

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.643 du 12 mai 2026

A. 241.177/XV-5758

En cause : **la société anonyme
HOME CLEAN SERVICES,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie FORTEMPS
et Matthieu DE MÛELENAERE, avocats,
boulevard Brand Whitlock, 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel, 2-4
1050 Bruxelles.

Parties intervenantes :

**1. l'Office wallon de la Formation professionnelle
et de l'Emploi (FOREm),**

ayant élu domicile chez
M^e Anne FEYT, avocate,
rue de la Source, 68
1060 Bruxelles.

**2. l'association sans but lucratif
Fédération wallonne des Entreprises d'Insertion (EI)
des Initiatives de Développement de l'Emploi
dans les secteurs des Services de proximité
à finalité Sociale (IDESS) et des Initiatives
d'Économie sociale (InitiativES),**

ayant élu domicile chez
M^{es} Benoît CAMBIER
et Alexandre PATERNOSTRE, avocats,
avenue Winston Churchill, 253/40
1180 Bruxelles,

Parties requérantes en intervention :

- 1. la Fédération générale du Travail de Belgique (FGTB),**
- 2. la Confédération des syndicats chrétiens (CSC),**

ayant élu domicile chez
M^{es} Guillaume Poulain
et Renaud Simar, avocats,
rue de la Régence, 58, bte 8
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 9 février 2024, la partie requérante demande, d'une part, l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2023 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, et visant à réformer le financement des entreprises de titres-services et à encadrer le coût des titres-services » (*M.B.*, 12 décembre 2023, pp. 117.290 à 117.293) et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cet arrêté.

II. Procédure

Par une requête introduite le 19 mars 2024, l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREm) a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 19 mars 2024, l'association sans but lucratif Fédération wallonne des Entreprises d'Insertion (EI) des Initiatives de Développement de l'Emploi dans les secteurs des Services de proximité à finalité Sociale (IDESS) et des Initiatives d'Économie sociale (InitiativES) a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 260.925 du 4 octobre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.925), a rejeté les requêtes en intervention introduites par la Fédération générale du Travail de Belgique (FGTB) et par la Confédération des syndicats chrétiens (CSC), a accueilli les requêtes en intervention introduites par le FOREm et par l'association sans but lucratif InitiativES, a ordonné la suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué, a rejeté le recours pour le surplus, a ordonné que cet arrêt soit publié par extrait au *Moniteur belge* et a réservé les dépens. Cet arrêt a été notifié aux parties.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État, le 4 novembre 2024, la partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État, le même jour, la première partie intervenante a déposé une demande de poursuite de la procédure et un mémoire en intervention.

La partie adverse s'est abstenue de déposer un mémoire en réponse.

La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M. Pacôme Noumair, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport commun à cette affaire et aux affaires A. 241.176/XV-5757 et A. 241.179/XV-5759 sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties adverse et requérante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 décembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 février 2026.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Matthieu De Mûelenaere, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Anne Feyt, avocate, comparaissant pour la première partie intervenante et, *loco* M^{es} Benoît Cambier et Alexandre Paternostre, pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen de cette affaire ont été exposés dans l'arrêt n° 260.925, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse reproduit l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o de l'arrêté attaqué, en ce qu'il complète l'article 2^{quater}, § 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité, par les 22^o et 24^o. Elle fait valoir que, « sauf erreur, le recours tel que développé par la requérante est [...] limité à cette seule partie de disposition et doit donc être déclaré irrecevable en ce qui concerne les autres dispositions de l'arrêté attaqué, à l'égard desquelles aucune critique n'est formulée par la requérante ».

Dans leur dernier mémoire commun à la présente affaire et aux affaires n^{os} A. 241.176/XV-5757 et A. 241.179/XV-5759, les trois parties requérantes renvoient à leur mémoire en réplique. La partie requérante dans la présente affaire a déposé un mémoire ampliatif, qui renvoie lui-même au mémoire en réplique déposé dans l'affaire enrôlée sous le n^o A. 241.179/XV-5759. Par ce biais, elle « confirme que les moyens d'annulation formulés dans sa requête ne mettent en cause que l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, [de l'acte attaqué], en ce qu'il ajoute un 22^o (interdiction de la facturation complémentaire) et un 24^o (frais de déplacement) à l'article 2^{quater}, § 4, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 ». Elle conclut que « si [le] Conseil constate le caractère divisible et séparable des dispositions de l'acte réglementaire litigieux, caractère que ni la partie adverse ni les parties intervenantes ne paraissent contester, l'arrêt à intervenir pourra prononcer une annulation partielle et ne porter que sur les quelques dispositions précisément mises en cause par les moyens d'annulation soulevés ».

IV.2. Appréciation

Le recours vise « l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2023 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, et visant à réformer le financement des entreprises de titres-services et à encadrer le coût des titres-services pour les utilisateurs ». Toutefois, les moyens sont exclusivement dirigés contre l'alinéa 1^{er}, 3^o, de cet arrêté, qui complète l'article 2^{quater}, § 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 12 décembre 2001, par des 22^o et 24^o, rédigés comme suit :

- « 22^o l'entreprise agréée perçoit uniquement le titre-service comme rétribution de l'utilisateur pour l'accomplissement de l'aide à domicile de nature ménagère, sans préjudice, le cas échéant, des frais visés à l'article XIX.4 du Code de droit économique dus par l'utilisateur » ;
- « 24^o sans préjudice de disposition plus favorable au travailleur, pour le travailleur occupé dans une unité d'établissement située en Région wallonne

dans le cadre d'un contrat de travail titre-service, l'entreprise agréée intervient dans les frais de déplacement domicile-travail à hauteur, selon le cas, de :

- a) l'intégralité des frais de déplacement en transport en commun public ;
- b) l'indemnité kilométrique équivalente à celle que l'autorité fédérale accorde à son personnel pour les déplacements en vélo ;
- c) pour les déplacements par moyens propres, une indemnité kilométrique équivalente au prix de transport en commun public pour le nombre de kilomètres le long du chemin le plus court entre le domicile et le lieu de travail. ».

Il se déduit de l'ensemble des écrits de procédure que seul l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté attaqué fait grief à la partie requérante et celle-ci ne s'oppose pas à une annulation limitée à cette disposition.

Le Conseil d'État n'est pas compétent pour prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif lorsque celle-ci équivaldrait à la réformation de l'acte attaqué. Il en va cependant différemment lorsque les dispositions attaquées ne forment pas, avec celles qui ne sont pas attaquées, un ensemble indissociable. Le Conseil d'État ne méconnaît pas le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle en prononçant l'annulation partielle de l'acte déféré à sa censure, lorsque les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l'acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie qui survit. En revanche, si le Conseil d'État devait accueillir une demande d'annulation limitée à un élément du dispositif d'un acte conçu comme indivisible par son auteur, il réformerait l'acte attaqué en lui donnant une portée nouvelle et agirait en opportunité à la place de l'administration active, ce qui ne relève pas de sa compétence.

En l'espèce, les parties n'indiquent pas, et le Conseil d'État n'aperçoit pas, en quoi l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté attaqué ne serait pas divisible de ses autres dispositions, si ce n'est toutefois en ce qui concerne le 4^o du même article. En effet, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté attaqué consacre une dérogation à l'article 2^{quater}, § 4, alinéa 1^{er}, 22^o, de l'arrêté du 12 décembre 2001. Les 3^o et 4^o de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté attaqué sont donc liés.

En conséquence, il y a lieu d'accueillir partiellement l'exception soulevée par la partie adverse et de déclarer le recours recevable en tant qu'il porte sur les 3^o et 4^o de l'alinéa 1^{er}, de l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué et irrecevable pour le surplus.

V. Premier moyen – première branche

V.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation de la liberté d’entreprendre garantie, notamment, par l’article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (« LSRI ») et par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, de l’incompétence de l’auteur de l’acte et la violation de l’article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 2^o, et alinéa 5, 4^o et 5^o, LSRI et, le cas échéant, l’article 10 de la LSRI, de la violation du principe constitutionnel d’égalité et de non-discrimination, des articles 10 et 11 de la Constitution, de la violation du principe de motivation matérielle et de l’excès de pouvoir.

