**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**

**A R R Ê T**

n^o^ 260.925 du 4 octobre 2024

A. 241.177/XV-5758

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

contre :

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

Parties intervenantes :

1. **l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREm),**
   ayant élu domicile chez
   M^e^ Anne FEYT, avocate,
   rue de la Source, 68
   1060 Bruxelles.

2. **l'association sans but lucratif Fédération wallonne des Entreprises d'Insertion (EI) des Initiatives de Développement de l'Emploi dans les secteurs des Services de proximité à finalité Sociale (IDESS) et des Initiatives d'Économie sociale (InitiativES),**
   ayant élu domicile chez
   M^es^ Benoît CAMBIER
   et Alexandre PATERNOSTRE, avocats,
   avenue Winston Churchill, 253/40
   1180 Bruxelles.

Parties requérantes en intervention :

**1. la Fédération générale du Travail de Belgique (FGTB)**,
**2. la Confédération des Syndicats chrétiens (CSC),**
ayant toutes les deux élu domicile chez
M[es] Guillaume POULAIN
et Renaud SIMAR, avocats,
rue de la Régence, 58, bte 8
1000 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

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

*II. Procédure*

Par une requête introduite le 14 mars 2024, la Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) et Confédération des Syndicats chrétiens (CSC) demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

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

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

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 21 mai 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 juin 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Matthieu De Mûelenaere, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Louisanne Hamon, *loco* M^e^ Geoffroy Generet, avocate, comparaissant pour la partie adverse, M^e^ Baptiste Appaerts, avocat, comparaissant, *loco* M^e^ Anne Feyt, pour la première partie intervenante, et *loco* M^es^ Benoît Cambier et Alexandre Paternostre, pour la seconde partie intervenante, et M^e^ Guillaume Poulain, avocat, comparaissant pour les parties requérantes en intervention, ont été entendus en leurs observations.

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

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

*III. Faits*

1. La partie requérante est une « entreprise agréée » au sens de l'article 2, § 1^er^, alinéa 1^er^, 5° et 6° de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité (ci-après : « la loi du 20 juillet 2001 »).

2. Le 1^er^ décembre 2023, le Gouvernement wallon adopte un arrêté modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, et visant à réformer le financement des entreprises de titres-services et à encadrer le coût des titres-services pour les utilisateurs, dont le dispositif est le suivant :

« Article 1^er^. À l'article 2*quater*, § 4, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, modifié en dernier lieu par l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 novembre 2022, les modifications suivantes sont apportées :

1° à l'alinéa 1^er^, le 4° est remplacé par ce qui suit :

"4° l'entreprise limite les risques pour le travailleur en :

a) ne faisant pas prester des travaux dans un environnement qui présente des dangers ou des risques inacceptables ;
b) ne faisant pas prester des travaux dans un environnement où le travailleur risquerait d'être victime d'abus ou de traitement discriminatoire ;

c) procédant à l'analyse des risques visée aux articles I.2-2 et suivants du Code du bien-être au travail ;
d) respectant les mesures relatives à la surveillance de la santé des travailleurs visées aux articles I.4-1 et suivants du Code du bien-être au travail ; " ;

2° à l'alinéa 1er, 8°, les mots "visée à l'article 3, § 1er, alinéa 2" sont abrogés ;

3° l'alinéa 1er est complété par les 22°, 23° et 24°, rédigés comme suit :

"22° l'entreprise agréée perçoit uniquement le titre-service comme rétribution de l'utilisateur pour l'accomplissement de l'aide à domicile de nature ménagère, sans préjudice, le cas échéant, des frais visés à l'article XIX.4 du Code de droit économique dus par l'utilisateur ;

23° l'entreprise agréée ne lie pas l'offre d'aide à domicile de nature ménagère rémunérée par le biais de titres-services à l'acquisition d'autres biens ou services ;

24° sans préjudice de dispositions plus favorables au travailleur, pour le travailleur occupé dans une unité d'établissement située en Région wallonne dans le cadre d'un contrat de travail titres-services, l'entreprise agréée intervient dans les frais de déplacement domicile-travail à hauteur, selon le cas, de :

a) l'intégralité des frais de déplacement en transport en commun public ;

b) l'indemnité kilométrique équivalente à celle que l'autorité fédérale accorde à son personnel pour les déplacements en vélo ;

c) pour les déplacements par moyens propres, une indemnité kilométrique équivalente au prix de transport en commun public pour le nombre de kilomètres le long du chemin le plus court entre le domicile et le lieu de travail" ;

4° un alinéa 6 est inséré, rédigé comme suit :

"Par dérogation à l'alinéa 1er, 22°, pour les activités de courses ménagères et de transport accompagné de personnes à mobilité réduite, l'entreprise agréée et l'utilisateur peuvent convenir que ce dernier intervient dans les frais de transport du travailleur titres-services. Cette intervention n'est pas supérieure au défraiement visé à l'aliéna 1er, 24°, c)".

Art. 2. L'article 3 du même arrêté, modifié en dernier lieu par l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mai 2019, est remplacé par ce qui suit :

"Art. 3. La société émettrice imprime le titre-service ou le met à disposition sous une forme numérique.

Pour l'utilisateur, le titre-service est valide jusqu'à la fin du huitième mois qui suit le mois de son émission.

Le Ministre qui a l'Emploi dans ses attributions détermine les mentions minimales qui figurent sur le titre-service".

Art. 3. Dans le même arrêté sont insérés les articles 3/1 à 3/5 rédigés comme suit :

"Art. 3/1. L'utilisateur qui souhaite acquérir des titres-services paie le prix d'acquisition par titre-service à la société émettrice. Lorsqu'il s'agit de titres-services papiers, la commande concerne au moins dix titres-services.

Par dérogation à l'alinéa 1er, dans le cadre de l'aide à la maternité visée dans l'arrêté royal du 17 janvier 2006 instaurant un régime de prestations d'aide à la maternité en faveur des travailleuses indépendantes et modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, la caisse d'assurances sociales visée à l'article 1er, § 2, d), de l'arrêté royal du 17 janvier 2006 paie le prix d'acquisition à la société émettrice.

Art. 3/2. § 1er. Le prix d'acquisition du titre-service s'élève à :
1° 10 euros pour les premiers cent-septante-cinq titres-services acquis par année civile ;
2° 11 euros pour les cent-septante-sixième- à quatre-centième premiers titres-services acquis par année civile ;
3° 12 euros pour chaque titre-service dépassant l'acquisition de quatre-cents titres-services par année civile.

Par dérogation à l'alinéa 1er, le prix d'acquisition du titre-service s'élève, pour un ménage, à :
1° 10 euros pour les premiers trois-cent-cinquante titres-services acquis par année civile ;
2° 11 euros pour les trois-cent-cinquante-et-unième à huit-centième premiers titres-services acquis par année civile ;
3° 12 euros pour chaque titre-service dépassant l'acquisition de huit-cents titres-services par année civile.

