

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.676 du 13 mai 2026

A. 241.828/VI-22.893

En cause :

1. **l'association sans but lucratif FEDERGON,**
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<sup>es</sup> 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<sup>es</sup> Marc UYTENDAELE et  
Anne FEYT, avocats,  
rue de la Source 68  
1060 Bruxelles.

A. 241.858/VI-22.884

En cause :

**la société à responsabilité limitée IL & C.,**  
**– TITRES-SERVICES – AGENCE D'EVERE,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> 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<sup>es</sup> Marc UYTENDAELE et  
Anne FEYT, avocats,  
rue de la Source 68  
1060 Bruxelles.

---

### *I. Objet des requêtes*

Par une requête introduite le 2 mai 2024, les parties requérantes dans l'affaire G./A. 241.828/VI-22.893 demandent l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2024 modifiant l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services ».

Par une requête introduite le 3 mai 2024, la partie requérante dans l'affaire G./A. 241.858/VI-22.884 demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2024 modifiant l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services ».

### *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.

Des dossiers administratifs ont été déposés dans les deux affaires.

Les mémoires en réponse et en réplique 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<sup>me</sup> Florence Piret, conseillère d'État, a exposé son rapport dans les deux affaires.

M<sup>e</sup> Matthieu De Mûelenaere, avocat, comparaisant pour les parties requérantes dans les deux affaires, et M<sup>e</sup> Anne Feyt, avocate, comparaisant pour la partie adverse dans les deux affaires, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, auditeur, a été entendu en son avis conforme 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. La première requérante dans l'affaire G./A. 241.828/VI-22.893 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<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup> 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 ».

Les autres requérantes dans l'affaire G./A. 241.828/VI-22.893 et la requérante dans l'affaire G./A. 241.858/VI-22.884 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 »).

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

3. Avec la sixième réforme de l’État, la matière est, pour sa plus grande partie, régionalisée.

L’article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 prévoit depuis le 1<sup>er</sup> 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 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<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 12<sup>o</sup>), 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 12 décembre 2001 concernant les titres-services', qui fait l'objet de deux recours en annulation (G./A. 241.917/VI-22.894 et G./A. 241.919/VI-22.886).
- l'arrêté du 22 février 2024 'modifiant l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation 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<sup>er</sup>,

alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 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. L'arrêté attaqué contient les dispositions suivantes :

« Article 1<sup>er</sup>. Dans l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services, les modifications suivantes sont apportées :

1<sup>o</sup> l'alinéa 1<sup>er</sup> est complété par le 4<sup>o</sup> rédigé comme suit :

“ 4<sup>o</sup> tutorat ou coaching”.

2<sup>o</sup> le paragraphe 2 est complété par deux alinéas rédigés comme suit :

“ Le tutorat est une activité permettant à un travailleur titres-services de plus de 50 ans, disposant d'une expérience pertinente d'au moins trois années en tant que travailleur visé à l'article 3 de la loi du 20 juillet 2001, appelé tuteur, d'accompagner un autre travailleur titres-services de la même entreprise agréée, appelé 'tutoré', dans l'exécution de ses tâches ou dans l'encadrement de celles-ci.

Dans le cadre du tutorat, le tuteur réalise les tâches suivantes :

- des formations sur le terrain, en ce compris l'accompagnement des nouvelles aide-ménagères ;
- des entretiens, individuels au sens de l'article 2, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, h, de la loi, permettant de relayer à l'employeur les éventuels problèmes liés aux conditions de travail de l'aide-ménagère sur le lieu de travail, notamment en matière de charge de travail ou d'équipement et produits mis à disposition, à l'exception de l'accompagnement qui a un lien avec des sujets qui doivent normalement être abordés lors de son accueil par l'employeur ;
- des visites des lieux de prestations.

Le salaire horaire du tuteur est fixé à 20 euros brut de l'heure en ce compris les cotisations de sécurité sociale”.

