

# Quelle autorité compétente en Belgique ?

*Comme tout dispositif inédit, le service citoyen n'échappe pas au débat institutionnel : quelle serait l'autorité, fédérale, communautaire ou régionale, compétente pour organiser un tel service ? Cette question nécessite une réponse assurée en vue d'inscrire durablement le service citoyen dans le paysage institutionnel belge. Il sera plaidé, contre l'avis du Conseil d'État, que le pouvoir fédéral devrait être cette autorité dès l'instant où l'organisation d'un tel service passera préalablement par l'aménagement de règles — fiscales et relatives au droit du travail et de la sécurité sociale — relevant de ses compétences. Ce constat n'enlève rien à la pertinence de réfléchir à des mécanismes coopératifs permettant aux entités fédérées de participer elles aussi à l'aventure du service citoyen.*

JULIEN PIERET

Nous pourrions apporter à la question posée une réponse de bon sens : ainsi, avec la Plateforme pour le Service Citoyen, il est possible de plaider pour la compétence de l'autorité fédérale en vue de garantir une certaine uniformité au dispositif qui semble, compte tenu de la philosophie qui l'anime, précisément exiger une organisation et une direction communes quelle que soit la partie du territoire national où se déroule effectivement un tel service. Soit. Cependant, personne n'ignore qu'en Belgique, la complexité diabolique de l'ingénierie institutionnelle fait rarement bon ménage avec le bon sens et les solutions qu'il paraît à priori indiquer...

Dans cette brève contribution, nous souhaiterions mettre à plat ce débat en indiquant quels éléments juridiques semblent effectivement soutenir la thèse d'une compétence de l'autorité fédérale. À cette fin, nous reviendrons sur la position avancée par le Conseil d'État qui soutient, à l'inverse, que les Communautés seraient les autorités compétentes pour organiser un service citoyen. À notre estime, les arguments fondant une telle position ne sont guère convaincants. Il n'est cependant pas certain qu'en son état actuel, la principale

proposition de loi, déposée récemment au Sénat et visant à fixer le cadre légal d'un tel service, puisse amener le Conseil d'État à revoir sa copie. Un travail de justification plus abouti de la compétence de l'autorité fédérale demeure donc encore nécessaire. Dans cette perspective, il semble possible, sinon souhaitable, de s'inspirer de la législation cadre sur le volontariat qui repose sur un système d'articulation féconde entre l'uniformité induite par une compétence fédérale sur les principaux aspects du volontariat et la légitime autonomie des entités fédérées en vue de modaliser le travail volontaire dans les associations mettant en œuvre les politiques publiques pour lesquelles elles sont compétentes.

### **LA POSITION PROBLÉMATIQUE DU CONSEIL D'ÉTAT : LES COMMUNAUTÉS SONT COMPÉTENTES**

C'est à l'occasion de l'examen parlementaire d'une proposition de loi, aujourd'hui tombée en caducité et qui visait à organiser un service citoyen volontaire<sup>1</sup>, que la section de législation du Conseil d'État fut invitée à trancher le débat relatif à la compétence pour gérer un tel service. Cette proposition prévoyait la création, au sein du ministère de l'Intérieur, d'une commission de l'éducation à la citoyenneté chargée de l'organisation du service citoyen volontaire (art. 2 de la proposition), commission composée paritairement de représentants de l'État fédéral et de représentants du secteur associatif (art. 3), et chargée d'agréer les organismes d'accueil et de les mettre en contact avec des candidats au service volontaire (art. 4). Dans ce texte, le service volontaire s'adressait aux personnes âgées de dix-huit à trente ans domiciliées en Belgique (art. 6) et était prévu pour une durée de trois à douze mois (art. 7) et ce, dans plusieurs secteurs — santé, culture, environnement, sécurité... — (art. 8). En outre, le texte prévoyait des mécanismes permettant d'éviter la concurrence entre l'offre de service volontaire et le marché de l'emploi, et fixait les modalités concrètes de réalisation du service (en termes de durée hebdomadaire de temps de travail, d'obligations contractuelles, de salaire, d'assurance ou de régime de maladie professionnelle).