Par dérogation aux alinéas 1er et 2, le prix d'acquisition s'élève à 10 euros pour les utilisateurs visés à l'article 3/3, §§ 2 et 3.

§ 2. À partir du 1er janvier 2025, les prix d'acquisition du titre-service visés au paragraphe 1er sont indexés semestriellement au 1er janvier et au 1er juillet.

L'indexation intervenant au 1er janvier se fait en additionnant à chaque montant visé au paragraphe 1er, tel qu'indexé au cours des années précédentes, un montant de vingt centimes :
1° par nombre de fois où l'indice-pivot visé à l'article 8, § 1er, alinéa 3, a été dépassé entre le 1er mai et le 31 octobre de l'année précédente ;
2° et par nombre de fois où cet indice-pivot devrait être atteint entre le 1ernovembre et le 31 décembre de l'année précédente, selon les prévisions en date du 31 octobre de l'année précédente du Bureau fédéral du Plan visé à l'article 124 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses.

L'indexation intervenant au 1er juillet se fait en additionnant, à chaque montant visé au paragraphe 1er, tel qu'indexé au cours des semestres précédents, un montant de vingt centimes :
1° par nombre de fois où l'indice-pivot visé à l'article 8, § 1er, alinéa 3, a été dépassé entre le 1er novembre de l'année précédente et le 30 avril de l'année en cours ;
2° et par nombre de fois où cet indice-pivot devrait être atteint entre le 1er mai et le 30 juin de l'année en cours, selon les prévisions en date du 30 avril de l'année en cours du Bureau fédéral du Plan visé à l'article 124 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses.

Lorsque le prix d'acquisition du titre-service est indexé en vertu de l'alinéa 2, 2°, ou de l'alinéa 3, 2°, cette indexation est déduite des indexations intervenantes ultérieurement.

Art. 3/3. § 1er. L'utilisateur acquiert au maximum cinq-cents titres-services par année civile.

Un ménage acquiert au maximum mille titres-services par année civile. Est considéré comme ménage l'ensemble des personnes qui sont inscrites à la même adresse suivant le certificat de composition de ménage du registre de la population.

§ 2. L'utilisateur handicapé et l'utilisateur avec un enfant handicapé à charge ayant sa résidence principale en Région wallonne au sens de l'article 1er, alinéas 2 et 3, acquiert au maximum deux-mille titres-services par année civile.

Lors du dépassement de l'acquisition de cinq-cents titres-services par année civile, l'utilisateur fournit, à défaut d'une communication électronique des données nécessaires sans l'intervention de l'utilisateur, à la société émettrice une attestation d'un des organismes prévus à l'article 1er, alinéa 1er, 7° et 8° attestant qu'il appartient à une de ces catégories.

L'utilisateur établit que l'enfant handicapé est à sa charge par la production :
a) d'une attestation fiscale ; ou,
b) d'une attestation de composition de ménage délivrée par l'administration de sa commune ; ou,
c) d'une attestation de sa caisse d'allocations familiales établissant qu'il est attributaire d'allocations familiales.

§ 3. L'utilisateur qui forme une famille monoparentale avec un ou plusieurs enfants à charge acquiert au maximum deux-mille titres-services par année civile, s'il se trouve dans une des conditions suivantes :
1° il est en possession d'une attestation délivrée par le contrôle des contributions directes, établissant qu'il répond aux conditions visées à l'article 133, 1°, du Code des impôts sur les revenus 1992 ;
2° il est en possession d'une attestation de composition de ménage, délivrée par sa commune, établissant qu'il habite seul avec son ou ses enfants dont au moins un est âgé de moins de dix-huit ans ;
3° il est en possession :
a) d'une attestation, délivrée par sa caisse d'allocations familiales, établissant qu'il est allocataire d'allocations familiales ; et,
b) d'une attestation de composition de ménage, délivrée par sa commune, établissant qu'il habite seul ;
4° il est en possession :
a) d'un jugement ou d'un acte enregistré, établissant qu'il accueille ses enfants dans le cadre d'un hébergement égalitaire ; et,
b) d'une attestation de composition de ménage, délivrée par sa commune, établissant qu'il habite seul.

Pour attester d'une de ces situations, il joint, lors du dépassement de l'acquisition de cinq-cents titres-services par année civile, à sa demande à la société émettrice, une déclaration sur l'honneur établie suivant le modèle déterminé par le FOREm, attestant qu'il se trouve au jour de sa déclaration dans l'une des situations visées à l'alinéa 1er.

Simultanément, il transmet au FOREm une copie de cette déclaration sur l'honneur accompagnée de la ou des déclarations attestant qu'il se trouve dans d'une de ces situations. La transmission de ces déclarations ne se fait qu'à défaut d'une communication électronique des données nécessaires sans l'intervention de l'utilisateur.

Art. 3/4. § 1er. La société émettrice rembourse à l'utilisateur qui en fait la demande le titre-service non-utilisé encore valable, perdu ou volé. La société émettrice peut demander à l'utilisateur une participation aux frais d'administration.

Lorsque le titre-service a été émis avant le 1er janvier de l'année en cours, le remboursement est limité à nonante pour cent du prix d'acquisition et la société émettrice verse le solde au FOREm.

Le remboursement s'effectue conformément aux dispositions fiscales mentionnées à l'article 9.

§ 2. Par dérogation au paragraphe 1er, la société émettrice rembourse à la caisse d'assurances sociales, lorsque l'utilisateur en fait la demande, le titre-service non-utilisé encore valable, perdu ou volé qui a été octroyé dans le cadre de l'aide à la maternité visée par l'arrêté royal du 17 janvier 2006 précité.

Art. 3/5. L'utilisateur qui a participé délibérément à une infraction commise par l'entreprise agréée paye au FOREm l'intervention des titres-services qu'il a utilisés et qui sont liés à l'infraction.

L'utilisateur rembourse l'intervention dans les trente jours à compter de la date mentionnée dans la lettre recommandée".

Art. 4. À l'article 5 du même arrêté, modifié en dernier lieu par l'arrêté du Gouvernement wallon du 1er décembre 2016, l'alinéa 1er est remplacé par :

"Le Forem verse le montant de l'intervention mentionnée à l'article 8, § 1er, alinéa 2, à la société émettrice de telle sorte que sa position de liquidité ne soit pas inférieure à quinze millions d'euros".