Art. 2. L'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, du même arrêté est complété par un 4<sup>o</sup> rédigé comme suit :

“ En ce qui concerne le tutorat visé à l'article 2, § 2 :

- le coût salarial du tuteur de plus de 50 ans est fixé forfaitairement à 50 euros par heure.
- le coût salarial du tutoré pendant la formation, en ce compris les cotisations de sécurité sociale, est fixé forfaitairement à 15,50 euros par heure.
- pour les visites des lieux de prestations, le remboursement du coût salarial est fixé forfaitairement à une heure pour les tuteurs et tutorés ;
- pour les entretiens individuels, le remboursement du coût salarial est fixé forfaitairement à une heure pour les tutorés et à une demi-heure pour les

tuteurs”.

Art. 3. L’article 5, du même arrêté, est complété par le paragraphe 6 rédigé comme suit :

“ § 6. Le retrait de l’agrément de l’entreprise visée à l’article 2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 6°, de la loi entraîne automatiquement le retrait de l’approbation des formations visées à l’article 2, § 2”.

Art. 4. À l’article 6, du même arrêté, les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, est complété par un 4° rédigé comme suit :

“ 4° pour un tutorat : une déclaration comprenant le type d’activités, la date, l’heure de début et de fin, le nom, le prénom, le numéro de registre national et la signature du tutoré, le nom, le prénom, le numéro de registre national et la signature du tuteur ainsi que l’avenant au contrat de travail du tuteur”.

2° il est inséré un paragraphe 2/1, rédigé comme suit :

“ § 2/1. La demande visée au § 1<sup>er</sup>, alinéa 4° doit être introduite au plus tard le dernier jour du trimestre qui suit le trimestre au cours duquel l’activité est réalisée. L’entreprise agréée conserve au siège social les originaux des documents mentionnés au § 1<sup>er</sup>, alinéa 4° durant une période de 5 ans à compter de la date d’introduction de sa demande.”.

Art. 5. L’article 6<sup>quater</sup>, du même arrêté est remplacé par ce qui suit :

“ § 1<sup>er</sup>. L’entreprise agréée peut obtenir un remboursement des frais liés au parcours de formation prévu à l’article 2, § 2, m. de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d’emplois de proximité pour tout nouveau travailleur qui entre en fonction dans le secteur des titres-services.

§ 2. Seules les formations agréées, au sens du présent arrêté et selon les modalités déterminées pour chacune d’entre elles, entrent en ligne de compte pour le remboursement des frais liés au parcours de formation.”.

Art. 6. Le présent arrêté entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Art. 7. Le ministre qui a l’Emploi dans ses attributions est chargé de l’exécution du présent arrêté ».

#### *IV. Jonction des causes*

Les deux recours en annulation, enrôlés sous les numéros de rôles G./A. 241.828/VI-22.893 et G./A. 241.858/VI-22.884 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. Premiers moyens

### V.1. Thèses des parties

#### A. Les requêtes

Dans les deux requêtes, les requérantes soulèvent des premiers moyens pris « de la violation de l'article 160 de la Constitution, des articles 3, 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, et 84 § 4, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après "LCCE"), de la violation du principe de motivation matérielle des actes administratifs, de l'erreur ou l'incohérence dans les motifs, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité 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 la section de législation du Conseil d'État n'a pas examiné l'avant-projet d'arrêté qui deviendra "l'AGRBC formation du 22 février 2024" ;

Que le préambule de cet AGRBC précise en effet qu'une demande d'avis dans un délai de trente jours aurait été adressée en date du 1<sup>er</sup> décembre 2023 à la section de législation du Conseil d'État et que la demande d'avis a été rayée du rôle en date du 22 décembre 2023, la section de législation ayant décidé de ne pas donner d'avis sur le fondement de l'article 84, § 5, LCCE ;

Alors que les projets d'arrêtés réglementaires doivent en principe être soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'État, en vertu de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ;

Que la consultation de la section de législation constitue une formalité qui, touchant à l'ordre public, revêt un caractère substantiel ; que toute irrégularité commise à cet égard peut être invoquée et doit même, au besoin, être soulevée d'office (C.E., n° 254.830 du 20 octobre 2022) ;

