

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.675 du 13 mai 2026

A. 241.917/VI-22.894

En cause :

1. **la société à responsabilité limitée IL & C.,
– Titres-Services – Agence d'Evere,**
2. **la société à responsabilité limitée AAXE-NET,**
3. **la société à responsabilité limitée AAXE-PROP,**
4. **la société à responsabilité limitée MAGABEL Services,**
5. **la société à responsabilité limitée MAGABEL,**
6. **la société anonyme WLMC,**
7. **la société anonyme LES P'TITES FÉES BLEUES,**
8. **la société anonyme 1st BELGIUM SERVICE,**
9. **la société anonyme XLG HOME,**
10. **la société à responsabilité limitée TRIXXO IV,**
ayant toutes élu domicile chez
M^{es} Nathalie FORTEMPS et
Matthieu DE MUELENAERE, avocats,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

Parties requérantes en intervention :

1. **la Fédération Générale du Travail de Belgique,**
2. **la Confédération des Syndicats Chrétiens,**
3. **XXXX,**
4. **XXXX,**
ayant toutes élu domicile chez
M^{es} Virginie DOR et
Guillaume POULAIN, avocats,
chaussée de La Hulpe 178
1170 Bruxelles.

En cause : **l'association sans but lucratif FEDERGON,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie FORTEMPS et
Matthieu DE MÛELENAERE, avocats,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

Parties requérantes en intervention :

1. **la Fédération Générale du Travail de Belgique,**
2. **la Confédération des Syndicats Chrétiens,**
3. **XXXX,**
4. **XXXX,**

ayant toutes élu domicile chez
M^{es} Virginie DOR et
Guillaume POULAIN, avocats,
chaussée de La Hulpe 178
1170 Bruxelles.

I. Objet des requêtes

Par une requête introduite le 10 mai 2024, les parties requérantes dans l'affaire G./A.241.917/VI-22.894 demandent l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2024 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, et plus particulièrement ses articles 3, 6, 8, 12, 16 et 17 ».

Par une requête introduite le 13 mai 2024, la partie requérante dans l'affaire G./A.241.919/VI.22.886 demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2024 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, et plus particulièrement ses articles 3, 6, 8, 12, 16 et 17 ».

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Par deux requêtes introduites les 8 et 26 août 2024, la Fédération Générale du Travail de Belgique, la Confédération des Syndicats Chrétiens, XXXX et XXXX ont demandé à intervenir dans les deux procédures en annulation.

Des dossiers administratifs ont été déposés dans les deux affaires.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés dans les deux affaires.

M. Pacôme Noumair, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport pour les deux affaires sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires dans les deux affaires.

Par une ordonnance du 9 octobre 2025, les deux affaires ont été fixées à l'audience du 19 novembre 2025.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, a exposé son rapport dans les deux affaires.

M^e Matthieu De Mûelenaere, avocat, comparaissant pour les parties requérantes dans les deux affaires, M^e Anne Feyt, avocate, comparaissant pour la partie adverse dans les deux affaires, et M^e Guillaume Poulain, avocat, comparaissant pour les requérantes en intervention dans les deux affaires, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, auditeur, a été entendu en son avis dans les deux affaires.

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. Exposé des faits utiles et du cadre légal et réglementaire pertinent

1. Les requérantes dans l'affaire G./A. 241.917/VI-22.894 sont des entreprises agréées au sens de la loi du 20 juillet 2001 'visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité' (ci-après : « loi du 20 juillet 2001 »).

La requérante dans l'affaire G./A. 241.919/VI-22.886 est une association sans but lucratif, agréée comme union professionnelle. Elle se présente, dans la requête, comme suit :

« [Au 31 décembre 2023] [c]ent quarante-six de ses membres sont des – groupes d' – "entreprises agréées" au sens de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o et 6^o de la loi du 20 juillet 2001, c'est-à-dire des personnes (en l'occurrence, des personnes morales) dont l'activité ou l'objet consiste au moins partiellement en la prestation de travaux ou de services de proximité autorisés par la réglementation titres-services, qui sont agréées à cette fin et qui garantissent la qualité et la sécurité de ces services à l'utilisateur.

Une partie importante de ses membres dispose d'un agrément délivré par la Région de Bruxelles-Capitale pour leurs activités de titres-services.

La partie requérante constitue la plus grosse des organisations représentatives des employeurs au sein de la commission paritaire pour les entreprises agréées fournissant des travaux ou services de proximité (portant le numéro 322.01) et est à ce titre également représentée dans les instances régionales en ce compris bruxelloises, à savoir dans l'assemblée plénière de *Brupartners*, le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission consultative d'agrément des entreprises de titres-services et dans la Commission fonds de formation titres-services.

Comme les développements qui suivront le démontreront à suffisance, la partie requérante fut en première ligne pour convaincre de la nécessité d'adopter une réforme du secteur des titres-services de nature à sauver le secteur bruxellois, puis pour s'opposer à l'adoption des mesures adoptées par l'acte attaqué, qui auront précisément l'effet inverse ».

2. Le 20 juillet 2001, le législateur fédéral adopte la loi visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité.

Les travaux préparatoires de cette loi renseignent que le système de titres-services vise à contribuer à la réalisation des objectifs suivants (Projet de loi visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., 2000-2001, 50-1281/001, p. 9) :

- l'accroissement du taux d'emploi notamment du taux d'emploi féminin, mais aussi des moins qualifiés et des demandeurs d'emploi plus âgés ;
- la lutte contre le travail illégal, particulièrement présent dans les secteurs visés ;
- la satisfaction, pour le plus grand nombre, de besoins non ou imparfaitement rencontrés ;
- le soutien à la croissance économique par la création de nouvelles activités.

La loi est exécutée par deux arrêtés royaux :

- l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services (ci-après : « arrêté du 12 décembre 2001 ») ;
- l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services.

3. Avec la sixième réforme de l'État, la matière des titres-services est, pour sa plus grande partie, régionalisée.

L'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 prévoit, dès lors, depuis le 1^{er} juillet 2014 ce qui suit :

- « Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :
 [...] IX. En ce qui concerne la politique de l'emploi :
 [...] 8° la promotion des services et emplois de proximité ».

Ce transfert de compétence est commenté de la manière suivante dans les travaux préparatoires :

- « 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 agréments, 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 » (Proposition de loi spéciale relative à la Sixième réforme de l'État, Exposé de motifs, *Doc. Parl.*, Sénat, 2012-2013, 5-2232/1, p. 127).

4. Depuis la régionalisation, les différents législateurs et gouvernements régionaux interviennent pour apporter des modifications à la loi du 20 juillet 2001 et à ses arrêtés d'exécution.

Ainsi, le législateur de la Région de Bruxelles-Capitale adopte, le 13 octobre 2023, l'ordonnance 'modifiant la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité' (ci-après : « ordonnance du 13 octobre 2023 »).

À la suite de cette modification, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte deux arrêtés :

- l'arrêté du 22 février 2024 'modifiant l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services', qui fait l'objet de deux recours en annulation (G./A. 241.828/VI-22.893 et G./A. 241.858/VI-22.884) ;
- l'arrêté du 22 février 2024 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services' ; il s'agit de l'acte attaqué par les présents recours (ci-après : « arrêté attaqué »).

Le ministre compétent a adressé, préalablement à ces adoptions, une seule demande d'avis à la section de législation du Conseil d'État par un courrier daté du 15 décembre 2023, réceptionné le 18 décembre 2023, pour les deux projets d'arrêtés suivants :

- projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services' ;
- projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services'.

Cette demande d'avis a été introduite « [c]onformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État » (demande de communication de l'avis dans un délai de trente jours).

La section de législation a, le 22 décembre 2023, informé la partie adverse

de ce que la demande d'avis a été rayée du rôle à cette date « conformément à l'article 84, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'État » pour ce qui concerne le premier projet d'arrêté et « conformément à l'article 84, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État » pour ce qui concerne le second projet d'arrêté.

5. Les dispositions ou parties de dispositions attaquées par les présents recours sont les suivantes :

▪ Article 3 :

« Dans l'article 2*bis* du même arrêté, le paragraphe 1^{er} est complété par un alinéa 2 rédigé comme suit :

“Ce contrat de travail doit être conclu pour une durée indéterminée” ».

▪ Article 6

« Dans le même arrêté, il est inséré un article 2*bis*/3, rédigé comme suit :

“Art. 2*bis*/3. L'entreprise agréée offre un parcours de formation obligatoire de minimum 9 heures à ses nouveaux travailleurs qui n'ont pas été employés comme travailleur avec un contrat de travail titres-services au cours des quatre années précédentes.

Pour atteindre les 9 heures de formations, entrent en ligne de compte les formations :

- qui ont été approuvées dans le cadre du Fonds de formation des titres-services ;
- qui sont supportées par un fonds sectoriel de formation ;
- qui sont rétribuées par le biais de chèques-formation.

L'entreprise agréée inscrit le nouveau travailleur au parcours de formation au plus tard six mois après la signature du contrat de travail titres-services.

L'entreprise agréée conserve la preuve de la réalisation du parcours de formation par le nouveau travailleur durant une période de cinq ans” ».

▪ Article 8

« À l'article 2*quater*, § 4, les modifications suivantes sont apportées :

“[...]”

4° le paragraphe est complété par les 21° à 23°, rédigés comme suit :

[...]

24° l'entreprise assure un accompagnement continu de ses travailleurs en titres-services par une visite médicale annuelle par travailleur, la transmission au sein de l'entreprise de l'analyse de risque et son actualisation régulière, sans préjudice des

obligations de l'employeur et des responsabilités des organes de concertation interne en matière de bien-être des travailleurs” ».

■ Article 12

« Dans le chapitre III/*quater*, inséré par l'article 11, il est inséré un article 9/1 rédigé comme suit :

“Art. 9/1.

[...]

§ 4. Un rapport d'activités reprenant le nombre d'entretiens individuels et collectifs, la transmission des documents relatifs au bien-être, en ce compris le pourcentage des aide-ménagères ayant passé une visite médicale annuelle, l'analyse de risques, le nombre de visites de lieux de prestations ainsi que les heures de formations offertes et suivies, en ce compris dans le cadre du parcours de formation est transmis à l'administration pour le 31 mars de l'année suivante après avoir obtenu l'approbation des organes de concertation interne de l'entreprise et à défaut, par la délégation syndicale.

§ 5. Lorsque l'entreprise n'introduit pas le rapport d'activités conformément aux dispositions prévues au § 4, le montant de la subvention prévue à l'article 9/1 est diminué à concurrence de 20 %.

[...]

§ 8. Sans préjudice de l'obligation d'encadrement, de l'imposition d'une éventuelle amende administrative, l'entreprise agréée qui ne respecte pas les obligations prévues à l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, h. de la loi est privée de la subvention instaurée au présent article, pendant l'année qui suit l'année de la décision motivée de privation adoptée par l'administration, et ce après avis de la Commission” ».

■ Article 16

« Dans le chapitre III/*quater*, inséré par l'article 11, il est inséré un article 9/5 rédigé comme suit :

“Art. 9/5. La convention de prestations de travail conclue entre l'entreprise agréée et l'utilisateur contient, au minimum, les éléments suivants :

- les données d'identification de l'entreprise agréée (nom, numéro d'agrément, numéro BCE) ;
- les données d'identification de l'utilisateur (nom, numéro de registre national) ;
- l'objet de la convention ;
- le nombre d'heures de prestations envisagés et les modalités de changement du régime horaire convenu ;
- la mention du lieu d'exécution des prestations ;
- le consentement de l'utilisateur à une visite préalable obligatoire du domicile pour l'organisation du travail avant toute prestation ;
- les modalités d'exécution et d'annulation de la prestation prévue et la facturation qui en découle ;
- l'encadrement des frais supplémentaires éventuels ;
- le rappel des activités autorisées et interdites ;

- les modalités prévues par l'entreprise agréée en cas de dommages causés aux biens ou aux personnes dans le cadre de l'exécution de la convention ;
- la mention de l'interdiction de comportement de harcèlement et/ou discriminatoire ;
- la mention de l'interdiction de prestations auprès de parents jusqu'au deuxième degré inclus ;
- la mention de l'interdiction de représentation par le travailleur ou l'entreprise agréée ;
- selon les tâches demandées, les caractéristiques obligatoires du matériel ou des produits mis à disposition par l'utilisateur ;
- le volume de travail demandé ;
- les dispositions concernant les absences et les périodes de congé du client et de l'aide-ménagère ;
- les dispositions concernant les absences et les périodes de congé du client et de l'aide-ménagère ;
- une information concernant les équipements de protection individuelle mis à disposition de l'aide-ménagère par l'employeur.

Le Ministre est habilité à ajouter des éléments supplémentaires à la liste instaurée à l'alinéa 1^{er} sans pour autant supprimer des éléments figurant à l'origine dans la liste précitée" ».

Les requérantes critiquent la subdélégation au ministre, prévue par le dernier alinéa de la disposition précitée.

▪ Article 17

« Dans le chapitre III/*quater*, inséré par l'article 11, il est inséré un article 9/6 rédigé comme suit :

“Art. 9/6. § 1^{er}. L'entreprise agréée ne peut facturer des frais supplémentaires à ses utilisateurs que pour autant que les conditions suivantes soient respectées :

- ils ne peuvent être payés au moyen de titres-services ;
- ils ne sont exigés à l'utilisateur que moyennant son accord, via la convention conclue entre celui-ci et l'entreprise agréée ou via un avenant à cette convention ;
- ils ne peuvent être que des remboursements de frais réels et raisonnables explicités de manière claire par l'entreprise ;
- ils ne peuvent pas dépasser le montant de 30 cents par titre-service remis ;
- ils doivent faire l'objet d'un accord sur leur montant et leur utilisation au sein des organes de concertation interne de l'entreprise et à défaut, par la délégation syndicale ;
- ils doivent bénéficier majoritairement aux aide-ménagères en soutien aux frais encourus notamment pour la mobilité, la formation et le bien-être au travail ;
- ils sont répertoriés dans un tableau, justifiant les montants demandés et leur utilisation et transmis à l'utilisateur au minimum tous les six mois.

§ 2. Le tableau reprenant la nature, l'utilisation et le montant de l'ensemble des frais exigés est transmis à l'administration au plus tard le 31 mars de l'année qui suit leur demande de paiement.

§ 3. L'accord sur le montant et l'utilisation des frais est notifié à la Commission.

§ 4. Les bénéficiaires de quotas spéciaux sont exemptés de ces frais supplémentaires à condition d'en faire la demande et de fournir la preuve de ce bénéfice à l'entreprise agréée" ».

Les requérantes critiquent essentiellement les 4^e, 5^e et 6^e tirets du paragraphe 1^{er} du nouvel article 9/6 précité.

IV. Jonction des causes

Les deux recours en annulation, enrôlés sous les numéros de rôles G./A. 241.917/VI.22.894 et G./A. 241.919/VI-22.886 sont dirigés contre le même acte et les critiques de légalité formulées à l'appui des deux recours sont identiques.

Dans un souci de bonne administration de la justice, il y a lieu de joindre les deux causes.

V. Interventions

V.1. Thèses des parties

A. Thèse des requérantes en intervention

Les requérantes en intervention exposent que la requête en intervention doit émaner de personnes disposant de la capacité d'agir et justifiant d'un intérêt légitime.

Elles font valoir que les organisations syndicales, bien qu'étant des associations de fait sans personnalité juridique, peuvent agir en justice lorsqu'une loi particulière leur confère une personnalité juridique active pour défendre leurs intérêts ou ceux de leurs membres ou lorsqu'elles démontrent un intérêt fonctionnel pour faire respecter les prérogatives qui leur sont accordées par une disposition législative ou réglementaire.