Il comporte trois branches.

Dans la requête, la partie requérante résume la première branche du moyen comme il suit :

« En ce que l’article 1^{er} de l’acte attaqué insère un 22^o dans l’alinéa 1^{er} de l’article 2^{quater}, § 4, de l’arrêté royal du 12 décembre 2001, pour y prévoir que “l’entreprise agréée perçoit uniquement le titre-service comme rétribution de l’utilisateur pour l’accomplissement de l’aide à domicile de nature ménagère, sans préjudice, le cas échéant, des frais visés à l’article XIX.4 du Code de droit économique dus par l’utilisateur” ;

Qu’en d’autres termes, cette disposition interdit à l’entreprise agréée de facturer des frais complémentaires à l’utilisateur ;

Alors que, première branche, la liberté d’entreprendre (ou “liberté du commerce et de l’industrie”), garantie notamment par l’article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, LSRI et par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, est une norme que doit respecter tout acte réglementaire et constitue en outre une limite à la compétence des régions ;

Que l’interdiction pure et simple de facturer des frais complémentaires à un client, même moyennant l’accord préalable et éclairé de ce dernier, est une atteinte à la liberté d’entreprendre ;

Que les restrictions à la liberté d’entreprendre ne peuvent être admissibles que pour autant qu’elles soient prévues par le législateur dans ses éléments essentiels ;

Qu’en l’espèce, la partie requérante n’aperçoit pas quelle habilitation législative aurait autorisé cette atteinte à la liberté d’entreprendre ;

Que, même à supposer que pareille habilitation législative existe, il faudrait que l’atteinte portée à la liberté d’entreprendre soit fondée sur une justification objective et raisonnable et qu’elle ne soit pas disproportionnée par rapport à l’objectif poursuivi par l’autorité ; qu’en outre et en tout état de cause, tout acte administratif – fût-ce-t-il de portée réglementaire – doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif ;

Qu'en l'espèce, elle n'aperçoit pas comment l'interdiction générale et absolue de facturation de frais complémentaires permettrait d'atteindre les objectifs allégués d'assurer un traitement égalitaire entre utilisateurs et d'assurer un financement suffisant pour les entreprises du secteur et de préserver leur viabilité, même en tenant compte de l'augmentation de la "part utilisateur" de 9 à 10 € ; que, même à supposer que la mesure permette d'atteindre ces objectifs (*quod non*), l'interdiction pure et simple de facturation de tout frais complémentaire, quel qu'il soit, est la mesure la plus attentatoire à la liberté d'entreprendre qui pouvait être prise, parmi un ensemble de mesures qui auraient également permis de répondre aux craintes prétendues ; que la justification selon laquelle des entreprises agréées auraient introduit cette pratique "afin d'améliorer leur profitabilité" non seulement ne se fonde sur aucun élément probant, mais encore ne justifie pas que l'ensemble du secteur fasse l'objet de la mesure la plus attentatoire possible ; que, même à supposer qu'il existe une justification objective et raisonnable à cette atteinte à la liberté d'entreprendre, celle-ci causera des effets qui sont manifestement disproportionnés, même en tenant compte de l'augmentation de 1 euro du TS ; qu'en effet, la viabilité de très nombreuses entreprises agréées – dont la société requérante – dépend de la possibilité de pouvoir prévoir des frais complémentaires ; que le Gouvernement ne conteste pas les difficultés rencontrées par de très nombreuses entreprises du secteur (dont 40 % n'ont pas fini 2023 en équilibre, selon ses propres termes) et va même jusqu'à reconnaître que pour certains acteurs, la facturation de frais complémentaires est nécessaire à leur viabilité économique ;

Que de manière plus générale, l'on n'aperçoit pas les motifs exacts, pertinents et admissibles qui auraient pu conduire le Gouvernement wallon à considérer qu'une interdiction pure et simple des frais complémentaires serait une mesure adéquate pour poursuivre l'objectif affiché de remédier, aussi, aux difficultés financières que connaissent les entreprises du secteur ; que le Gouvernement wallon ne prétend d'ailleurs pas qu'il se serait fondé sur des études ou autres éléments financiers chiffrés qui seraient de nature à réfuter l'ensemble des éléments, précis, clairs et objectivés, avancés par les entreprises agréées, qui démontrent que cette facturation complémentaire est une nécessité absolue pour la survie des entreprises offrant des activités titres-services sans autre source de financement et que sa suppression ne sera pas compensée par l'augmentation de 1 euro du TS (part utilisateur). ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse reproduit les termes des articles II.3 et II.4. du Code de droit économique et rappelle que la liberté d'entreprendre n'est pas absolue et peut faire l'objet de limitations prévues par la loi ou par un règlement pris en vertu de la loi si celles-ci reposent sur une justification objective et raisonnable et ne sont pas disproportionnées.

Elle souligne que l'acte attaqué trouve son fondement dans l'article 2, § 2, alinéa 3, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité (ci-après : « la loi du 20 juillet 2001 »), qui autorise le gouvernement à fixer des conditions supplémentaires pour l'agrément des entreprises souhaitant être rémunérées par des titres-services. Elle en déduit que la limitation à la liberté d'entreprendre trouve son fondement dans un règlement pris en vertu de la loi.

En ce qui concerne l'objectif poursuivi, elle renvoie aux travaux préparatoires de cette loi, lesquels mettent en avant la nécessité de garantir

l'accessibilité des services de proximité pour éviter que les utilisateurs ne soient tentés de recourir à des prestations non déclarées et des considérations d'équité justifiant une intervention publique afin de garantir un accès équitable à ces services. Elle ajoute que le dispositif attaqué s'inscrit pleinement dans l'objectif de subventionner la consommation afin de favoriser la création d'emplois accessibles à des travailleurs moins qualifiés. Elle cite une note au gouvernement du 14 novembre 2023 qui précise, à propos de l'interdiction des frais supplémentaires, que « les titres-services constituent un dispositif de soutien à la consommation permettant d'accroître le taux d'emploi et de lutte contre le travail non déclaré » et que, « dans ce cadre, il est légitime que les pouvoirs publics veillent à garantir aux consommateurs un certain niveau d'accessibilité au dispositif, que ce soit par la fixation des prix d'acquisition du titre-service ou en réglementant les frais annexes ».

Elle déduit de ce qui précède que « l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'acte attaqué (et l'acte attaqué dans son ensemble d'ailleurs) est donc bien prévu en vertu de la loi et est conforme aux objectifs poursuivis par le législateur » et qu'« il s'inscrit dans les modalités d'action prévues par la loi ».

Elle soutient que la mesure est proportionnée aux objectifs visés. Elle explique que la pratique des frais supplémentaires, bien que n'étant pas en soi illégale, était en croissance et pouvait être perçue comme un détournement du système des titres-services, par certaines entreprises du secteur, dans un objectif de maximisation de leurs profits. Elle expose que Test-Achats a signalé de nombreuses plaintes au sujet de ces frais supplémentaires et sollicitait une réglementation en la matière. Elle fait valoir qu'il relève de son pouvoir d'appréciation de décider que cette réglementation devait consister à interdire, en principe, les frais supplémentaires.

Elle déduit de ce qui précède que « l'interdiction des frais supplémentaires poursuit à la fois un objectif de “garantir aux consommateurs un certain niveau d'accessibilité au dispositif” ainsi que de “garantir l'égalité de traitement pour les utilisateurs wallons de ce dispositif” [...] dans l'unique optique de favoriser la création d'emplois accessibles à des travailleurs moins qualifiés ». Elle fait valoir que ces objectifs sont légitimes et que la mesure critiquée contribue tant à l'objectif d'accessibilité qu'à l'objectif d'équité.

Elle rappelle que l'agrément n'est pas nécessaire pour offrir des services d'aide-ménagère, mais qu'il est uniquement requis pour recourir aux titres-services. Selon elle, « la réglementation attaquée constitue en réalité ainsi une simple condition d'octroi d'une subvention qui n'est, en aucun cas, obligatoire pour exercer l'activité économique de la requérante ». Elle cite l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 20 juillet 2001, qui définit le « titre-service » comme étant « le titre de paiement émis par la

société-émettrice, qui permet à l'utilisateur de régler, avec l'aide financière de l'État, revêtant la forme d'une subvention à la consommation, une prestation de travaux ou de services de proximité effectuée par une entreprise agréée ». Selon elle, un pouvoir subsidiant dispose d'un très large pouvoir d'appréciation quant aux conditions d'octroi des subventions et la loi du 20 juillet 2001 « habilite d'ailleurs assez largement le pouvoir exécutif afin d'assurer l'exécution de la législation en cause ».

Elle relève que l'interdiction de principe des frais supplémentaires est tempérée par des exceptions, pour les frais de transport liés aux courses ménagères ou au transport de personnes à mobilité réduite. Elle ajoute que les entreprises agréées peuvent mettre à charge des utilisateurs les frais de recouvrement amiable.

Elle expose que l'interdiction de principe est compensée par une série de mesures, parmi lesquelles une augmentation de la valeur des titres-services d'un euro, qui porte leur valeur à 28,98 € en Wallonie, soit plus qu'en Région flamande (27,52 €) et qu'en Région de Bruxelles-Capitale (27,81 €).

Elle ajoute qu'à partir du 1^{er} juillet 2024, le prix obtenu par l'entreprise agréée sera calculé sur la base de la date de prestation et non sur la base de l'achat du titre-service, ce qui permettra aux entreprises agréées de bénéficier plus rapidement des indexations.

Enfin, elle souligne que, selon la note au gouvernement précitée, le défraiement des frais de transport devrait réduire le coût de l'absentéisme des travailleurs.

Elle conclut, sur la première branche, que le Gouvernement a pu considérer, à l'instar de l'Inspection des Finances, que la réforme concourt « à stabiliser financièrement les entreprises du secteur, à assurer la pérennité des emplois, à assurer le pouvoir d'achat des travailleuses, à maîtriser le budget du dispositif titre-service pour la Région wallonne et à garantir une égalité de traitement pour les utilisateurs de ce dispositif ».

V.2. Appréciation

Il a été jugé ce qui suit dans l'arrêt n° 260.925, précité, à propos du second moyen :

« L'article 2, § 2, de la loi du 20 juillet 2001, dans sa version applicable en Région wallonne, dispose ce qui suit :

“ Afin d’obtenir l’agrément visé au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6°, l’entreprise doit satisfaire aux conditions suivantes :

a. l’entreprise a, si elle exerce une autre activité que les activités pour lesquelles un agrément peut être accordé sur base de cette loi, créé dans son sein “une Section *sui generis*” qui s’occupe spécifiquement de l’occupation dans le cadre des titres-services. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, ce qu’on entend par “une section *sui generis*” ;

b. l’entreprise s’engage à se conformer aux dispositions de l’article 7octies, alinéa 1^{er}, de cette loi ;

c. l’entreprise s’engage, en ce qui concerne les travailleurs qui pendant leur occupation à temps partiel sont inscrits comme chercheurs d’emploi auprès d’un service public de l’Emploi compétent en Belgique et ont droit, le cas échéant, à une allocation de chômage, au revenu d’intégration ou à l’aide sociale financière, à leur attribuer par priorité un emploi à temps plein ou un autre emploi à temps partiel qui, presté seul ou à titre complémentaire, leur procure un régime à temps partiel nouveau, dont la durée de travail hebdomadaire est supérieure à celle du régime de travail à temps partiel dans lequel ils travaillent déjà, conformément aux modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres ;

d. l’entreprise s’engage à respecter les conditions de salaire et de travail qui lui sont applicables conformément à cette loi et ses arrêtés d’exécution et aux conventions collectives qui lui sont applicables ;

e. l’entreprise n’est pas redevable d’arriérés d’impôts, ni d’arriérés de cotisations à percevoir par un organisme de recouvrement des cotisations de sécurité sociale, ni d’arriérés de paiement de montants réclamés par ou en vertu de la présente loi par l’Office wallon de la Formation professionnelle et de l’Emploi, ni d’arriérés de paiement de montants réclamés par ou en vertu de la présente loi par les Services du Gouvernement ;

f. ne pas :

- 1) se trouver en état de faillite ;
- 2) avoir, dans les trois années écoulées, été impliquée dans une faillite, liquidation ou opération similaire ;

g. l’entreprise a participé à la session d’informations concernant les titres-services, organisée par les Services que le Gouvernement désigne et dont le contenu est arrêté et élaboré par l’Office wallon de la Formation professionnelle et de l’Emploi ;

h. l’entreprise s’engage à remplir l’obligation de l’article 2bis, § 1^{er}, au plus tard à la date de la remise de la demande d’agrément ;

i. l’entreprise ne compte pas, ni directement ni par interposition de personnes, parmi les administrateurs, gérants, mandataires ou personnes ayant le pouvoir d’engager l’entreprise, une personne qui :

- 1) est privée de ses droits civils et politiques ;
- 2) s’est vu interdire d’exploiter une entreprise en vertu du Livre XX, Titre IX, du Code de droit économique ;
- 3) dans les cinq années écoulées, a été déclarée responsable des engagements ou dettes d’une société ou association en faillite ou pour laquelle le juge n’a pas prononcé l’effacement des dettes ;
- 4) dans les cinq années écoulées, a été condamnée pour toute infraction commise en matière fiscale, sociale ou dans le domaine des dispositions légales ou réglementaires relatives à l’exercice de l’activité de l’entreprise agréée ;

- 5) dans les trois années écoulées, a été impliquée dans une faillite, liquidation déficitaire ou opération similaire ;
- 6) dans les trois années écoulées, a été impliquée dans une entreprise dont l'agrément a été retiré ;
- 7) dans les dix années écoulées, a été condamnée pour des faits de harcèlement ou des pratiques discriminatoires ;

j. l'entreprise respecte, vis-à-vis des utilisateurs, les règles de protection des consommateurs, telles que prévues au Livre VI du Code de droit économique ;

k. à partir de la quatrième année civile qui suit l'année d'octroi de l'agrément, la moyenne de la durée de travail hebdomadaire conventionnelle des travailleurs engagés dans un contrat de travail titres-services et occupés dans une unité d'établissement située en Région wallonne de l'entreprise agréée atteint au moins dix-neuf heures, selon les modalités déterminées par le Gouvernement ;

l. l'entreprise agréée offre annuellement neuf heures de formation à chaque travailleur équivalent temps plein engagé dans le cadre d'un contrat de travail titres-services et occupé dans une unité d'établissement située en Région wallonne, selon les modalités déterminées par le Gouvernement ;

m. l'entreprise respecte la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, le Code de bien-être au travail et la convention collective de travail n° 72 du 30 mars 1999 concernant la gestion de la prévention du stress occasionné par le travail et n'a pas été condamnée pour des faits de harcèlement ou de pratique discriminatoire.

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, l, par formation, l'on entend les formations professionnelles qui permettent l'acquisition de compétences liées aux activités titres-services ainsi que les formations professionnelles qui favorisent la mobilité professionnelle des travailleurs au sein du secteur des titres-services ou en dehors de celui-ci. Lorsque le travailleur est engagé à temps partiel, le nombre minimal d'heures de formation à organiser est adapté selon les modalités déterminées par le Gouvernement.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer des conditions supplémentaires auxquelles l'entreprise doit répondre pour être agréée.

Les modalités communautaires ou régionales doivent respecter les dispositions existantes de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

Dans les conditions et selon les modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'agrément peut être retiré à l'entreprise agréée qui ne remplit plus les conditions d'agrément des alinéas précédents.