Qu'en l'occurrence, il ressort de la banque de données tenue par le Bureau de coordination du Conseil d'État ("*reflex Chrono*"), d'une part, que la demande d'avis a été introduite le 18 décembre 2023 et non le 1<sup>er</sup> décembre 2023 et, d'autre part, que la demande d'avis a été rayée du rôle, conformément à l'article 84, § 4, alinéa 2, LCCE et non, conformément à l'article 84, § 5, comme cela est mentionné à tort au préambule ;

Que l'article 84, § 4, alinéa 2, LCCE (dont il aurait en réalité été application) prévoit l'hypothèse dans laquelle une demande d'avis est sollicitée en étant assortie de l'un des délais visés au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la disposition et la section de législation du Conseil d'État n'a pas été en mesure de communiquer son avis "avant l'expiration" de ce délai raccourci, en telle sorte qu'elle est dessaisie de la demande et que celle-ci est rayée du rôle ;

Qu'au contraire de ce qu'indiqu[e] [...] le préambule de l'arrêté, une demande d'avis rayée en date du 22 décembre 2023 ne peut avoir été introduite le 1<sup>er</sup> décembre 2023 en étant assortie d'un délai de 30 jours ; qu'en effet, à la date du 22 décembre 2023, ce délai de 30 jours n'éta[it] pas encore expiré ; qu'en outre, le Gouvernement de la partie adverse a examiné l'avant-projet en 2<sup>ème</sup> lecture lors

de sa réunion du 14 décembre 2023 ;

Qu'il en résulte, ainsi que la 1<sup>ère</sup> chambre de la section de législation l'indique elle-même dans la publication qui fait part de cette radiation, que la demande d'avis a en réalité été introduite le 18 décembre 2023 par le ministre chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle ;

Que la seule disposition qui prévoit un délai de 5 jours dont le non-respect entraîne radiation de la demande est l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, LCCE ; qu'il faut donc constater que la partie adverse a demandé un avis à la section de législation en date du lundi 18 décembre 2023 en lui imposant un délai dérogatoire de 5 jours pour rendre son avis et qu'en date du vendredi 22 décembre 2023, constatant que ce délai ne pouvait être tenu, la section de législation a rayé la demande d'avis, sans donc remettre d'avis ;

Que l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, LCCE ne peut toutefois être appliqué que moyennant de strictes conditions ; qu'ainsi jugé qu'étant donné que "cette procédure abrégée de consultation déroge au droit commun, les circonstances et les conditions de son application doivent être interprétées de manière restrictive" (C.E., n° 215.144 du 14 septembre 2011) ;

Que cette disposition prévoit, d'une part, qu'un avis peut être demandé dans un délai de 5 jours ouvrables "en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande" ; qu'en l'espèce, on n'aperçoit pas quelle "urgence spécialement motivée" aurait pu justifier, le 18 décembre 2023, que l'avis doive être remis dans un délai de 5 jours, concernant un avant-projet d'un arrêté qui sera adopté le 22 février 2024, publié le 4 mars 2024 et qui entrera en vigueur le ... 1<sup>er</sup> janvier 2025 ;

Que cette disposition prévoit, d'autre part, que lorsque "l'urgence est invoquée pour un avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté" ; qu'en l'espèce, le préambule de l'arrêté attaqué ne contient aucunement cette motivation puisqu'il énonce à tort que la demande d'avis aurait été introduite le 1<sup>er</sup> décembre 2023 en étant assortie d'un délai de trente jours ;

Qu'en outre, l'article 84, § 4, alinéa 2, LCCE prévoit que lorsque la section de législation du Conseil d'État n'est pas en mesure de rendre un avis dans le délai demandé et que la demande d'avis est dès lors radiée pour ce motif, le préambule de l'arrêté doit faire mention de l'absence de communication de l'avis dans le délai ; qu'en l'espèce, il a déjà été indiqué que le préambule ne contenait pas cette mention, mais faisait mention à tort de ce que le Conseil d'État aurait décidé de ne pas donner d'avis, sur le fondement de l'article 84, § 5, LCCE ;

Que tout acte administratif, qu'il soit à portée individuelle ou réglementaire, doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en droit ; qu'aucun acte ne saurait reposer sur des motifs incorrects, incohérents ou inexacts ».