En l'occurrence, les deux premières requérantes en intervention soutiennent qu'elles peuvent intervenir aux présentes procédures, sur le fondement de l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 'sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires', dès lors que, comme le reconnaissent les requérantes elles-mêmes, l'arrêté attaqué prive d'effets plusieurs dispositions d'accords sectoriels conclus ces dernières années avec leur participation.

Elles ajoutent qu'il serait incohérent d'admettre la requête de l'ASBL Federgon, sur la base de ses attributions en matière de concertation sociale, tout en écartant celles des organisations syndicales qui exercent les mêmes attributions.

Elles soulignent que les moyens soulevés dans les deux recours concernent les conditions de travail (premiers moyens) et de bien-être au travail (deuxièmes moyens) ainsi que la concertation sociale (troisièmes et quatrièmes moyens), matières dans lesquelles les organisations syndicales jouent un rôle essentiel, ce qui justifie leur intérêt à intervenir aux présentes procédures.

Les troisième et quatrième requérantes font valoir qu'elles justifient, en leur qualité de déléguées syndicales, d'un intérêt fonctionnel pour défendre leurs prérogatives dans les organes de concertation. Elles ajoutent qu'« un recours en annulation ne peut en aucun cas justifier le refus d'engager un dialogue constructif », 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 » et que « [d]u reste, l'agrément des entreprises de titres-services est intimement lié à la représentation syndicale, en vertu de l'article 2^{ter} de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 ».

Elles n'ajoutent aucun élément dans leurs derniers mémoires.

B. Thèse des requérantes

Les requérantes soutiennent que les interventions sont irrecevables.

Elles rappellent que les deux premières requérantes en intervention sont des associations de fait, dépourvues de personnalité juridique, et qu'en principe, elles ne peuvent ester en justice ni intervenir pour défendre les intérêts de leurs membres. Elles soulignent que les exceptions à ce principe sont d'interprétation stricte, l'organisation syndicale devant, pour pouvoir ester en justice, invoquer la violation d'une prérogative légale qui lui est propre et démontrer un intérêt fonctionnel direct, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Elles relèvent que les requérantes en intervention ne prétendent pas que l'acte attaqué méconnaîtrait leurs prérogatives, mais indiquent intervenir pour soutenir la légalité de celui-ci, ce qui exclut l'intérêt fonctionnel.

Elles ajoutent que l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 ne s'applique pas, car les présents litiges ne concernent pas l'interprétation ou l'application d'une convention collective.

Elles réfutent tout parallélisme avec l'ASBL Federgon, qui est une personne morale, contrairement aux organisations syndicales requérantes en intervention.

Elles ajoutent que les organisations syndicales prétendent défendre la légalité de mesures pour le compte de tiers (organes de concertation ou délégations syndicales), alors que l'intérêt fonctionnel ne permet pas d'agir pour des tiers.

Elles contestent également l'intervention des troisième et quatrième requérantes en intervention, en leur qualité de déléguées syndicales, au motif qu'elles ne produisent aucun mandat et ne justifient pas davantage d'un intérêt fonctionnel.

Dans leurs derniers mémoires, elles rappellent leur argument selon lequel la notion d'intérêt fonctionnel ne permet pas d'intervenir dans une procédure pour solliciter le rejet du recours, puisque cette notion implique de dénoncer la violation d'une prérogative, non de réfuter une telle violation.

V. 2. Appréciation du Conseil d'État

Quant aux première et deuxième requérantes en intervention

Les deux premières requérantes en intervention sont des organisations syndicales, 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. Par ailleurs, des lois particulières peuvent conférer aux organisations syndicales la capacité d'ester en justice. La capacité d'ester en justice des organisations représentatives est alors strictement limitée aux hypothèses visées par ces dispositions. Ainsi, les requérantes en intervention invoquent l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 'sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires', lequel 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 ».

Les requérantes en intervention déclarent intervenir, au côté de la partie

adverse, en soutien de l'arrêté attaqué. Contrairement à ce que semblent soutenir les requérantes, cette circonstance ne prive pas *ipso facto* les organisations syndicales de la possibilité d'intervenir dans les présentes causes. Pour être recevables à intervenir en soutien de l'arrêté attaqué, elles doivent toutefois démontrer que l'annulation de certaines de ses dispositions pourrait, soit avoir une influence sur les prérogatives qui lui sont reconnues en propre, soit affecter l'application de la loi du 5 décembre 1968 précitée ou des droits que leurs membres tirent d'une convention collective de travail.

En l'occurrence, les dispositions attaquées par les deux recours n'ont pas été adoptées en application de la loi du 5 décembre 1968 ou d'une convention collective de travail. Ces litiges sont étrangers à ceux auxquels l'application de la loi du 5 décembre 1968 donne lieu et ne tendent pas à défendre des droits que des membres des organisations syndicales puisent dans les conventions conclues par elles. L'article 4 de la loi précitée ne trouve donc pas à s'appliquer en l'espèce.

Par ailleurs, les articles 3, 8 et 16 de l'arrêté attaqué, qui sont contestés par les premiers, deuxième et cinquième moyens des requêtes, n'accordent, par eux-mêmes, aucune prérogative aux organisations syndicales. Les deux premières requérantes en intervention ne peuvent donc agir pour soutenir ces dispositions.

La circonstance que les organisations syndicales jouent un rôle essentiel dans la conclusion d'accords sectoriels, au sein des comités pour la prévention et la protection du travail (CPPT) ou dans la commission chargée de donner un avis sur les décisions individuelles d'octroi ou de retrait d'agrément n'implique pas que les requérantes en intervention puissent se prévaloir d'un intérêt fonctionnel pour intervenir dans le cadre de recours dirigés contre un arrêté réglementaire qui fixe certaines conditions de travail, de bien-être au travail ou d'agrément des entreprises de titres-services, dès lors que les dispositions en cause n'ont, dans ces différents domaines, aucune incidence sur les prérogatives légalement reconnues à ces organisations.

Comme il sera indiqué par après, aucun des moyens des deux requêtes n'est dirigé contre l'article 6 de l'arrêté attaqué. En toute hypothèse, les deux premières requérantes en intervention ne démontrent pas que l'annulation de cette disposition pourrait avoir une influence sur les prérogatives qui leur sont légalement reconnues.

Les articles 12 et 17 de l'arrêté attaqué, qui sont contestés aux troisième et quatrième moyens des requêtes, confèrent de nouvelles compétences aux

« organes de concertation interne de l'entreprise et, à défaut, [à la] délégation syndicale ». Ce sont précisément ces nouvelles compétences qui sont discutées par les recours en annulation. Les deux premières requérantes en intervention ne justifient toutefois pas d'un intérêt fonctionnel à défendre le maintien de ces dispositions. En effet, comme le relèvent les requérantes, les organes de concertation internes à l'entreprise sont constitués de représentants de l'employeur et de représentants des travailleurs – les délégués syndicaux. Ceux-ci ne sont pas les représentants des organisations syndicales, mais les représentants des travailleurs (syndiqués) de l'entreprise, sauf lorsque les textes applicables les désignent expressément comme « représentants des organisations syndicales ». Les deux premières requérantes en intervention ne démontrent pas que ce serait le cas en l'espèce. Elles ne peuvent dès lors soutenir que l'annulation des dispositions précitées affecterait des prérogatives qui leur sont reconnues en propre.

Le parallèle que tentent d'opérer les requérantes en intervention entre les organisations syndicales et l'ASBL Federgon, par ailleurs union professionnelle, n'est pas pertinent, dès lors que celle-ci dispose, au contraire des deux premières requérantes en intervention, de la personnalité juridique. Elle dispose dès lors de la capacité d'ester en justice. Elle ne se prévaut pas, pour justifier l'introduction de son recours, d'un intérêt fonctionnel ; elle indique poursuivre, conformément à son objet social, la défense de l'intérêt collectif de ses membres, en faisant valoir que l'arrêté attaqué porte directement atteinte à cet intérêt.

Les requêtes en intervention sont irrecevables en tant qu'elles sont introduites par les deux premières requérantes en intervention.

Quant aux troisième et quatrième requérantes en intervention

Les troisième et quatrième requérantes en intervention sont des personnes physiques. Elles invoquent un intérêt fonctionnel à intervenir aux présentes procédures, en raison de leur qualité de déléguées syndicales.

Comme le relèvent les requérantes, les troisième et quatrième requérantes en intervention n'établissent, par aucune pièce, leur qualité de déléguées syndicales au sein d'une entreprise de titres-services.

Ceci suffit à rejeter leur intervention au titre de l'intérêt fonctionnel.

Les requêtes en intervention sont irrecevables en tant qu'elles sont

introduites par les troisième et quatrième requérantes en intervention.

VI. Compétence du Conseil d'État et recevabilité des recours

Il convient d'examiner d'office la compétence du Conseil d'État pour annuler partiellement l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2024 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services'.

Lorsque les dispositions d'un acte ou d'un règlement forment un tout indivisible, l'annulation partielle de celui-ci équivaut à sa réformation. Le Conseil d'État est alors sans compétence pour prononcer pareille réformation. Si, en revanche, les dispositions de l'acte attaqué sont divisibles et séparables, l'annulation de certaines d'entre elles en laisse intact l'objet principal et, dans cette mesure, le Conseil d'État est compétent pour en prononcer l'annulation partielle.

Les requérantes sollicitent, dans les deux recours, l'annulation des articles 3, 6, 8, 12, 16 et 17 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2024 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services'. Elles expliquent, dans leurs mémoires en réplique, que l'arrêté du 22 février 2024 précité contient vingt-quatre dispositions qui modifient autant de dispositions dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001 ou en insèrent de nouvelles et qu'elles n'ont pas intérêt à contester les dispositions de l'arrêté attaqué qui ne lui causent pas grief.

Les cinq moyens des deux requêtes sont chacun dirigés contre une disposition de l'arrêté du Gouvernement du 22 février 2024 précité : les premiers moyens contre l'article 3, les deuxième moyens contre l'article 8, les troisième moyens contre l'article 12, les quatrième moyens contre l'article 17 et les cinquième moyens contre l'article 16. Or, il apparaît que ces dispositions peuvent être dissociées du reste de l'arrêté du Gouvernement du 22 février 2024. Leur annulation n'affecterait pas la portée de la partie qui leur survivrait. Elle n'aurait pas non plus pour conséquence de réformer l'arrêté royal du 12 décembre 2001, les dispositions en cause étant celles d'un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui modifie cet arrêté royal.

Certes, les moyens des requêtes ne querellent, pour plusieurs d'entre eux, que certaines parties des dispositions précitées. Il appartiendra au Conseil d'État de vérifier, dans le cadre de l'examen des moyens, si l'annulation éventuelle d'une disposition peut ne porter que sur les parties de celle-ci ou si une annulation partielle

de la disposition en cause modifie la portée de son dispositif lorsqu'il est conçu comme un tout indivisible. Dans cette dernière hypothèse, le Conseil d'État annulera la disposition en cause dans son intégralité, celle-ci étant visée comme telle dans l'objet et le dispositif des deux requêtes en annulation.

Enfin, il y a lieu de relever qu'aucun moyen n'est dirigé contre l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2024, pourtant visé dans l'objet et le dispositif des deux requêtes. Interrogé à ce sujet à l'audience, le conseil des parties requérantes n'a donné aucune explication sur ce point. Il n'apparaît pas, du reste, que l'article 6, précité, serait lié, d'une quelconque manière, à l'une ou l'autre des autres dispositions critiquées par les cinq moyens des deux requêtes. Dans cette circonstance, il convient de juger que les deux recours en annulation sont irrecevables en tant qu'ils sont dirigés contre l'article 6 de l'arrêté attaqué.

Le Conseil d'État est compétent pour connaître des recours en annulation enrôlés sous les numéros G./A. 241.917/VI.22.894 et G./A. 241.919/VI-22.886.

Ces recours en annulation sont irrecevables en tant qu'ils sont dirigés contre l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2024 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services'.

VII. Premiers moyens

VII.1. Thèses des parties

A. Les requêtes

Dans les deux requêtes, les requérantes soulèvent des premiers moyens pris « de la violation des articles 4 et 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (ci-après "LSIB"), [...] de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après "LSRI"), et plus spécialement de l'article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 12^o, de l'article 6, § 1^{er}, IX, 8^o, le cas échéant, [et] de l'article 10, et de l'article 78, de la violation de la loi du 20 juillet 2001 'visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité', et plus spécialement de ses articles 2, §§ 1^{er} et 2, 4^{ter}, 5, 6, 7^{ter}, 7^{septies}, et 10, § 4, [...] de l'article 7 de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail', [...] du principe général de motivation matérielle, du défaut de fondement juridique, et de l'excès de pouvoir ».

L'énoncé de ce moyen est aussi le résumé de celui-ci et se présente comme suit :

« En ce que l'article 3 de l'arrêté attaqué insère à l'article 2*bis* de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 un alinéa 2 rédigé comme suit : "Ce contrat de travail doit être conclu pour une durée indéterminée". ;

Qu'il en résulte donc l'obligation de compter, parmi les travailleurs nouvellement engagés, pour chaque unité d'établissements d'une entreprise agréée, chaque année, soixante pour cent de travailleurs qui, d'une part, au moment de leur engagement étaient des demandeurs d'emploi inoccupés ou occupés à temps partiel ou des bénéficiaires du revenu d'intégration et, d'autre part, sont occupés avec un contrat de travail à durée indéterminée ;

Alors que, première branche, l'article 6, § 1^{er}, IX, 8°, 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, tel 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°, LSRI prévoit en outre expressément que l'autorité fédérale est "seule compétente pour [...] le droit du travail et la sécurité sociale" ;

Que l'instauration d'une obligation d'engager d'emblée soixante pour cent de travailleurs – qui sont des demandeurs d'emploi inoccupés ou occupés à temps partiel ou des bénéficiaires du revenu – sous contrat de travail à durée indéterminée concerne indiscutablement le "droit du travail" au sens large et, plus particulièrement, plusieurs de ses composantes expressément citées dans les travaux du législateur spécial comme restant réservée à l'autorité fédérale malgré la régionalisation (contrats de travail) ; que la partie adverse a empiété sur la matière réservée au fédéral ;

Qu'il en va d'autant plus ainsi que la disposition querellée va à l'encontre de l'article 7 de la loi du [3] juillet 1978, invoqué au moyen, rendu applicable par l'article 7*ter* de la loi du 20 juillet 2001, également invoquée au moyen, qui permet aux parties de conclure un contrat de travail à durée déterminée ; que le secteur est ainsi le seul secteur où les contrats à durée indéterminée sont imposés à partir du 1^{er} mois qui suit la première *Dimona*, ce qui exclut de fait tant le recours aux contrats de remplacement ou pour travail nettement défini de plus longue durée que le recours à des travailleurs intérimaires ou à de la sous-traitance ;

Que cette mesure vide en outre de sa substance l'article 7*septies* de la loi du 20 juillet 2001, précitée, qui avait aménagé une hypothèse d'engagement par contrats de travail à durée déterminée successifs au vu de la particularité du secteur ;

Qu'à supposer que le Gouvernement régional bruxellois ait entendu se fonder sur l'article 10 LSRI (compétences implicites) – applicable en vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la LSIB – pour empiéter sur la matière fédérale (*quod non*, cela ne ressort en tout cas d'aucune communication ou document émanant 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 ;

Que, deuxième branche, l'arrêté attaqué s'est donné les fondements juridiques suivants : les articles 2, § 2, alinéa 1^{er}, 4^{ter}, 5, 6, et 10, § 4, de la loi du 20 juillet 2001 ;

Qu'il ne ressort d'aucune de ces dispositions que le Gouvernement était habilité à rendre obligatoire la conclusion de contrats à durée indéterminée ;

Que, pourtant, le Gouvernement, conformément à l'article 78 de la LSRI – applicable en vertu de l'article 38 de la LSIB –, n'a pas d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois et ordonnances portées en vertu de celle-ci ».

