donné qu'il vise des jeunes vulnérables qui sont exclus de très nombreuses dispositions existantes en matière de droit du travail et de la sécurité sociale et des services d'inspection y afférents.

3. Quant à la dispense de disponibilité sur le marché du travail

Le Conseil constate que l'article 25 de l'avant-projet de loi porte sur une disposition modificative de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insère dans l'arrêté royal un nouvel article 94ter qui prévoit la possibilité pour le bénéficiaire du statut de citoyen en service de demander une dispense de disponibilité sur le marché du travail et ce, tout le long de l'accomplissement du Service citoyen.

Il constate également que cette disposition précise la façon dont le bureau de chômage devrait être informé de la demande de dispense selon des modalités fixées par l'arrêté royal précité. Dans l'hypothèse d'une fin prématurée du Service citoyen, le bureau de chômage devrait également en être informé.

Le Conseil constate que l'avant-projet de loi, en son article 25, prévoit une possibilité de dispense de disponibilité à tout jeune citoyen en service qui en fait la demande. Pour une mise en œuvre effective de cet article, le Conseil plaide pour qu'une communication cohérente et effective soit garantie entre l'Agence du Service citoyen, le bureau de chômage et les services régionaux, tout en respectant les compétences des différentes entités. En ce sens, le Conseil estime qu'un accord de coopération entre les différentes autorités devrait être conclu dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif de Service citoyen.

4. Quant à l'invitation à participer à une journée d'information sur le Service citoyen

Le Conseil constate que le Comité de gestion de l'Onem a été saisi d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal modifiant l'article 51 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Ce projet d'arrêté royal introduit une participation à une journée d'information sur le Service citoyen, adressée par le service de l'emploi compétent au jeune demandeur d'emploi qui, au moment de l'invitation, est âgé de 18 à 25 ans et est inscrit comme demandeur d'emploi depuis plus de 2 ans.

Il s'interroge à cet égard sur le caractère volontaire du Service citoyen dès lors qu'une obligation de participation à une formation sur le Service citoyen, avec risque de sanction, est prévue dans la réglementation du chômage.

Dans le cadre de ses travaux, le Conseil a pris connaissance de l'avis du Comité de gestion de l'Onem du 9 novembre 2023 concernant un projet d'arrêté royal modifiant l'article 51 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Le Conseil se rallie sur ce point aux remarques qui ont été formulées dans l'avis susmentionné.

5. Quant à la cohérence avec les systèmes existants

Le Conseil constate qu'un Service volontaire d'Utilité Collective (SUC) est mis en place, à l'initiative de la ministre de la Défense, Ludivine Dedonder, au sein du ministère de la Défense. Ce dispositif a pour objectif d'offrir un cadre aux jeunes demandeurs d'emploi ou bénéficiaires du revenu d'intégration sociale âgés de 18 à 25 ans. Il s'agit d'un accompagnement visant à l'autonomisation des jeunes, l'émancipation et la promotion sociale.

Il constate également que les jeunes engagés dans un SUC bénéficieront d'un statut spécifique et d'une indemnité mensuelle cumulable avec leur allocation de chômage ou leur revenu d'intégration. Ils recevront également une formation dans un cadre militaire.

Le Conseil relève à cet égard un certain nombre des similitudes entre le Service citoyen et le SUC et déplore une absence d'unité entre ces initiatives analogues.

6. Quant à l'Agence du Service citoyen

Le Conseil constate que l'article 3 de l'avant-projet de loi crée une Agence du Service citoyen. Cet article précise que l'Agence est une association sans but lucratif, agréée par arrêté royal et subsidiée par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF ETCS). L'article 4 dudit avant-projet de loi définit les missions de l'Agence en question.

Le Conseil relève des explications fournies par la Cellule stratégique du ministre du Travail que la création de l'Agence du Service citoyen se fera au moyen d'une procédure d'adjudication publique qui sera organisée par le SPF ETCS, après que l'avant-projet de loi aura été approuvé.

Il tient à souligner que l'organisation d'une procédure d'adjudication publique est une source d'incertitude quant à l'avenir de l'actuelle Plateforme pour le Service citoyen, laquelle a été établie sur une base volontaire il y a quelques années. La Plateforme pour le Service citoyen peut se porter candidate en vue d'être désignée en tant qu'Agence du Service citoyen, mais elle court le risque que le choix se porte sur un autre prestataire de services, ayant des objectifs et des intérêts différents des siens.

Même si le Conseil peut s'accorder sur le fait que l'organisation d'une procédure d'adjudication publique constitue une décision logique en vue de déterminer qui sera désigné en tant qu'Agence du Service citoyen, il souhaiterait que la clarté soit faite sur l'avenir de la Plateforme pour le Service citoyen.

7. Quant aux organismes d'accueil

Le Conseil constate que l'article 6 de l'avant-projet de loi énumère limitativement les personnes morales et associations de fait habilitées à être agréées comme organismes d'accueil, en distinguant les autorités publiques et les personnes privées. De ce fait, seules les personnes morales qui ont un but désintéressé ou un but qui sert l'intérêt général peuvent être agréées comme organismes d'accueil.