Alors qu'à aucun moment dans le texte de la proposition, la question de l'autorité compétente ne semblait faire l'objet d'une controverse<sup>2</sup>, le Conseil d'État va d'initiative soulever cette question pour conclure à l'incompétence du législateur fédéral en vue d'organiser un tel service. Le Conseil d'État commence son raisonnement en déclarant que l'objet de la proposition examinée constitue « une matière en soi<sup>3</sup> » ; autrement dit, il s'agit d'un domaine ne

1 Doc. Parl., Sénat, Proposition de loi portant organisation d'un service citoyen volontaire, n° 3-217/1, 2 octobre 2003.

2 On notera cependant que l'article 10 de la proposition prévoyait, parmi les conditions d'agrément des services susceptibles d'accueillir des candidats à un service citoyen volontaire, que ces services soient agréés par l'autorité compétente comme opérateurs dans l'un des secteurs prévus pour la réalisation d'un tel service. Ainsi, imaginons qu'une association d'aide à la jeunesse souhaite accueillir des volontaires dans ce cadre, alors devra-t-elle faire l'objet d'un agrément par la Communauté française et ce compte tenu de la législation décrétole relative à l'aide à la jeunesse. S'agirait-il d'une association de protection de l'environnement, on imagine, alors, que les associations devront être agréées par l'autorité régionale. Enfin, si un tel service devait se dérouler au sein d'une structure participant à la mise en œuvre d'une politique fédérale (en matière de protection civile ou de coopération au développement par exemple), cette structure devrait être reconnue par l'autorité fédérale.

3 Doc. Parl., Sénat, Avis du Conseil d'État n° 36.426/VR, n° 3-217/2, 2 avril 2004, p. 4.

pouvant être rattaché de prime abord à une compétence d'ores et déjà attribuée à l'une ou l'autre autorité. Si nous allions jusqu'au bout de cette logique, alors sans doute faudrait-il reconnaître la compétence de l'autorité fédérale au nom de sa compétence de principe pour les matières dites résiduelles, autrement dit pour celles qui ne font pas l'objet d'une attribution expresse au bénéfice d'une entité fédérée<sup>4</sup>. Or tel serait le cas d'une matière nouvelle qui, par définition, n'a pu être attribuée aux Régions ou aux Communautés. Ce ne sera cependant pas le raisonnement suivi par le Conseil d'État qui va tâcher, au-delà de sa première considération, d'identifier les compétences auxquelles il serait possible d'associer le service citoyen volontaire. Deux types de compétences semblent constituer le cadre plus général dans lequel s'inscrirait un tel service.

Tout d'abord, en se fondant sur l'insistance avec laquelle les auteurs de la proposition de loi font référence aux « jeunes » dans leur exposé des motifs, le Conseil d'État en conclut que le service citoyen ferait partie des instruments relatifs à la politique de la jeunesse pour laquelle les Communautés sont compétentes<sup>5</sup>. Ce raisonnement semble par trop rapide pour emporter la totale conviction. En effet, si la politique de la jeunesse est effectivement une compétence très largement aux mains des Communautés, celle-ci se décline en deux volets<sup>6</sup>. Premièrement, dans le cadre des politiques d'aide à la jeunesse, celles-ci s'adressent prioritairement aux mineurs, c'est-à-dire aux personnes âgées de moins de dix-huit ans. Il suffit de prendre connaissance de la définition du « jeune » prévue par le décret qui organise cette politique en Communauté française<sup>7</sup> ou des documents stratégiques de l'administration de l'aide à la jeunesse de la Communauté française pour obtenir confirmation de ce point<sup>8</sup>. Deuxièmement, certes, au titre de ses compétences culturelles, la Communauté organise une série de services qui peuvent concerner des « jeunes » âgés de plus de dix-huit ans. Cependant, on constatera que les mineurs d'âge restent très largement les cibles privilégiées dans le cadre de cette politique de la jeunesse<sup>9</sup>. Or, on rappellera que la proposition de loi examinée par le Conseil d'État ne prévoyait la possibilité de réaliser un service citoyen que pour les individus âgés de dix-huit à trente ans, autrement dit que pour des personnes exclusivement majeures. Dès lors, exciper de l'emploi du terme « jeune » dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi pour en conclure à la compétence communautaire apparaît trop mécanique pour suffire à lui seul à conclure à la compétence des Communautés. Ce premier argument ne semble dès lors guère convaincant ; que dire alors du second ?

4 Voyez sur ce point, M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruylant, 2011, p. 779 et s.

5 Doc. Parl., Sénat, Avis du Conseil d'État n° 36.426/VR, n° 3-217/2, 2 avril 2004, p. 5.

6 Voyez les articles 4, 7° (politique de la jeunesse au titre des matières culturelles) et 5, § 1<sup>er</sup>, II, 6° (politique de l'aide à la jeunesse au titre de matière personnalisable) de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

7 Article 1<sup>er</sup> du décret de la Communauté française du 3 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse : « il faut entendre par : 1° jeune : la personne âgée de moins de dix-huit ans ou celle de moins de vingt ans pour laquelle l'aide est sollicitée avant l'âge de dix-huit ans ; 2° enfant : le jeune âgé de moins de dix-huit ans. »

8 Voyez par exemple le Plan opérationnel 2009-2013 en ligne sur le site de la Direction générale de l'aide à la jeunesse ; [www.aidealajeunesse.cfwb.be/index.php?id=plan\\_operationnel](http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/index.php?id=plan_operationnel).

9 Voyez par exemple le décret du 20 juillet 2000 déterminant les conditions d'agrément et de subventionnement des maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement, et centres d'information des jeunes et de leurs fédérations dont le « public cible » est constitué des jeunes de douze à vingt-six ans (art. 1, 4°). On notera aussi, enfin, que d'autres politiques de soutien aux jeunes sont également prévues pour des jeunes mineurs. Ainsi, voyez par exemple l'article 7, § 3, 2° du décret du 28 avril 2004 relatif à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs qui prévoit que l'ONE ne reconnaît que les écoles de devoirs qui accueillent des jeunes de six à quinze ans.

En effet, le Conseil d'État va identifier un second lien permettant d'associer le service volontaire aux compétences communautaires: il s'agit de la notion de culture. « 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'explication du mot "culture" », et le Conseil d'État de citer cette explication telle que prononcée par le député Pierre Wigny en 1971 au moment d'accorder aux Communautés naissantes leurs premières compétences culturelles: « La culture, c'est la possibilité pour les hommes de s'intéresser à une autre chose qu'à leur travail et, par conséquent, d'avoir une vie intéressante même lorsqu'ils sont libres<sup>10</sup>. » Cette argumentation laisse songeur. D'un point de vue strictement juridique — et on n'en demande pas davantage au Conseil d'État —, il semble en effet particulièrement étrange d'identifier le fondement de la compétence communautaire en matière de service citoyen dans une seule déclaration politique non exempte d'un certain lyrisme formulée trente ans auparavant par un député, par ailleurs grand artisan du développement du réseau des maisons de la culture et ancien ministre fédéral de la Culture française. Du reste, si tant est qu'une conclusion juridique puisse être déduite d'une telle déclaration, alors, vu son contenu, faudrait-il constater qu'une partie significative de compétences actuellement exercées par l'autorité fédérale ou les Régions devrait être transférée aux Communautés compte tenu de la très large acceptation du terme « culture » que propose cette déclaration...

### **LA VOLONTÉ CONFIRMÉE DES PARLEMENTAIRES: LA COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE**

Cet argumentaire<sup>11</sup> ne semble guère avoir convaincu les parlementaires désirant couler le service citoyen dans le moule d'une législation fédérale<sup>12</sup>. En effet, récemment, un sénateur a déposé une nouvelle proposition de loi relative à cette matière<sup>13</sup>. L'auteur de ce texte prétend d'emblée avoir tenu compte de « certaines remarques formulées par le Conseil d'État<sup>14</sup> », mais confirme bel et bien l'option consistant à ériger l'autorité fédérale comme compétente en vue d'organiser un service citoyen. En réalité, cette proposition récente constitue la reproduction, quasi mot pour mot, de la proposition précédente qui s'était attiré les foudres du Conseil d'État. La seule différence, mais elle est d'importance, est que, cette fois, la commission chargée de mettre le service citoyen en musique est instituée non plus au sein du ministère de l'Intérieur, mais

<sup>10</sup> Doc. Parl., Sénat, Avis du Conseil d'État n° 36.426/VR, n° 3-217/2, 2 avril 2004, p. 5.

<sup>11</sup> On précisera que si le Conseil d'État envisage donc les Communautés comme principalement compétentes pour organiser un service citoyen, il réserve néanmoins certaines compétences à l'autorité fédérale (ainsi, par exemple, le statut des volontaires sur le plan de la sécurité sociale); voyez *ibidem*, p. 6.

<sup>12</sup> On constatera d'ailleurs et *a contrario* qu'à notre connaissance, aucune proposition de décret n'a été déposée, à la suite de cet avis, pour prévoir l'organisation d'un service citoyen par la Communauté française.

<sup>13</sup> Doc. Parl., Sénat, Proposition de loi créant un statut social pour un service citoyen volontaire, n° 5-60/1, 3 septembre 2010.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 1.

bien au sein du Service public fédéral Sécurité sociale<sup>15</sup>. Ce faisant, l'auteur de ce texte tente de consolider l'ancrage fédéral de ce service. Nous ne sommes pas certains, tant s'en faut, que cette tactique puisse être susceptible de convaincre le Conseil d'État; néanmoins, il est tout à fait envisageable que ce dernier ne soit pas amené à se prononcer sur ce nouveau texte: émanant d'un parlementaire, ce texte ne doit pas être impérativement soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État à l'inverse d'un texte émanant d'un membre du gouvernement fédéral. L'avenir nous dira si ce texte, dont l'examen parlementaire semble être au point mort, sera susceptible de cristalliser une majorité parlementaire sans que ne soit soulevée la question de la compétence institutionnelle et, le cas échéant, sans que le Conseil d'État ne soit saisi pour remettre un avis sur ce texte. À nos yeux, ce dernier gagnerait, quoi qu'il en soit, à davantage justifier le choix de l'autorité fédérale comme autorité compétente pour organiser un service citoyen. À cette fin, l'analyse de la loi sur le volontariat constitue un précieux précédent.

### **LE PRÉCÉDENT DE LA LOI SUR LES DROITS DES VOLONTAIRES : UN ARGUMENT POUR LA COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE**

Bien entendu, nous n'ignorons pas la différence entre le volontariat tel qu'il est organisé, de façon générique, par la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et la spécificité d'un service citoyen volontaire tel qu'envisagé par ses promoteurs, membres de la société civile ou d'une assemblée législative. Il n'en demeure pas moins qu'à nos yeux, le raisonnement adopté lors de l'élaboration d'un régime juridique visant l'engagement volontaire pourrait opportunément inspirer les débats relatifs à la mise sur pied d'un service citoyen.

Pour rappel, la loi du 3 juillet 2005 visait à fournir un cadre global aux personnes engagées de façon bénévole dans une structure associative<sup>16</sup>. Or, aucune controverse ne semble avoir été soulevée quant à la validité de la compétence de l'autorité fédérale en cette matière lors des débats parlementaires ayant présidé à l'élaboration et l'adoption de cette législation<sup>17</sup>. Tout au plus fut évoquée, dans le rapport parlementaire relatif aux textes alors à l'examen, la possibilité pour les entités fédérées d'obliger certaines associations actives dans les secteurs relevant de leurs compétences respectives d'organiser une couverture assurantielle pour leurs membres bénévoles qui s'ajouterait au régime normal et générique prévu par la loi fédérale. Il fut même prévu que le ministre fédéral des Affaires sociales contacte ses homologues régionaux et communautaires afin de les sensibiliser à la question du financement de l'assurance

<sup>15</sup> On notera également que la dimension « sécurité sociale » fait désormais partie de l'intitulé de la proposition, ce qui n'est pas anodin compte tenu de la remarque précitée du Conseil d'État en note 10.