L'agrément et son retrait se font par l'autorité compétente que le Gouvernement désigne, après avis d'une commission consultative des agréments instituée au sein du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie, dans laquelle les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs sont également représentées. Le Gouvernement détermine la procédure d'agrément à suivre, ainsi que la composition et les modalités de fonctionnement de la commission consultative des agréments. Le Conseil économique et social de Wallonie assure le secrétariat de la commission consultative des agréments.

Par dérogation aux alinéas précédents, l'agrément peut être retiré d'office dans les conditions et les modalités établies par le Roi, par arrêté délibéré en conseil des ministres”.

L'article 6 de cette loi dispose comme suit :

- “ L'utilisateur et l'entreprise agréée concluent une convention qui est constatée par écrit. Cette convention contient les mentions minimales suivantes :
- 1° les tâches autorisées ;
 - 2° un rappel de l'interdiction de discrimination et de harcèlement dans le cadre de l'exécution de la convention ;
 - 3° les modalités selon lesquelles une prestation prévue est annulée ;
 - 4° les modalités selon lesquelles l'entreprise agréée répare l'éventuel dommage causé aux biens ou aux personnes dans le cadre de l'exécution de la convention ;
 - 5° lorsque l'utilisateur met à disposition du matériel ou des produits, les caractéristiques obligatoires du matériel ou des produits ;
 - 6° lorsque les activités sont réalisées au lieu de résidence de l'utilisateur, les modalités selon lesquelles l'entreprise agréée peut se rendre au domicile de l'utilisateur afin de veiller au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Lorsque la convention visée à l'alinéa 1^{er} prévoit la possibilité de réaliser les activités au lieu de résidence de l'utilisateur, l'entreprise agréée accompagne le travailleur sur le lieu d'exécution avant le premier accomplissement de tout travaux ou service de proximité afin de veiller au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

La convention qui unit l'utilisateur à l'entreprise agréée est résolue de plein droit :

- 1° lorsque l'entreprise perd son agrément ;
- 2° lorsqu'il n'y a plus d'émission de titres-services et que l'utilisateur n'en possède plus.

Le Roi peut compléter les mentions minimales qui doivent figurer dans la convention qui unit l'utilisateur à l'entreprise agréée, ainsi que le modèle de cette convention”.

L'article 1^{er} de l'acte attaqué se fonde sur l'article 2, § 2, alinéa 3, de la loi précitée qui habilite le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à déterminer des conditions supplémentaires auxquelles l'entreprise doit répondre pour être agréée.

Dans son avis 31.658/1 du 11 mai 2001 sur le projet de loi visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, la section de législation avait déjà observé, à propos de certaines délégations de pouvoir au Roi, ce qui suit (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 50 1281/001, p. 32) :

- “ Pareilles délégations de compétence, qui portent sur des éléments essentiels du régime, soulèvent des objections au regard des principes constitutionnels qui gouvernent le rapport entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif. Ces principes requièrent que le législateur fixe lui-même les règles de base qui régissent les matières qu'il lui appartient de régler. Ce procédé assure qu'un débat puisse être mené sur l'essence de la confection normative au sein d'une assemblée délibérante démocratiquement élue.

En conclusion, le champ d'application du régime et tous les éléments essentiels de celui-ci doivent être inscrits dans le projet proprement dit.

En particulier, au sujet de la délégation accordée au Roi pour déterminer des conditions supplémentaires auxquelles l'entreprise doit répondre pour être agréée, qui a été introduite par la voie d'un amendement à une loi-programme, la section de législation a observé, dans son avis 36.198/1 du 4 décembre 2003, que celle-ci est trop large et que les règles de base devraient être fixées par le législateur lui-même (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51 0473/035, p. 10).

Lors de l'examen de cet amendement, le ministre a précisé que "Ces conditions d'agrément supplémentaires ne pourront pas porter sur le contenu et la qualité des formes de prestation de services, éléments pour lesquels l'autorité fédérale ne pourrait pas être compétente. Toutefois, ces conditions supplémentaires peuvent notamment viser la maximalisation de l'effet sur l'emploi du système des titres-services" (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51 0473/026, p. 35).

Il convient d'interpréter la délégation prévue par l'article 2, § 2, alinéa 3, de la loi précitée dans le respect des principes constitutionnels qui gouvernent le rapport entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif en considérant que le pouvoir du gouvernement de fixer des conditions d'agrément supplémentaires n'est pas illimité mais qu'il doit s'inscrire dans le respect des règles fixées par le législateur lui-même dans la loi précitée.

À cet égard, l'article 6 de la loi prévoit que l'utilisateur et l'entreprise agréée concluent une convention, ce qui implique que cette entreprise peut prévoir des frais supplémentaires, à condition que cette convention comporte les mentions minimales prévues par le législateur et les mentions supplémentaires que le gouvernement peut imposer.

Par conséquent, il y a lieu de considérer, *prima facie*, que la nature contractuelle des rapports entre l'utilisateur et l'entreprise agréée, qui est consacrée par l'article 6 de la loi précitée, constitue une règle prévue par le législateur lui-même et qu'il ne peut être porté atteinte à cette liberté contractuelle de prévoir des frais supplémentaires que par un acte de nature législative.

En tant qu'elle est prise de l'incompétence de l'auteur de l'acte, la première branche du moyen est sérieuse ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse n'apporte pas d'argument de nature à contredire l'analyse selon laquelle l'habilitation contenue à l'article 2, § 2, alinéa 3, de la loi ne permet pas au Gouvernement de déroger à la nature contractuelle des relations entre l'entreprise agréée et l'utilisateur de titres-services, consacrée par le législateur à l'article 6 de la même loi du 20 juillet 2001.

Il n'y a pas lieu de s'écarter de ce qui a été décidé, *prima facie*, en référé. Pour les motifs exprimés dans l'arrêt de suspension, la partie adverse n'est pas compétente pour déroger, par la voie réglementaire, au principe de la liberté contractuelle consacré par le législateur.

Le premier moyen est fondé en sa première branche.

VI. Second moyen

VI.1. Thèses des parties

Le second moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de la LSRI, et plus spécialement de son article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa,

12°, de son article 6, § 1^{er}, IX, 8° et, le cas échéant, de son article 10, de la violation du principe général de motivation matérielle et de l'excès de pouvoir.

Dans sa requête, la partie requérante le résume comme il suit :

« En ce que l'article 1^{er} de l'acte attaqué insère un 24° dans l'alinéa 1^{er} de l'article 2^{quater}, § 4, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, pour y prévoir que “sans préjudice de dispositions plus favorables au travailleur, pour le travailleur occupé dans une unité d'établissement située en Région wallonne dans le cadre d'un contrat de travail titres-services, l'entreprise agréée intervient dans les frais de déplacement domicile-travail à hauteur, selon le cas, de : a) l'intégralité des frais de déplacement en transport en commun public ; b) l'indemnité kilométrique équivalente à celle que l'autorité fédérale accorde à son personnel pour les déplacements en vélo ; c) pour les déplacements par moyens propres, une indemnité kilométrique équivalente au prix de transport en commun public pour le nombre de kilomètres le long du chemin le plus court entre le domicile et le lieu de travail”.

Qu'en substance, cette disposition impose à l'entreprise agréée de prendre à sa charge l'intégralité (déterminée différemment selon le mode de transport utilisé) des frais de déplacement du travailleur entre son domicile et le lieu de travail ;

Alors que l'article 6, § 1^{er}, IX, 8°, [de la] LSRI a prévu la régionalisation de la matière des titres-services, tout en maintenant pour l'autorité fédérale les aspects de la matière liés au droit du travail, tels que ceux concernant les dispositifs de concertation sociale, la politique salariale et le contrat de travail titres-services qui lie le travailleur à l'entreprise de titres-services ;

Que l'article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 12°, [de la] LSRI prévoit en outre expressément que l'autorité fédérale est “seule compétente pour [...] le droit du travail et la sécurité sociale” ;

Que l'imposition de la prise en charge de l'intégralité des frais de déplacement du personnel des agences de titres-services, pour les déplacements domicile-lieu de travail (et ce, qu'il s'agisse d'un abonnement de transports en commun ou d'une indemnité kilométrique), concerne en tout état de cause le ‘droit du travail’ au sens large et, plus particulièrement, plusieurs de ses composantes expressément citées dans les travaux du législateur spécial (politique salariale, conditions de travail, contrats de travail, concertation sociale, ...) ;

Qu'il en va d'autant plus ainsi qu'un accord sectoriel formalisé dans une CCT sectorielle du 22 juin 2022 avait prévu un passage de 70 à 90 % de remboursement des frais de déplacement repris dans le tableau A et que le Gouvernement wallon s'immisce ainsi directement et volontairement dans la concertation sociale sectorielle, organisée par l'autorité fédérale ;

Qu'à supposer que le Gouvernement régional wallon ait entendu se fonder sur l'article 10 [de la] LSRI (compétences implicites) pour empiéter sur la matière fédérale (*quod non*, cela ne ressort en tout cas d'aucune communication ou document du Gouvernement), il faudrait constater, à titre principal, que cette disposition s'adresse aux parlements et non aux gouvernements et, à titre subsidiaire, qu'aucune des trois conditions cumulatives permettant l'application de cette disposition n'est remplie ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse souligne que le système des titres-services n'est pas une mesure de soutien à la rentabilité des entreprises, mais

une mesure s'inscrivant exclusivement dans la politique de l'emploi. Elle relève que le système est visé à l'article 6, § 1^{er}, IX, de la LSRI, et non à l'article 6, § 1^{er}, VI, qui concerne la politique économique et commerciale. Selon elle, il s'agit de subventionner la création d'emplois accessibles à des travailleurs moins qualifiés.

Elle estime que les compétences régionales en matière d'emploi et les compétences fédérales en matière de travail ont, par nature, vocation à se côtoyer. Elle cite un extrait de l'arrêt n° 155/2010 du 22 décembre 2010 de la Cour constitutionnelle, qui a notamment considéré que « c'est [...] le propre de toute politique de placement des travailleurs et de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés d'influencer les choix qui sont faits par l'employeur » et que « l'engagement pris par l'employeur d'occuper un stagiaire pendant une durée minimale est une contrepartie des avantages qu'il retire de l'occupation d'un stagiaire en formation ».

Elle tient à mettre en évidence « l'intérêt porté à la qualité de l'emploi » par les législations relatives aux titres-services.

Elle cite tout d'abord l'article 10, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001 dans ses versions applicables en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale, qui prévoit que le rapport annuel relatif au régime des titres-services doit porter sur les conditions salariales et de travail applicables. Elle admet que cette mention « date [...] de l'époque où le dispositif des titres-services relevait de la compétence de l'autorité fédérale », mais estime que « le maintien de cette disposition démontre la volonté du législateur spécial et du législateur wallon d'impliquer les Régions ». Elle relève que les travaux préparatoires de la loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État ne citent pas, parmi les dispositions demeurées fédérales, l'article 10, alinéa 2, 4^e tiret, de la loi du 20 juillet 2001 et que, « lorsque le législateur wallon a adapté cette disposition au contexte régional, il a supprimé les mentions relatives aux allocations de chômage mais a maintenu les mentions relatives aux conditions salariales et de travail applicables ».

Elle cite ensuite l'article 4, alinéa 1^{er}, 2^{bis}°, de la loi du 20 juillet 2001, qui permet de fixer un montant complémentaire de subvention pour inciter les entreprises agréées à favoriser la stabilité et la qualité de l'emploi des travailleurs titres-services et indique que « cette option a déjà été soulevée par le Gouvernement flamand dans un arrêté du 8 mai 2020 qui prévoyait une majoration pour les entreprises afin “de prendre les mesures nécessaires pour que les travailleurs titres-services puissent travailler dans des conditions sûres” ».

Elle vise encore des dispositions mises en place par la Région wallonne et la Région flamande permettant d'exclure du dispositif des utilisateurs ayant un comportement incompatible avec le bien-être des travailleurs, au sujet desquelles la section de législation du Conseil d'État n'a soulevé aucune objection au regard de la répartition des compétences. Elle observe qu'un projet d'ordonnance bruxelloise incluant un dispositif similaire n'a pas davantage soulevé d'objection de la section de législation.

Elle déduit de ces exemples qu'« il est [...] tout à fait constant que le législateur wallon, le législateur flamand et le législateur bruxellois s'estiment compétents pour favoriser la qualité de l'emploi en matière de titres-services, ce que la section de législation du Conseil d'État n'a jamais remis en cause ». Selon elle, « cet objectif est également poursuivi via les conditions d'agrément qui constituent un moyen d'améliorer la qualité de l'emploi dans le dispositif des titres-services ».

Elle relève que, « parmi les conditions d'agrément liées à la qualité de l'emploi figurent, dans les trois Régions, les conditions de respecter les conditions de salaire et de travail applicables et la condition d'attribuer en priorité un emploi à temps plein ou un emploi à temps partiel plus avantageux aux travailleurs titres-services occupés à temps partiels qui bénéficient d'allocations de chômage, du revenu d'intégration ou de l'aide sociale financière » et que « lorsqu'en Région de Bruxelles-Capitale, le législateur a envisagé de modifier cette dernière condition d'agrément, la section de législation du Conseil d'État n'a pas soulevé de dépassement des compétences régionales ». Elle ajoute que « les réglementations des trois régions prévoient d'ailleurs la condition pour l'entreprise agréée et le travailleur, d'introduire dans le contrat de travail une clause selon laquelle le travailleur demande des heures de travail complémentaires et l'employeur les lui attribue en priorité ». Elle précise toutefois que ces conditions d'agrément sont antérieures à la régionalisation du dispositif. Elle ajoute toutefois, pour la Région wallonne : « la condition d'atteindre une moyenne de la durée de travail hebdomadaire conventionnelle des travailleurs titres-services occupés dans une unité d'établissement située en Région wallonne de dix-neuf heures ; la condition d'offrir annuellement neuf heures de formation à chaque travailleur titres-services équivalent temps plein engagé occupé dans une unité d'établissement située en Région wallonne ». Elle précise que « la section de législation du Conseil d'État n'a pas soulevé de dépassement des compétences de la Région wallonne lors de l'instauration de ces conditions d'agrément » et qu'elle « ne l'a pas fait non plus lorsque la Région de Bruxelles-Capitale a envisagé d'instaurer des conditions similaires ».

Elle répète que l'acte attaqué trouve son fondement dans l'article 2, § 2, alinéa 3, de la loi du 20 juillet 2001 et cite les travaux préparatoires selon lesquels

« l'article 62*decies* inscrit dans la loi pour les entreprises certains critères d'agrément qui peuvent être complétés ou précisés par arrêté royal » et que « par le biais de cet agrément des garanties seront données au travailleur ».

En ce qui concerne les conditions d'agrément liées à la qualité de l'emploi en vigueur dans les trois Régions, elle évoque l'obligation de créer un environnement de travail offrant des conditions, des situations, des contenus et des relations de travail équitables et de ne pas faire prestre des travaux dans un environnement présentant des dangers et des risques inacceptables pour les travailleurs. Elle fait valoir qu'« on y trouve désormais, en Région wallonne, la condition pour l'entreprise agréée de défrayer les travailleurs pour leurs frais de déplacement domicile-travail ».

Elle estime que « les entreprises actives dans le secteur de l'aide-ménagère qui souhaitent être rémunérées par la voie des titres-services et qui, en conséquence, s'engagent à défrayer les travailleurs titres-services pour leurs frais de déplacement domicile-travail ne sont pas empêchées de satisfaire, par ailleurs, à la législation et à la réglementation fédérales en matière de droit du travail » et objecte que la partie requérante n'identifie « aucune disposition légale ou réglementaire de droit du travail vis-à-vis de laquelle elle se retrouverait en porte-à-faux du fait de la condition de défraiement des frais de déplacement domicile-travail des travailleurs titres-services ». En ce qui concerne la convention collective de travail citée par la partie requérante, elle explique que « la sous-commission paritaire 322.01 ne s'applique pas à l'ensemble des travailleurs sous contrat de travail titres-services », parce que « l'appartenance à une commission paritaire dépend des activités exercées de manière principale ou accessoire par l'employeur, à savoir l'entreprise agréé dont le travailleur dépend ». Elle ajoute que « certaines entreprises agréées ne sont pas soumises à la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, par exemple les CPAS ou les communes ».