### *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.

En substance, elle fait valoir que le ministre compétent a demandé un avis unique pour les deux projets d'arrêtés 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001

concernant les titres-services’ et ‘modifiant l’arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services’, conformément à l’article 84, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d’État, dans un délai de trente jours, sans invoquer l’urgence. Elle relève que l’avis de radiation de la section de législation mentionne par erreur l’article 80, § 4, alinéa 2, au lieu de l’article 80, § 5, des lois coordonnées précitées. Elle en déduit que le ministre n’a pas demandé un avis en urgence et qu’il n’y a pas d’erreur dans le préambule de l’arrêté attaqué.

### *C. Mémoires en réplique*

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

En substance, elles font valoir que l’accomplissement de la formalité de la consultation de la section de législation doit être parfaitement transparent et qu’il subsiste, concernant l’introduction de la demande d’avis, une contradiction injustifiée entre la date du 1<sup>er</sup> décembre 2023 qui figure au préambule de l’arrêté attaqué et la date du 15 décembre 2023 invoquée par la partie adverse. Elles ajoutent que la thèse d’une simple « erreur matérielle » ne peut renverser la force probante d’une pièce justificative qui vise l’article 84, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d’État, et non l’article 84, § 5, de ces lois.

### *D. Réponse des requérantes à la mesure d’instruction de l’auditeur-rapporteur*

Les requérantes ne reviennent pas sur ce moyen dans leurs « mémoire[s] sur mesure d’instruction ».

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

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

### *F. Derniers mémoires de la partie adverse*

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

### *G. Derniers mémoires des requérantes*

Les requérantes se limitent à relever que, dans son rapport, l’auditeur « n’examine pas la question de savoir s’il suffit de constater qu’il s’agit d’une erreur

matérielle pour écarter un grief qui est d'ordre public » ou « si des conséquences particulières s'attachent au fait que cet avis a été dûment authentifié par [...] le greffier ».

## V.2. *Appréciation du Conseil d'État*

L'article 84, §5, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« La section de législation peut décider de ne pas donner d'avis sur une demande d'avis pendante relative à un projet d'arrêté et assortie d'un délai en application du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>. Par cette décision, qui est communiquée dès que possible au demandeur d'avis, la demande d'avis est immédiatement rayée du rôle. Il est fait mention de cette décision dans le préambule de l'arrêté ».

Cette disposition, introduite par la loi du 11 juillet 2023 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, consacre la procédure dite de « laissez-passer » qui constitue un « instrument de gestion ciblé » permettant à la section de législation du Conseil d'État de décider de ne pas rendre d'avis lorsque la charge de travail est trop importante. Elle permet aussi au demandeur d'avis ayant assorti sa demande d'un délai d'obtenir la radiation de celle-ci sans attendre l'expiration de ce délai (Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, Exposé des motifs, *Doc. Parl. Ch.*, 2022-2023, 55-3220/001, p. 1 et pp. 36-37).

L'article 84, § 4, alinéa 2, des mêmes lois prévoit ceci :

« Lorsque la demande d'avis porte sur un projet d'arrêté réglementaire et que la section de législation n'a pas communiqué d'avis dans les délais visés au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, ou dans un délai supplémentaire accordé par le demandeur d'avis avant l'expiration de ceux-ci, le Conseil d'État est dessaisi de la demande et celle-ci est rayée du rôle. Dans le préambule de l'arrêté, il est fait mention de l'absence de la communication de l'avis dans le délai ».

Comme l'indiquent les requérantes, cette disposition concerne une autre hypothèse où une demande d'avis peut être rayée du rôle : lorsque le demandeur d'avis a assorti sa demande d'un délai que la section de législation n'a pas pu respecter.