Le Conseil n'a pas été en mesure de dégager une position unanime sur ce point.

Les membres représentant la FEB, l'UCM et UNIZO déplorent à cet égard que l'agrément en tant qu'organisme d'accueil ne soit pas étendu à l'ensemble des entreprises, considérant qu'une sensibilisation à la citoyenneté peut également se réaliser dans le monde de l'entreprise et permettre ainsi un meilleur vivre-ensemble.

Quelle que soit la forme de la structure d'accueil, les membres représentant la FEB, l'UCM et UNIZO, sont préoccupés par la concurrence que ce type de prestation pourrait représenter par rapport à des prestations exécutées dans les cadres existants.

Dans la mesure où le service citoyen touche à un but d'intérêt général, l'Unisoc considère qu'il doit être possible uniquement auprès d'organismes d'accueil qui poursuivent uniquement un but d'intérêt général. En ce sens, l'Unisoc souscrit au champ d'application de l'avant-projet de loi qui fait l'objet du présent avis.

Les membres représentant les organisations des travailleurs ne sont pas favorables à un élargissement des organismes d'accueil à l'ensemble des entreprises. Cette extension serait contradictoire avec l'objectif central de l'institutionnalisation du service citoyen, à savoir l'engagement de jeunes dans des projets tournés vers l'intérêt général. Plus précisément, permettre à toute entreprise de prétendre à l'agrément irait à l'encontre de la ratio legis de l'avant-projet de loi soumis pour avis, dont l'exposé des motifs précise les effets recherchés par le mécanisme (par exemple la reconstitution de la confiance entre les institutions et les citoyens, le renforcement des valeurs démocratiques, les bienfaits de l'État de droit, la relégitimation du collectif, etc.).

En élargissant le spectre à toutes les entreprises, le service citoyen pourrait aussi devenir pour les jeunes une voie (quasi-)obligatoire indirecte pour compléter leur curriculum vitae avec des preuves d'expérience au sein d'entreprises (faisant ainsi concurrence au contrat de stage) et la mesure ne serait plus volontaire que sur le papier.

Enfin, l'implémentation légale du service citoyen étant financé par l'État fédéral, étendre le champ d'application à l'ensemble des entreprises reviendrait à utiliser des ressources financières publiques pour financer des emplois privés qui, en l'absence de contrat de travail, ne bénéficieraient même pas de l'application du droit du travail et du droit de la sécurité sociale. Pour les membres représentant les organisations des travailleurs, les jeunes travailleurs (public particulièrement à risques) comme tous les autres travailleurs méritent et ont besoin de sécurité juridique, de constituer des droits sociaux et de pouvoir bénéficier d'un soutien, d'un encadrement et d'un accompagnement de qualité, ce que l'extension empêcherait encore plus que l'institutionnalisation du service citoyen en soi.

C. Remarques techniques

Le Conseil souhaite encore formuler les remarques techniques suivantes.

1. Article 11 de l'avant-projet de loi

L'article 11 de l'avant-projet de loi prévoit que toute personne condamnée à une peine de prison pour des crimes et délits prévus aux articles 371/1 à 371/3, 372 à 374, 375 à 379, 380, 393 à 397, 398 à 410, 423 à 433*bis*, 433*quinqies* à 433*novies*, 433*novies*/2 à 433*novies*/11, 434 à 438*bis*, 442*bis* à 442*ter* du Code pénal est exclue du Service citoyen.

Le Conseil relève à cet égard que les articles 371/1 à 371/3, 372 à 374, 375 à 379, 380 du Code pénal ont fait l'objet d'une abrogation par la loi du 21 mars 2022 modifiant le Code pénal en ce qui concerne le droit pénal sexuel et demande par conséquent une adaptation de l'article 11 de l'avant-projet de loi, compte tenu de l'abrogation précitée.

2. Article 16 de l'avant-projet de loi

L'article 16 de l'avant-projet de loi prévoit une suspension des prestations du citoyen en service en cas de naissance ou de congé de maternité. Il prévoit également une exclusion du droit de congé de naissance pour le même parent en cas de congé de maternité prévu à l'article 39 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail.

Le Conseil s'interroge sur l'applicabilité de l'article 39 de la loi du 17 mars 1971 dans le cadre d'un Service citoyen compte tenu du statut particulier des personnes accomplissant un service citoyen.

3. Articles 19, 20 et 28 de l'avant-projet de loi

Les articles 19, 20 et 28 de l'avant-projet de loi ont trait au cumul de l'indemnité de service citoyen et avec les autres allocations sociales dont bénéficie un citoyen en service.

Le Conseil soulève à cet égard qu'une incohérence pourrait apparaître entre les articles 19 et 20 d'une part et l'article 28 d'autre part.

D. Considération finale

Dans la droite ligne de son avis 2.034 du 23 mai 2017, le Conseil estime qu'un accord de coopération entre les différentes autorités devrait être conclu dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif de Service citoyen.