Art. 5. À l'article 8 du même arrêté, modifié en dernier lieu par l'arrêté du Gouvernement wallon du 1er décembre 2016, les modifications suivantes sont apportées :
1° au paragraphe 1er, alinéa 1er, les mots "qui a été avancée à la société émettrice" sont remplacés par les mots "visée à l'aliéna 2" ;
2° au paragraphe 1er, l'alinéa 2 est remplacé par ce qui suit :
"À partir du 1er janvier 2024, compte tenu de la règle visée à l'article 3/2, § 2, le montant de l'intervention par titre-service est égal à :
1° 18,98 euros s'il a été acquis au prix visé à l'article 3/2, § 1er, 1° ;
2° 17,98 euros s'il a été acquis au prix visé à l'article 3/2, § 1er, 2° ;
3° 16,98 euros s'il a été acquis au prix visé à l'article 3/2, § 1er, 3°" ;
3° au paragraphe 1er, alinéa 3, les mots "le montant visé à l'alinéa précédent est augmenté de 2 % de la somme du prix d'acquisition du titre-service et l'intervention qui y est liée" sont remplacés par les mots "le montant de l'intervention est augmenté de deux pour cent" ;
4° au paragraphe 1er, l'alinéa 5 est remplacé par ce qui suit :
"L'augmentation visée à l'alinéa 3 est appliquée à chaque titre-service remis pour une prestation effectuée à partir du premier jour du mois qui suit celui dont l'indice atteint le chiffre qui justifie la modification" ;
5° au paragraphe 2, les mots "Afin de pouvoir établir le décompte des avances visées à l'article 5" sont abrogés et le mot "mensuellement" est remplacé par le mot "quotidiennement".

Art. 6. Le présent arrêté entre en vigueur le 1er janvier 2024, à l'exception de l'article 5, 4°, qui entre en vigueur le 1er janvier 2025 et l'article 5, 4°, qui entre en vigueur le 1er juillet 2024.

Art. 7. § 1er. Par dérogation à l'article 2*quater*, § 4, alinéa 1er, 22°, ne s'applique pas à la prestation effectuée jusqu'au 31 décembre 2023, même si le titre-service est remis postérieurement à cette date.

§ 2. Par dérogation à l'article 3/2, § 2, alinéa 2, pour l'indexation qui doit avoir lieu le 1er janvier 2025, un montant de vingt centimes est additionné :

1° par nombre de fois où l'indice-pivot visé à l'article 8, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services a été dépassé entre le 1er janvier 2024 et le 30 septembre 2024
2° et par nombre de fois où cet indice-pivot devrait être atteint entre le 1er octobre 2024 et le 31 décembre 2024, selon les prévisions en date du 30 septembre 2024 du Bureau fédéral du Plan visé à l'article 124 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses.

L'indexation intervenue en vertu de l'alinéa 1er, 2°, est déduite des indexations prévues à l'article 3/2, § 2, qui interviennent après l'indexation prévue au 1er janvier 2025.

Par dérogation à l'article 3/2, § 2, alinéa 3, pour l'indexation qui doit avoir lieu le 1er juillet 2025, un montant de vingt centimes est additionné :
1° par nombre de fois où l'indice-pivot visé à l'article 8, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services a été dépassé entre le 1er octobre 2024 et le 30 avril 2025.
2° et par nombre de fois où cet indice-pivot devrait être atteint entre le 1er mai 2025 et le 30 juin 2025, selon les prévisions en date du 30 avril 2025 du Bureau fédéral du Plan visé à l'article 124 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses.

L'indexation intervenue en vertu de l'alinéa 3, 2°, est déduite des indexations prévues à l'article 3/2, § 2, qui interviennent après l'indexation prévue au 1er juillet 2025.

Art. 8. Le Ministre qui a l'Emploi dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

*IV. Interventions*

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

*IV.1.1. Thèses des parties*

Par une requête introduite le 19 mars 2024, la FGTB et la CSC demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Dans leur requête, elles exposent que les organisations syndicales peuvent agir en justice lorsqu'elles se prévalent de prérogatives législatives ou réglementaires qui leur sont spécifiquement attribuées. Elles relèvent, à titre d'exemple, que l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires (ci-après : « la loi du 5 décembre 1968 ») permet à ces organisations d'ester en justice pour tout litige lié aux conventions collectives de travail (CCT). Elles font valoir que les moyens développés dans la requête sont directement liés à des CCT affectant les conditions de rémunération et de travail des employés dans le secteur concerné. Elles rappellent également que l'article 2 de la loi du 20 juillet 2001 impose la représentation des

organisations syndicales dans la commission consultative des agréments du secteur des titres-services, soulignant ainsi la nécessité de leur intervention pour garantir le respect de l'obligation de concertation sociale.

Lors de l'audience, la partie requérante a contesté la recevabilité de l'intervention des deux premières parties requérantes en intervention soulignant que l'annulation éventuelle de l'acte attaqué n'aurait aucune incidence sur leurs prérogatives syndicales.

*IV.1.2. Appréciation*

La FGTB et la CSC sont des associations de fait, dépourvues d'une personnalité juridique propre. Elles n'ont, en principe, pas la capacité d'introduire une requête en intervention devant le Conseil d'État. Il n'en va autrement que si elles agissent pour faire respecter les prérogatives qui leur sont accordées par une disposition législative ou réglementaire. La capacité d'agir de l'organisation syndicale dépend alors de l'intérêt fonctionnel dont elle se prévaut. Par ailleurs, l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 dispose que les organisations représentatives « peuvent ester en justice pour tous les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles ». La capacité d'ester en justice des organisations représentatives est strictement limitée aux hypothèses visées par cette disposition. En dehors des cas prévus par l'article 4 précité, une organisation représentative des travailleurs n'a en principe pas la capacité d'agir en vue de la défense des intérêts collectifs de ses membres.

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

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

*IV.2. Demande d'intervention du FOREm*

Par une requête introduite le 19 mars 2024, le FOREm demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Il y expose qu'il est directement impliqué dans la mise en œuvre des modifications apportées au dispositif des titres-services par l'arrêté entrepris et qu'il sera de la même manière directement impliqué et impacté par une suspension de l'exécution de l'arrêté querellé ou par une annulation de celui-ci.

La requête en intervention introduite par le FOREm est accueillie.

*IV.3. Demande d'intervention de l'ASBL InitativES*

Par une requête introduite le 19 mars 2024, l'association sans but lucratif (InitiativES) demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Après avoir cité l'article 3 de ses statuts, elle expose qu'elle a pour but d'assurer la défense des intérêts des entreprises d'insertion dont l'activité est d'offrir des prestations de travaux ou de services « de proximité à finalité sociale », notamment dans le cadre de la réglementation titres-services et qui sont agréés à cet effet. Elle estime que son intérêt est justifié par le fait que la nouvelle réglementation accorde des avantages financiers, à savoir une augmentation du prix d'un euro par titre-service et une adaptation des interventions financières de la Région wallonne sur base des montants applicables non plus au moment de l'achat des titres-services par les clients mais au jour où la prestation est effectuée. Elle entend donc défendre la légalité de la nouvelle réglementation et s'opposer à la demande tendant à voir suspendre l'exécution de l'acte attaqué, « car pareille suspension et ou annulation serait de nature à compromettre gravement les finances des entreprises d'insertion ».

La requête en intervention introduite par l'association sans but lucratif InitiativES est accueillie.

*V. Recevabilité*

*V.1. Thèses des parties*

La question de la recevabilité du recours n'est pas, à ce stade, abordée par la partie requérante.

La partie adverse observe que les critiques de la partie requérante s'articulent autour de deux griefs, à savoir le remboursement des frais de transports et la suppression de la possibilité de facturer aux utilisateurs des frais supplémentaires. Ces points sont tous les deux visés par l'article 1er de l'acte attaqué. Elle relève que, « sauf erreur », le recours se limite à cette seule disposition de sorte qu'il doit être déclaré irrecevable en ce qui concerne les autres parties de l'arrêté, à l'égard desquelles aucune critique n'est formulée par la partie requérante.

*V.2. Appréciation*

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

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

Le Conseil d'État ne peut prononcer l'annulation ou la suspension partielle de l'exécution d'un acte administratif que lorsque celle-ci n'équivaut pas à sa reformation, parce que l'illégalité censurée ne concerne qu'un ou des éléments

dissociables du reste de l'acte attaqué. Par ailleurs, la recevabilité d'un recours est liée à l'intérêt que trouve la partie requérante à l'annulation ou à la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

Les deux moyens de la requête sont dirigés contre les conditions supplémentaires d'agrément fixées par l'article 1er de l'acte attaqué et les autres dispositions de cet acte ne sont pas de nature à lui causer grief et sont dissociables.

À ce stade de la procédure, le recours est recevable en tant qu'il est dirigé contre cet article.

*VI. Conditions de la suspension*

Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie,* de justifier l'annulation de cette décision.

*VII. Exposé de l'urgence*

*VII.1. Thèses des parties*

La partie requérante expose de manière détaillée la dégradation progressive de la rentabilité des entreprises actives dans le secteur des titres-services en Région wallonne. Elle fait valoir que les nombreuses obligations réglementaires et les hausses de coûts imposées ces dernières années, notamment celles liées aux augmentations salariales et aux mesures fédérales et régionales, ont lourdement affecté la viabilité financière de ces entreprises, y compris de la sienne.

Elle soutient que l'impact de la crise du COVID-19 a aggravé la situation en réduisant drastiquement l'activité des entreprises agréées. Elle souligne que, pour rester viables, certaines entreprises ont été contraintes de facturer des frais administratifs supplémentaires aux utilisateurs, solution qui, bien que modeste, a permis de maintenir l'équilibre financier dans un contexte de marges très faibles voire inexistantes. Selon elle, l'interdiction de facturer ces frais supplémentaires, prévue par l'acte attaqué, a des conséquences dramatiques.

Elle entend démontrer, avec des pièces comptables et un tableau Excel (produit en annexe), que les activités de repassage en centrale, qui représentent 9,2 % de son volume total d'heures prestées, sont particulièrement déficitaires. Elle

indique que chaque heure prestée en centrale coûte à l'entreprise 31,56 €, tandis que la rémunération qu'elle reçoit pour cette même heure, incluant la part de l'utilisateur et l'intervention publique, est de 28,98 €, entraînant une perte de 2,58 € par heure. Elle estime que cette perte est insoutenable parce qu'elle ne peut pas la compenser par ses autres activités de titres-services à domicile, lesquelles sont à peine rentables.

Elle fait valoir qu'une fermeture de ses 19 centrales de repassage, bien que potentiellement nécessaire pour stopper les pertes, n'est pas financièrement envisageable en raison des coûts très élevés qu'impliquerait cette fermeture (plus de 3,3 millions d'euros). Elle ajoute qu'un tel scénario entraînerait des conséquences sociales graves, notamment le licenciement de 137 repasseuses, principalement des travailleuses âgées qui ne pourraient pas être redéployées dans d'autres fonctions comme celle d'aide-ménagère.

Dans sa note d'observations, la partie adverse rappelle que, pour obtenir la suspension de l'exécution d'un acte administratif, la partie requérante doit démontrer un inconvénient grave et irréversible résultant de l'exécution de l'acte avant l'issue de la procédure en annulation. Elle fait valoir que les conséquences financières invoquées par la partie requérante ne répondent pas aux critères stricts établis par la jurisprudence du Conseil d'État, selon laquelle les atteintes financières ne sont généralement pas considérées comme irréversibles, car elles peuvent être réparées par des dommages et intérêts.

Elle souligne que l'acte attaqué ne restreint pas les activités de repassage en centrale de la partie requérante puisqu'il affecte uniquement les conditions d'utilisation des titres-services, en interdisant la facturation de frais supplémentaires. Selon elle, la partie requérante pourrait continuer à proposer des services de repassage en dehors du cadre des titres-services et fixer librement ses tarifs. Elle cite une jurisprudence antérieure du Conseil d'État, selon laquelle le retrait d'un agrément titres-services ne constitue pas une interdiction de l'activité elle-même, mais seulement une limitation quant aux modalités de paiement.

Elle observe que, selon les statistiques fournies, l'activité de repassage en centrale ne représenterait qu'environ 5 % des prestations de titres-services au niveau national, et moins de 10 % dans le cas spécifique de la partie requérante. Elle considère donc que la suppression des frais complémentaires sur cette activité marginale ne peut raisonnablement compromettre la viabilité de l'entreprise.

Elle remet en cause la fiabilité des chiffres avancés par la partie requérante, notamment concernant le coût salarial d'une heure de travail, qu'elle estime surévalué. Elle note que les salaires des travailleurs titres-services sont fixés

par des barèmes établis par la sous-commission paritaire 322.01, et que les chiffres avancés par la partie requérante sont nettement supérieurs à ceux des études sectorielles. De plus, elle fait valoir que les frais supplémentaires facturés par la partie requérante, tels que communiqués à ses clients, visent principalement à couvrir les frais de déplacement des travailleurs, et non les coûts salariaux.

Elle met en lumière les liens étroits entre la partie requérante et une autre société, la SRL G.H. (« Wallony Clean »), avec laquelle elle partage des administrateurs, du personnel et des infrastructures. Elle relève que ces liens n'ont pas été mentionnés dans la requête et que l'évaluation de l'urgence doit tenir compte de cette relation entre les deux entités. Elle considère que la viabilité financière de la partie requérante ne peut être évaluée indépendamment de celle de cette autre société, ce qui affaiblit l'argument selon lequel l'acte attaqué compromettrait la survie de la première.

Elle rappelle que le recours au système des titres-services n'est pas une obligation et que la partie requérante peut choisir de continuer ses activités, y compris le repassage en centrale, en dehors de ce système, sans être contrainte par les limitations imposées par l'acte attaqué.

La seconde partie intervenante rappelle que l'instauration des titres-services visait principalement à lutter contre le travail au noir, développer les services domestiques, et favoriser l'emploi peu qualifié. Elle indique que le système repose sur un subventionnement régional, qui permet de maintenir un prix attractif pour les consommateurs et que l'acte attaqué cherche à préserver cet équilibre.

Elle fait valoir que les critiques de la partie requérante sur le sous-financement du secteur concernent une situation antérieure à l'acte attaqué et que depuis 2019, le budget de la Région wallonne pour les titres-services a augmenté de 30 %, atteignant 550 millions d'euros. Elle rappelle que l'acte attaqué, qui interdit la facturation de suppléments obligatoires et impose la couverture à 100 % des frais de déplacement, ne s'applique qu'aux activités subventionnées dans le cadre des titres-services et que la partie requérante reste libre de fixer ses prix pour les services offerts en dehors de ce cadre. Elle ajoute que, loin d'entraîner des économies pour la Région, cette réforme implique un surcoût de 30 millions d'euros par an.

Elle expose que l'interdiction des suppléments découle d'une étude révélant que 60 % des sociétés de titres-services imposaient des frais supplémentaires et que la réforme permet une hausse de la valeur des titres-services d'un euro par heure, ce qui compense largement les frais supplémentaires qui étaient

facturés. Elle estime que, dans plusieurs cas, les clients sont même dans une situation plus favorable avec la nouvelle réglementation.

Elle soutient que la nouvelle obligation de couvrir 100 % des frais de déplacement n'augmente ces frais que de 10 % (par rapport aux 90 % déjà pris en charge), ce qui représente un surcoût de 0,03 à 0,075 euro par heure. Selon elle, ce surcoût est largement compensé par l'indexation de la valeur des titres-services au moment de la prestation, prévue à partir de juillet 2024.

Elle fait valoir que la réforme présente aussi des avantages pour les entreprises, notamment une réduction possible du taux d'absentéisme grâce à la prise en charge des frais de transport et que certains frais restent autorisés, comme les frais de déplacement pour les courses ménagères et les services aux personnes handicapées.

Elle réfute l'argument de la partie requérante concernant l'achat de titres-services avant l'entrée en vigueur de la réforme puisque, contrairement à ce que soutient celle-ci, les chiffres montrent qu'il n'y a pas eu une augmentation suffisante du nombre de titres-services achetés pour couvrir une période de huit mois.

Elle conteste également les affirmations de la partie requérante sur sa viabilité financière. Elle souligne que l'entreprise fait partie d'un groupe de sociétés et que l'activité de repassage, invoquée comme étant particulièrement déficitaire, ne représente qu'une petite part (moins de 10 %) de son chiffre d'affaires et de son personnel. Elle indique que la partie requérante bénéficie également d'aides importantes, telles que des allocations de travail et des primes, et les amortissements grevant son résultat sont liés à des rachats de sociétés.

*VII.2. Appréciation*

Aux termes de l'article 17, § 1er, alinéa 2, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1er et 3 des lois précitées ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'urgence requise comme condition à la suspension de l'exécution d'un acte attaqué constitue, d'une part, une condition de fond de tout référé en ce sens qu'il doit exister pour la partie requérante une crainte sérieuse d'un dommage ou d'un inconvénient d'une certaine importance causé par l'exécution de l'acte administratif litigieux et, d'autre part, une condition de recevabilité en ce sens que

ne peut être attendu l'arrêt dans la procédure au fond pour prévenir ledit dommage ou inconvénient.

Ainsi, l'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Une certaine durée est, en effet, inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. L'urgence ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait, au regard de l'intérêt qu'elle fait valoir, des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

C'est à la partie requérante qu'il appartient d'établir, dans son exposé des faits justifiant l'urgence que doit contenir sa demande de suspension, que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. La charge de la preuve de l'urgence lui incombe ainsi. Ce principe emporte plusieurs corollaires. Elle doit établir *in concreto* dans sa demande de suspension que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des inconvénients suffisamment graves. La demande de suspension doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Par voie de conséquence, la démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales. Enfin, le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande de suspension.

Lorsque la partie requérante invoque, à titre d'inconvénient visant à démontrer l'urgence au sens de l'article 17, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un préjudice de nature économique ou financière, le critère retenu pour apprécier la réalité de ce dernier est celui de la mise en péril de sa viabilité financière ou économique. Un préjudice financier est, en principe, réparable dès lors qu'il peut être compensé par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice en cas d'annulation de l'acte attaqué. Il n'en va autrement que si le requérant établit concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière au point, notamment, de ne plus lui permettre de faire face à ses obligations à très brefs délais. Le requérant doit donc démontrer que le péril engendré par l'acte attaqué est de nature à le placer dans une situation économique particulièrement difficile avec un risque de ne plus être en mesure de poursuivre son activité. À cet effet, il doit non seulement brosser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle, mais également soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates.

En l’espèce, la partie requérante dépose de nombreuses pièces comptables montrant que l’exécution immédiate de l’acte attaqué met en péril la rentabilité de son activité économique qui risque d’entraîner une fermeture de ses dix-neuf centrales de repassage, ce qui impliquerait des conséquences sociales graves, notamment le licenciement de 137 repasseuses qui ne peuvent pas être redéployées dans d’autres fonctions, ne serait-ce que pour des motifs contractuels, et qui entraînerait des coûts de licenciements qui sont évaluables à plusieurs millions d’euros. Il n’est pas démontré avec vraisemblance que cette activité pourrait s’exercer dans les mêmes conditions en dehors du cadre des titres-services.

Même si cette activité économique n’est pas seule exercée par la partie requérante, ces inconvénients présentent une gravité suffisante pour que l’on ne puisse les laisser se produire en attendant l’issue de la procédure au fond. La circonstance que la partie requérante partagerait certaines infrastructures et aurait des administrateurs communs avec une autre société commerciale n’implique pas qu’il faudrait prendre en considération la situation financière de cette autre société pour apprécier l’urgence.

La condition de l’urgence est établie à suffisance.

*VIII. Premier moyen – première branche*

*VIII.1. Thèses des parties*

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

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

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

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

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

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

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

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

Qu'en l'espèce, elle n'aperçoit pas comment l'interdiction générale et absolue de facturation de frais complémentaires permettrait d'atteindre les objectifs allégués d'assurer un traitement égalitaire entre utilisateurs et d'assurer un financement suffisant pour les entreprises du secteur et de préserver leur viabilité, même en tenant compte de l'augmentation de la « part utilisateur » de 9 à 10 € ; que, même à supposer que la mesure permette d'atteindre ces objectifs (*quod non*), l'interdiction pure et simple de facturation de tout frais complémentaire, quel qu'il soit, est la mesure la plus attentatoire à la liberté d'entreprendre qui pouvait être prise, parmi un ensemble de mesures qui auraient également permis de répondre aux craintes prétendues ; que la justification selon laquelle des entreprises agréées auraient introduit cette pratique « afin d'améliorer leur profitabilité » non seulement ne se fonde sur aucun élément probant, mais encore ne justifie pas que l'ensemble du secteur fasse l'objet de la mesure la plus attentatoire possible ; que, même à

supposer qu'il existe une justification objective et raisonnable à cette atteinte à la liberté d'entreprendre, celle-ci causera des effets qui sont manifestement disproportionnés, même en tenant compte de l'augmentation de 1 euro du TS ; qu'en effet, la viabilité de très nombreuses entreprises agréées – dont la société requérante – dépend de la possibilité de pouvoir prévoir des frais complémentaires ; que le Gouvernement ne conteste pas les difficultés rencontrées par de très nombreuses entreprises du secteur (dont 40 % n'ont pas fini 2023 en équilibre, selon ses propres termes) et va même jusqu'à reconnaitre que pour certains acteurs, la facturation de frais complémentaires est nécessaire à leur viabilité économique ;

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

La partie adverse rappelle que la liberté d'entreprendre, bien qu'importante, n'est pas absolue et peut faire l'objet de restrictions légales si celles-ci sont justifiées par des objectifs d'intérêt général, prévues par la loi, et proportionnées. Elle souligne que l'acte attaqué trouve son fondement dans l'article 2, § 2, alinéa 3, de la loi du 20 juillet 2001, qui autorise le gouvernement à fixer des conditions supplémentaires pour l'agrément des entreprises utilisant les titres-services. Le dispositif de titres-services vise notamment à soutenir l'emploi peu qualifié et à lutter contre le travail non déclaré, et l'interdiction de frais supplémentaires s'inscrit dans cet objectif.

Elle renvoie aux travaux préparatoires de la loi de 2001, qui mettent en avant la nécessité de garantir l'accessibilité des services de proximité pour éviter que les utilisateurs ne soient tentés de recourir à des prestations non déclarées. Selon elle, cette intervention publique, via des subventions, vise à rendre le coût des services abordable et à favoriser l'emploi formel.

Elle affirme que la réglementation contestée relève de la compétence régionale, car elle concerne l'agrément des entreprises bénéficiant des titres-

services, un système de subventionnement régional et qu'en tant que pouvoir subsidiant, elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer les conditions d'octroi de ces subventions, conformément à la loi du 20 juillet 2001.

Elle soutient que l'interdiction de facturer des frais supplémentaires est proportionnée aux objectifs visés. Elle explique que la pratique des frais supplémentaires, bien que légale, était en croissance et pouvait être perçue comme une dérégulation du système des titres-services, initialement conçu pour garantir un coût uniforme et accessible pour les services. Elle expose que l'association belge des consommateurs Test-Achats a signalé une augmentation de ces frais, entraînant des plaintes et une insatisfaction croissante des utilisateurs. Elle soutient que l'interdiction vise donc à garantir l'accessibilité des services et l'égalité de traitement pour tous les utilisateurs du dispositif.

Elle observe que certaines exceptions à l'interdiction existent, notamment pour les frais de transport liés aux courses ménagères ou au transport de personnes à mobilité réduite, ainsi que pour les frais de recouvrement et que des compensations ont été prévues pour les entreprises agréées, notamment une augmentation de la valeur des titres-services d'un euro, qui porte leur valeur à 28,98 € en Wallonie, soit plus qu'en Flandre (27,52 €) et à Bruxelles (27,81 €). Elle estime que cette augmentation permet de compenser la suppression des frais supplémentaires.

Elle conteste également l'argument d'une violation du principe d'égalité, expliquant que l'objectif de l'interdiction est d'assurer un traitement uniforme des utilisateurs du système de titres-services, tout en permettant aux entreprises de continuer à exercer leur activité en dehors du cadre subventionné. Elle ajoute que l'interdiction des frais supplémentaires ne s'applique qu'aux entreprises qui choisissent volontairement de bénéficier du dispositif de titres-services, et ces entreprises sont libres de fixer leurs propres tarifs en dehors de ce cadre.

*VIII.2. Appréciation*

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

« Afin d'obtenir l'agrément visé au § 1er, alinéa 1er, 6°, l'entreprise doit satisfaire aux conditions suivantes :

a. l'entreprise a, si elle exerce une autre activité que les activités pour lesquelles un agrément peut être accordé sur base de cette loi, créé dans son sein "une Section sui generis" qui s'occupe spécifiquement de l'occupation dans le cadre

des titres-services. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, ce qu'on entend par "une Section sui generis" ;

b. l'entreprise s'engage à se conformer aux dispositions de l'article 7*octies*, alinéa 1er, de cette loi ;

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

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

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

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

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

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

i. l'entreprise ne compte pas, ni directement ni par interposition de personnes, parmi les administrateurs, gérants, mandataires ou personnes ayant le pouvoir d'engager l'entreprise, une personne qui :
1) est privée de ses droits civils et politiques ;
2) s'est vu interdire d'exploiter une entreprise en vertu du Livre XX, Titre IX, du Code de droit économique ;
3) dans les cinq années écoulées, a été déclarée responsable des engagements ou dettes d'une société ou association en faillite ou pour laquelle le juge n'a pas prononcé l'effacement des dettes ;
4) dans les cinq années écoulées, a été condamnée pour toute infraction commise en matière fiscale, sociale ou dans le domaine des dispositions légales ou réglementaires relatives à l'exercice de l'activité de l'entreprise agréée ;
5) dans les trois années écoulées, a été impliquée dans une faillite, liquidation déficitaire ou opération similaire ;
6) dans les trois années écoulées, a été impliquée dans une entreprise dont l'agrément a été retiré ;
7) dans les dix années écoulées, a été condamnée pour des faits de harcèlement ou des pratiques discriminatoires ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L’article 6 de cette loi dispose comme suit :

« L’utilisateur et l’entreprise agréée concluent une convention qui est constatée par écrit. Cette convention contient les mentions minimales suivantes :
1° les tâches autorisées ;
2° un rappel de l’interdiction de discrimination et de harcèlement dans le cadre de l’exécution de la convention ;
3° les modalités selon lesquelles une prestation prévue est annulée ;

4° les modalités selon lesquelles l'entreprise agréée répare l'éventuel dommage causé aux biens ou aux personnes dans le cadre de l'exécution de la convention ;
5° lorsque l'utilisateur met à disposition du matériel ou des produits, les caractéristiques obligatoires du matériel ou des produits ;
6° lorsque les activités sont réalisées au lieu de résidence de l'utilisateur, les modalités selon lesquelles l'entreprise agréée peut se rendre au domicile de l'utilisateur afin de veiller au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

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

La convention qui unit l'utilisateur à l'entreprise agréée est résolue de plein droit :
1° lorsque l'entreprise perd son agrément ;
2° lorsqu'il n'y a plus d'émission de titres-services et que l'utilisateur n'en possède plus.

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

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

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

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

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

En particulier, au sujet la délégation accordée au Roi pour déterminer des conditions supplémentaires auxquelles l'entreprise doit répondre pour être agréée, qui a été introduite par la voie d'un amendement à une loi-programme, la section de législation a observé, dans son avis 36.198/1 du 4 décembre 2003, que

celle-ci est trop large et que les règles de base devraient être fixées par le législateur lui-même (*Doc. parl*., Chambre, 2003-2004, n° 51 0473/035, p. 10).

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

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

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

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

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

*IX. Second moyen*

*IX.1. Thèses des parties*

Le second moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de la LSRI, et plus spécialement de son article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 12°, de son article 6, § 1er, IX, 8° et, le cas échéant, de son article 10, de la violation du principe général de motivation matérielle et de l'excès de pouvoir ;

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

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

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

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

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

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

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

La partie adverse souligne que le système des titres-services est une mesure de politique de l'emploi, inscrite dans l'article 6, § 1er, IX, de la LSRI, et non dans l'article 6, § 1er, VI, qui concerne la politique économique et commerciale. Selon elle, il s'agit d'une subvention publique visant à favoriser la création d'emplois pour des travailleurs peu qualifiés, et non un instrument pour garantir la rentabilité des entreprises. Elle observe également que le système des titres-services permet aux régions d'intervenir dans la structuration des conditions de travail des bénéficiaires du dispositif pour assurer la qualité de l'emploi.

Elle rappelle que la coexistence des compétences régionales en matière d'emploi et des compétences fédérales en matière de droit du travail est une réalité reconnue. Elle estime que l'intervention des régions pour définir des conditions d'octroi de subventions dans le cadre des politiques de l'emploi est courante et légitime, à l'image de la législation wallonne sur les contrats de formation-insertion, qui inclut des obligations pour l'employeur en échange des avantages liés à l'aide régionale. Elle considère que ces interventions ne constituent pas une ingérence dans les compétences fédérales.

Elle invoque la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui a confirmé que des mesures liées à la politique de l'emploi peuvent influencer indirectement des dispositions de droit du travail, comme c'est le cas avec les conditions d'octroi de subventions dans le cadre de politiques d'emploi, sans pour autant empiéter sur les compétences fédérales.

Elle indique que le dispositif des titres-services, bien qu'ayant initialement relevé de la compétence fédérale, a été transféré aux régions à l'exception des dispositions relatives aux contrats de travail, conformément à la LSRI. Elle en déduit que ce transfert a attribué aux régions la compétence d'adapter les conditions d'agrément des entreprises titres-services, incluant des mesures favorisant la qualité et la stabilité de l'emploi. Elle soutient que la condition d'agrément imposée par l'acte attaqué, concernant la prise en charge des frais de déplacement domicile-travail, s'inscrit dans cette logique de promotion de la qualité de l'emploi, et n'entre pas en contradiction avec la législation fédérale du travail.

Elle fait valoir que l'acte attaqué n'implique pas une modification du droit du travail fédéral, mais fixe une condition pour l'octroi d'une subvention publique dans le cadre d'un dispositif d'aide à l'emploi et que cette mesure est limitée aux entreprises souhaitant bénéficier de cette subvention, n'instaurant pas une obligation générale applicable à toutes les entreprises.

Elle relève que la mesure imposant la prise en charge des frais de déplacement est compensée par le financement public via les titres-services et que cette compensation assure que les entreprises ne supportent pas seules la totalité des coûts liés à la prise en charge des travailleurs titres-services.

Elle conclut que la prise en charge des frais de déplacement constitue un défraiement, c'est-à-dire un remboursement de frais engagés par les travailleurs pour se rendre au travail, et non un élément de rémunération et que ce défraiement ne touche donc pas à des éléments essentiels du contrat de travail qui relèveraient de la compétence fédérale puisqu'il s'agit d'une modalité de subventionnement, encadrée par la législation régionale.

*IX.2. Appréciation*

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

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

> « L'autorité fédérale ne sera plus compétente pour les matières réglées dans la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité et ses arrêtés d'exécution, à l'exception de la section 2, chapitre II, de cette loi qui contient des dispositions relatives au contrat de travail titres-services. Les régions deviennent compétentes en matière d'aide, par le biais d'une subvention à la consommation, à l'organisation de services et d'emplois de proximité, les "titres-services". Elles disposent tant de la compétence législative que de la compétence de contrôle et d'inspection, de la compétence relative aux agréations, 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, § 1er, VI, alinéa 5, 12°), comme ceux en matière de conditions de travail dans le secteur, la réglementation relative au bien-être des travailleurs sur le lieu de travail, les dispositifs de concertation sociale, la politique salariale et le contrat de travail titres-services (chapitre II, section 2, de la loi du 20 juillet 2001) qui lie le travailleur à l’entreprise de titres-services, en ce compris la sanction des infractions au droit du travail et au droit de la sécurité sociale ».

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

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

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

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

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

Le second moyen est sérieux.

*X. Demande de balance des intérêts*

*X.1. Thèses des parties*

La partie adverse soutient qu'une suspension de l'exécution de l'acte attaqué aurait des conséquences catastrophiques, manifestement déraisonnables et disproportionnées par rapport à l'avantage que la partie requérante pourrait en tirer. Elle allègue que la suspension du dispositif des titres-services, qui emploie plus de 45.000 travailleurs, entraînerait une désorganisation complète, voire un arrêt total de ce système.

Elle indique qu'entre le 1er janvier et le 3 mars 2024, près de quatre millions de titres-services ont été émis, dont plus de la moitié (2,3 millions) n'ont pas encore été utilisés. Selon elle, une suspension inciterait les utilisateurs à demander le remboursement de ces titres-services pour en acheter à un prix plus avantageux, ce qui submergerait la société émettrice et celle-ci ne pourrait pas faire face à un tel afflux de demandes, les outils de remboursement précédemment utilisés n'étant plus opérationnels depuis l'entrée en vigueur de l'acte attaqué.

Elle fait également valoir que la société émettrice connaîtrait des problèmes de liquidité en raison d'un afflux massif de remboursements, risquant de conduire à une perte de confiance dans le dispositif des titres-services, ce qui serait difficilement réparable. En outre, elle estime qu'une suspension nécessiterait des modifications immédiates des systèmes informatiques pour ajuster les prix d'acquisition des utilisateurs, les paliers d'achat et les montants à verser aux entreprises agréées.

Elle ajoute que les coûts conséquents de ces ajustements seraient finalement supportés par le FOREm, et donc par la collectivité. Elle conclut que la suspension demandée par la partie requérante mettrait en péril un dispositif essentiel pour l'économie wallonne. Elle fait référence à des notes élaborées par le FOREm et la société émettrice des titres-services, qui seront, si nécessaire, plus développées dans les interventions futures.

Le FOREm soutient que la suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué entraînerait des conséquences désastreuses pour le dispositif des titres-services, mettant en péril la confiance des utilisateurs et des entreprises agréées, ainsi que des coûts considérables pour la collectivité.

Il explique que les titres-services achetés à 10 euros devraient être remplacés par des titres d'une valeur de 9 euros. Il considère que la gestion de ce changement pose des difficultés importantes, car le remboursement au-delà de la valeur d'achat n'est pas autorisé par le système informatique actuel, et l'échange de titres-services a été abrogé avec l'entrée en vigueur de l'arrêté querellé. Selon lui, une suspension nécessiterait le développement d'un nouveau système informatique pour gérer les remboursements et les échanges, avec des délais d'au moins trois mois pendant lesquels le système serait à l'arrêt, rendant impossible l'achat ou l'utilisation de titres-services.

Il met également en avant le coût estimé à 3,3 millions d'euros pour ces développements informatiques, qui serait supporté par la collectivité, en plus des dépenses déjà engagées pour mettre en œuvre l'arrêté attaqué. Il souligne également le risque d'erreurs élevé dans ce processus complexe, qui pourrait impacter le système de gestion des titres-services, notamment en ce qui concerne les flux financiers, la facturation et les fiches fiscales. Il indique que des discussions seraient nécessaires avec le SPF Finances pour adapter les corrections fiscales requises, un processus qui prendra du temps.

Il expose qu'une suspension affecterait la réforme des paliers de commande des titres-services, augmentant ses dépenses à hauteur de 10,6 millions d'euros, un impact contraire à l'objectif initial de la réforme qui visait une réduction des coûts pour la Région wallonne.

Il ajoute que les investissements déjà réalisés, notamment dans les développements informatiques pour le mécanisme d'indexation semestrielle prévue en janvier 2025, seraient perdus en cas de suspension. Selon lui, les développements, commandés pour 29.500 euros, seraient irrévocablement inutiles et, même si la suspension est finalement levée, les systèmes ne pourront pas être rétablis immédiatement, causant des retards supplémentaires dans la mise en œuvre des ajustements prévus par l'arrêté.

Il insiste sur le caractère complexe du système des titres-services, qui nécessite des développements progressifs et testés pour éviter des erreurs et dysfonctionnements, et rappelle que ces risques pourraient fragiliser l'ensemble du dispositif, avec des conséquences néfastes sur la réputation de la société émettrice Pluxee. Il fait valoir que l'impact sur l'image de cette dernière serait négatif, car le grand public associe cette société au système des titres-services, et une perte de confiance pourrait affecter gravement le secteur, impliquant 300.000 utilisateurs, 800 entreprises agréées et plus de 45.000 travailleurs.

Enfin, il souligne qu'une suspension nécessiterait un plan de communication d'urgence, estimé à 150.000 euros, pour informer les utilisateurs et entreprises du retour à l'ancien système, une dépense qui serait doublée en cas de levée ultérieure de la suspension.

La seconde partie intervenante soutient que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué aurait des répercussions importantes, menaçant l'équilibre financier des sociétés opérant sous le régime des titres-services et créant un préjudice irréparable pour certaines d'entre elles puisque ces sociétés seraient obligées de rembourser l'euro supplémentaire facturé depuis le 1er janvier 2024 à leurs clients, tout en devant accepter la restitution des titres-services déjà vendus, afin que les clients puissent en acheter de nouveaux à 9 euros. Selon elle, cette situation serait aggravée par la perte de la faculté qu'avaient les sociétés de facturer certains suppléments, désormais interdits.

Elle relève par ailleurs que jusqu'à l'adoption d'une nouvelle législation, les sociétés du secteur seraient privées de l'euro supplémentaire facturé pour chaque titre-service, ainsi que des autres avantages liés à la nouvelle tarification, ce qui aurait une incidence financière négative importante pour ces entreprises.

Elle estime que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué entraînerait une gestion administrative complexe, marquée par un afflux de réclamations de clients mécontents, se sentant lésés par les ajustements tarifaires. Elle ajoute que cela risquerait de provoquer une perte de confiance des utilisateurs dans le régime des titres-services, particulièrement dans un contexte où le niveau d'activité d'avant la pandémie de COVID-19 n'a pas encore été pleinement retrouvé.

Enfin, elle soulève une difficulté concernant la manière de gérer la situation si le Conseil d'État venait à suspendre l'exécution de l'arrêté, mais rejetait par la suite le recours en annulation. Elle fait valoir que, dans un tel cas, il serait délicat de réclamer aux clients l'euro qu'ils n'auraient pas payé pendant la période de suspension. Selon elle, le texte ne précise pas de solution claire pour récupérer cet euro manquant, soulevant ainsi une incertitude quant à la régularisation des finances des sociétés concernées.

*X.2. Appréciation*

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

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

La balance des intérêts ne peut conduire à rejeter la demande de suspension que dans des cas exceptionnels, lorsque les conséquences négatives de la suspension pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages.

Dès lors que l'acte attaqué est un acte réglementaire qui comporte des dispositions dont la légalité n'est pas contestée et qui sont dissociables de celles qui sont critiquées, il y a lieu de ne procéder qu'à une suspension partielle qui ne concerne que la disposition à l'égard de laquelle les moyens sont jugé sérieux, à savoir l'article 1er.

Dès lors que l'argumentation des parties adverse et intervenantes est liée à une suspension éventuelle de l'exécution de la disposition fixant le prix des titres-services, à savoir l'article 3 de l'arrêté attaqué, il n'est pas démontré qu'une suspension limitée à son article 1er serait de nature à produire des conséquences négatives qui pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages.

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

**Article 1er.**

Les requêtes en intervention introduites par la FGTB et par la CSC sont rejetées.

**Article 2.**

Les requêtes en intervention introduites par le FOREm et par l'association sans but lucratif InitiativES sont accueillies.

**Article 3.**

La suspension de l'exécution de l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1er décembre 2023 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, et visant à réformer le financement des entreprises de titres-services et à encadrer le coût des titres-services est ordonnée.

Le recours est rejeté pour le surplus.

**Article 4.**

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

**Article 5.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 4 octobre 2024, par la XVe chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

| | |
|---|---|
| Marc Joassart, | conseiller d'État, président f.f., |
| Frédéric Quintin, | greffier. |

| | |
|---|---|
| Le Greffier, | Le Président, |
| Frédéric Quintin | Marc Joassart |