B. Mémoires en réponse

La partie adverse n'a pas établi de résumé de ses arguments, conformément à ce que prévoit l'article 6, § 2, alinéa 2, du règlement général de procédure, malgré le rappel que lui a adressé l'auditeur chargé de l'instruction des deux affaires.

En substance, elle affirme, quant à la première branche, que la disposition imposant que le contrat soit conclu pour une durée indéterminée ne crée pas d'obligation générale d'engagement immédiat sous ce type de contrat. Elle explique que la règle vise uniquement le calcul des 60 pour cent de travailleurs concernés et que la conclusion de contrats à durée déterminée est toujours permise. Elle précise que l'objectif est d'éviter des engagements artificiels de courte durée et s'inscrit dans la logique de l'article 7^{septies} de la loi du 20 juillet 2001, sans empiéter la compétence de l'autorité fédérale. Elle soutient que la mesure critiquée est une condition d'agrément des entreprises de titres-services et de leur subventionnement, qu'elle ne touche pas au droit du travail, mais s'inscrit dans la compétence régionale en matière de promotion des services et emplois de proximité.

Quant à la seconde branche, elle fait valoir que la disposition ne fixe pas la durée des contrats de travail, mais établit une condition d'agrément. Elle rappelle que l'article 2, § 2, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001 autorise le Gouvernement à déterminer des conditions supplémentaires auxquelles les entreprises doivent répondre pour être agréées.

C. Mémoires en réplique

Les requérantes ne proposent aucun résumé des arguments de leurs mémoires en réplique.

En substance, quant à la première branche, elles expliquent que même si

la disposition permet un engagement initial à durée déterminée, elle contraint *in fine* à conclure un contrat à durée indéterminée pour atteindre le pourcentage annuel de 60 pour cent pour tous les nouveaux engagements, ce qui touche directement au choix du type de contrat de travail, qui est une compétence fédérale. Elles font valoir que la disposition litigieuse, même interprétée plus soupagement, porte atteinte à l'article 7septies de la loi du 20 juillet 2001 et rappellent que celle-ci renvoie à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail qui permet aux employeurs et aux travailleurs de conclure un contrat de travail « soit pour une durée déterminée ou pour un travail nettement défini, soit pour une durée indéterminée ».

Quant à la seconde branche, elles répliquent que l'article 2, § 2, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001 ne peut constituer le fondement légal de la disposition litigieuse, puisqu'elle ne constitue pas une condition d'agrément, la violation de la règle des « 60 % + CDI » étant sanctionnée, à l'article 10ter de la loi du 20 juillet 2001 par l'imposition d'une amende administrative, et non pas la perte de l'agrément.

D. Réponse des requérantes à la mesure d'instruction de l'auditeur-rapporteur

En réponse à une mesure d'instruction diligentée par l'auditeur-rapporteur, les requérantes ajoutent, quant à la première branche du moyen, qu'il ressort de l'arrêt n° 260.295 du 4 octobre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.295) que la matière du droit du travail est demeurée une compétence fédérale et que « le système des titres-services est une subvention à la consommation, c'est-à-dire au profit des consommateurs et non des entreprises de titres-services ». Elles en déduisent que l'autorité régionale ne peut s'immiscer dans les relations entre les entreprises et leurs travailleurs en imposant la conclusion de contrats de travail à durée déterminée.

Quant à la seconde branche, elles exposent que l'arrêt du Conseil d'État n° 260.295 a rappelé qu'aucune délégation prévue au profit du pouvoir exécutif ne peut être utilisée pour remettre en cause une disposition légale et que chaque habilitation doit être strictement interprétée. Or, selon elles, la disposition réglementaire contestée va à l'encontre des articles 2, § 2, alinéa 3, 7ter et 7septies de la loi du 20 juillet 2001 et de l'article 7 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

E. Réponse de la partie adverse à la mesure d'instruction de l'auditeur-rapporteur

La partie adverse ne revient plus sur ce moyen dans son courrier du 14 mars 2025.

F. Derniers mémoires de la partie adverse

La partie adverse ne revient plus sur ce moyen dans ses derniers mémoires.

G. Derniers mémoires des requérantes

Les requérantes ne proposent aucun résumé des arguments de leurs derniers mémoires.

À titre liminaire, elles exposent, en substance, que le système des titres-services constitue une subvention à la consommation au bénéfice des utilisateurs, et non un subventionnement des entreprises, ce qui limite la possibilité, pour les régions, d'imposer des obligations à charge des entreprises agréées ou de s'immiscer dans les relations entre l'entreprise et les travailleurs. Elles rappellent aussi que la mesure querellée ne constitue pas une condition d'agrément des entreprises de titres-services et que l'article 3, alinéa 3, de la loi du 20 juillet 2001, qui, selon le rapport de l'auditeur, constitue le fondement de la mesure attaqué, a été adopté lorsque l'autorité fédérale était encore compétente pour régler la matière des titres-services. Elles estiment que la disposition légale précitée ne permet pas un empiètement du pouvoir exécutif régional sur le droit du travail, demeuré une compétence de l'autorité fédérale.

Quant à la première branche, elles font valoir que l'objectif poursuivi par la disposition attaquée poursuit bien une politique relative au droit du travail et que l'empiètement sur la compétence de l'autorité fédérale ne doit pas être subordonné au constat que la mesure méconnaît une disposition du droit fédéral du travail. Elles demandent, a minima, que l'interprétation plus souple de la disposition critiquée, qui est retenue par l'auditeur-rapporteur soit consacrée dans l'arrêt à intervenir.

Quant à la deuxième branche, elles contestent que l'article 3, alinéa 3, de la loi du 20 juillet 2001 pouvait être « déterminé aisément et avec certitude » comme fondement légal de la disposition qu'elles critiquent, alors même que son auteur ne l'invoque ni dans le préambule de l'arrêt attaqué, ni dans son mémoire en réponse.

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 3 de l'arrêté attaqué insère un alinéa 2 dans le paragraphe 1^{er} de l'article 2*bis* de l'arrêté royal du 12 décembre 2001. À la suite de cette modification, l'article 2*bis*, § 1^{er}, prévoit ce qui suit :

« Par année, soixante pour cent des travailleurs nouvellement engagés avec un contrat de travail titres-services pour chaque unité d'établissement de l'entreprise agréée doivent être des demandeurs d'emploi inoccupés ou occupés à temps partiel ou des bénéficiaires du revenu d'intégration.

Ce contrat de travail doit être conclu pour une durée indéterminée ».

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 2*bis* a été inséré par l'article 2 de l'arrêté royal du 3 août 2012 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 [...]'. Cette disposition a, à la suite de la sixième réforme de l'État, été modifiée par l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 février 2017 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 [...]'.

Dans son avis n° 60.654 du 13 janvier 2017 sur le projet d'arrêté devenu l'arrêté du Gouvernement du 2 février 2017 précité, la section de législation du Conseil d'État a observé que cette disposition qui « concerne l'engagement de demandeurs d'emplois inoccupés et occupés à temps partiel ou de bénéficiaires du revenu d'intégration [...] puise son fondement juridique dans l'article 3, alinéa 3, de la loi du 20 juillet 2001 ».

Dans sa version applicable sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'article 3, alinéa 3, précité, prévoit ce qui suit :

« Le Roi peut fixer, par arrêté délibéré en conseil des ministres, les conditions et modalités par rapport à l'obligation de l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés ou occupés à temps partiel et des bénéficiaires du revenu d'intégration ».

Cette disposition, initialement insérée par l'article 77 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, a, à la suite de la sixième réforme de l'État, été modifiée par l'article 5 de l'ordonnance du 13 juillet 2017 'modifiant la loi du 20 juillet 2001 [...] ' pour adapter le public cible visé à cette disposition.

Les travaux préparatoires de la loi du 28 décembre 2011 justifiaient la disposition précitée en ces termes :

- « La disposition prévue dans ce chapitre offre la possibilité au Roi d'imposer des conditions supplémentaires par rapport à l'engagement des travailleurs titres-services. Pour l'instant, tout le monde peut travailler dans le système. Cela restera inchangé même si l'objectif est d'ouvrir 60 % des nouveaux engagements dans le système des titres-services aux chômeurs complets indemnisés, bénéficiaires de l'allocation d'insertion et bénéficiaires du revenu d'intégration sauf dérogation donnée par les bureaux de chômage eu égard au taux de chômage local » (Projet de loi portant des dispositions diverses, amendements déposés en commission des Affaires sociales, *Doc.Parl.*, Ch., 2011-2012, 1952/003, p. 7).

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 13 juillet 2017 indiquaient ce qui suit :

- « Le 1^o vise à modifier le champ de l'habilitation faite au pouvoir exécutif en ce qui concerne les conditions et les modalités de l'obligation pour l'entreprise agréée d'engager un certain public cible. En l'occurrence, d'une définition du public cible axée entre autres sur les chômeurs complets indemnisés, l'on passe à un public cible devant être composé de "demandeurs d'emploi inoccupés ou occupés à temps partiel". Les catégories des bénéficiaires d'allocation d'insertion ou du revenu d'intégration [sont] par ailleurs toujours visée[s]. La porte d'entrée est donc désormais l'inscription à un office régional de l'emploi » (Projet d'ordonnance modifiant la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Parl. Brux., session ord. 2016-2017, A-517/1, p.5).

La mesure attaquée par les présents recours ajoute une condition à la règle des 60 pour cent en imposant que « [l]e contrat de travail doit être conclu pour une durée indéterminée ».

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse précise ce qui suit :

- « L'ajout de l'alinéa 2 dans l'article 2*bis* de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 a uniquement pour objet de prévoir que seuls les travailleurs nouvellement engagés dans l'année dans les liens d'un contrat de travail à durée indéterminée par une entreprise de titres-services déterminée entreront en ligne de compte pour le calcul des soixante pour cent.

L'ajout de l'alinéa 2 dans l'article 2*bis* de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 n'implique pas d'obligation pour les entreprises de titres-services d'engager d'emblée de nouveaux travailleurs dans les liens d'un contrat de travail à durée indéterminée ou de recourir exclusivement à des engagements dans le cadre de contrats de travail à durée indéterminée. Avec la nouvelle disposition, les entreprises de titres-services peuvent toujours engager de nouveaux travailleurs dans les liens d'un contrat de travail à durée déterminée, d'un contrat de remplacement ou pour un travail nettement défini. Mais si *in fine* aucun contrat de travail à durée indéterminée n'est conclu avec ces travailleurs nouvellement engagés, ils n'entreront pas en ligne de compte pour le calcul de 60 pour cent.

L'objectif poursuivi est d'éviter que les entreprises de titres-services atteignent les soixante pour cent de demandeurs d'emploi inoccupés ou occupés à temps partiel ou des bénéficiaires de revenu d'intégration engagés dans l'année dans le cadre d'engagements *in extremis* dans des contrats de travail à durée déterminée de quelques jours ou en tout cas qui ne sont pas poursuivis au-delà de la période de

trois mois, visée à l'article 7septies de la loi du 20 juillet 2001 ».

À la lecture de l'article 2bis, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, la nouvelle règle doit, comme en conviennent les parties adverse et requérantes, se comprendre en ce sens que le contrôle du respect de la règle des 60 pour cent n'est vérifié qu'à l'issue de l'année en cause, en sorte que la nouvelle mesure n'empêche pas d'engager d'abord par contrat à durée déterminée, par contrat de remplacement ou pour un travail nettement défini, du moment que celui-ci devient à durée indéterminée en cours d'année pour pouvoir compter le *quota* de 60 pour cent.

Comme le relèvent les requérantes, le non-respect de la règle « 60 % + CDI » est sanctionné par l'imposition d'une amende administrative.

L'article 10ter, § 7, de la loi du 20 juillet 2001 prévoit, en effet, ce qui suit :

« Est punie d'une amende administrative de 100 euros, l'entreprise agréée qui :
[...]
3° n'a pas respecté le pourcentage fixé à l'article 2bis, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services.
Dans ce cas, l'amende administrative est multipliée par le nombre de travailleurs manquants pour atteindre le pourcentage requis ;
[...] ».

Cette disposition a été insérée par l'article 11 de l'ordonnance du 13 octobre 2023 modifiant la loi du 20 juillet 2001. Les travaux préparatoires de cette ordonnance précisent, à plusieurs endroits, que cette sanction administrative permet d'assurer le respect d'une obligation importante, sans toutefois aller jusqu'à une suspension ou un retrait d'agrément qui serait une sanction manifestement disproportionnée (Projet d'ordonnance modifiant la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Parl. Brux., 2022-2023, A-736/1, pp. 3, 7, 10 et 14). Il est aussi précisé qu'à ces amendes s'appliquera le mécanisme des décimes additionnels, ce qui signifie qu'« actuellement [...] le montant de l'amende est multiplié par un coefficient de 8 (*ibidem*, pp. 8 et 14) ».

Les requérantes soutiennent que l'obligation de conclure des contrats de travail à durée indéterminée pour 60 pour cent des nouveaux engagements annuels empiète sur la compétence de l'autorité fédérale en matière de droit du travail.

La répartition de compétence entre l'autorité fédérale et les régions repose sur un système de compétences exclusives qui implique que toute situation juridique

soit en principe réglée par un seul et unique législateur. Lorsqu'une réglementation a des liens avec plusieurs attributions de compétences, il convient de rechercher où se trouve l'élément prépondérant de la relation juridique réglée.

Comme il a déjà été indiqué, la matière des titres-services a été largement transférée aux Régions à la suite de la sixième réforme de l'État.

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 8^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné à l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloise', la Région de Bruxelles-Capitale est compétente, en ce qui concerne la politique de l'emploi, pour « la promotion des services et emplois de proximité ». Cette compétence ne porte toutefois pas sur les aspects de cette politique qui ont trait au droit du travail, aspects pour lesquels l'autorité fédérale est restée compétente (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12^o, de la loi de réformes institutionnelles).

L'exposé des motifs de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État' précise, pour ce qui concerne la matière des titres-services, ce qui suit :

- « Régionalisation des titres-services, en maintenant les aspects liés au droit du travail, tels que ceux concernant les conditions de travail dans le secteur, au niveau fédéral » (*Doc. Parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5- 2232/1, p. 13).
- « 6) titres-services (article 6, § 1^{er}, IX, 8^o LSRI)

La proposition prévoit en outre que les régions deviennent compétentes pour favoriser les services et emplois de proximité, les "titres-services".

L'autorité fédérale règle actuellement :

- la désignation des différents acteurs (utilisateur, employeur, travailleur) et la délimitation des activités permises ;
- la forme des titres-services et leurs modalités d'acquisition et d'utilisation ;
- la valeur nominale du titre et le montant complémentaire (subside de l'autorité) ;
- l'agrément des entreprises (procédure, conditions, retrait d'agrément, etc.) ;
- la réduction d'impôt ;
- le choix de la société émettrice des titres-services ;
- l'organisation du contrôle et du régime de sanction (en ce compris la sanction des infractions au droit du travail et au droit de la sécurité sociale, réglée dans le Code pénal social) ;
- les conditions salariales et de travail ;
- l'organisation du fonds de formation titres-services ;
- l'évaluation du système ;
- la réglementation relative au bien-être des travailleurs ;
- la concertation sociale ;
- les modalités de financement du système.

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^o), 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 » (*Doc. Parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5- 2232/1, pp. 126-127).

L'article 6, § 1^{er}, IX, 8^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles a donc confié aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres à la matière de la promotion des services et emplois de proximité, en ce compris celles qui concernent les conditions liées à l'agrément des entreprises de titres-services et à l'octroi subventions ainsi que les sanctions qui assortissent les manquements qu'elles érigent en infraction à leurs législations. L'autorité fédérale est toutefois restée exclusivement compétente pour régler tous les aspects qui touchent au droit du travail, ce qui comprend « 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 » et inclut notamment les contraintes que le législateur fédéral décide d'imposer – ou de ne pas imposer – aux entreprises de titres-services quant au choix de recourir à l'un ou l'autre type de contrats de travail.

Ainsi, la section 2 du chapitre 2 de la loi du 20 juillet 2001, qui contient une série de dispositions relatives au « contrat de travail titres-services », ressortit à la compétence fédérale. Parmi ces dispositions, l'article 7^{septies} prévoit notamment que « la conclusion de contrats de travail à durée déterminée successifs n'entraîne pas la conclusion d'un contrat de travail à durée indéterminée pendant une période de trois mois à dater du jour de la première déclaration préalable à l'emploi pour un contrat de travail titres-services conclu chez le même employeur » et qu'« à l'expiration de la période de trois mois précitée [...] les parties sont liées par un contrat de travail à durée indéterminée ». Ceci implique que, pendant une période de trois mois, l'entreprise de titres-services et le travailleur sont libres de conclure des contrats de travail à durée déterminée successifs. L'article 7^{ter} dispose, quant à lui, que « le contrat de travail titres-services est régi par les dispositions de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail sauf pour ce qui concerne les règles spécifiques prévues

dans la présente loi ». L'article 7, alinéa 1^{er}, de cette loi prévoit que « [l]e contrat de travail est conclu soit pour une durée déterminée ou pour un travail nettement défini, soit pour une durée indéterminée ». Le législateur fédéral laisse donc aux parties la liberté de déterminer la durée du contrat de travail et de conclure l'un ou l'autre type de contrats de travail, sauf les conditions et limites qu'il fixe dans d'autres dispositions de cette loi ou de la loi du 20 juillet 2001.

En contraignant les entreprises de titres-services agréées à conclure des contrats à durée indéterminée pour 60 pour cent de leurs nouveaux engagements annuels, le Gouvernement régional règle un aspect du contrat de travail titres-services, qui est resté une compétence fédérale. Il importe peu que la vérification de cette exigence s'effectue en fin d'année.

Pour établir l'empiètement de compétence, il n'est pas besoin de démontrer que la mesure critiquée porte atteinte aux règles du droit fédéral du travail actuellement en vigueur. Il suffit de constater que le Gouvernement régional exerce une compétence fédérale en matière de droit du travail et qu'il empêche le législateur fédéral de mener la politique de son choix en la matière.

Par ailleurs, pour établir la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, il ne suffit pas de soutenir que la mesure critiquée sert à garantir l'effectivité d'une mesure qui relèverait de la compétence des régions (comme celle qui vise à favoriser, dans les services et emplois de proximité, l'engagement de publics cibles). La Cour constitutionnelle a déjà eu l'occasion de préciser qu'en règle, les compétences attribuées aux communautés et aux régions sont définies « en termes de matières et non en termes d'objectifs » de sorte que « l'objectif qui est poursuivi par l'adoption d'une norme ne peut [...] en principe pas déterminer par lui-même si la norme entre dans la sphère de compétence du législateur décentralisé dont elle émane » (C.C., n° 165/2020 du 17 décembre 2020, B.11.2, (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.165)).

Enfin, le gouvernement régional bruxellois ne pourrait se prévaloir de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en combinaison avec l'article 4, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, pour justifier l'adoption de la mesure critiquée, ce que la partie adverse ne fait d'ailleurs pas. Les dispositions précitées visent les « décrets » (et les « ordonnances ») et n'octroient donc qu'aux seuls législateurs concernés la possibilité de faire usage des pouvoirs implicites. Un gouvernement d'une collectivité fédérée ne peut, en principe, invoquer la théorie des pouvoirs implicites pour empiéter sur une compétence fédérale

sauf lorsque l’empiètement découle directement d’une norme législative (décret ou ordonnance) qu’il exécute ou dans le cadre d’une habilitation légale adéquate qui respecte les conditions d’application des compétences implicites. En l’occurrence, aucune de ces hypothèses n’est rencontrée ; le législateur bruxellois n’opère pas lui-même l’empiètement querellé et il n’autorise pas le Gouvernement à intervenir dans la compétence fédérale en matière de droit du travail en recourant à la théorie des pouvoirs implicites.

Les premiers moyens des deux requêtes sont fondés, en leurs premières branches.

Il n’est pas nécessaire de procéder à l’examen des deuxième branches des premiers moyens.

Sur l’étendue de l’annulation

Il y a lieu d’annuler l’article 3 de l’arrêté attaqué.

VIII. Deuxièmes moyens

VIII.1. Thèses des parties

A. Requêtes

Dans les deux requêtes, les requérantes soulèvent des deuxième moyens pris « de l’incompétence de l’auteur de l’acte, de la violation des articles 4 et 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (ci-après “LSIB”), de la violation de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après “LSRI”), et plus spécialement de l’article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 12°, de l’article 6, § 1^{er}, IX, 8°, le cas échéant, de l’article 10, et de l’article 78 ; de la violation de l’article I.4-1, § 2, du Code du bien-être au travail, de la violation de la loi du 20 juillet 2001 et plus spécialement de ses articles 2, §§ 1^{er} et 2, 4^{ter}, 5, 6, 7^{ter}, 7^{septies}, 7^{nonies}, et 10, § 4, de la violation du principe général de motivation matérielle, du défaut de fondement juridique, et de l’excès de pouvoir ».

L’énoncé de ce moyen est aussi le résumé de celui-ci et se présente comme suit :

« En ce que l’article 8 de l’arrêté attaqué modifie l’article 2^{quater}, § 4, de l’arrêté royal du 12 décembre 2001 par l’insertion d’un 24° rédigé comme suit :

“l’entreprise assure un accompagnement continu de ses travailleurs en titres-services par une visite médicale annuelle par travailleur, la transmission au sein de l’entreprise de l’analyse de risque et son actualisation régulière, sans préjudice des obligations de l’employeur et des responsabilités des organes de concertation interne en matière de bien-être des travailleurs” ;

Que l’autorité régionale bruxelloise instaure ainsi de nouvelles obligations pour les entreprises souhaitant être agréées ou conserver leur agrément, qu’il lui reviendra de vérifier ;

Alors que, première branche, l’article 6, § 1^{er}, IX, 8° 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, en ce compris la réglementation du bien-être au travail ;

Que l’article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 12°, 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 l’obligation pour les entreprises agréées ou souhaitant l’être de faire procéder à des visites médicales annuelles, de transmettre au sein de l’entreprise une analyse de risques et de l’actualiser régulièrement concerne indiscutablement le “droit du travail” au sens large et, plus particulièrement, l’une de ses composantes citées dans les travaux du législateur spécial comme restant réservée à l’autorité fédérale malgré la régionalisation (le bien-être au travail) ; que ces obligations font d’ailleurs déjà l’objet d’une réglementation et d’un contrôle de la part des autorités fédérales, compétentes en la matière ;

Qu’à supposer que le Gouvernement régional bruxellois ait entendu se fonder sur l’article 10 LSRI (compétences implicites) pour empiéter sur la matière fédérale (*quod non*, cela ne ressort en tout cas d’aucune communication ou document émanant 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 ;

Que, deuxième branche, l’arrêté attaqué s’est donné comme fondement juridique les dispositions suivantes : les articles 2, § 2, alinéa 1^{er}, 4^{ter}, 5, 6, et 10, § 4, de la loi du 20 juillet 2001 ;

Qu’il ne ressort d’aucune de ces dispositions que le Gouvernement bruxellois était habilité à rendre obligatoire pour les entreprises agréées ou souhaitant l’être de faire procéder à des visites médicales annuelles, quel que soit le résultat de l’analyse des risques effectuée préalablement par l’entreprise agréée, et d’organiser les modalités de transmission et d’établissement de cette analyse des risques ; *qu’a fortiori*, le Gouvernement bruxellois n’était pas habilité à ériger ces obligations en conditions d’agrément qu’il serait autorisé à vérifier ;

Que le Gouvernement bruxellois, conformément à l’article 78 de la LSRI – applicable en vertu de l’article 38 de la LSIB –, n’a pas d’autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois et ordonnances portées en vertu de celle-ci ».

B. Mémoires en réponse

La partie adverse n’a pas établi de résumé de ses arguments,

conformément à ce que prévoit l'article 6, § 2, alinéa 2, du règlement général de procédure, malgré le rappel que lui a adressé l'auditeur chargé de l'instruction des deux affaires.

En substance, elle indique, quant à la première branche, que l'obligation d'organiser une visite médicale annuelle et celle de diffuser l'analyse de risques au sein de l'entreprise constituent des conditions d'agrément et de subventionnement qui relèvent de la matière de l'« encadrement qualitatif des aide-ménagères » et qu'il faut combiner cette obligation avec le rapport d'activités et la subvention d'encadrement visés à l'article 9/1 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, inséré par l'article 12 de l'arrêté attaqué. Elle insiste sur le fait que la disposition ne modifie pas les normes fédérales sur le bien-être au travail et précise qu'elle agit « sans préjudice » des obligations existantes.

Quant à la seconde branche, elle répète qu'elle n'a pas fixé des normes de bien-être au travail, mais déterminé des conditions d'agrément liées à l'encadrement qualitatif des aide-ménagères et au subventionnement dans le dispositif titres-services, ce qui relève de sa compétence.

C. Mémoires en réplique

Les requérantes ne proposent aucun résumé des arguments de leurs mémoires en réplique.

En substance, elles constatent, quant à la première branche, que l'obligation d'organiser une visite médicale annuelle et celle de diffuser l'analyse des risques au sein de l'entreprise relèvent de la matière du bien-être au travail, compétence fédérale. Elles réfutent la thèse selon laquelle la mesure critiquée procéderait de l'« encadrement qualitatif des aide-ménagères », en démontrant que cette matière n'existe pas et que les règles relatives aux visites médicales et aux analyses de risque sont déjà fixées dans le Code fédéral du bien-être au travail. Elles soulignent que les termes « sans préjudice des obligations de l'employeur et des responsabilités des organes de concertation interne en matière de bien-être au travail » qui figurent dans la disposition critiquée ne suppriment pas l'empiètement sur la compétence fédérale, puisque cette disposition contient, par ailleurs, des prescriptions supplémentaires et contradictoires avec les normes fédérales.

Quant à la deuxième branche, elles indiquent que la partie adverse n'identifie pas la base légale qui autoriserait de prévoir des obligations en matière de visites médicales annuelles et d'analyses des risques.

D. Réponse des requérantes à la mesure d'instruction de l'auditeur-rapporteur

En réponse à une mesure d'instruction diligentée par l'auditeur-rapporteur, les requérantes ajoutent, quant à la première branche du moyen, qu'il ressort de l'arrêt du Conseil d'État n° 260.295 du 4 octobre 2024, que l'article 2, § 2, alinéa 3, de la loi du 20 juillet 2001, qui permet au Gouvernement de fixer des conditions supplémentaires d'agrément doit s'interpréter strictement et impose à celui-ci de respecter les règles fixées par le législateur lui-même dans la loi précitée. Elles estiment que la mesure critiquée ne respecte pas l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, h), de cette loi qui rappelle que les entreprises agréées sont assujetties aux obligations de l'employeur en matière de bien-être au travail.

Elles ajoutent que l'arrêt précité reconnaît pleinement que les aspects du secteur des titres-services liés au droit du travail ressortent de la compétence exclusive de l'autorité fédérale ce qui permet de réfuter la thèse selon laquelle il existerait une matière de l'« encadrement qualitatif des aide-ménagères » permettant de prendre des mesures qui auraient le même objet que celles que l'autorité fédérale adopte dans le cadre de sa compétence en matière de bien-être au travail.

Elles exposent encore que l'arrêt n° 260.295 précité a jugé que le système des titres-services est une subvention à la consommation, établie au profit des utilisateurs et non des entreprises de titres-services, en sorte qu'il ne peut être question d'empiètement dans le droit qui régit les relations de travail entre l'entreprise et le travailleur. Elles ajoutent que, dans cet arrêt, le Conseil d'État indique, de manière expresse, que le Gouvernement régional ne peut pas porter atteinte à la compétence fédérale en matière de conditions de travail dans le secteur des titres-services.

E. Réponse de la partie adverse à la mesure d'instruction de l'auditeur-rapporteur

La partie adverse ne revient plus sur ce moyen dans son courrier du 14 mars 2025.

F. Derniers mémoires de la partie adverse

La partie adverse ne revient plus sur ce moyen dans ses derniers mémoires.

G. Derniers mémoires des requérantes

Les requérantes se réfèrent à leurs précédents écrits de procédure.

VIII.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 8 de l'arrêté attaqué introduit un point 24° dans l'article 2^{quater}, § 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001. À la suite de cette modification, l'article 2^{quater} prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. Le Ministre de l'Emploi, après avis de la Commission, peut agréer une entreprise qui satisfait aux conditions prévues à l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2, et 3, de la loi.
[...]
§ 4. Les conditions supplémentaires visées à l'article 2, § 2, alinéa 2, de la loi sont les suivantes :
[...]
24° l'entreprise assure un accompagnement continu de ses travailleurs en titres-services par une visite médicale annuelle par travailleur, la transmission au sein de l'entreprise de l'analyse de risque et son actualisation régulière, sans préjudice des obligations de l'employeur et des responsabilités des organes de concertation interne en matière de bien-être des travailleurs.
[...] ».

L'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 juillet 2001, tel qu'applicable sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, énonce une première série de conditions pour obtenir l'agrément en tant qu' « entreprise qui fournit les travaux ou services de proximité [...], qui est agréée à cette fin et qui garantit la qualité et la sécurité de ceux-ci à l'utilisateur ». L'alinéa 2 de cette disposition habilite le Gouvernement à « déterminer des conditions supplémentaires auxquelles l'entreprise doit répondre pour être agréée ».

Comme aucune amende administrative n'est prévue en cas de non-respect des obligations litigieuses, visées à l'article 2^{quater}, § 4, alinéa 1^{er}, 24°, de l'arrêté du 12 décembre 2001, c'est donc le régime de la suspension et du retrait d'agrément qui a vocation à s'appliquer (Projet d'ordonnance modifiant la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Parl. Brux., 2022-2023, A-736/1, p. 10).

Les requérantes soutiennent que l'obligation d'organiser une visite médicale annuelle et celle de diffuser une analyse des risques actualisée au sein de l'entreprise agréée empiètent sur la compétence de l'autorité fédérale en matière de bien-être au travail.

Comme il a déjà été exposé à l'occasion de l'examen des premiers moyens des deux recours, l'autorité fédérale est restée compétente pour tous les aspects de la politique de l'emploi, pour ce qui concerne « la promotion des services et emplois de proximité », qui ont trait au droit du travail (en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°), ce qui vise notamment « la réglementation relative au bien-être des travailleurs sur le lieu de travail » (Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État, *Doc. Parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5- 2232/1, pp. 126-127).

Ainsi, l'article 7^{nonies} de la loi du 20 juillet 2001 – qui fait partie de la section 2 du chapitre II de la loi, qui ressortit à la compétence fédérale – prévoit que « [l]e Roi détermine les modalités particulières de la réglementation sur la sécurité, la santé et le bien-être applicables à l'exécution d'un contrat de travail titres-services ». En exécution de cette disposition, l'article 9^{quinquies} de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, inséré par l'article 10 de l'arrêté royal du 9 janvier 2004, dispose comme suit :

« CHAPITRE III^{ter}. - Modalités relatives à l'application de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.
Les entreprises agréées qui ont conclu un contrat de travail titres-services sont responsables du respect des dispositions de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et de ses arrêtés d'exécution. Les frais découlant du respect de la législation visée à l'alinéa 1^{er} sont à charge des entreprises agréées.
Ils peuvent être mis à charge des fonds de sécurité d'existence établis dans le secteur dont l'employeur fait partie, sous les conditions et selon les modalités déterminées dans une convention collective de travail conclue au sein d'un organe paritaire et rendue obligatoire par le Roi ».

L'autorité fédérale est seule compétente pour adopter ce type de disposition, nonobstant la régionalisation d'une large partie de la matière des titres-services.

La compétence de l'autorité fédérale, en matière de bien-être au travail, a été rappelée par la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 73.187/1 du 24 avril 2023 rendu sur un avant-projet d'ordonnance devenu l'ordonnance du 13 octobre 2023 modifiant la loi du 20 juillet 2001. L'avis énonce ce qui suit :

« 8.2. Comme il a déjà été indiqué précédemment, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, 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 loi spéciale du 8 août 1980).

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 :
[...]

8.3. En ce qui concerne l'habilitation conférée au Gouvernement, lui permettant de déterminer les modalités concernant les documents et informations relatifs aux bonnes pratiques de travail, au bien-être au travail, aux risques du métier et à l'ergonomie, il convient de rappeler que les dispositions de la section 2 du chapitre II de la loi du 20 juillet 2001, qui concernent le contrat de travail titres-services, continuent à relever de la compétence de l'autorité fédérale. Les règles relatives au bien-être des travailleurs sur le lieu de travail en relèvent également. L'article 7^{nonies} de la loi du 20 juillet 2001, qui fait partie de la section 2 précitée, dispose ce qui suit :

“Le Roi détermine les modalités particulières de la réglementation sur la sécurité, la santé et le bien-être applicables à l'exécution d'un contrat de travail titres-services”.

En exécution de cette disposition, un chapitre III^{ter} (“Modalités relatives à l'application de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail”) a notamment été inséré dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001 ‘concernant les titres-services’. L'article 9^{quinquies} de ce chapitre dispose notamment que les entreprises agréées qui ont conclu un contrat de travail titres-services avec un travailleur sont responsables du respect des dispositions de la loi du 4 août 1996 ‘relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail’ et de ses arrêtés d'exécution.

Il résulte de ce qui précède que l'habilitation conférée au Gouvernement dans l'avant-projet, lui permettant de déterminer quels documents et informations relatifs aux bonnes pratiques de travail, au bien-être au travail, aux risques du métier et à l'ergonomie une entreprise agréée doit transmettre à ses travailleurs en titres-services, devra être mise en œuvre conformément aux règles répartitrices de compétences, en tenant compte du cadre légal et réglementaire existant au niveau fédéral en matière de bien-être au travail et des mesures qui pourront encore être prises dans ce cadre à l'avenir ».

En contraignant les entreprises de titres-services agréées à organiser une visite médicale annuelle pour chacun de leurs travailleurs et à diffuser une analyse des risques actualisée en leur sein, le Gouvernement régional règle un aspect du droit du bien-être au travail, qui est resté une compétence fédérale.

Pour établir l'empiètement de compétence, il n'est pas besoin de démontrer que la mesure critiquée porte atteinte aux règles du droit fédéral actuellement en vigueur. Il suffit de constater que le Gouvernement régional exerce une compétence fédérale en matière de droit du bien-être au travail et qu'il empêche le législateur fédéral de mener la politique de son choix en la matière.

La partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle prétend que la disposition critiquée n'entrerait pas dans le champ du bien-être au travail, au motif qu'elle relèverait de « l'encadrement qualitatif des aide-ménagères », lequel serait de la compétence des Régions. Les règles relatives aux visites médicales, pour ce qui

concerne notamment l'obligation de les organiser, comme les règles qui ont trait à l'analyse des risques concernant la protection de la santé des travailleurs au travail ; elles constituent un élément essentiel du bien-être des travailleurs et relèvent, par conséquent, de la compétence fédérale en matière de protection du travail. Elles sont, du reste, déjà prévues par le Code fédéral du bien-être au travail (voir en particulier les articles I.2-2 et s., I.3-1 et s. et I.4-1 et s.). Rien n'indique que l'auteur de la disposition contestée a entendu créer des obligations propres à une autre matière que celle du bien-être au travail. Les obligations querellées ont le même objet que celles que l'autorité fédérale peut prendre au titre de sa compétence en matière de bien-être au travail et viennent s'ajouter à celles-ci pour s'imposer de manière concomitante, voire contradictoire, aux entreprises agréées de titres-services.

La mesure querellée doit, par ailleurs, être distinguée de celle qui est visée à l'article 9/1 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, inséré par l'article 12 de l'arrêté attaqué, qui est critiquée dans les troisièmes moyens des deux requêtes. Cette disposition prévoit ce qui suit :

- « § 1^{er}. Une entreprise agréée peut obtenir une subvention relative aux frais d'encadrement pour autant qu'elle ait rentré au moins 2.000 titres-services au cours de l'année calendrier qui précède celle du calcul de cette subvention.
[...]
§ 4. Un rapport d'activités reprenant le nombre d'entretiens individuels et collectifs, la transmission des documents relatifs au bien-être, en ce compris le pourcentage des aide-ménagères ayant passé une visite médicale annuelle, l'analyse de risques, le nombre de visites de lieux de prestations ainsi que les heures de formations offertes et suivies, en ce compris dans le cadre du parcours de formation est transmis à l'administration pour le 31 mars de l'année suivante après avoir obtenu l'approbation des organes de concertation interne de l'entreprise et à défaut, par la délégation syndicale ».

L'« encadrement » mentionné à la disposition précitée – dont les frais sont partiellement financés par le biais d'une subvention – constitue une autre condition d'agrément qui impose aux entreprises concernées de prévoir « l'encadrement continu de [leurs] travailleurs en titres-services via l'organisation annuelle de minimum un entretien individuel et deux entretiens collectifs à tenir en présentiel » (article 2, § 2, alinéa 1^{er}, h), de la loi du 20 juillet 2001, inséré par l'article 3 de l'ordonnance du 13 octobre 2023). Cette obligation ne s'impose qu'aux entreprises agréées qui ont rentré au moins 2.000 titres-services au cours de l'année calendrier qui précède celle du calcul de cette subvention. L'obligation d'organiser des visites médicales annuelles et celle de diffuser une analyse des risques actualisée, visées à l'article 8 de l'arrêté attaqué, s'appliquent, quant à elles, à toutes les entreprises agréées de titres-services, sans distinction. Par ailleurs et plus fondamentalement, si l'article 9/1, § 4, mentionne que le rapport d'activités à rendre pour obtenir la subvention relative à

l' « encadrement continu des travailleurs » doit faire mention du « pourcentage des aide-ménagères ayant passé une visite médicale » et de « l'analyse des risques », il précise expressément qu'il s'agit de « documents relatifs au bien-être », ce qui confirme la thèse défendue par les requérantes selon laquelle ces éléments relèvent bien de la matière du bien-être des travailleurs.

Enfin, si l'autorité régionale peut assortir l'agrément des entreprises de titres-services d'obligations qui *de facto* influencent l'exécution des relations de travail, elle ne peut pas réglementer elle-même des aspects du droit fédéral du travail, sauf lorsque le recours à la théorie des pouvoirs implicites est permis et que les conditions visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont réunies – *quod non* en l'espèce pour les raisons déjà exposées à l'occasion de l'examen des premiers moyens. En édictant la nouvelle condition d'agrément contestée, la partie adverse ne s'est pas limitée à faire référence à la législation fédérale existante en matière de bien-être au travail ; elle a réglementé dans cette matière et empiété sur la compétence de l'autorité fédérale.

Les deuxièmes moyens sont fondés, en leurs premières branches.

Il n'est pas nécessaire de procéder à l'examen des deuxièmes branches des deuxièmes moyens.

Sur l'étendue de l'annulation

Si l'objet des deux recours vise l'article 8 de l'arrêté attaqué, les critiques contenues dans les deuxièmes moyens d'annulation concernent uniquement le point 24° que cette disposition insère dans l'article 2*quater*, § 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001. Une annulation limitée au point 24° précité n'affecte pas la portée de la partie de l'article 8 qui lui survit.

Pareille annulation n'affecte pas non plus la portée des autres dispositions de l'arrêté attaqué, à l'exception de l'article 12 qui, comme il vient d'être exposé, insère un nouvel article 9/1 dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001. Le paragraphe 4 de cette dernière disposition prévoit que le rapport d'activités à rendre pour obtenir la subvention d'encadrement doit attester notamment du respect des obligations reprises au point 24° précité, en visant « la transmission des documents relatifs au bien-être, en ce compris le pourcentage des aide-ménagères ayant passé une visite médicale annuelle, l'analyse des risques ». Ces termes de l'article 12 de l'arrêté attaqué – qui ne sont pas séparables du point 24° précité – doivent également être

annulés, étant entendu que l'article 12 est également attaqué dans les deux recours et est contesté par les troisièmes moyens des deux requêtes. L'annulation limitée aux termes précités de l'article 12 n'affecte pas, elle-même, la portée de la partie de cette disposition qui lui survit ou des autres dispositions de l'arrêté attaqué.

Il y a lieu d'annuler :

- l'article 8 en ce qu'il insère un point 24° dans l'article 2^{quater}, § 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services ;
- l'article 12 en ce qu'il insère les mots « la transmission des documents relatifs au bien-être, en ce compris le pourcentage des aide-ménagères ayant passé une visite médicale annuelle, l'analyse des risques » de l'article 9/1, § 4, dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services.

IX. Troisièmes moyens

IX.1. Thèses des parties

A. Les requêtes

Dans les deux requêtes, les requérantes soulèvent des troisièmes moyens pris « de la violation de l'article 9^{bis}, § 4, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité (inséré par l'article 10 de l'ordonnance du 13 octobre 2023), du défaut de fondement juridique, de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination ; de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation des règles répartitrices des compétences et, plus particulièrement, de la violation de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (ci-après "LSIB"), lu conjointement avec la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après "LSRI"), et plus spécialement son article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 12°, son article 6, § 1^{er}, IX, 8°, et, le cas échéant, son article 10 ; de la violation de la liberté d'entreprendre 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 ; de la violation du principe général de motivation matérielle ; de la violation de l'article 7^{ter} et de l'article 9^{bis} de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité ; de la violation [...] du principe de proportionnalité et de l'excès de pouvoir ».

L'énoncé de la première branche de ce moyen – qui est la seule examinée par l'auditeur dans son rapport – est aussi le résumé de celle-ci et se présente comme suit :

« En ce que l'article 12 de l'acte attaqué insère un nouvel article 9/1 dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001, qui entend préciser les modalités relatives à l'octroi d'une subvention relative aux frais d'encadrement ;

Que le nouvel article 9/1, § 4, prévoit que pour obtenir cette subvention, l'entreprise agréée doit remettre un rapport d'activités le 31 mars de l'année suivante à l'administration "après avoir obtenu l'approbation des organes de concertation interne de l'entreprise et, à défaut, de la délégation syndicale" ;

Que le paragraphe 5 de la disposition prévoit que lorsque l'entreprise n'introduit pas le rapport d'activités conformément aux dispositions prévues au § 4, le montant de la subvention prévue à l'article 9/1 est diminué à concurrence de 20 % ; que cette diminution de la subvention trouve ainsi notamment à s'appliquer en cas d'absence d'approbation des organes de concertation interne ou à défaut de la délégation syndicale, cette approbation étant un préalable obligat[oire] à la transmission du rapport ;

Que le paragraphe 8 de la disposition lie l'octroi de la subvention au respect des obligations prévues à l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, h), de la loi ; que la suppression de la subvention en cas de non-respect de ces obligations s'ajoute aux autres sanctions déjà prévues pour le non-respect de cette disposition ;

Alors que, première branche, l'article 9bis, § 4, de la loi du 20 juillet 2001 précitée, tel qu'inséré par l'article 10 de l'ordonnance du 13 octobre 2023, octroyait uniquement au Gouvernement de la partie adverse une habilitation pour "détermine(r) les modalités relatives à la subvention relative aux frais d'encadrement des travailleurs, au mode de calcul, de notification, de liquidation et de recouvrement de celle-ci" ;

Que l'exigence, sous peine d'une réduction de cette subvention, d'obtenir une approbation d'un rapport de la part des organes de concertation interne de l'entreprise et, à défaut, de la délégation syndicale, dépasse le cadre de cette habilitation ; que le législateur a reconnu aux entreprises agréées le droit, en contrepartie des très nombreuses nouvelles obligations mises à leur charge, d'obtenir une subvention couvrant une partie des frais générés par ces nouvelles obligations ; qu'il ne revient pas au Gouvernement, chargé d'exécuter cette disposition, de revenir sur ce droit en le faisant dépendre d'une nouvelle condition, dont la réalisation ou non est étrangère à la volonté des entreprises agréées, qui pénalise des entreprises qui auraient pourtant accompli leurs obligations et qui est susceptible d'entraîner des ruptures d'égalité non justifiées entre entreprises agréées ».

B. Mémoires en réponse

La partie adverse n'a pas établi de résumé de ses arguments, conformément à ce que prévoit l'article 6, § 2, alinéa 2, du règlement général de procédure, malgré le rappel que lui a adressé l'auditeur chargé de l'instruction des deux affaires.

En substance, quant à la première branche, elle fait valoir que la disposition attaquée est prise en exécution de l'article 9*bis*, § 4, de la loi du 20 juillet 2001 qui habilite le Gouvernement à fixer les modalités de la subvention d'encadrement. Elle explique que l'approbation du rapport par les organes de concertation interne de l'entreprise et, à défaut, par la délégation syndicale permet à ces derniers de confirmer que l'entreprise agréée respecte ses obligations en matière d'encadrement qualitatif des aide-ménagères. Elle ajoute que l'absence d'introduction du rapport d'activités conformément à l'article 9/1, § 4, n'entraîne qu'une réduction de 20 % de la subvention, non sa perte totale. Elle en déduit qu'elle n'a pas ajouté une condition à la liquidation de la subvention, mais l'a modalisée comme elle était autorisée à le faire.

C. Mémoires en réplique

Les requérantes ne proposent aucun résumé des arguments de leurs mémoires en réplique.

En substance, quant à la première branche, elles maintiennent que l'article 9*bis*, § 4, de la loi du 20 juillet 2001 ne permet pas au Gouvernement d'accorder un pouvoir d'approbation aux organes de concertation interne et, à défaut, à la délégation syndicale. Elles exposent que ce pouvoir, non borné, permet de bloquer l'octroi de la subvention à des entreprises qui ont respecté leurs obligations, ce qui excède l'habilitation législative. Elles expliquent que, contrairement à ce que semble soutenir la partie adverse, les représentants des travailleurs n'ont pas nécessairement intérêt à ce que leur employeur obtienne l'intégralité de la subvention et qu'ils peuvent conditionner leur approbation à l'obtention d'autres avantages et négocier à ce sujet. Elles ajoutent que des discussions peuvent aussi être suscitées sur le respect du contenu des obligations en cause (contenu des visites aux clients, contenu des entretiens individuels et collectifs, etc.) pour refuser l'approbation dans le délai imparti.

D. Réponse des requérantes à la mesure d'instruction de l'auditeur-rapporteur

En réponse à une mesure d'instruction diligentée par l'auditeur-rapporteur, les requérantes ajoutent, quant à la première branche du moyen, qu'il ressort de l'arrêt n° 260.295 du 4 octobre 2024 que les habilitations contenues dans la loi du 20 juillet 2001 doivent recevoir une interprétation restrictive, ce qui conforte, selon elles, la thèse qu'elles défendent.

E. Réponse de la partie adverse à la mesure d’instruction de l’auditeur-rapporteur

La partie adverse ne revient plus sur ce moyen dans son courrier du 14 mars 2025.

F. Derniers mémoires de la partie adverse

La partie adverse ne revient plus sur ce moyen dans ses derniers mémoires.

G. Derniers mémoires des requérantes

Les requérantes se réfèrent à leurs précédents écrits de procédure.

IX.2. Appréciation du Conseil d’État

L’article 12 de l’arrêté attaqué insère un nouvel article 9/1 dans l’arrêté royal du 12 décembre 2001, qui prévoit ce qui suit :

- « § 1^{er}. Une entreprise agréée peut obtenir une subvention relative aux frais d’encadrement pour autant qu’elle ait rentré au moins 2.000 titres-services au cours de l’année calendrier qui précède celle du calcul de cette subvention.
[...]
- § 4. Un rapport d’activités reprenant le nombre d’entretiens individuels et collectifs, la transmission des documents relatifs au bien-être, en ce compris le pourcentage des aide-ménagères ayant passé une visite médicale annuelle, l’analyse de risques, le nombre de visites de lieux de prestations ainsi que les heures de formations offertes et suivies, en ce compris dans le cadre du parcours de formation est transmis à l’administration pour le 31 mars de l’année suivante après avoir obtenu l’approbation des organes de concertation interne de l’entreprise et à défaut, par la délégation syndicale.
- § 5. Lorsque l’entreprise n’introduit pas le rapport d’activités conformément aux dispositions prévues au § 4, le montant de la subvention prévue à l’article 9/1 est diminuée à concurrence de 20 %.
[...]
- § 8. Sans préjudice de l’obligation d’encadrement, de l’imposition d’une éventuelle amende administrative, l’entreprise agréée qui ne respecte pas les obligations prévues à l’article 2, § 2, alinéa 1^{er}, h, de la loi est privée de la subvention instaurée au présent article, pendant l’année qui suit l’année de la décision motivée de privation adoptée par l’administration, et ce après avis de la Commission ».

Comme il a déjà été exposé à l’occasion de l’examen des deuxièmes moyens, la subvention visée à la disposition précitée sert à couvrir les frais de « l’encadrement continu [des] travailleurs » que l’article 2, § 2, alinéa 1^{er}, h), de la loi du 20 juillet 2001, inséré par l’article 3 de l’ordonnance du 13 octobre 2023, impose aux entreprises agréées qui ont rentré au moins 2.000 titres-services au cours de

l'année calendrier qui précède celle du calcul de cette subvention. L'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, h), précité, précise que le non-respect de l'obligation d'encadrement est « sans préjudice d'une suspension ou d'un retrait d'agrément [...] [aussi] passible de l'amende administrative prévue à l'article 10^{ter}, § 8 ».

L'article 9^{bis}, § 4, de la loi du 20 juillet 2001, inséré par l'article 10 de l'ordonnance du 13 octobre 2023, habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à « détermine[r] les modalités relatives à la subvention relative aux frais d'encadrement des travailleurs, au mode de calcul, de notification, de liquidation et de recouvrement de celle-ci ».

Les requérantes contestent que cette disposition légale puisse être interprétée comme autorisant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à exiger que le rapport d'activités à transmettre à l'administration « pour le 31 mars de l'année suivante » obtienne au préalable « l'approbation des organes de concertation interne de l'entreprise et à défaut, [de] la délégation syndicale ».

Le paragraphe 5 de l'article 9/1 dispose que le défaut de transmission du rapport d'activités « conformément aux dispositions prévues au § 4 » entraîne la diminution de la subvention d'encadrement « à concurrence de 20 % ». Ainsi, sans « l'approbation des organes de concertation interne à l'entreprise et, à défaut, [de] la délégation syndicale », qui est un préalable obligatoire à la transmission du rapport d'activités, l'entreprise agréée ne peut obtenir l'intégralité de la subvention d'encadrement, nonobstant le fait qu'elle a bien établi ce rapport et qu'elle respecte l'obligation d'encadrement que lui impose l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, h), de la loi du 20 juillet 2001. Par ailleurs, si, comme l'indique la partie adverse, le rapport d'activités doit attester du respect de l'obligation d'encadrement visée à l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, h), de la loi du 20 juillet 2001, le défaut de transmission du rapport d'activités « conformément aux dispositions prévues au § 4 » pourrait conduire le pouvoir subsidiant à considérer qu'il n'est pas démontré que l'entreprise concernée a respecté l'obligation d'« encadrement continu de ses travailleurs », de sorte que cette dernière pourrait se voir priver de la totalité de la subvention d'encadrement (article 9/1, § 8, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001), sans préjudice de la possibilité, dans cette hypothèse, de se voir infliger une amende administrative ou de voir suspendre ou retirer son agrément (article 2, § 2, et article 10^{ter} de la loi du 20 juillet 2001).

Comme le relèvent les parties requérantes, le pouvoir d'approbation conféré aux organes de concertation internes à l'entreprise ou, à défaut, à la délégation syndicale n'est aucunement encadré. Ainsi, la mesure critiquée ne précise pas les

motifs qui peuvent justifier un refus d'approbation par ces organes. Elle n'indique pas qu'un tel refus ne pourrait être justifié que par des motifs qui concernent exclusivement les aspects que la subvention doit couvrir, à l'exclusion de toute autre considération. Dans ses écrits de procédure, la partie adverse, elle-même, ne définit pas clairement la portée de ce pouvoir d'approbation, puisqu'elle affirme, d'une part, que rien dans le rapport d'activités ne devrait être négocié ou concerté puisque l'approbation ne peut être refusée que s'il ne comprend pas l'ensemble des informations requises ou si les données objectives qu'il contient sont inexactes, et, d'autre part, que les organes précités doivent contrôler que l'entreprise de titres-services a bien respecté les obligations légales qui doivent être attestées dans le rapport. Dans ce cas, ces organes pourraient décider de ne pas approuver le rapport d'activités dès lors qu'ils estiment, à la place du pouvoir subsidiant, que les données qui figurent dans le rapport ne démontrent pas que l'entreprise agréée a rempli ses obligations d'encadrement. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, ce type de considérations est susceptible de donner lieu à des échanges entre les représentants des travailleurs et de l'employeur au sujet du contenu du rapport et de ce qui doit être fait ou non pour que l'entreprise agréée respecte ses obligations légales. Telle qu'elle est rédigée, la disposition critiquée laisse ouvertes l'ensemble des hypothèses précitées, avec pour effet de conférer un pouvoir d'approbation illimité aux organes de concertation de l'entreprise ou, à défaut, à la délégation syndicale.

Dans un tel contexte et sans qu'il soit besoin d'examiner la compétence matérielle de l'autorité régionale à adopter la mesure critiquée, il suffit, avec les requérantes, de constater que cette mesure excède les limites de l'habilitation prévue par l'article 9*bis*, § 4, de la loi du 20 juillet 2001. En exigeant que le rapport d'activités soit approuvé par les organes de concertation interne à l'entreprise et, à défaut, par la délégation syndicale, le Gouvernement ne se limite pas à fixer une « modalité de la subvention d'encadrement » ou de sa « liquidation » ; il ajoute une condition à l'octroi de cette subvention, laquelle est potentiellement sans lien avec ce qu'elle est censée couvrir. Une telle exigence va à l'encontre de la volonté du législateur qui institue une subvention devant servir à couvrir les frais que supporte l'entreprise agréée qui remplit l'obligation d'« encadrement continu de ses travailleurs » visée à l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, h), de la loi du 20 juillet 2001 ; elle permet, le cas échéant, que le prescrit légal ne s'exerce pas dans une situation dans laquelle il aurait dû trouver à s'appliquer, ce qui n'est pas admissible.

Les troisièmes moyens sont fondés, en leurs premières branches.

Il n'est pas nécessaire de procéder à l'examen des deuxièmes, troisièmes et quatrièmes des troisièmes moyens.

Sur l'étendue de l'annulation

Si l'objet des deux recours vise l'article 12 de l'arrêté attaqué, les critiques contenues dans les troisièmes moyens, tels qu'ils sont rédigés dans les deux requêtes en annulation, concernent uniquement l'obligation d'« approbation des organes de concertation interne de l'entreprise et à défaut, par la délégation syndicale » du rapport d'activités à transmettre à l'administration. Une annulation limitée aux termes de cette disposition, qui rendent compte de cette obligation, n'affecte pas la portée de la partie de l'article 12 qui lui survit ou des autres dispositions de l'arrêté attaqué.

Il y a lieu d'annuler l'article 12 en ce qu'il insère les mots « après avoir obtenu l'approbation des organes de concertation interne de l'entreprise et à défaut, par la délégation syndicale » de l'article 9/1, § 4, dans l'arrêté du 12 décembre 2001 concernant les titres-services.

X. Quatrièmes moyens

X. 1. Thèses des parties

A. Requête

Dans les deux requêtes, les requérantes soulèvent des quatrièmes moyens pris « de la violation de l'article 5 de la loi du 20 juillet 2001 (tel qu'inséré par l'ordonnance du 13 octobre 2023), de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation des règles répartitrices de compétences et notamment l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 2^o, alinéa 5, 4^o et 5^o, et dernier alinéa, 12^o, l'article 6, § 1^{er}, IX, 8^o, et le cas échéant l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après "LSRI"), lus conjointement avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (ci-après "LSIB") ; de la violation de la liberté d'entreprendre garantie, notamment, par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, LSRI, lu conjointement avec l'article 4 LSIB, et par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique ; 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 »

L'énoncé des premières et troisièmes branches de ce moyen est aussi le résumé de celles-ci et se présente comme suit :

« En ce que l'article 17 de l'AGRBC du 22 février 2024 querellé insère un article 9/6
ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.266.675 VI - 22.894 & 22.886 - 42/60

dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001 qui vise à préciser les sept conditions qui doivent être respectées cumulativement pour que la facturation supplémentaire soit autorisée ;

Que parmi ces conditions se trouvent celles que lesdits frais supplémentaires “ne peuvent pas dépasser le montant de 30 cents par titre-service remis”, “doivent faire l’objet d’un accord sur leur montant et leur utilisation au sein des organes de concertation interne de l’entreprise et à défaut, par la délégation syndicale” et “doivent bénéficier majoritairement aux aide-ménagères en soutien aux frais encourus notamment pour la mobilité, la formation et le bien-être au travail” ;

Alors que, première branche, l'article 5 de la loi du 20 juillet 2001, que la disposition querellée exécute, prescrit en son alinéa 1^{er} que les frais administratifs complémentaires et les frais de déplacement facturés par les entreprises agréées aux utilisateurs ne peuvent avoir un caractère déraisonnable et permet en son alinéa 2 que le Gouvernement bruxellois encadre ces frais administratifs complémentaires ou de déplacement ;

Que le Gouvernement a dépassé l'habilitation reçue du législateur, d'une part, en regroupant ces deux types de frais sous un seul vocable (“frais supplémentaires”) et, d'autre part, en édictant des conditions cumulatives qui sont à ce point strictes et nombreuses qu'elles reviennent à interdire des frais qui n'auraient en rien revêtu de caractère déraisonnable (soit les seuls qui sont interdits par le législateur), qu'elles permettent précisément l'apparition de situations déraisonnables, ou encore qu'elles sont sans lien aucun avec la notion de caractère raisonnable ou l'objectif poursuivi de protéger l'utilisateur ;

[...]

Que, troisième 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 la manière dont le Gouvernement régional bruxellois a encadré la facturation des frais dits “supplémentaires” à un client, même moyennant l'accord préalable et éclairé de ce dernier (ce qui constitue une des conditions de cet encadrement), 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, l'on n'aperçoit pas quelle habilitation législative aurait autorisé cette atteinte à la liberté d'entreprendre, causée par des dispositions allant même à l'encontre de la notion de l'article 5 de la loi et de l'objectif poursuivi par le législateur (voy. 1^{re} branche) ;

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-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, l'on n'aperçoit pas comment l'encadrement très strict prévu par la disposition querellée – laquelle impose la réunion de sept conditions cumulatives

pour pouvoir recourir à de la facturation complémentaire – sert objectivement et raisonnablement l’habilitation donnée au Gouvernement d’exclure les seuls frais déraisonnables ainsi que l’objectif du législateur de protéger l’utilisateur contre de tels frais ;

Qu’il en va particulièrement ainsi des trois conditions selon lesquelles ces frais doivent être limités au montant non indexé de 30 cents par titre remis, sont subordonnés à un accord d’un organe de la concertation interne ou à défaut de la délégation syndicale, et ne peuvent servir à d’autres fins que celles édictées dans ladite disposition, au rang [desquelles] ne figure pas la préservation de la viabilité de l’entreprise ;

Qu’en particulier l’on n’aperçoit pas ce qui justifie de retenir un montant forfaitaire non indexé maximal de 30 cents par titre-service, valable pour tout frais supplémentaire quelle que soit sa nature (frais administratif, frais relatifs à des charges, frais de déplacement, etc.) et quelle que soit l’activité couverte par le titre-service (repassage en centrale, aide-ménagère à domicile, transport de personnes à mobilité réduite, etc.) ; qu’il n’apparaît d’ailleurs pas qu’il existerait un rapport entre le nombre de titres-services utilisés par le client et l’ampleur des frais (à titre exemplatif, le coût des frais de déplacement est identique que le travailleur se déplace pour une prestation de 1 heure (= 1 TS) ou de 6 heures) ;

Que l’on n’aperçoit pas non plus ce qui justifie que l’entreprise agréée qui supporte effectivement ces frais ne puisse en utiliser la recette pour assurer sa rentabilité voire sa viabilité économique, ce d’autant plus dans un secteur où de nombreuses entreprises agréées connaissent des difficultés financières ;

Que la protection des utilisateurs contre des frais que le législateur trouverait déraisonnables pouvait parfaitement être assurée par l’édition des conditions que le Gouvernement prévoit par ailleurs, selon lesquelles ils ne peuvent être exigés [de] l’utilisateur que moyennant son accord, via la convention conclue entre celui-ci et l’entreprise agréée ou via un avenant à cette convention, ils ne peuvent être que des remboursements de frais réels et raisonnables explicités de manière claire par l’entreprise et ils doivent faire l’objet d’une justification *a posteriori* transmise à l’utilisateur ;

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 ; qu’en effet, la viabilité de très nombreuses entreprises agréées dépend de la possibilité de pouvoir prévoir des frais complémentaires ; qu’en outre, il est disproportionné de prévoir qu’une amende administrative pouvant aller jusqu’à 80.000 euros sera infligée si l’une de ces conditions n’était pas remplie ;

Que de manière plus générale, l’on n’aperçoit pas les motifs exacts, pertinents et admissibles qui auraient pu conduire le Gouvernement bruxellois à considérer que l’édition des conditions d’encadrement litigieuses serait une mesure adéquate pour protéger l’utilisat[eur] d’une facturation de frais déraisonnables ; qu’à la connaissance des parties requérantes, le Gouvernement bruxellois ne s’est pas fondé sur des études ou autres éléments financiers chiffrés de nature à établir que les entreprises agréées qui recouraient à de la facturation complémentaire n’avaient pas besoin de ces frais pour assurer leur viabilité (utilisation à présent interdite) et à établir le bien-fondé du montant retenu forfaitairement de 30 cents par titre-service ;

[...] ».

B. Mémoire en réponse

La partie adverse n'a pas établi de résumé de ses arguments, conformément à ce que prévoit l'article 6, § 2, alinéa 2, du règlement général de procédure, ce malgré le rappel que lui a adressé l'auditeur chargé de l'instruction des deux affaires.

En substance, quant à la première branche de ce moyen, elle soutient que l'encadrement des « frais supplémentaires » prévu par l'article 17 de l'arrêté attaqué – dont le plafond de 0,30 euro par titre-service, l'exigence d'un accord sur leur montant et leur utilisation au sein des organes de concertation ou, à défaut, par la délégation syndicale et l'obligation d'en faire bénéficier majoritairement les aide-ménagères – respecte l'habilitation de l'article 5 de la loi du 20 juillet 2001. Selon elle, l'habilitation n'est pas limitée à la fixation de critères permettant de déterminer si ces frais sont ou non raisonnables.

Quant à la troisième branche, elle soutient que la limitation des frais supplémentaires dans un secteur réglementé et subventionné ne porte pas atteinte à la liberté d'entreprendre. Elle ajoute qu'en toute hypothèse, les restrictions imposées sont prévues par un règlement pris en vertu d'une disposition législative et reposent sur une justification objective et raisonnable, ce qu'elle détaille.

C. Mémoire en réplique

Les requérantes ne proposent aucun résumé des arguments présents dans leurs mémoires en réplique.

En substance, quant à la première branche, elles affirment que l'habilitation législative vise uniquement à encadrer les frais déraisonnables et que le législateur a entendu permettre aux entreprises agréées de conserver leur liberté de facturer des frais complémentaires, administratifs et de déplacement, tant qu'ils ne sont pas déraisonnables. Elles ajoutent que l'exigence d'un accord des organes de concertation ou, à défaut, de la délégation syndicale n'est aucunement encadrée.

Quant à la troisième branche, elles soutiennent qu'une entreprise agréée bénéficie de la liberté d'entreprendre et que le régime de subventionnement qui lui est applicable doit respecter celle-ci. Elles ajoutent que les interdictions imposées aux entreprises de titres-services de facturer des frais complémentaires à leurs clients constituent une atteinte à cette liberté et menacent leur viabilité économique et la

poursuite de leurs activités. Elles exposent que l'atteinte est, en l'occurrence, illégale pour les raisons qu'elles détaillent.

D. Réponse des requérantes à la mesure d'instruction de l'auditeur-rapporteur

En réponse à une mesure d'instruction diligentée par l'auditeur-rapporteur, les requérantes ajoutent, quant aux première et troisième branches, qu'il suit de l'arrêt du Conseil d'État n° 260.925 du 4 octobre 2024 que, dans la présente affaire, il doit être jugé que le Gouvernement a bien dépassé l'habilitation reçue du législateur, que seul le législateur peut porter atteinte à la liberté contractuelle consacrée à l'article 6 de la loi du 20 juillet 2001 et que, dès lors que le système des titres-services est une subvention à la consommation, les deux conditions relatives à l'obtention d'un accord des organes de concertation ou, à défaut, de la délégation syndicale et l'affectation des frais facturés par l'entreprise agréée n'ont pas de raison d'être et portent une atteinte injustifiée à la liberté d'entreprendre de ces dernières.

E. Réponse de la partie adverse à la mesure d'instruction de l'auditeur-rapporteur

La partie adverse explique que, contrairement à la réglementation applicable en Région wallonne, l'arrêté attaqué ne prévoit pas d'interdiction de facturer des frais supplémentaires, mais un encadrement de ces frais qui est prévu par l'article 5 de la loi du 20 juillet 2001, tel que modifié par l'ordonnance du 13 octobre 2023.

F. Derniers mémoires de la partie adverse

La partie adverse conteste les conclusions du rapport de l'auditeur-rapporteur qui est d'avis d'annuler l'article 17 de l'arrêté attaqué, dans son ensemble. Elle explique que les requérantes dirigent leurs griefs uniquement contre les 4^e, 5^e et 6^e tirets du paragraphe 1^{er} de cette disposition, qui énoncent les conditions de plafond de 30 cents par titre-service remis, de l'accord au sein des organes de concertation et, à défaut, de la délégation syndicale et de l'affectation de ces frais au bénéfice des aide-ménagères. Elle estime que les sept conditions visées à ce paragraphe ne constituent pas un « tout indissociable » et que l'ensemble reste cohérent sans les trois conditions précitées. Elle ajoute que les paragraphes 2 et 4 de l'article 17 gardent « tout leur sens » dans l'hypothèse d'une annulation partielle, mais que le paragraphe 3 doit être annulé, car il renvoie à la condition visée au 5^e tiret du paragraphe 1^{er}.

G. Dernier mémoire des requérantes

Les requérantes se réfèrent à leurs précédents écrits de procédure.

X. 2. Appréciation du Conseil d'État – première et troisième branches réunies

L'article 17 de l'arrêté attaqué insère un article 9/6 dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001, qui prévoit ce qui suit :

- « § 1^{er}. L'entreprise agréée ne peut facturer des frais supplémentaires à ses utilisateurs que pour autant que les conditions suivantes soient respectées :
- ils ne peuvent être payés au moyen de titres-services ;
 - ils ne sont exigés à l'utilisateur que moyennant son accord, via la convention conclue entre celui-ci et l'entreprise agréée ou via un avenant à cette convention ;
 - ils ne peuvent être que des remboursements de frais réels et raisonnables explicités de manière claire par l'entreprise ;
 - ils ne peuvent pas dépasser le montant de 30 cents par titre-service remis ;
 - ils doivent faire l'objet d'un accord sur leur montant et leur utilisation au sein des organes de concertation interne de l'entreprise et à défaut, par la délégation syndicale ;
 - ils doivent bénéficier majoritairement aux aide-ménagères en soutien aux frais encourus notamment pour la mobilité, la formation et le bien-être au travail.
 - ils sont répertoriés dans un tableau, justifiant les montants demandés et leur utilisation et transmis à l'utilisateur au minimum tous les six mois.
- § 2. Le tableau reprenant la nature, l'utilisation et le montant de l'ensemble des frais exigés est transmis à l'administration au plus tard le 31 mars de l'année qui suit leur demande de paiement.
- § 3. L'accord sur le montant et l'utilisation des frais est notifié à la Commission.
- § 4. Les bénéficiaires de quotas spéciaux sont exemptés de ces frais supplémentaires à condition d'en faire la demande et de fournir la preuve de ce bénéfice à l'entreprise agréée ».

Dans sa version applicable au moment de l'adoption de l'arrêté attaqué, l'article 5 de la loi du 20 juillet 2001, tel que remplacé par l'article 8 de l'ordonnance du 13 octobre 2023, dispose comme suit :

- « Les frais administratifs complémentaires et les frais de déplacement facturés par les entreprises agréées aux utilisateurs ne peuvent avoir un caractère déraisonnable. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut encadrer les frais administratifs complémentaires ou de déplacement que les entreprises agréées facturent aux utilisateurs en plus du coût du titre-service dans le cadre des services délivrés en vertu de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution ».

L'article 10^{ter}, § 7, 4°, de la loi du 20 juillet 2001, tel que modifié par l'article 11 de l'ordonnance du 13 octobre 2023, punit d'une amende administrative de 100 euros « multipliée par le nombre d'utilisateurs à qui de tels frais ont été facturés sans pouvoir excéder le maximum de l'amende multipliée par cent » l'entreprise agréée qui « a facturé, de manière déraisonnable, des frais administratifs

complémentaires ou des frais de déplacement en violation de l'article 5 de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution ». Les requérantes exposent que l'amende imposée pourrait ainsi atteindre un montant de 80.000 euros (10.000 euros multipliés par les décimes additionnels) si les conditions visées à l'article 9/6 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 ne sont pas respectées.

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 13 octobre 2023 précisent ce qui suit :

« En vue d'éviter des frais administratifs ou de déplacement abusifs, le Gouvernement peut encadrer ces frais en vue de protéger l'utilisateur dans un système subsidié. Le non-respect de cet encadrement pourra être sanctionné, le cas échéant, par une amende administrative » (Projet d'ordonnance modifiant la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Parl. Brux., 2022-2023, A-736/1 p.12).

Comme il a déjà été exposé, le système des titres-services est une subvention à la consommation, établie au profit des consommateurs, qui contribue à la réalisation de plusieurs objectifs (accroissement du taux d'emploi, lutte contre le travail illégal, satisfaction de besoins non rencontrés, soutien à la croissance économique par la création de nouvelles activités).

Lorsqu'il adopte l'article 8 de l'ordonnance du 13 octobre 2023 pour remplacer l'article 5 de la loi du 20 juillet 2001, le législateur bruxellois n'entend pas compromettre le système des titres-services en menaçant la viabilité économique des entreprises agréées. L'habilitation légale prévue par cette disposition a pour seul objet d'interdire la facturation aux utilisateurs de frais qui ont un caractère déraisonnable. Une interprétation extensive de cette habilitation ne peut être privilégiée. Il ne s'agit pas de permettre au Gouvernement d'empêcher les entreprises de titres-services de facturer les frais administratifs complémentaires ou de déplacement auxquels elles sont réellement exposées et qui sont raisonnables, en imposant le respect de n'importe quelle condition qui se rapporterait à l'encadrement de ces frais.

Par ailleurs, toute entreprise, y compris les entreprises agréées et subventionnées par les pouvoirs publics, peut invoquer la liberté d'entreprendre, consacrée en droit belge par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique et par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, les entreprises concernées ne pourraient décider de sortir du système organisé par la loi du 20 juillet 2001 et de son arrêté d'exécution pour prester des services de proximité. En effet, l'article 10^{ter}, § 2, 4^o, de la loi précitée, dans sa version applicable dans la région

bilingue de Bruxelles-Capitale, sanctionne pénalement « l’employeur, son préposé ou son mandataire qui, en contravention avec la loi, [...] fournit des travaux ou des services de proximité sans être agréé à cette fin ».

La Cour constitutionnelle l’a déjà rappelé à plusieurs reprises (voir not. CC, n° 91/2025 du 19 juin 2025, B.36.3, (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.091)) :

« La liberté d’entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l’activité économique des personnes et des entreprises. Celui-ci n’interviendrait de manière déraisonnable que s’il limitait la liberté d’entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi.

La liberté d’entreprise “doit être prise en considération par rapport à sa fonction dans la société”. Elle peut dès lors “être soumise à un large éventail d’interventions de la puissance publique susceptibles d’établir, dans l’intérêt général, des limitations à l’exercice de l’activité économique” (CJUE, grande chambre, 22 janvier 2013, C-283/11, Sky Österreich GmbH, ECLI:EU:C:2013:28, points 45 et 46; grande chambre, 21 décembre 2016, C-201/15, AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972, points 85 et 86) ».

Par ailleurs, la liberté d’entreprendre n’étant pas un droit fondamental auquel la Constitution a expressément réservé au législateur la fixation des limites pouvant y être apportées, celles-ci peuvent être prévues par le pouvoir exécutif à la suite de délégations accordées par le législateur pour autant que ces dernières portent sur l’exécution de mesures dont le législateur a déterminé l’objet. De plus, les autorités publiques doivent agir avec prudence dans le cadre de la marge d’appréciation dont elles disposent si leur action constitue une mesure restrictive de cette liberté : des limitations peuvent y être apportées pour autant qu’elles poursuivent un objectif légitime et qu’elles soient proportionnées par rapport à cet objectif.

Les requérantes reprochent tout d’abord à l’auteur de l’arrêté attaqué d’avoir fusionné les frais administratifs complémentaires et les frais de déplacement, visés à l’article 5 de la loi du 20 juillet 2001, pour leur appliquer un régime uniforme d’encadrement. Contrairement à ce qu’elles soutiennent, ce choix, même s’il n’est pas expliqué par la partie adverse, n’apparaît pas, en tant que tel, contraire à l’habilitation législative prévue par l’alinéa 2 de la disposition précitée.

Les requérantes dirigent, en particulier, leurs griefs à l’encontre des trois conditions qui sont visées aux 4^e, 5^e et 6^e tirets du paragraphe 1^{er} de l’article 9/6 de l’arrêté royal du 12 décembre 2001, à savoir :

- l’interdiction pour les frais supplémentaires de dépasser le montant de 30 cents par titre-service remis (4^e taret) ;

- l'obligation pour ces frais de faire l'objet d'un accord sur leur montant et leur utilisation au sein des organes de concertation interne de l'entreprise et à défaut, par la délégation syndicale (5^e tiret) ;
- la condition que ces frais doivent bénéficier majoritairement aux aide-ménagères en soutien aux frais encourus notamment pour la mobilité, la formation et le bien-être au travail (6^e tiret).

Elles soutiennent que ces trois conditions excèdent l'habilitation législative prévue par l'article 5, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2020 et violent la liberté d'entreprendre des entreprises concernées. La partie adverse ne conteste pas l'atteinte portée à cette liberté, mais elle considère que les restrictions imposées sont régulières et respectent l'habilitation précitée.

Les deux dernières conditions (visées aux 5^e et 6^e tirets) sont sans rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur d'éviter la facturation de frais abusifs aux utilisateurs de titres-services. La partie adverse n'explique pas – et le Conseil d'État n'aperçoit pas – en quoi ces deux conditions contribueraient à la réalisation de cet objectif. Inversement, comme l'exposent longuement les requérantes, ces conditions pourraient compromettre le système des titres-services, en empêchant les entreprises agréées d'obtenir, moyennant l'accord des utilisateurs, le remboursement de frais complémentaires réels et raisonnables qui sont nécessaires à leur survie économique. Ces deux conditions excèdent l'habilitation visée à l'alinéa 2 de l'article 5 de la loi du 20 juillet 2001. Par ailleurs, dès lors qu'elles ne portent pas sur l'exécution de mesures dont le législateur a déterminé l'objet, ces deux conditions ne sont pas adoptées en vertu d'une norme de valeur législative et portent donc une atteinte illégale à la liberté d'entreprendre des entreprises concernées.

Quant à la première condition litigieuse (visée au 4^e tiret) qui plafonne, sans distinction du type d'activité couverte ou de la nature des frais en cause, les « frais supplémentaires » à un montant non indexé de 30 cents par titre-service remis, elle n'est nulle part justifiée par la partie adverse. Les explications contenues dans les écrits de procédure, comme le contenu du dossier administratif, ne donnent aucune indication à cet égard. Elles ne permettent notamment pas de déterminer sur la base de quels paramètres l'auteur de l'arrêté attaqué s'est fondé pour retenir ce montant forfaitaire. Celui-ci n'est étayé par aucun élément financier objectif permettant de vérifier que la mesure repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, de sorte que le principe de motivation matérielle est violé. La proportionnalité de l'atteinte à

la liberté d'entreprendre n'est pas établie.

Le caractère proportionné du montant retenu par la partie adverse ne s'impose, par ailleurs, pas avec évidence. En effet, suivant les montants déterminés à la suite de l'adoption de l'arrêté du Gouvernement du 17 novembre 2022 de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, la valeur totale d'un titre-service, à savoir tant la « part utilisateur » que la « part intervention publique » s'élevait, au moment de l'adoption de l'arrêté attaqué, à 27,26 euros. Le montant maximum pouvant être facturé au titre de frais supplémentaires représentait donc 1,1 % de la valeur totale d'un titre-service. Comme il a déjà été exposé, le législateur de 2023 a uniquement habilité le Gouvernement à « encadrer » ces frais pour éviter les abus. Il n'a pas entendu interdire ces frais ou même les limiter fortement ; il a, au contraire, considéré – implicitement, mais certainement – qu'ils pouvaient se justifier dès lors qu'ils n'ont pas un caractère déraisonnable.

Dans la mesure précitée et sans qu'il soit besoin d'examiner la compétence matérielle de l'autorité régionale à adopter les trois conditions critiquées, les quatrièmes moyens sont fondés, en leurs première et troisième branches.

Il n'est pas nécessaire de procéder à l'examen des deuxième et quatrième branches des quatrièmes moyens.

Sur l'étendue de l'annulation

Si l'objet des deux recours vise l'article 17 de l'arrêté attaqué, les critiques contenues dans les quatrièmes moyens concernent uniquement les trois conditions, visées aux 4^e, 5^e et 6^e tirets du paragraphe 1^{er} de l'article 9/6 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 qu'insère l'article 17 précité. Comme le relève la partie adverse, une annulation limitée à ces trois conditions n'affecte pas la portée de la partie de l'article 9/6 qui lui survit, sauf le paragraphe 3 de cette disposition, qui perd tout son sens dès lors que « l'accord [...] au sein des organes de concertation interne de l'entreprise et à défaut, par la délégation syndicale » n'est plus requis. L'annulation des trois conditions précitées et du paragraphe 3 n'affecte pas non plus la portée des autres dispositions de l'arrêté attaqué.

Il y a lieu d'annuler l'article 17 de l'arrêté attaqué en ce qu'il insère :

- les mots « - ils ne peuvent pas dépasser le montant de 30 cents par titre-service remis ; - ils doivent faire l'objet d'un accord sur leur montant et leur utilisation au sein des organes de concertation interne de l'entreprise et à défaut, par la délégation syndicale ; - ils doivent bénéficier majoritairement aux aide-ménagères en soutien aux frais encourus notamment pour la mobilité, la formation et le bien-être au travail » des 4^e, 5^e et 6^e tirets de l'article 9/6, § 1^{er}, dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services ;
- le paragraphe 3 de l'article 9/6 dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services.

XI. Cinquièmes moyens

XI.1. Thèses des parties

A. Requêtes

Dans les deux requêtes, les requérantes soulèvent des cinquièmes moyens pris « de la violation de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 20 juillet 2001 – tel que modifié par l'article 9 de l'ordonnance du 13 octobre 2023 –, de la violation des articles 36 et 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (ci-après "LSIB") et 69 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après "LSRI"), de la violation du principe général de motivation matérielle, et de l'excès de pouvoir ».

L'énoncé de ce moyen est aussi le résumé de celui-ci et se présente comme suit :

« En ce que l'article 9/5, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 – tel qu'inséré par l'article 16 de l'arrêté royal du 22 février 2024 – prévoit que "Le Ministre est habilité à ajouter des éléments supplémentaires à la liste instaurée à l'alinéa 1^{er} sans pour autant supprimer des éléments figurant à l'origine dans la liste précitée" ;

Alors que l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 20 juillet 2001 – tel que modifié par l'article 9 de l'ordonnance du 13 octobre 2023 – habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (et non le Ministre chargé de l'Emploi) à déterminer les dispositions minimales qui doivent figurer dans une convention de prestation de travail dans le cadre de l'activité d'aide à domicile de nature ménagère lorsque celle-ci est réalisée au lieu de résidence de l'utilisateur ;

Que la compétence subdéléguée au Ministre ne concerne pas des éléments accessoires, secondaires ou encore des mesures d'exécution, d'importance minimes, fixés par le Gouvernement ».

B. Mémoires en réponse

La partie adverse n'a pas établi de résumé de ses arguments, conformément à ce que prévoit l'article 6, § 2, alinéa 2, du règlement général de procédure, ce malgré le rappel que lui a adressé l'auditeur chargé de l'instruction des deux affaires.

En substance, elle affirme que l'habilitation donnée au Ministre pour ajouter des éléments à la liste est régulière, car elle porte sur des questions secondaires.

C. Mémoires en réplique

Les requérantes ne proposent aucun résumé des arguments présents dans leurs mémoires en réplique.

En substance, elles exposent que la subdélégation accordée au Ministre n'est pas d'ordre secondaire, puisqu'elle porte sur des éléments de même importance que ceux confiés au Gouvernement. Elles ajoutent qu'aucune base légale n'autorise cette subdélégation.

D. Réponse des requérantes à la mesure d'instruction de l'auditeur-rapporteur

En réponse à une mesure d'instruction diligentée par l'auditeur-rapporteur, les requérantes ajoutent qu'il ressort de l'arrêt du Conseil d'État n° 260.925 du 4 octobre 2024 que le Ministre ne peut s'immiscer dans la relation contractuelle entre l'entreprise de titres-services et le consommateur et que les habilitations législatives sur lesquelles le Gouvernement prétend s'appuyer doivent s'interpréter de manière particulièrement stricte.

E. Réponse de la partie adverse à la mesure d'instruction de l'auditeur-rapporteur

La partie adverse ne revient plus sur ce moyen dans son courrier du 14 mars 2025.

F. Derniers mémoires de la partie adverse

La partie adverse ne revient plus sur ce moyen dans ses derniers mémoires.

G. Derniers mémoires des requérantes

Les requérantes se réfèrent à leurs précédents écrits de procédure.

XI.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 16 de l'arrêté attaqué insère un article 9/5 dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001, qui prévoit ce qui suit :

- « La convention de prestations de travail conclue entre l'entreprise agréée et l'utilisateur contient, au minimum, les éléments suivants :
- les données d'identification de l'entreprise agréée (nom, numéro d'agrément, numéro BCE) ;
 - les données d'identification de l'utilisateur (nom, numéro de registre national) ;
 - l'objet de la convention ;
 - le nombre d'heures de prestations envisagées et les modalités de changement du régime horaire convenu ;
 - la mention du lieu d'exécution des prestations ;
 - le consentement de l'utilisateur à une visite préalable obligatoire du domicile pour l'organisation du travail avant toute prestation ;
 - les modalités d'exécution et d'annulation de la prestation prévue et la facturation qui en découle ;
 - l'encadrement des frais supplémentaires éventuels ;
 - le rappel des activités autorisées et interdites ;
 - les modalités prévues par l'entreprise agréée en cas de dommages causés aux biens ou aux personnes dans le cadre de l'exécution de la convention ;
 - la mention de l'interdiction de comportement de harcèlement et/ou discriminatoire ;
 - la mention de l'interdiction de prestations auprès de parents jusqu'au deuxième degré inclus ;
 - la mention de l'interdiction de représentation par le travailleur ou l'entreprise agréée ;
 - selon les tâches demandées, les caractéristiques obligatoires du matériel ou des produits mis à disposition par l'utilisateur ;
 - le volume de travail demandé ;
 - les dispositions concernant les absences et les périodes de congé du client et de l'aide-ménagère ;
 - les dispositions concernant les absences et les périodes de congé du client et de l'aide-ménagère ;
 - une information concernant les équipements de protection individuelle mis à disposition de l'aide-ménagère par l'employeur.

Le Ministre est habilité à ajouter des éléments supplémentaires à la liste instaurée à l'alinéa 1^{er} sans pour autant supprimer des éléments figurant à l'origine dans la liste précitée ».

Les requérantes dirigent leurs critiques contre le deuxième alinéa de cette disposition. Comme le relèvent les requérantes, il s'agit d'une subdélégation accordée au ministre, puisque le législateur bruxellois habilite le seul gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à déterminer les dispositions minimales qui doivent

figurer dans la convention de prestations de travail conclue entre l'entreprise agréée et l'utilisateur.

Ainsi, l'article 6 de la loi du 20 juillet 2001, tel que remplacé par l'article 9 de l'ordonnance du 13 octobre 2023, prévoit ce qui suit :

- « § 1^{er}. L'entreprise agréée et l'utilisateur concluent une convention de prestations de travail dans le cadre de l'activité d'aide à domicile de nature ménagère lorsque celle-ci est réalisée au lieu de résidence de l'utilisateur.
Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale détermine les dispositions minimales qui doivent figurer dans la convention mentionnée à l'alinéa 1^{er}.
Ces dispositions minimales concerneront au minimum les thèmes suivants :
- les caractéristiques obligatoires du matériel ou des produits mis à disposition par l'utilisateur ;
 - le rappel de l'interdiction de comportement de harcèlement et/ou discriminatoire ;
 - le rappel des tâches autorisées et interdites ;
 - les modalités d'exécution et d'annulation de la prestation prévue et la facturation qui en découle ;
 - le consentement de l'utilisateur à une visite préalable du domicile pour l'organisation du travail ;
 - les modalités prévues par l'entreprise agréée en cas de dommages causés aux biens ou aux personnes dans le cadre de l'exécution de la convention.
- [...]
§ 2. [...]
§ 3. L'entreprise agréée soumet la convention visée au paragraphe 1^{er} à la signature de tout nouvel utilisateur avant la première prestation de travail.
Aucune prestation de travail ne peut avoir lieu tant que l'entreprise agréée ne dispose pas de la convention signée avec l'utilisateur.
L'original de la convention est conservé au siège d'exploitation de l'entreprise agréée pour être produit en cas de contrôle.
§ 4. [...]
§ 5. En cas de violation de la présente disposition, l'entreprise agréée peut se voir retirer son agrément, et ce après avis de la commission consultative des agréments ».

Le législateur a donc instauré une condition de maintien d'agrément relative à la conclusion préalable de conventions de prestation de travail devant contenir une série de dispositions devant être déterminées par le gouvernement, dans le respect minimal des thèmes fixés par le législateur.

L'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises établit que « sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque gouvernement délibère collégialement, selon la procédure du consensus suivie en conseil des ministres, de toutes les affaires de sa compétence ». Il est admis que le gouvernement peut consentir à ses membres une délégation de la compétence de prendre des décisions par voie individuelle, ainsi qu'un pouvoir réglementaire, mais, dans ce dernier cas, seulement

pour des questions d'importance secondaire ou accessoire, qui ne peuvent porter que sur des mesures d'exécution ou de détail.

Les subdélégations de pouvoir sont admises dans des conditions plus strictes : elles doivent être prévues par un texte, définies dans des termes précis et ne porter que sur des points de menus détails.

Dans la mesure où la délégation et la subdélégation dérogent au principe de l'indisponibilité des compétences, ces conditions sont d'interprétation stricte.

La subdélégation litigieuse habilite le « ministre » (non autrement déterminé) « à ajouter des éléments supplémentaires à la liste instaurée à l'alinéa 1^{er} sans pour autant supprimer des éléments figurant à l'origine dans la liste [...] ». Le ministre se voit confier un pouvoir réglementaire, puisqu'il implique la formulation de règles de droit de portée générale visant une situation juridique abstraite et impersonnelle trouvant à s'appliquer dans un nombre indéterminé de cas.

La partie adverse ne conteste pas ce point. Elle fait seulement valoir que « vu que le ministre ne peut rien retirer de la liste, mais uniquement ajouter des éléments à la liste et que la liste est déjà très complète, les éléments que le ministre pourrait ajouter sont nécessairement d'ordre secondaire ».

Un tel raisonnement ne peut être suivi. En effet, dès lors qu'un élément peut être ajouté par le ministre, il ne peut être considéré comme d'importance secondaire ou accessoire puisqu'il revêt le même poids que les éléments initiaux de la liste déterminés par le Gouvernement. Ces éléments qui complètent les éléments de la liste ne consistent pas en des mesures d'exécution ou de détail.

En outre, la circonstance selon laquelle la partie adverse considérerait la liste en cause comme étant « déjà très complète » ne signifie pas pour autant que les éléments que le ministre pourrait y ajouter seraient « nécessairement d'ordre secondaire ». Une telle position ne trouve aucun fondement dans la disposition critiquée qui n'encadre pas le pouvoir d'appréciation du ministre pour déterminer les éléments à ajouter à la convention de prestations de travail conclue entre l'entreprise agréée et l'utilisateur.

Les cinquièmes moyens sont fondés.

Sur l'étendue de l'annulation

Si l'objet des deux recours vise l'article 16 de l'arrêté attaqué, les critiques contenues dans les cinquièmes moyens concernent exclusivement l'alinéa 2 de l'article 9/5 qu'insère l'article 16 précité. Une annulation limitée à cet alinéa n'affecte pas la portée du reste de la disposition précitée ni les autres dispositions de l'arrêté attaqué.

Il y a lieu d'annuler l'article 16 de l'arrêté attaqué en ce qu'il insère l'alinéa 2 de l'article 9/5 dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services.

XII. Indemnité de procédure et autres dépens

Les requérantes sollicitent dans chaque affaire une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leurs demandes.

XIII. Dépersonnalisation

Dans leurs requêtes en intervention, les 3^e et 4^e parties requérantes en intervention sollicitent la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

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 ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

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

Article 1^{er}.

Les affaires G./A. 241.917/VI.22.894 et G./A. 241.919/VI-22.886 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes en intervention introduites par La Fédération Générale du Travail de Belgique, La Confédération des Syndicats Chrétiens, XXXX et XXXX sont rejetées.

Article 3.

Les dispositions suivantes de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2024 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services sont annulées :

- l'article 3 ;
- l'article 8 en ce qu'il insère un point 24° dans l'article 2^{quater}, § 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services ;
- l'article 12 en ce qu'il insère les mots « la transmission des documents relatifs au bien-être, en ce compris le pourcentage des aide-ménagères ayant passé une visite médicale annuelle, l'analyse des risques » et les mots « après avoir obtenu l'approbation des organes de concertation interne de l'entreprise et à défaut, par la délégation syndicale » de l'article 9/1, § 4, dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services ;
- l'article 16 en ce qu'il insère l'alinéa 2 de l'article 9/5 dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services ;
- l'article 17 en ce qu'il insère :
 - les mots « - ils ne peuvent pas dépasser le montant de 30 cents par titre-service remis ; - ils doivent faire l'objet d'un accord sur leur montant

et leur utilisation au sein des organes de concertation interne de l'entreprise et à défaut, par la délégation syndicale ; - ils doivent bénéficier majoritairement aux aide-ménagères en soutien aux frais encourus notamment pour la mobilité, la formation et le bien-être au travail » des 4^e, 5^e et 6^e tirets de l'article 9/6, § 1^{er}, dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services ;

- le paragraphe 3 de l'article 9/6 dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services.

Les deux recours sont rejetés pour le surplus.

Article 4.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité des troisième et quatrième parties requérantes en intervention ne sera pas mentionnée.

Article 5.

Le présent arrêt sera publié au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté partiellement annulé.

Article 6.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 2200 euros, les contributions de 48 euros et les indemnités de procédure de 1540 euros accordées aux parties requérantes.

Les parties intervenantes supportent chacune les droits de 300 euros liés à leur intervention dans chacune des affaires.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 mai 2026, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,	président de chambre,
	absent à la signature, légitimement empêché,
Florence Piret,	conseillère d'État,
Xavier Close,	conseiller d'État,
Nathalie Roba,	greffière.

Monsieur David De Roy, précité, a participé aux débats et au délibéré mais se trouve dans l'impossibilité de signer le présent arrêt. Il est donc fait application de l'article 55, alinéa 2, du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État du 18 février 2020 tel qu'approuvé par l'arrêté royal du 7 juillet 2020.

La Greffière,	Le conseiller d'État,	La Présidente f.f.,
---------------	-----------------------	---------------------

Nathalie Roba	Xavier Close	Florence Piret
---------------	--------------	----------------