Selon elle, « il ne peut raisonnablement être soutenu que les Régions devraient veiller, lorsqu'elles fixent des conditions d'octroi d'une subvention, de n'avoir aucun impact sur un quelconque contrat de travail ni une quelconque convention collective de travail ». Elle estime que la prise en charge des frais de transport par l'entreprise agréée ne touche nullement au droit du travail en général ou aux conditions de travail en particulier, mais qu'il s'agit d'une simple modalité ou condition liée à l'octroi d'une subvention.

Elle insiste encore sur le fait que la mesure consiste en la prise en charge de frais et non de rémunérations. Elle relève que l'autorité fédérale ne considère pas ces montants comme de la rémunération du point de vue de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, du calcul des cotisations de sécurité sociale, ou du

calcul du double pécule de vacances. Elle admet qu'une telle intervention est qualifiée de rémunération par la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, mais estime qu'en raison de son objet, cette législation a un champ d'application matériel particulièrement large.

Elle précise également qu'il est « inexact de prétendre que l'acte attaqué imposerait à l'employeur de prendre en charge l'intégralité des frais de transport des travailleurs », puisque « la seule conséquence à laquelle s'expose l'entreprise qui ne prendrait pas en charge l'intégralité des frais de transport des travailleurs concernés serait un refus ou à un retrait de l'agrément pour travailler dans le cadre des titres-services ». Elle rappelle qu'elle intervient en tant qu'autorité subsidiaire et estime qu'« il n'est évidemment pas question d'empiéter sur un quelconque domaine de compétences réservé à un autre niveau de pouvoir mais bien d'encadrer le mécanisme visant à l'octroi des subsides aux bénéficiaires de ceux-ci ».

Elle cite des exemples de subventions ou de subsides dont l'octroi et le maintien sont subordonnés à des conditions liées aux conditions de travail du personnel de l'entreprise et reproche à la partie requérante de remettre en cause le droit pour un pouvoir subsidiaire de déterminer les conditions de l'octroi de l'aide publique. Elle attire spécialement l'attention sur les réglementations wallonne et bruxelloise en matière d'agence locale pour l'emploi qui prévoient l'obligation pour l'agence locale pour l'emploi – qualifiée d'employeur par la loi du 7 avril 1999 relative au contrat de travail ALE – d'« intervenir dans les frais de déplacement des travailleurs ALE, sauf si elle impose cette obligation à l'utilisateur » en précisant que « l'intervention doit être au moins de 0,15 euro/km ». Elle souligne que, « postérieurement à la régionalisation des agences locales pour l'emploi, tant la Région flamande que la Communauté germanophone ont décidé de modifier cette disposition, sans que la section de législation du Conseil d'État n'indique que la réglementation des frais de déplacement relève des compétences de l'autorité fédérale, pourtant compétente pour légiférer sur le contrat de travail ALE ». Elle cite encore « la subvention pour la mise en œuvre des principes de l'économie sociale qui est conditionnée au fait d'«accorder [...] des avantages significatifs par rapport aux conditions prévues par les différentes conventions collectives de la Commission paritaire *ad hoc*, tels que notamment une meilleure rémunération, l'octroi de chèques-repas non prévus par la convention collective de travail *ad hoc*, un meilleur remboursement des frais de déplacement ou encore l'octroi de jours de congés supplémentaires” » qui n'a pas été critiquée par la section de législation du Conseil d'État.

Elle rappelle que « ni la requérante, ni aucune autre entreprise active dans le secteur des services de proximité, ne sont contraintes à souscrire au système des titres-services ».

À la suite de l'arrêt de suspension, elle « relève [...] que ce que le Conseil d'État critique, *prima facie*, n'est pas l'intervention régionale dans le cadre des frais de déplacement mais le fait d'avoir érigé leur prise en charge intégrale par l'entreprise agréée en critère d'agrément ».

Elle répète qu'« il n'est [...] pas déraisonnable de penser que la mesure litigieuse n'excède nullement le champ des compétences régionales et n'empiète nullement sur les compétences de l'autorité fédérale dès lors que la prise en charge des frais de transport par l'entreprise agréée dans le cadre du système des titres-services ne touche nullement au droit du travail en général ou aux “conditions de travail” en particulier puisqu'il s'agit en réalité d'une simple modalité/condition liée à l'octroi d'une subvention : la Région accorde une subvention par le biais des titres-services à condition que l'entreprise intéressée prenne en charge, selon les modalités déterminées, les frais de transport des travailleurs bénéficiaires ».

Elle estime que « le Conseil d'État n'a eu nul égard, *prima facie*, au fait qu'il s'agit de la prise en charge de frais et donc d'un défraiement et non de rémunération ».

Elle réitère qu'« il ne peut raisonnablement être soutenu que les Régions devraient veiller, lorsqu'elles fixent des conditions d'octroi d'une subvention, [à] n'avoir aucun impact sur un quelconque contrat de travail ni une quelconque convention collective de travail » et que « c'est en effet le propre de la politique de l'emploi d'influencer les choix qui sont faits par les employeurs ; une politique de l'emploi qui n'y parviendrait pas serait indubitablement une politique inefficace ».

VI.2. *Appréciation*

Il a été jugé ce qui suit dans l'arrêt n° 260.925, précité, à propos du second moyen :

« En vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 8°, de la LSRI, les régions sont compétentes, en ce qui concerne la politique de l'emploi, pour “la promotion des services et emplois de proximité”. Toutefois, cette compétence ne porte pas sur les aspects de cette politique qui ont trait au droit du travail, aspects pour lesquels l'autorité fédérale est en principe restée compétente (voir l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la LSRI).

En ce qui concerne cette répartition des compétences, l'exposé des motifs de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 "relative à la sixième réforme de l'État" précise ce qui suit (Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 127) :

“ L'autorité fédérale ne sera plus compétente pour les matières réglées dans la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité et ses arrêtés d'exécution, à l'exception de la section 2, chapitre II, de cette loi qui contient des dispositions relatives au contrat de travail titres-services. Les régions deviennent compétentes en matière d'aide, par le biais d'une subvention à la consommation, à l'organisation de services et d'emplois de proximité, les "titres-services". Elles disposent tant de la compétence législative que de la compétence de contrôle et d'inspection, de la compétence relative aux agrégations, ainsi que de la compétence en matière d'affectation des deniers. Les régions sont habilitées à abroger, supprimer, modifier ou remplacer la réglementation en vigueur. Les régions deviennent également compétentes pour les mesures fiscales.

L'autorité fédérale reste néanmoins compétente pour les aspects qui ont trait au droit du travail (en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°), comme ceux en matière de conditions de travail dans le secteur, la réglementation relative au bien-être des travailleurs sur le lieu de travail, les dispositifs de concertation sociale, la politique salariale et le contrat de travail titres-services (chapitre II, section 2, de la loi du 20 juillet 2001) qui lie le travailleur à l'entreprise de titres-services, en ce compris la sanction des infractions au droit du travail et au droit de la sécurité sociale”.

Comme l'indiquent les travaux préparatoires précités, il s'agit d'une subvention à la consommation, c'est-à-dire au profit des consommateurs et non des entreprises de titres-services. Les conditions d'agrégation ne sont pas destinées à fixer des conditions pour obtenir une subvention mais uniquement à s'assurer de la fiabilité des entreprises qui opèrent dans ce secteur. Il en résulte que, dans le cadre de sa compétence relative aux agrégations, la partie adverse ne peut pas porter atteinte à la compétence fédérale en matière de conditions de travail dans le secteur des titres-services.

Les exemples d'autres réglementations cités par la partie adverse dans le domaine de l'emploi ne sont pas pertinents parce qu'ils visent des hypothèses différentes.

Le décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion ne prévoit pas l'octroi d'un "meilleur remboursement des frais de déplacement" comme une condition d'agrément d'une "initiative d'économie sociale" (article 3) ou d'une "entreprise d'insertion" (article 7).

Par ailleurs, même s'il est exact que tant la Communauté germanophone que la Région flamande ont modifié l'article 79, § 9, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage qui prévoit une intervention dans les frais de déplacement des travailleurs ALE, la première a prévu que c'est l'utilisateur qui participe aux frais de déplacement du travailleur ALE (article 2, 10°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone du 8 juin 2017 visant à simplifier le système des agences locales pour l'emploi) tandis que la seconde a prévu une indemnité forfaitaire à charge du VDAB (article 14 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 29 septembre 2017 relatif au travail de proximité).

Les entreprises agréées pour les titres-services doivent s'engager, conformément à l'article 2, § 2, de la loi du 20 juillet 2001, à respecter les conditions de salaire prévues dans les CCT qui leur sont applicables mais elles ne peuvent être tenues, à titre de conditions d'agrégation supplémentaires, d'octroyer à leurs travailleurs des avantages qui ne sont pas prévus par la législation fédérale ou par les CCT adoptées en application de cette législation.

Le second moyen est sérieux. ».

Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette analyse. Dans son dernier mémoire, la partie adverse persiste à faire valoir qu'elle « accorde une subvention par le biais des titres-services à condition que l'entreprise intéressée prenne en charge, selon les modalités déterminées, les frais de transport des travailleurs bénéficiaires ». Comme l'a décidé, *prima facie*, le Conseil d'État, s'agissant d'une subvention à la consommation, c'est-à-dire au profit des consommateurs et non des entreprises de titres-services, les conditions d'agrément ne sont pas destinées à fixer des conditions pour obtenir une subvention mais à s'assurer de la fiabilité des entreprises qui opèrent dans le secteur des titres-services.

Pour les motifs exprimés dans l'arrêt de suspension, la réglementation régionale en matière de titres-services ne peut, sans empiéter sur la compétence fédérale consacrée à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la LSRI, imposer aux entreprises du secteur, par le biais de conditions d'agrément, d'octroyer à leurs travailleurs des avantages qui ne sont pas prévus par la législation fédérale ou par les CCT adoptées en application de cette législation, tel que le remboursement des frais de transport.

Le second moyen est fondé.

VII. Demande de maintien des effets

VII.1. Le mémoire de la première partie intervenante

Dans son mémoire, la première partie intervenante formule une demande « d'activation de la balance des intérêts », en ces termes :

« Comme elle l'a fait dans sa note d'observations et comme elle ne manquera vraisemblablement pas de le faire dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient subsidiairement que si Votre Conseil devait juger que l'un des moyens de la requête est fondé, il ne faudrait néanmoins pas faire droit à la demande d'annulation de l'arrêté entrepris au terme d'une mise en balance des intérêts en raison des conséquences catastrophiques que cette annulation engendrerait.

La partie adverse a versé dans le dossier administratif une note du FOREm et une note de la société émettrice Pluxee à ce propos en indiquant qu'elles avaient été réalisées dans l'urgence et que des éléments plus développés seraient peut-être apportés par les auteurs de ces notes dans le cadre d'interventions.

Tel est l'objet principal de l'intervention du FOREm à la présente procédure.

Dans les lignes qui suivent, le FOREm confirme et développe pourquoi une annulation de l'arrêté attaqué aura des conséquences catastrophiques de nature à ébranler l'ensemble du dispositif des titres-services, la confiance des utilisateurs et

des entreprises agréées, et engendrera un surcoût important dans son chef et, donc, par ricochet, pour la collectivité.

8. Une annulation de l'arrêté attaqué aura pour première conséquence que les titres-services achetés 10 euros devront être remplacé par des titres-services d'une valeur faciale de 9 euros. En effet, une fois le titre service émis, la valeur faciale et la valeur de remboursement ne peuvent plus être modifiées. Les deux sont intrinsèquement liés.

Pour les titres-services qui n'ont pas encore été utilisés, on aperçoit deux solutions : le remboursement ou l'échange.

Ces deux solutions théoriques sont loin d'être simples à mettre en œuvre.

Il faut savoir, en effet, qu'en l'état actuel de choses, les remboursements au-delà de la valeur d'achat ne sont (logiquement) pas autorisés par le système informatique de la société émettrice. Une solution permettant le traitement comptable et opérationnel des remboursements devra donc être développée spécifiquement pour le traitement de ces exceptions.

Pour ce qui est de l'échange, il faut savoir que la possibilité d'échanger des titres-services a été abrogée par l'arrêté entrepris. L'échange n'est plus possible depuis le 1^{er} janvier 2024. Cette abrogation est une conséquence de l'introduction, par l'arrêté querellé, du mécanisme d'indexation semestriel du prix d'achat. L'échange entre titres-services n'ayant pas la même valeur faciale aurait induit des étapes de traitement informatique, administratif et financier supplémentaires hors de proportion avec l'avantage pour les utilisateurs de pouvoir échanger leurs titres-services.

En cas d'annulation, les possibilités de remboursement et/ou d'échange devront être à nouveau proposées. Cela nécessitera des développements informatiques de suivi des flux financiers permettant la gestion des remboursements et des échanges par la société émettrice.

Il faudra aussi mettre en œuvre une solution pour les titres-services utilisés et remboursés à leur nouvelle valeur de remboursement de 28,98 euros (au lieu de 27,98 euros en cas de d'annulation) aux sociétés agréées.

Le FOREm devra, d'une part, procéder à la récupération de l'euro supplémentaire auprès des entreprises agréées et, d'autre part, rembourser les utilisateurs de la valeur correspondant à la différence entre le prix d'acquisition et le prix revu ensuite de l'annulation. Il faudra, dans ce cadre, tenir compte du prix d'achat du titre-service en fonction du palier de commande et de l'indexation.

Entre le 1^{er} janvier 2024 et le 22 octobre 2024, 21.637.832 titres-services ont été émis auprès de 282.625 utilisateurs, parmi lesquels 17.138.342 ont été utilisés et remboursés auprès de 746 entreprises agréées.

Une telle situation est inédite et il est extrêmement difficile d'en mesurer tous les impacts.

Il est cependant possible d'affirmer que les conséquences de ces modifications auront un impact extrêmement important sur l'ensemble des processus opérationnels, comptables et financiers actuellement en place, et dûment étudiés pour éviter les risques d'erreur.

En effet, il sera notamment nécessaire d'élaborer un processus parallèle afin de permettre l'identification des titres-services et de leurs utilisateurs pour ensuite vérifier les informations permettant le remboursement de la différence de prix. Il s'agira de permettre l'identification de chaque titre-service, de son utilisateur, de

son prix d'achat et de s'assurer que les données n'ont pas changé entre la commande et le remboursement à l'utilisateur (modification du palier de commande, cas particulier de décès, changement de compte bancaire, *etc.*), tout en implémentant la correction dans les systèmes de *reporting* et de facturation.

Ce processus serait extrêmement lourd et complexe tant d'un point de vue opérationnel que financier car outre la somme de 17.138.342 euros à rembourser aux utilisateurs à la date du 22 octobre 2024, il conviendra de tenir compte du risque élevé d'erreurs dû à la complexité du processus ainsi que de son impact sur les systèmes de rapportage permettant le contrôle des données mais aussi de l'élaboration des fiches fiscales.