<sup>16</sup> Jusqu'à l'adoption de cette loi, le bénévolat faisait l'objet de dispositions éparées, pour l'essentiel contenues au sein d'un arrêté royal du 19 novembre 2001 modifiant l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ou fixées par l'une ou l'autre circulaire émanant notamment du ministère des Finances.

<sup>17</sup> Voyez par exemple l'exposé des motifs d'une proposition de loi qui débouchera sur la loi du 3 juillet 2005 et qui ne soulève aucune objection à la compétence du législateur fédéral; Doc. Parl., Chambre, Proposition de loi relative aux droits des bénévoles, n° 0455/001, 19 novembre 2003.

des membres volontaires<sup>18</sup>. D'autres questions, plus spécifiques aux secteurs du sport ou de la culture, furent également évoquées et renvoyées aux initiatives que les Communautés pourraient prendre en ces matières afin de prévoir un statut adapté et le cas échéant plus protecteur encore que le cadre global fourni par la loi fédérale.

Cette analyse fut confirmée par la section de législation du Conseil d'État dans le texte de son avis relatif à l'une des propositions de loi en cette matière. En effet, le Conseil y confirme la compétence du législateur fédéral dans la mesure où les principales dispositions de la loi à l'examen règlent certains aspects du statut de volontaire qui relèvent des compétences réservées ou attribuées à l'autorité fédérale (ainsi, les principes gouvernant la responsabilité des volontaires, la nécessité que leurs activités soient couvertes par une assurance ou, notamment, les dérogations que ce statut implique en matière de droit du travail). Partant, cette législation modifie ou permet de déroger à une série de lois et règlements fédéraux relatifs aux matières précitées. Le Conseil exprima cependant une réserve : les éléments plus spécifiques se rapportant aux volontaires engagés dans la mise en œuvre d'une politique communautaire ou régionale doivent être traités par les autorités responsables de cette politique<sup>19</sup>.

C'est d'ailleurs cette solution qui semble actuellement se dégager de la pratique. En effet, la Communauté flamande a adopté un décret visant précisément à organiser, d'un point de vue plus spécifique, le bénévolat dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique communautaire<sup>20</sup>. On notera d'ailleurs que ce décret précise, en son article 2, qu'il vise les organisations utilisant des bénévoles pour la réalisation de leur objet social s'inscrivant dans les matières visées à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I et II de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui attribuent, respectivement, la santé et l'aide aux personnes aux Communautés. Ce décret fait d'ailleurs référence à la loi de 2005 sur les droits des volontaires puisque l'accord signé entre un bénévole et une association flamande l'employant doit reprendre les données imposées par cette législation cadre. Pour le reste, le décret fixe les conditions et la procédure à suivre pour les associations en vue de s'adjoindre le travail de volontaires.

Cette construction hybride où le législateur fédéral demeure compétent pour régler les aspects d'une politique le concernant tout en laissant le soin aux entités fédérées de modaliser ce régime dans le cadre de la mise en œuvre de leurs politiques ne semble pas faire l'objet de contestation. En effet, d'une part, la loi de 2005 sur le droit des volontaires n'a pas fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle qui aurait interrogé la validité de la compétence du législateur fédéral en cette matière<sup>21</sup>. D'autre part, le décret précité adopté par

18 Doc. Parl., Chambre, Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales relatif à deux propositions de loi relatives aux droits des bénévoles, n° 0455/008, 9 mai 2005, p. 56-57.

19 Doc. Parl., Chambre, Avis du Conseil d'État n° 32.779/1, n° 1526/002, 26 avril 2002, spéc. p. 4-5

20 Voyez le décret la Communauté flamande du 3 avril 2009 relatif au bénévolat organisé dans le domaine politique « Welzijn, Volksgezondheid en Gezin » qui a remplacé le décret du 23 mars 1994 sur le même objet.

21 Seule une modification ultérieure de cette loi, modification circonscrite à l'assouplissement de la responsabilité des personnes morales pour le dommage causé par un volontaire, fut attaquée, sans succès, devant la Cour constitutionnelle, mais pour des motifs n'ayant rien à voir avec la question de la répartition des compétences; voyez l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 158/2007 du 19 décembre 2007 rejetant un recours en annulation exercé contre la loi du 19 juillet 2006 modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires.

la Communauté flamande n'a pas plus fait l'objet d'une contestation visant la compétence des autorités flamandes relatives aux spécificités du bénévolat dans le cadre de politiques publiques pour lesquelles elles sont compétentes. On peut, sans trop de risque, déduire de cette absence de recours un consensus institutionnel sur cette répartition des compétences ménageant tant la volonté d'instaurer un régime social, fiscal et assurantiel unique pour l'ensemble des volontaires que la possibilité d'aménagements tenant compte de l'orientation des politiques publiques régionales ou communautaires.

### **UNE PISTE POUR L'AVENIR: LE FÉDÉRALISME COOPÉRATIF**

Il semble dès lors que la solution adoptée en 2005 dans le cadre de la loi sur les droits des volontaires pourrait utilement faire office de précédent pour les débats contemporains relatifs à un service citoyen. Il appartiendrait, dans ce schéma, au législateur fédéral de fixer un régime uniforme pour les personnes impliquées dans la réalisation d'un tel service. Afin d'éviter toute contestation, les éléments centraux de ce régime devraient viser des matières pour lesquelles l'autorité fédérale est indubitablement compétente (ainsi, les questions liées au droit du travail ou au régime fiscal des volontaires). Ensuite, selon leurs propres priorités, les entités fédérées seraient invitées à modaliser ce régime en vue de tenir compte des spécificités des structures actives dans la mise en œuvre de politiques leur appartenant. Modaliser ne signifierait pas ici de modifier le régime fixé par une loi fédérale — par définition, si l'autorité fédérale est compétente sur ce point, cela implique la non-compétence des entités fédérées sur ce même point —, mais bien de prévoir, le cas échéant, comment et à quelles fins les structures soutenues par les entités fédérées pourraient accueillir des volontaires citoyens.

Enfin, en vue de définitivement consolider une telle articulation entre les compétences fédérales et fédérées impliquées par la mise sur pied d'un service citoyen et, partant, d'éviter toute contestation ultérieure, la piste de la signature d'un accord de coopération entre autorité fédérale et entités fédérées mériterait d'être explorée. L'accord de coopération est un dispositif clé de notre système fédéral<sup>22</sup> : il permet d'organiser l'exercice parallèle de compétences certes différentes, mais à ce point imbriquées qu'elles participent d'une matière plus globale. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple bien connu, la gestion conjointe du centre fédéral fermé pour mineurs ayant commis un fait qualifié infraction d'Everberg fit l'objet d'un accord de coopération en vue, notamment, de partager, concrètement, les compétences (essentiellement sécuritaires) du personnel engagé par l'autorité fédérale et celles (pédagogiques) assumées par le personnel émanant des Communautés. On pourrait tout à fait imaginer qu'un accord soit conclu en vue, d'une part, de distinguer concrètement ce qui, dans le cadre de l'organisation d'un service citoyen, relève de l'autorité fédérale de

<sup>22</sup> Sur ce point, voyez J. Poirier, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », numéro spécial de la *Revue de droit de l'ULB*, vol. 33, 2006-1, p. 261-314.

ce qui se rapporte aux compétences des entités fédérées, d'autre part, de prévoir les procédures et modalités de discussion en vue d'éviter qu'une initiative émanant d'une entité en cette matière porte atteinte de façon disproportionnée à l'exercice d'une compétence par une autre entité. Telle était d'ailleurs la considération finale émise par le Conseil d'État dans son avis relatif à la proposition de loi de 2003 : « Eu égard au fait que les divers éléments de ce dispositif [le service citoyen] 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<sup>23</sup>. » Ainsi, tout se passe comme si, conscient de la fragilité de son argumentaire concluant à la compétence communautaire sur ce point, le Conseil d'État envisageait une alternative, plus créative, visant à dénouer harmonieusement l'écheveau des compétences concernées par l'organisation d'un service citoyen. Quelques années plus tard, sans doute s'impose-t-il de prendre cette piste au sérieux. ■

---

23 Doc. Parl., Sénat, Avis du Conseil d'État n° 36.426/VR, n° 3-217/2, 2 avril 2004, p. 6.