L'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des mêmes lois distingue trois délais dans lesquels un avis peut être réclamé à la section de législation :

- un délai de 60 jours, dans certains cas, prorogé à 75 jours ;
- un délai de 30 jours, dans certains cas, prorogé à 45 jours ;
- un délai de 5 jours ouvrables, dans certains cas, prorogé à 8 jours ouvrables, « en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande » et à condition que « la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule

de l'arrêté ».

Se fondant sur l'avis de radiation du 22 décembre 2023 – qui mentionne qu'il a été fait application de l'article 84, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État –, les requérantes soutiennent que le « seul délai prescrit [...] qui justifierait qu'une demande introduite le lundi 18 décembre 2023 soit radiée dès le vendredi 22 décembre 2023 sur le fondement de l'article 84, § 4, alinéa 2, LCCE, est le délai de cinq jours ouvrables prescrit à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, précité ». Elles en déduisent que le ministre a réclamé un avis dans un délai de cinq jours ouvrables et critiquent le recours à un tel délai, sans invoquer l'urgence ni justifier celle-ci.

Il ressort clairement de la pièce 2 du dossier administratif que le ministre a bien sollicité la remise d'un avis dans un délai de 30 jours, conformément à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ; aucune urgence spécialement motivée ne devait, dès lors, être invoquée.

L'affirmation des requérantes selon laquelle le ministre aurait demandé un avis dans le délai dérogatoire de cinq jours ouvrables, en application de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, des lois précitées, manque en fait. Il importe peu, à cet égard, que l'avis de radiation – même authentifié par le greffier – mentionne que la demande a été rayée du rôle sur le fondement de l'article 84, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le préambule de l'arrêté attaqué mentionne, du reste, que la demande d'avis a bien été rayée du rôle le 22 décembre 2023. Cette mention implique nécessairement l'absence de communication d'un avis dans le délai sollicité.

Par ailleurs, le fait que la version française du préambule indique erronément le 1<sup>er</sup> décembre 2023 comme date d'introduction de la demande d'avis n'a pas pu exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, privé les requérantes d'une garantie ou eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte, au sens de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Les requérantes n'ont pas intérêt à critiquer l'erreur matérielle qui s'est glissée dans la version française du préambule de l'arrêté attaqué.

Les premiers moyens ne peuvent être accueillis.

## *VI. Deuxièmes moyens*

### *VI.1. Thèses des parties*

#### *A. Requêtes*

Dans les deux requêtes, les requérantes soulèvent des deuxièmes moyens pris « 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<sup>er</sup>, VI, dernier alinéa, 12°, son article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 8°, et, le cas échéant, son article 10 ; de la violation du principe général de motivation matérielle ; de la violation de l'article 7<sup>ter</sup> et de l'article 9<sup>bis</sup> de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité ; du défaut de fondement juridique, de la violation du principe de proportionnalité et de l'excès de pouvoir ».

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

« En ce que l'article 1<sup>er</sup> de l'acte attaqué insère un alinéa dans l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services, pour y prévoit que "Le salaire horaire du tuteur est fixé à 20 euros brut de l'heure en ce compris les cotisations de sécurité sociale".

Alors que [...] deuxième branche, le fondement juridique de la disposition querellée est l'article 9<sup>bis</sup>, [§ 1<sup>er</sup>], alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001 invoquée au moyen qui habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à déterminer "les critères, les conditions et les règles concernant la demande et l'octroi de ce remboursement partiel" ;

Que la détermination de la rémunération d'un travailleur qui doit être payée par l'employeur est sans lien avec l'habilitation donnée au pouvoir exécutif - ou du moins l'excède manifestement - de "déterminer les critères, les conditions et les règles" qui concernent la demande et l'octroi du remboursement partiel des frais de formation des travailleurs auquel les entreprises agréées ont droit en vertu de l'article 9<sup>bis</sup>, [§ 1<sup>er</sup>], alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 20 juillet 2001 invoquée au moyen ».

#### *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.

Quant à la deuxième branche, elle estime que la disposition critiquée n'excède pas les limites de l'habilitation prévue par l'article 9<sup>bis</sup>, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la

loi du 20 juillet 2001. Elle fait valoir que la fixation du salaire horaire du tuteur intervient dans le cadre de la détermination des conditions devant être respectées par les entreprises de titres-services pour que la formation « tutorat ou *coaching* » entre en ligne de compte pour le remboursement des frais de formation.

### *C. Mémoires en réplique*

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

En substance, elles exposent, quant à la deuxième branche, que les délégations sont d'interprétation stricte et que déterminer la rémunération d'un travailleur revient à ériger en condition du remboursement partiel des frais de formation un élément qui ne concerne pas la demande ou l'octroi de ce remboursement.

### *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 deuxième branche, qu'il ressort de l'arrêt n° 260.295 du 4 octobre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.295) que, d'une part, la liberté contractuelle n'admet d'ingérence que par un acte de nature législative et que, d'autre part, l'habilitation prévue par l'article 9*bis*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001, ne peut être utilisée pour remettre en cause une autre disposition de la loi, en particulier son article 2, § 2, qui oblige les entreprises agréées pour les titres-services à respecter les conditions de salaire prévues dans les conventions collectives de travail qui leur sont applicables.

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

La partie adverse relève que la mesure constitue seulement une condition pour accéder au remboursement des frais de formation. Elle relève que l'entreprise agréée est donc libre d'augmenter ou non le salaire brut du tuteur et de demander ou pas le remboursement des frais de formation.

### *F. Derniers mémoires de la partie adverse*

La partie adverse ne propose aucun résumé des arguments de ses derniers mémoires.

En substance, elle soutient, à titre principal, que la rémunération de 20

euros brut de l'heure du tuteur est une rémunération minimale et non une rémunération forfaitaire. Elle maintient que cette condition ne méconnaît pas la liberté contractuelle des parties, celles-ci restant libres de prévoir la rémunération qu'elles souhaitent pour le tuteur et d'organiser ou non un tutorat.

À titre subsidiaire, elle demande que l'annulation porte sur l'ensemble de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté attaqué, le salaire horaire minimum du tuteur faisant, selon elle, partie intégrante de la définition du tutorat comme nouvelle « catégorie de formation » pouvant faire l'objet d'un remboursement de frais de formation. Elle ajoute que les articles 2 et 4 de l'arrêté attaqué devraient également être annulés, car ils forment un tout indissociable avec l'article 1<sup>er</sup>.

### *G. Derniers mémoires des requérantes*

Les requérantes contestent la thèse selon laquelle le montant de 20 euros constituerait une rémunération minimale, en relevant que le texte est clair et que ce montant a toujours été compris comme forfaitaire.

Elles prennent acte de la demande de la partie adverse de voir annuler l'ensemble du système de tutorat prévu par l'arrêté attaqué.

### *VI.2. Appréciation du Conseil d'État*

Les entreprises agréées sont tenues d'offrir annuellement seize heures de formation à chaque travailleur équivalent temps plein engagé dans le cadre d'un contrat de travail titres-services, ainsi qu'un parcours de formation obligatoire de neuf heures à ses nouveaux travailleurs. Il s'agit de conditions à l'obtention et au maintien de leur agrément (article 2, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, l) et m), de la loi du 20 juillet 2001).

L'article 9bis de la loi du 20 juillet 2001, inséré par l'article 258 de loi-programme I du 27 décembre 2006, puis modifié par l'article 10 de l'ordonnance du 13 juillet 2017 'modifiant la loi du 20 juillet 2001 [...]', prévoit la possibilité d'une intervention de l'administration pour le remboursement partiel des frais de formation encourus.

Dans les travaux préparatoires de la loi-programme I, précitée, il était précisé que cette disposition insérerait « dans la législation sur les titres-services, une nouvelle section consacrée au remboursement pouvant être obtenu par les entreprises agréées pour les efforts qu'elles consentent en matière de formation de leurs travailleurs engagés sous les liens d'un contrat de travail titres-services » (Projet de loi-programme (I) - Partie I, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., 2006-2007, 51-

2773/001, p. 159). L'article 9bis de la loi habilitait le Roi à déterminer les critères, les conditions et les règles concernant la demande et l'octroi du remboursement partiel des frais de formation.

L'article 9bis a ensuite été modifié par l'article 10 de l'ordonnance du 13 juillet 2017 'modifiant la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emploi de proximité'. Ces modifications étaient justifiées par le transfert de compétence opéré en la matière à la suite de la sixième réforme de l'État. Les travaux préparatoires de cette ordonnance renseignent notamment que « l'administration se charge de la gestion du Fonds de formation titres-services et dans ce cadre, du remboursement partiel des frais de formation sur demande des employeurs » et que le Gouvernement est habilité « à définir le type de formation qui entre en ligne de compte pour le remboursement partiel des frais de formation » (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., 2016-2017, A-517/1, p. 8).

Dans sa version applicable au moment de l'adoption de l'arrêté attaqué, l'article 9bis, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 20 juillet 2001 prévoit ce qui suit :

« L'entreprise agréée en Région de Bruxelles-Capitale peut obtenir, auprès de l'administration, le remboursement partiel des frais de formation des travailleurs occupés sous contrat de travail titres-services.  
Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale détermine les critères, les conditions et les règles concernant la demande et l'octroi de ce remboursement partiel. »

L'arrêté royal du 7 juin 2007 pourvoit à l'exécution de cette disposition. L'article 2, § 2, de cet arrêté, tel qu'en vigueur sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, identifie les catégories de formation qui peuvent entrer en ligne de compte pour le remboursement des frais de formation visés à l'article 9bis, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 20 juillet 2001. L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté attaqué ajoute à cette liste le « tutorat ou *coaching* ». Il apporte, à l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 7 juin 2007, les modifications suivantes :

« 1° l'alinéa 1<sup>er</sup> est complété par le 4° rédigé comme suit :

“ 4° tutorat ou *coaching*”.

2° le paragraphe 2 est complété par deux alinéas rédigés comme suit :

“ Le tutorat est une activité permettant à un travailleur titres-services de plus de 50 ans, disposant d'une expérience pertinente d'au moins trois années en tant que travailleur visé à l'article 3 de la loi du 20 juillet 2001, appelé tuteur, d'accompagner un autre travailleur titres-services de la même entreprise agréée, appelé 'tutoré', dans l'exécution de ses tâches ou dans l'encadrement de celles-ci”.

Dans le cadre du tutorat, le tuteur réalise les tâches suivantes :

- des formations sur le terrain, en ce compris l'accompagnement des nouvelles aide-ménagères ;
  - des entretiens, individuels au sens de l'article 2, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, h, de la loi, permettant de relayer à l'employeur les éventuels problèmes liés aux conditions de travail de l'aide-ménagère sur le lieu de travail, notamment en matière de charge de travail ou d'équipement et produits mis à disposition, à l'exception de l'accompagnement qui a un lien avec des sujets qui doivent normalement être abordés lors de son accueil par l'employeur ;
  - des visites des lieux de prestations.
- Le salaire horaire du tuteur est fixé à 20 euros brut de l'heure en ce compris les cotisations de sécurité sociale”.

Les requérantes dirigent leurs critiques contre le dernier alinéa de cette disposition, en affirmant, dans les deuxièmes branches de leurs deuxièmes moyens, que la détermination unilatérale, fixe et forfaitaire, de la rémunération d'un travailleur titres-services par le gouvernement régional excède l'habilitation prévue par l'article 9bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001.

Comme il vient d'être exposé, l'habilitation vise les critères, les conditions et les règles concernant la demande et l'octroi du remboursement partiel des « frais de formation ». Il s'agit, dans l'esprit du législateur, de couvrir une partie des frais que supporte l'entreprise agréée lorsqu'elle remplit ses obligations de formation à l'égard de ses travailleurs. L'exigence de rémunérer le tuteur – travailleur titres-services – à hauteur de 20 euros brut ne constitue pas un critère, une condition ou une règle qui concerne la demande ou l'octroi du remboursement partiel des frais de formation, mais consiste à fixer le montant d'une partie de ces frais, ce qui excède l'habilitation légale prévue par l'article 9bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2. Dans un même ordre d'idées, si le Gouvernement est habilité « à définir le type de formation qui entre en ligne de compte pour le remboursement partiel des frais de formation » et à déterminer les frais de formation entrant en ligne de compte pour ce remboursement (comme le montant du coût salarial à prendre en compte en vue du remboursement), cette habilitation ne l'autorise pas à fixer, lui-même, le montant des frais supportés par l'entreprise agréée (tel le montant du salaire du travailleur convenu entre les parties au contrat de travail et payé par l'employeur).

Par ailleurs, en vertu de l'article 23, alinéas 2 et 3, de la Constitution, il appartient au législateur de garantir le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitable. Or, dans les matières que la Constitution réserve au législateur, une habilitation au pouvoir exécutif n'est admise que si elle est définie de manière suffisamment précise et porte sur les mesures d'exécution dont les éléments essentiels sont préalablement fixés par le législateur. Il n'apparaît pas que la mesure critiquée peut se fonder sur une telle habilitation. L'article 9bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001 n'a manifestement pas pour objet de prévoir pareille habilitation. Il importe peu, à cet égard, qu'il s'agisse d'une rémunération minimum, et non forfaitaire, ou que l'entreprise agréée ne soit tenue de l'appliquer que si elle veut se

faire rembourser ses frais de formation.

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 9bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001.

Les deuxièmes moyens sont fondés, en leurs deuxièmes branches.

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

### *Sur l'étendue de l'annulation*

Si l'objet des deux recours vise « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2024 'modifiant l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services' », les critiques contenues dans les deuxièmes moyens d'annulation concernent uniquement le dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article 2, que l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté attaqué insère dans l'arrêté royal du 7 juin 2007.

La partie adverse soutient cependant qu'une annulation limitée à ce seul alinéa affecterait la portée de la partie de l'article 1<sup>er</sup> qui lui survivrait. Elle fait valoir qu'une telle annulation « mettrait à mal » l'équilibre du système de tutorat instauré par cette disposition. Elle explique que « le salaire horaire minimum du tuteur fait partie intégrante de la définition du tutorat comme nouvelle "catégorie de formation" pouvant faire l'objet d'un remboursement de frais de formation, mais n'est pas le seul élément constitutif de cette définition », qu'il « n'est pas possible d'annuler uniquement la partie de la disposition relative au salaire horaire du tuteur sans réformer le dispositif "tutorat" tel que pensé par le Gouvernement et traduit dans l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté entrepris, pour constituer une nouvelle "catégorie de formation" pouvant faire l'objet d'un remboursement de frais de formation » et que « tous les éléments de la définition du "tutorat" pouvant donner lieu au remboursement des frais de formation sont d'égale importance et forment un tout ».

Le raisonnement de la partie adverse peut être suivi. Par ailleurs, en cas d'annulation de l'article 1<sup>er</sup> qui instaure le système du tutorat, les articles 2 et 4 de l'arrêté attaqué qui renvoient à ce dispositif perdent tout leur sens et doivent également être annulés.

Il y a donc lieu d'annuler les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 4 de l'arrêté attaqué.

## *VII. 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.

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

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

Les affaires G./A. 241.828/VI-22.893 et G./A. 241.858/VI-22.884 sont jointes.

#### **Article 2.**

Les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2024 modifiant l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services sont annulées.

Les deux recours sont rejetés pour le surplus.

#### **Article 3.**

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

#### **Article 4.**

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 2.200 euros, les contributions de 48 euros et les indemnités de procédure de 1.540 euros accordées aux parties requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 mai 2026, par la VI<sup>e</sup> 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 |
|---------------|--------------|----------------|