Une problématique majeure concerne, en effet, la façon dont il s'agira de rapporter les corrections au sein du Belcotax, tant pour les fiches fiscales des utilisateurs que pour les entreprises agréées. En effet, les attestations fiscales incluent les transactions financières initiales, et l'incorporation de corrections rétroactives n'est donc pas prévue. Des discussions pour résoudre cette difficulté majeure devront être engagées avec le SPF Finances afin de déterminer le traitement approprié, ce qui nécessitera un certain temps et ne dépendra pas de la seule action du FOREm.

Le développement de la solution informatique permettant de traiter l'ensemble des conséquences précitées d'une annulation par la société émettrice Pluxee prendra, selon une évaluation de cette dernière au minimum trois mois.

Pendant ces trois mois, le système des titres-services wallon sera totalement à l'arrêt dès lors qu'il ne sera pas possible d'acheter des titres-services d'une valeur faciale de 9 euros et plus possible d'utiliser les titres-services d'une valeur faciale de 10 euros acquis avant l'annulation. En effet, plus aucun remboursement aux sociétés agréées à la valeur de remboursement de 28,96 euros ne sera possible.

Le développement de la solution informatique permettant de traiter l'ensemble des conséquences précitées d'une annulation aura aussi un coût extrêmement conséquent. Il est évalué à 3.304.900 euros par la société émettrice Pluxee. Ce coût sera supporté par le FOREm, et donc par la collectivité. Il viendra s'ajouter aux dépenses déjà engagées par le FOREm pour les besoins de l'exécution de l'arrêté entrepris et qui auront, donc, été des dépenses inutiles.

En résumé, pour les premiers motifs développés ci-dessus, les conséquences d'une annulation seraient démesurées tant en termes opérationnels pour la gestion du dispositif des titres-services, que financiers pour le FOREm, et donc la collectivité.

9. Une annulation de l'arrêté attaqué engendrera aussi une dépense supplémentaire non négligeable pour le FOREm en raison de la suppression de l'ajout d'un palier de commande intermédiaire aux deux paliers préexistants.

On l'a exposé ci-dessus, à la suite de la réforme entreprise, les 175 premiers titres-services achetés ont une valeur faciale de 10 euros, du 176^e au 400^e titres-services achetés la valeur faciale est de 11 euros et du 401^{ème} au 500^e la valeur faciale est de 12 euros. Auparavant, les 400 premiers titres-services achetés avaient une valeur faciale de 9 euros et les 100 derniers avaient une valeur faciale de 10 euros.

Si l'euro supplémentaire payé au premier palier (entre 1 et 175) permet d'augmenter la valeur de remboursement pour l'entreprise agréée, les augmentations suivantes (entre 176 et 500) permettent de diminuer l'intervention de la Région wallonne dans le système des titres-services.

Cette intervention de la Région est à charge du budget du FOREm.

D'après la note au gouvernement wallon accompagnant l'avant-projet de l'arrêté attaqué, la réforme entreprise est censée avoir un impact brut positif de 10,6 millions d'euros sur les finances de la Région.

Par conséquent, les effets d'une annulation de l'arrêté litigieux vont potentiellement engendrer une dépense supplémentaire pour le FOREm à hauteur 10,6 millions d'euros.

10. Une annulation de l'arrêté attaqué aura aussi pour conséquence que le FOREm aura investi à perte dans les développements informatiques nécessaires à l'implémentation d'un mécanisme d'indexation semestriel à partir du 1^{er} janvier 2025. Des développements de cette ampleur s'anticipent. Le FOREm les a d'ores et déjà commandés et payés à la société émettrice Pluxee pour un montant de 29.500 euros.

En cas d'annulation, cette somme de 29.500 euros sera définitivement perdue.

11. Il faut également prendre en compte que le système des titres-services est complexe à concevoir et à gérer d'un point de vue informatique, administratif et financier.

Pour éviter des difficultés de gestion ou, tout simplement de disponibilité du système des titres-services, les développements informatiques qui le sous-tendent doivent être développés sans précipitation, de manière cohérente et pouvoir être testés afin de s'assurer qu'ils sont adaptés et suffisamment sûrs.

Dans l'hypothèse d'une annulation, des développements qui viennent d'être implémentés devront être défaits pour en revenir au système antérieur, sans effacer les informations relatives à ce qui s'est produit entre le 1^{er} janvier 2024 et la date de l'arrêt et en greffant de nouveaux développements pour permettre les remboursements et les échanges de titres-services, les remboursements à l'utilisateur de l'euro payé en trop pour les prestations pour lesquelles ils auront payé 10 euros (au lieu de 9) et récupérer l'euro trop payé pour les prestations réalisées et remboursées auprès des sociétés agréées.

Autant dire que les risques de développements sont importants et que le système va être fragilisé, ce qui n'est ni dans l'intérêt de l'utilisateur, ni dans l'intérêt des sociétés agréées, ni dans l'intérêt du FOREm et de la société émettrice Pluxee, qui ne manqueront pas d'être identifiées comme étant les responsables des dysfonctionnements éventuels. Il ne fait, en effet, aucun doute que le grand public associe la société émettrice Pluxee au système des titres-services, avec comme conséquences que l'image de cette dernière se trouvera impactée extrêmement négativement en cas d'annulation.

L'impact en termes d'image est aussi tout à fait essentiel à considérer au moment de statuer sur le recours en annulation. Le système des titres-services implique, comme exposé dans l'exposé des faits 300.000 utilisateurs annuels, 800 entreprises agréées et plus de 45.000 travailleurs. Une perte de confiance de l'utilisateur dans le système risque donc d'impacter durement tout un secteur d'activité et un nombre extrêmement conséquent de travailleurs.

12. Il faut aussi prendre en compte la nécessité pour le FOREm de communiquer à propos du retour en arrière qu'impliquerait une annulation de l'arrêté entrepris.

Le FOREm a investi dans une communication sur les implications de la réforme entreprise vis-à-vis des utilisateurs de titres-services, des sociétés agréées, mais aussi des caisses d'assurances sociales qui octroient des titres-services aux jeunes mères et des banques qui permettent de commander des titres-services via leur application.

En cas d'annulation, le FOREm devra mettre en place, dans l'urgence, une communication sur le retour en arrière et sur les difficultés qu'il implique.

Le coût estimé d'un tel plan de communication est estimé à 150.000 euros.

13. Afin d'illustrer davantage encore et de manière extrêmement concrète ce que représente le dispositif des titres-services wallon dans son ensemble et ce qu'impliquerait une annulation, sont annexés au dossier deux tableaux de bord reprenant les différents indicateurs du dispositif [...].

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède qu'une annulation entraînera des conséquences déstructurantes pour le système de titres-services wallon et extrêmement coûteuses totalement hors de proportion avec les avantages que pourraient retirer la partie requérante d'une annulation rétroactive de l'arrêté entrepris. ».

VII.2. Appréciation

L'article 17, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« À la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante, la section du contentieux administratif tient compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, et peut décider de ne pas accéder à la demande de suspension ou de mesures provisoires lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages. ».

La mise en balance des intérêts ne peut être demandée et effectuée que dans le cadre de la procédure de suspension. Il ne peut dès lors y être fait droit.

VIII. Indemnité de procédure et dépens

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 924 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

Les autres dépens sont mis à la charge de la partie adverse.

Les demandes en intervention introduites par la Fédération générale du Travail de Belgique (FGTB) et par la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) ayant été rejetées par l'arrêt n° 260.925, précité, il y a également lieu de mettre à la charge de ces deux parties les deux droits de 150 euros liés à leur intervention.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o et 4^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2023 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, et visant à réformer le financement des entreprises de titres-services et à encadrer le coût des titres-services » (*M.B.*, 12 décembre 2023, pp. 117.290 à 117.293) est annulé.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extraits au *Moniteur belge*.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, les deux contributions de 24 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros, accordée à la partie requérante.

Les parties intervenantes supportent chacune le droit de 150 euros lié à leur intervention.

La Fédération générale du Travail de Belgique (FGTB) et la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) supportent chacune le droit de 150 euros lié à leur demande d'intervention.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 12 mai 2026, par la XV^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois
Frédéric Quintin,

conseiller d'État,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart