

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.644 du 12 mai 2026

A. 241.176/XV-5757

En cause : **l'association sans but lucratif
FEDERGON,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie FORTEMPS
et Matthieu DE MUELENAERE, 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 requérantes en intervention :

1. **l'Office wallon de la Formation professionnelle
et de l'Emploi (FOREm),**
ayant élu domicile chez
M^e Anne FEYT, avocat,
rue de la Source, 68
1060 Bruxelles,
2. **XXXX,**
3. **XXXX,**
4. **XXXX,**
5. **XXXX,**
6. **la Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC),**
7. **la Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB),**
8. **XXXX,**
9. **XXXX,**
ayant tous élu domicile chez
M^{es} Virginie DOR
et Guillaume POULAIN, avocats,
chaussée de La Hulpe, 178
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 9 février 2024, la partie requérante demande 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 pour les utilisateurs ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 26 mars 2024, l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREm) demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 3 mai 2024, la Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB), la Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC), ainsi que six personnes physiques ont demandé à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Pacôme Noumair, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport, commun à cette affaire et aux affaires A. 241.177/XV-5758 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} Elisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Matthieu De Mûelenaere, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaisant pour la partie adverse, M^e Anne Feyt, avocate, comparaisant pour le FOREm, et M^e Guillaume Poulain, avocat, comparaisant pour les autres parties requérantes en intervention, 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 du 4 octobre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.925), prononcé dans l'affaire enrôlée sous le numéro A. 241.177/XV-5758. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Interventions

IV.1. Demande d'intervention de la FGTB et de la CSC

IV.1.1. Thèse des requérantes en intervention

La Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC) et la Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Dans leur requête, elles exposent que les organisations syndicales peuvent agir en justice lorsqu'elles se prévalent de prérogatives législatives ou réglementaires qui leur sont spécifiquement attribuées et citent de la jurisprudence à l'appui. Elles ajoutent qu'une organisation syndicale « peut intervenir en justice devant le Conseil d'État, dans la mesure où elle est reconnue par l'autorité administrative et est impliquée dans le fonctionnement des services administratifs ». Elles relèvent, à titre d'exemple, que l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires (ci-après : « la loi du 5 décembre 1968 ») leur permet d'ester en justice pour tout litige auquel la loi sur les conventions collectives de travail (CCT) donnerait lieu. Elles font valoir que les moyens développés dans la requête sont directement liés à des CCT affectant les conditions de rémunération et de travail des employés dans le secteur concerné. Selon elles « un débat sur les prérogatives syndicales ne peut avoir lieu sans la participation active d'organisations syndicales ». Elles rappellent également que l'article 2 de la loi du 20 juillet 2001 impose la représentation des organisations syndicales dans la commission consultative des agréments du secteur des titres-services, soulignant ainsi la nécessité de leur intervention pour garantir le respect de l'obligation de concertation sociale. Elles en déduisent que « les organisations syndicales sont au cœur du processus d'agrément ».

IV.1.2. Appréciation

La FGTB et la CSC sont des associations de fait, dépourvues d'une personnalité juridique propre. Elles n'ont, en principe, pas la capacité d'introduire une requête en intervention devant le Conseil d'État. Il n'en va autrement que si elles agissent pour faire respecter les prérogatives qui leur sont accordées par une disposition législative ou réglementaire. La capacité d'agir de l'organisation syndicale dépend alors de l'intérêt fonctionnel dont elle se prévaut.

L'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 dispose que les organisations représentatives « peuvent ester en justice pour tous les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles ». La capacité d'ester en justice des organisations représentatives est strictement limitée aux hypothèses visées par cette disposition. En dehors des cas prévus par l'article 4 précité, une organisation représentative des travailleurs n'a, en principe, pas la capacité d'agir en vue de la défense des intérêts collectifs de ses membres.

Ces associations, qui entendent intervenir en soutien de l'acte attaqué, ne démontrent pas que l'annulation éventuelle de celui-ci pourrait avoir une influence sur les prérogatives qui leur sont légalement reconnues. Si le second moyen de la requête fait état de l'existence de CCT, c'est uniquement pour soutenir que l'acte attaqué ne peut imposer aux employeurs des obligations allant au-delà de ce que prévoient ces conventions. Le présent litige est par conséquent étranger à ceux auxquels l'application de la loi du 5 décembre 1968 donne lieu et ne tend pas à défendre des droits que des membres des organisations syndicales puisent dans les conventions conclues par elles. Par ailleurs, la circonstance que ces organisations sont représentées au sein d'une commission chargée de donner un avis sur les décisions individuelles d'octroi ou de retrait d'agrément n'implique pas qu'elles puissent se prévaloir d'un intérêt fonctionnel pour intervenir dans le cadre d'un recours portant sur un arrêté réglementaire fixant certaines conditions d'agrément, qui n'a aucune incidence sur la composition ou le fonctionnement de cette commission.

La requête en intervention introduite par la FGTB et la CSC est en conséquence irrecevable.

IV.2. Demande d'intervention des personnes physiques

IV.2.1. Thèse des parties

Les personnes physiques estiment avoir un intérêt à intervenir en leur qualité de travailleuses du secteur. Elles observent que l'arrêté attaqué s'inscrit notamment dans une logique de protection des travailleurs du secteur, même si ceux-ci ne sont pas des destinataires directs. Elles font valoir que « tout travailleur du secteur de titre-service peut intervenir à la cause, lorsqu'une remise en cause des conditions d'agrément d'une entreprise est envisagée ». Elles soulignent qu'un éventuel arrêt d'annulation est susceptible d'exercer une influence directe sur l'environnement de travail ou sur le cadre contractuel du travailleur concerné. Elles considèrent que « l'intérêt personnel des travailleurs ne fait aucun doute concernant le second moyen, puisqu'il concerne directement le remboursement de leurs frais de transport ». Quant à l'interdiction de facturation de frais complémentaires, elles soutiennent que celle-ci « engendre une remise en cause du système de titres-services adopté par le Gouvernement wallon, et, par conséquent, leur cadre de travail ».

Par ailleurs, trois de ces personnes physiques requérantes en intervention font également état de leur qualité de déléguées syndicales. Elles soulignent qu'elles disposent, comme les organisations syndicales, d'un intérêt fonctionnel à intervenir dans le cadre de la présente procédure. Elles relèvent que la partie requérante mentionne le risque de « bain social » que causerait l'arrêté attaqué et met en évidence les atteintes aux conditions de travail et de rémunération protégées par deux CCT. Elles font valoir que « la concertation sociale est une prérogative essentielle des délégués syndicaux », qu'« un recours en annulation ne peut en aucun cas justifier le refus d'engager un dialogue social constructif » et que « toute décision impactant les travailleurs du secteur doit impérativement être discutée au sein des organes de négociation, conformément aux dispositions du droit du travail ».

Elles précisent encore que « l'agrément des entreprises de titre-service est intimement à la représentation syndicale, en vertu de l'article 2^{ter} de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 ».

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante conteste l'intérêt des travailleuses du secteur à intervenir. Elle estime que ces travailleuses ne démontrent pas une atteinte directe à leur situation juridique découlant de l'annulation de l'acte attaqué ou du rejet du recours. Elle conteste l'affirmation selon laquelle les conditions d'agrément viseraient à protéger les travailleurs, rappelant que ces mesures visent principalement la création d'emplois et la protection des utilisateurs, et non la prévention d'abus à l'encontre des travailleurs. Elle rejette ainsi l'argument selon

lequel tout travailleur du secteur des titres-services pourrait intervenir en cas de modification des conditions d'agrément d'une entreprise. Sur le premier moyen, elle estime que l'interdiction des frais complémentaires concerne la relation entre l'entreprise et le client, de sorte qu'une éventuelle atteinte à leur environnement de travail n'est qu'indirecte. Sur le second moyen, elle relève qu'il ne traite pas du fond du droit au remboursement des frais de transport.

IV.2.2. Appréciation

Les personnes physiques requérantes en intervention disposent d'un intérêt direct et personnel dès lors que la mesure dénoncée par le second moyen de la requête porte sur le remboursement intégral des frais de déplacement des aide-ménagères. L'annulation éventuelle de cette condition d'agrément est susceptible d'exercer une influence directe sur leur situation.

Leur demande d'intervention est accueillie sans qu'il soit nécessaire de déterminer si certaines d'entre elles disposent en outre d'un intérêt fonctionnel.

Leur demande d'intervention est accueillie.

IV.3. Demande d'intervention du FOREm

IV.3.1. Thèses des parties

Le FOREm demande à être reçu en qualité de partie intervenante. Il expose qu'il est directement impliqué dans la mise en œuvre des modifications apportées au dispositif des titres-services par l'arrêté entrepris et qu'il sera de la même manière directement impliqué et impacté par une annulation de celui-ci.

La partie requérante estime que la requête en intervention du FOREm est irrecevable. Elle rappelle qu'elle n'a pas critiqué l'article 3 de l'arrêté qui est une des rares mesures favorables aux entreprises agréées. Elle précise que cet article est divisible des autres dispositions, notamment celles de l'article 1^{er}, qui établit les nouvelles conditions d'agrément. Selon elle, une annulation partielle de l'arrêté serait dès lors possible, sans affecter la modification de la valeur du titre-service.

IV.3.2. Appréciation

Le FOREm gérant le dispositif des titres-services, il est à l'évidence susceptible d'être affecté par une éventuelle annulation de l'arrêté attaqué.

La requête en intervention introduite par le FOREm est accueillie.

V. Recevabilité ratione personae

V.1. Thèses des parties

La partie requérante soutient que l'acte attaqué porte directement atteinte aux intérêts qu'elle défend, en raison de son rôle central dans la défense des entreprises agréées de titres-services.

Elle expose que 146 de ses membres sont des entreprises agréées au sens de la loi du 20 juillet 2001, dont une part importante est agréée par la Région wallonne pour leurs activités de titres-services. Elle souligne qu'elle est en première ligne pour protéger la viabilité du secteur et qu'elle a mené de nombreuses actions, notamment via des communiqués de presse, des études, des interventions parlementaires et des échanges avec les autorités, afin d'obtenir une réforme structurelle des titres-services qui assurerait la pérennité d'un secteur en difficulté, notamment par une augmentation de 5 euros par titre-service, favorable tant aux entreprises qu'aux travailleurs.

Elle indique s'être opposée à la réforme, qui limite l'augmentation à 1 euro par titre-service tout en interdisant les frais complémentaires et dénonce un « bain de sang social » attendu de ces mesures. Elle précise que l'acte attaqué porte atteinte à la liberté d'entreprendre des entreprises du secteur, cause des préjudices majeurs à leur santé financière et menace leur viabilité et qu'il remet en question des accords sectoriels conclus avec son intervention déterminante, notamment sur le remboursement des frais de transport.

Les parties intervenantes, travailleurs du secteur, contestent l'intérêt à agir de la partie requérante. Elles font valoir qu'« une association ne peut agir en tant que mandataire de ses membres pour contester un acte qui ne porte atteinte qu'à leurs intérêts individuels et non à un intérêt collectif spécifique ». Elles observent que la partie requérante se présente comme un organisme permettant le développement économique souhaité par le législateur lors de l'instauration du système de titre-service et qu'elle « se vante d'avoir cinq des huit sièges de la Commission consultative d'agrément des entreprises de titres-services ». Elles objectent que cette « affirmation s'avère partiellement fausse à la lecture du rapport d'activités 2022 de cette Commission », dans la mesure où « aucune personne siégeant dans cette Commission ne se revendique ouvertement de [la partie requérante] ». Elles formulent la même observation au sujet de la Commission consultative régionale « Fonds de formation titres-services ». Elles en déduisent que la partie requérante « tente de justifier son intérêt à agir en se présentant comme un acteur majeur du secteur, alors qu'elle adopte

une posture opposée dans le cadre de la concertation sociale » et elles doutent de ses motivations. Elles estiment que « ce point rejoint évidemment l'intérêt fonctionnel des organisations syndicales et des délégués syndicaux » et qu'il serait difficile de comprendre que la partie requérante soit recevable à agir tandis que l'intervention des organisations syndicales et des délégués syndicaux serait irrecevable. Par ailleurs, elles estiment que la partie requérante n'agit pas au nom de l'intérêt collectif, mais en vue de préserver la santé financière de certains de ses membres. Elles relèvent que la partie requérante « se présente comme la fédération des prestataires de services RH23, ce qui inclut les titres-services, mais pas exclusivement (*Interim Mangement, outplacement, recrutement, ...*) ». Elles ajoutent que « la survie financière de chaque entreprise est une question qui lui est propre et ne relève pas du champ d'action des organisations patronales ».

En réplique, la partie requérante renvoie à sa requête dans laquelle elle a exposé « [son] objet social [...] qui est de défendre les intérêts d'un secteur (ce qui sont des intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, et également distincts des intérêts individuels de ses membres, dont plusieurs d'entre eux ont d'ailleurs introduit un recours les concernant) », « la manière dont elle a poursuivi de manière durable (et même intensive, jusqu'au sein des hémicycles) cet objet social » et la manière dont l'acte attaqué, à son estime, porterait atteinte à ces intérêts collectifs ». Elle fait valoir que « les parties intervenantes ne trouvent rien à redire quant à l'essentiel de ces développements, si ce n'est en produisant une capture d'écran d'une page d'un rapport d'activités des commissions régionales dans lequel la mention « UWE » est écrite en lieu et place de « Federgon » au regard des noms des représentants des organisations représentatives des employeurs ». Elle objecte que « les parties intervenantes savent pertinemment que la partie requérante est une fédération sectorielle associée à l'UWE (Union Wallonne des Entreprises) » et qu'« une fédération sectorielle est compétente pour les affaires qui n'ont qu'une connotation sectorielle (en l'occurrence, le secteur des titres-services), tandis que l'UWE (qui regroupe ces fédérations représentatives des employeurs) gère les aspects interprofessionnels, tels que l'expansion économique, la fiscalité, l'exportation, *etc.* ». Elle souligne que « ce n'est pas devant le siège central de l'UWE que les organisations représentatives des travailleurs du secteur appellent à manifester, mais précisément devant [le sien] ».

Elle rejette l'analogie avec les organisations syndicales en soulignant que la situation d'« une personne morale de droit privé constituée sous la forme d'ASBL, ne s'apparente aucunement à la situation des organisations syndicales, dénuées de personnalité juridique et dont l'accès au prétoire est dès lors forcément plus limité ».

Enfin, elle souligne que des entreprises du secteur ont introduit un recours contre l'arrêté attaqué ont fourni les données financières qui les concernent, mais que « de tels éléments ne se retrouvent aucunement dans [sa] requête en annulation ». Elle fait valoir que son rôle est « de critiquer un cadre réglementaire dont l'application va à l'encontre, à son estime, des intérêts du secteur de l'économie dont elle défend les intérêts » et non de « se prévaloir de la situation financière spécifique de telle ou telle entreprise agréée, chacune de celles-ci devant pourvoir pour elle-même à ce rôle ».

Elle ajoute que sa situation est plus proche de celle de l'ASBL Initiatives, qui est une autre organisation représentative des employeurs, dont le rapport de l'auditorat admet la recevabilité de l'intervention dans la procédure en référé introduite sous le numéro A. 241.177/XV-5758.

V.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Il doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (CEDH, *Vermeulen c. Belgique*, 17 juillet 2018, § 54 [ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506] ; C.C., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.3 [ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105]).

S'agissant des actes réglementaires qui sont attaqués devant le Conseil d'État, il n'est pas exigé qu'ils soient immédiatement appliqués à la partie requérante, mais qu'ils soient susceptibles de lui être applicables, c'est-à-dire qu'ils aient vocation à régler sa situation. Ainsi, selon une jurisprudence bien établie, les actes réglementaires sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer ainsi que par celles qui, sans y être soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

Le recours en annulation formé par une personne morale de droit privé, notamment une association, est recevable lorsqu'elle se prévaut, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social.

En l'espèce, la requérante est une association sans but lucratif et est agréée comme union professionnelle. Elle affirme, dans sa requête, que « cent quarante-six de ses membres sont des “entreprises agréées” au sens de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5° et 6°, de la loi du 20 juillet 2001 ».

Son objet social statutaire est défini comme suit :

« L'association a pour but désintéressé d'étudier, de défendre et de promouvoir les intérêts professionnels de ses membres.

À cette fin, elle s'occupera de :

1° grouper les personnes et entreprises qui exercent des activités de services en rapport avec le capital humain, soit comme employeurs, soit comme conseillers, soit comme intermédiaires, en vue de représenter le secteur et, à ce titre, effectuer toutes démarches auprès des institutions officielles et des organisations interprofessionnelles ou professionnelles d'employeurs et de travailleurs ;

2° développer chez ses affiliés les sentiments de confraternité et d'appui moral, de mettre en commun leurs connaissances dans le but d'améliorer les conditions dans lesquelles ils opèrent, de rechercher les éléments susceptibles d'apporter à leur situation commune des modifications avantageuses, d'effectuer toutes démarches et prendre toutes mesures qu'elle juge utiles aux intérêts professionnels de ses membres et à son organisation générale ;

3° conclure des conventions collectives de travail, soit directement, soit par l'intermédiaire des organisations. ».

Elle indique, sur son site Internet, qu'elle « défend les intérêts du secteur [des titres-services] depuis le tout début (2004) », qu'« elle l'a accompagné à l'âge des maladies de jeunesse, et [que] maintenant que le marché est arrivé à maturité, elle est toujours le porte-parole du secteur ». Elle annonce qu'elle « réfléchit donc en permanence à la meilleure manière de poursuivre la professionnalisation du système, d'assurer sa continuité et de préserver sa rentabilité. Pour ce faire, elle affirme « [être] en contact au quotidien avec toute une série d'organismes publics, commissions consultatives et d'agrément, organes de concertation paritaires, ministères et administrations, fédérations patronales et décideurs politiques, ... pour faire valoir les intérêts du secteur ».

Le recours en annulation, qui critique un cadre réglementaire considéré comme contraire aux intérêts des entreprises actives dans le secteur des titres-services, s'inscrit dans le cadre de la représentation des entreprises affiliées « qui exercent des activités de services en rapport avec le capital humain », que la partie requérante poursuit de manière durable.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

VI. Recevabilité ratione materiae

VI.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse observe, sous un titre « recevabilité », que l'arrêté attaqué est composé de huit articles et qu'« il ressort de la lecture de la requête que la partie requérante conteste plus particulièrement deux points précis de la réforme : la suppression des frais supplémentaires et le remboursement des frais de transport, lesquels ne sont visés que par le seul article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'acte attaqué ». Elle reproduit cette disposition.

Dans son mémoire en réplique, sous un titre relatif à « l'objet du recours en annulation », la partie requérante « 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 ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse reproduit l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o de l'acte 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 quelconque n'est formulée par la requérante ».

Dans le dernier mémoire commun qu'elles ont déposé dans la présente affaire et dans les affaires enrôlées sous les numéros A. 241.177/XV-5758 et A. 241.179/XV-5759, les parties requérantes dans ces trois affaires renvoient à leur mémoire en réplique.

VI.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 cette disposition, 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, 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 liées.

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° et 4° de l'alinéa 1^{er}, de l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué et irrecevable pour le surplus.

VII. Perte d'objet

Par l'arrêt n° 266.643 (ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.266.643), du 12 mai 2026, le Conseil d'État a annulé l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3° et 4° 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 pour les utilisateurs.

En conséquence, le recours, dans la mesure où il est recevable, n'a plus d'objet.

Il n'y a plus lieu à statuer sur le recours.

VIII. Dépersonnalisation

Dans leur requête en intervention, les deuxième à cinquième, huitième et neuvième requérantes en intervention sollicitent que l'arrêt à intervenir ne contienne pas de données permettant d'identifier les personnes physiques ayant fait intervention dans le cadre de la présente procédure.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à la demande de dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

IX. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREm) est accueillie.

La requête en intervention introduite par les six personnes physiques est accueillie.

Article 2.

La requête en intervention introduite par la Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) et par la Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC) est rejetée.

Article 3.

Il n'y a plus lieu à statuer.

Article 4.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité des personnes physiques ne sera pas mentionnée.

Article 5.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Les parties intervenantes et requérantes en intervention supportent chacune le droit de 150 euros lié à leur 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, président f.f.,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart