

AVIS n°1609

Avis sur l'évolution du dispositif Titres-services à la suite
de l'arrêt du Conseil d'État du 4 octobre 2024

Avis adopté le 25 novembre 2024

2024/A.1609

TABLE DES MATIERES

1.	INTRODUCTION	3
2.	EXPOSE DU DOSSIER	3
2.1.	Rappel des dispositions de l'arrêté du 1 ^{er} décembre 2023	3
2.1.1.	Éléments suspendus	3
2.1.2.	Éléments maintenus	4
2.2.	Synthèse de l'arrêt du Conseil d'État	4
3.	AVIS	6
3.1.	Appréciation générale	6
3.2.	Considérations particulières	7
3.2.1.	Interdiction de frais complémentaires	7
3.2.2.	Remboursement accru des frais de déplacement domicile – lieu de travail	8
3.2.3.	Bien-être et santé des travailleuses	9

1. INTRODUCTION

L'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2023 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, et visant à réformer le financement des entreprises de titres-services et à encadrer le coût des titres-services (M.B. 12 décembre 2023) a fait l'objet d'une requête en suspension et en annulation devant le Conseil d'État.

Le 4 octobre 2024, le Conseil d'État, en sa section du contentieux administratif, a rendu un arrêt suspendant l'exécution de l'article 1^{er} de l'arrêté précité et rejeté le recours pour le surplus.

Le 7 novembre 2024, le Ministre P.-Y. JEHOLET a sollicité l'avis du CESE Wallonie sur l'analyse du contenu de cet arrêt et les pistes éventuelles de modification de la réglementation.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

2.1. RAPPEL DES DISPOSITIONS DE L'ARRÊTÉ DU 1^{ER} DÉCEMBRE 2023

2.1.1. Éléments suspendus

L'article 1^{er} de l'arrêté du 1^{er} décembre 2023, dont l'exécution est donc suspendue, apportait notamment les modifications suivantes à l'article 2quater, §4, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services :

- Concernant le bien-être et santé des travailleuses :

Remplacement de la condition d'agrément supplémentaire existante, à savoir « 4^o l'entreprise s'engage à ne pas faire prester des travaux dans un environnement présentant des dangers et des risques inacceptables pour les travailleurs ou dans un environnement où les travailleurs risqueraient d'être victimes d'abus ou de traitements discriminatoires; » par « 4^o 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 1.2-2 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 1.4-1 et suivants du Code du bien-être au travail ».

- Concernant l'interdiction de frais complémentaires et d'offres conjointes :

Introduction des conditions d'agrément supplémentaires suivantes :

« 22^o l'entreprise agréée perçoit uniquement le titre-service comme rétribution de l'utilisateur pour l'accomplissement de l'aide à domicile de nature ménagère, sans préjudice, le cas échéant, des frais visés à l'article XIX.4 du Code de droit économique dus par l'utilisateur [à savoir des intérêts de retard ou indemnités forfaitaires en cas de dette non payée l'échéance] ;

23^o 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 ».

- Concernant le remboursement accru des frais de déplacement domicile – lieu de travail :

Introduction de la condition d'agrément supplémentaire suivante :

« 24^o 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. »

- Concernant la possibilité de facturer certains frais de déplacement

Introduction d'une dérogation à l'interdiction de frais complémentaires :

« Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, 22^o, 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 1^{er}, 24^o, c). »

L'article 1^{er} apportait en outre une modification de forme à l'article 2quater, §4, al.1^{er}, 8^o, de l'arrêté.

2.1.2. Éléments maintenus

L'arrêté du 1^{er} décembre 2023 introduit d'autres modifications à l'arrêté royal, non suspendues, essentiellement l'augmentation de la valeur faciale du titre-service et la tarification par palier, ainsi que l'indexation automatique du prix du titre.

2.2. SYNTHÈSE DE L'ARRÊT DU CONSEIL D'ÉTAT

La requête est introduite par une entreprise agréée Titres-services du secteur marchand et vise, d'une part, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 1^{er} décembre 2023, et, d'autre part, son annulation.

Le Conseil d'État note que les deux moyens de la requête sont dirigés contre les conditions d'agrément supplémentaires fixées par l'article 1^{er} de l'arrêté et que les autres dispositions de l'arrêté ne sont pas de nature à causer grief à la partie requérante et sont dissociables. A ce stade de la procédure, il considère que le recours est recevable en tant qu'il est dirigé contre l'article 1^{er} de l'arrêté.

La suspension de l'exécution d'une décision par le Conseil d'État impose 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 de justifier l'annulation de cette décision.

Le Conseil d'État considère que la condition de l'urgence est établie à suffisance, s'appuyant sur la mise en péril de la rentabilité de l'activité économique de l'entreprise en cas d'exécution immédiate de l'article 1^{er} de l'arrêté, démontrée par de nombreuses pièces comptables.

Le premier moyen est en lien avec l'interdiction de frais complémentaires et s'appuie essentiellement sur la violation de la liberté d'entreprendre garantie par plusieurs lois et sur l'incompétence du Gouvernement wallon.

Le Conseil d'État note que le Gouvernement wallon est effectivement compétent pour déterminer des conditions d'agrément supplémentaires (habilitation prévue à l'art.2, §2, al.2 de la loi), mais que ce pouvoir n'est pas illimité et doit s'inscrire dans le respect des règles fixées par le législateur lui-même. Or l'article 6 de la loi du 20 juillet 2001, en prévoyant que l'utilisateur et l'entreprise concluent une convention, consacre la nature contractuelle des rapports entre ceux-ci. Pour porter atteinte à la liberté contractuelle de prévoir des frais supplémentaires, il faut dès lors un acte de nature législative. Le Conseil d'État estime donc que ce moyen est sérieux.

Le second moyen est en lien avec l'obligation d'une intervention accrue dans les frais de déplacement domicile-travail et s'appuie essentiellement sur l'incompétence de la Région wallonne.

Le Conseil d'État indique que, dans le cadre de sa compétence en matière d'agrément, « *la Région wallonne ne peut pas porter atteinte à la compétence fédérale en matière de conditions de travail dans le secteur des titres-services* ». Les entreprises agréées ne peuvent pas être tenues, à titre de conditions d'agrément 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 Conseil d'État estime donc que ce second moyen est également sérieux.

Ainsi, l'arrêt du Conseil d'État ordonne la suspension de l'exécution de l'article 1^{er} de l'arrêté du 1^{er} décembre 2023.

3. AVIS

3.1. APPRÉCIATION GÉNÉRALE

Le CESE Wallonie souligne très positivement le fait d'être consulté en amont sur ce dossier, le dispositif Titres-services revêtant un intérêt majeur pour les interlocuteurs sociaux. Dans un souci de pragmatisme et de respect du champ de compétences des différentes instances, il a cependant choisi de ne pas commenter l'avis du Conseil d'État en détail, mais bien d'examiner les pistes de solutions envisageables à la lumière de celui-ci et d'exposer les positions des organisations sur les différents enjeux en présence.

Les **organisations syndicales** déplorent la suspension partielle de l'exécution de l'arrêté du 1^{er} décembre 2023, dans le cadre de l'arrêt du Conseil d'État du 4 octobre 2024. Cet arrêté dans son ensemble, tout assurant globalement un équilibre entre les intérêts des différentes parties, permettait de réguler davantage le secteur des titres-services, de maintenir l'accessibilité financière du dispositif pour les utilisateurs et d'obtenir des avancées pour les travailleuses concernant le défraiement des déplacements domicile-travail et la protection du bien-être et de la santé. Cet équilibre, à la fois politique et social, est d'une grande importance, et il ne serait pas acceptable que certains de ses éléments constitutifs ne soient plus garantis, là où d'autres seraient maintenus en l'état (notamment l'augmentation de 1 € de la valeur d'échange par titre-service pour les entreprises depuis le 1^{er} janvier 2024). L'équilibre dans son ensemble n'étant plus assuré, cela imposerait le cas échéant aux interlocuteurs sociaux de se remettre autour de la table, afin de mettre en place des solutions garantissant l'amélioration des conditions de travail et de salaire des aides ménagères, avec le soutien du Gouvernement. Les **organisations syndicales** indiquent que les interlocuteurs sociaux flamands sont actuellement sollicités pour négocier un accord social dans le cadre d'une réforme du dispositif, l'octroi de certains avantages étant conditionné à la conclusion de cet accord. Une opportunité similaire pourrait être offerte aux interlocuteurs sociaux wallons, permettant le cas échéant le maintien d'une cohérence interrégionale entre les dispositifs.

Les **organisations syndicales** attirent ensuite l'attention sur les risques engendrés par une éventuelle rétroactivité de l'annulation de dispositions de l'arrêté. Par exemple, certaines entreprises pourraient réclamer des frais supplémentaires avec effet rétroactif ou demander aux travailleurs le remboursement d'interventions accrues dans les frais de déplacement. L'insécurité juridique quant au statut des conventions entreprise-client et des contrats de travail, modifiés à la suite de l'arrêté du 1^{er} décembre 2023, serait également susceptible de générer des situations chaotiques sur le terrain. Dans le cadre de la poursuite de la procédure au Conseil d'État, elles invitent donc le Gouvernement wallon à insister pour que toute décision d'annulation éventuelle ne s'applique qu'à partir de la date de l'arrêt, et non rétroactivement.

Les **organisations syndicales** soulignent en outre qu'un des objectifs du dispositif Titres-services est bien de favoriser la création d'emplois peu qualifiés. Dans cette perspective, la décision du Conseil d'État, qui met en opposition la liberté d'entreprendre et les travailleuses, soulève de nombreuses interrogations quant aux possibilités concrètes d'amélioration des conditions de travail au niveau wallon, dans ce secteur. Elle risque aussi, plus largement, de créer un dangereux précédent, empêchant la Région d'activer les leviers dont elle dispose pour agir en faveur des travailleuses et travailleurs.

Les **organisations syndicales** insistent enfin sur le fait que les conditions d'agrément reprises dans l'article faisant l'objet d'une suspension relèvent bien de la compétence régionale. Là où l'interdiction de frais complémentaires aurait demandé un acte de nature législative (voir infra), les conditions relatives au bien-être et à la santé des travailleuses ne sont tout simplement pas remises en cause.

Dans l'avis n°1552 du 11 septembre 2023¹, **AKT, l'UCM et le SNI** avaient indiqué qu'à leur estime l'exigence de remboursement des frais de déplacement et l'interdiction des frais complémentaires ne s'inscrivaient pas dans le champ des compétences régionales. Ces organisations se réjouissent dès lors des clarifications et confirmations déjà apportées à cet égard par le Conseil d'État, dans l'attente de l'examen en annulation. Elles tiennent au strict respect de la compétence fédérale pour les aspects relatifs au droit du travail, aux conditions de travail, à la politique salariale ou encore au contrat de travail.

3.2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

3.2.1. Interdiction de frais complémentaires

Dans un souci de clarté pour les clients et de mode de financement identique pour l'ensemble des entreprises, les **organisations syndicales** continuent à soutenir l'interdiction de facturer des frais complémentaires aux utilisateurs, combinée, d'une part, à l'interdiction d'offres conjointes et, d'autre part, à la possibilité de facturer certains frais spécifiques dus par l'utilisateur (frais de transport pour les activités de courses ménagères ou de transport de personnes à mobilité réduite, intérêts ou indemnités de retard). Ces organisations invitent donc le Gouvernement wallon à consacrer l'interdiction de frais complémentaires par l'adoption de dispositions décrétales adéquates, respectant ainsi l'arrêt du Conseil d'État en ce qu'il autorise la restriction de la liberté contractuelle des parties par un acte de nature législative, tout en confirmant qu'un tel acte relève effectivement de la compétence régionale.

Pour ces organisations, l'interdiction de facturer des frais complémentaires apparaît justifiée et proportionnée, au regard de la poursuite d'objectifs d'intérêt général comme le maintien de l'attractivité du dispositif en comparaison avec le travail au noir, l'accessibilité pour tous les utilisateurs et l'égalité de traitement. Elles ajoutent qu'à leur estime, l'augmentation du prix des titres-services introduite par l'arrêté et l'indexation automatique du prix et de l'intervention régionale permettent d'assurer la pérennité des entreprises.

AKT, l'UCM et le SNI rappellent leur opposition à l'interdiction de facturer des frais complémentaires. Comme mentionné dans l'avis n°1552, ces organisations considèrent que cette pratique « *relève de l'autonomie commerciale des entreprises et des contrats de services entre entreprises agréées et clients utilisateurs. Leur interdiction constitue une atteinte à la liberté d'entreprendre manifestement disproportionnée au regard des objectifs poursuivis, d'autant plus que l'existence d'abus n'est nullement démontrée.* »

¹ Avis n°1552 du CESE Wallonie du 11 septembre 2023 sur l'avant-projet d'arrêté visant à réformer le financement des entreprises de titres-services et encadrant le coût des titres-services pour les utilisateurs.

Ces organisations estiment en outre que la Région wallonne ne dispose pas de la compétence institutionnelle en la matière, quand bien même elle l'exercerait par décret. « *Si l'entité régionale est effectivement compétente pour la gestion du système ou la fixation de la valeur du titre-service, d'autres considérations financières relevant de la liberté du commerce ne sont pas de son ressort. L'État fédéral a d'ailleurs exercé pleinement sa compétence en précisant les conditions en vertu desquelles la pratique de frais complémentaires est légale².* »

AKT, l'UCM et le SNI soulignent que l'arrêt du Conseil d'État confirme leur analyse. Ils ajoutent que, dans l'état actuel du modèle de financement et malgré l'augmentation d'un euro du prix du titre, cette interdiction sera intenable pour nombre d'entreprises dont la rentabilité est déjà mise à mal, et pourrait conduire à une obligation de vente à perte. Elles ajoutent que la rentabilité des entreprises a été affectée par certaines obligations réglementaires et hausses de coût imposées ces dernières années et que la facturation de frais complémentaires permet dans certains cas de maintenir l'équilibre financier dans ce contexte difficile. Enfin, ces organisations ne comprennent pas l'argument d'une harmonisation : le mode de financement des entreprises diffère par ailleurs sur de nombreux points, comme l'accès à des aides groupes cibles spécifiques (ex. mesure SINE) ou à des dispositifs de subventionnement (ex. entreprises d'insertion) sans que cela ne soit remis en cause.

L'**UNIPSO** plaide pour une autorisation et un encadrement strict des frais supplémentaires couplés à une révision du financement des entreprises titres-services. Pour cette organisation, la suspension de l'exécution de l'article 1^{er} de l'arrêté est une opportunité de revoir le mécanisme des frais complémentaires pour se rapprocher d'un système d'encadrement comme celui qui a été prévu en Région bruxelloise, à savoir une limitation des frais supplémentaires à X % du prix du titre-service.

3.2.2. Remboursement accru des frais de déplacement domicile – lieu de travail

Les **organisations syndicales** considèrent que la condition d'agrément liée au défraiement accru des frais de déplacement s'inscrivait dans la compétence reconnue aux régions de favoriser la qualité de l'emploi en matière de titres-services. Depuis la sixième réforme de l'État, toutes les Régions imposent, parmi leurs conditions d'agrément pour les entreprises de titres-services, le respect de conditions relatives aux contrats de travail, aux salaires et aux conditions de travail. Ces organisations rappellent qu'avant l'adoption de l'acte attaqué, la Région wallonne avait déjà mis en place des conditions supplémentaires d'agrément relatives aux conditions de travail (cf. art.2bis/1 de l'arrêté royal concernant le temps de travail moyen et art.2bis/2 concernant les heures de formation). Elles notent que cette initiative n'a jamais été remise en cause, y compris de la part de la section de législation du Conseil d'État, pour un prétendu empiètement sur les compétences fédérales. Elles estiment que les conditions d'octroi d'un agrément ou d'une subvention ne doivent pas être assimilées aux conditions de travail prévues par la loi du 3 juillet 1978 relative au contrat de travail et par les conventions collectives de travail.

² - SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie. Guidelines - Clauses contractuelles dans les contrats d'aides ménagères proposés par les entreprises de titres-services au consommateur. 01.06.2023. Disponible sur <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Entreprises/Clauses-contractuelles-contrats-aide-menager-des-entreprises-de-titres-services.pdf>
- SPF Finances, Circulaire fiscale 2022/C/66 concernant le régime TVA des chèques titres-services. 11.07.2022. Disponible sur <https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/public/fisconet/document/43doe9b3-918d-4db6-95a4-c81e8aocafd1/titres-services>

Les **organisations syndicales** soulignent à nouveau qu'« *une couverture accrue des frais de déplacement, entre le domicile et le lieu de travail et entre deux clients, a un impact important pour les travailleuses à bas salaires et peut constituer un des leviers dans la lutte contre les pénuries de main-d'œuvre dans le secteur* ». Ces organisations considèrent que la mise en œuvre de conditions de travail optimales doit permettre de renforcer l'attractivité des métiers. A défaut de la mise en place d'une solution réglementaire, elles demandent que la question soit renvoyée à la concertation sociale et, dans l'optique de garantir l'équilibre déjà évoqué, que la mise en œuvre de dispositions compensatoires pour les travailleuses conditionne le maintien des dispositions de l'arrêté favorables aux entreprises du secteur (notamment l'augmentation de 1 € de la valeur d'échange par titre-service depuis le 1^{er} janvier 2024).

Les **organisations patronales** rappellent leurs positions antérieures exprimées dans l'avis n°1552. D'une part, l'augmentation du remboursement des déplacements domicile - lieu de travail constitue un coût supplémentaire difficile à financer pour les entreprises car non couvert par les titres-services. A leur connaissance, aucun autre secteur d'activités n'est contraint à une exigence similaire de couverture intégrale de ces frais de transport entre le domicile et le lieu de travail. Elles soulignent aussi la complexité opérationnelle et les difficultés pratiques de ce type de mesure en raison du nombre de travailleurs prestant dans plusieurs régions.

D'autre part, comme l'expose l'arrêt du Conseil d'État, la Région wallonne ne dispose pas de la compétence institutionnelle en la matière. « *Les aspects liés au droit du travail, tels que les conditions de travail dans le secteur, relèvent du niveau fédéral. A ce titre, la question des frais de déplacement fait partie intégrante des négociations sociales au sein des Commissions paritaires. De plus, l'introduction de différences entre les régions dans les conditions de défraiment pourrait susciter des tensions communautaires, notamment en raison du risque d'effet de contagion entre entités.* »³

3.2.3. Bien-être et santé des travailleuses

Le CESE Wallonie relève que, bien que n'étant pas mises en cause dans les moyens développés dans le cadre de la requête en suspension et annulation au Conseil d'État, les dispositions concernant le bien-être et la santé des travailleuses, inscrites à l'article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté du 12 décembre 2023, sont suspendues.

Les **organisations syndicales** demandent que, dès lors qu'elle n'est pas mise en cause, l'obligation de la réalisation de l'analyse des risques et du respect des mesures relatives à la surveillance de la santé des travailleuses prévues par le Code du bien-être au travail, soit réintroduite dans les conditions d'agrément supplémentaires des entreprises Titres-services. Ces organisations considèrent que la suppression de cette disposition, qui, en réalité, ne relève pas d'une condition supplémentaire, revient à faire abstraction des différents rapports d'inspection reconnaissant le risque pour la santé des travailleurs, mais aussi l'absence avérée de prévention des employeurs en matière de santé des travailleurs.

³ Avis n°1552 précité.

Les **organisations patronales** ne partagent pas cette demande et réitèrent leurs positions exprimées dans l'avis n°1552. « *[Elles] appellent une fois de plus à respecter les compétences relevant de l'État fédéral et de la concertation sociale sectorielle. Elles rappellent que l'article 2, §2, m. de la loi du 20 juillet 2001 prévoit déjà parmi les conditions d'agrément que "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* ». Elles ajoutent que, si de nombreuses lacunes et infractions récurrentes ont été relevées par les inspecteurs sociaux du Contrôle du bien-être au travail⁴, aucune de celles-ci n'a fait l'objet d'un Pro Justicia transmis à la commission d'agrément wallonne et susceptible d'entraîner un retrait d'agrément. Ces organisations demandent l'application stricte du Code du bien-être au travail, selon les modalités exclusivement prévues par le Fédéral et sous le contrôle de l'inspection fédérale compétente, dont la réalisation d'une analyse de risque par chaque entreprise, la mise en œuvre d'un plan d'action suivi et contrôlé et le respect des mesures de surveillance de la santé. Ces organisations invitent à se référer aux multiples outils disponibles, matériel de sensibilisation et analyses réalisées par les administrations fédérales compétentes et les interlocuteurs sociaux sectoriels, notamment accessibles via la plateforme BeSWIC, Centre de connaissance belge sur le bien-être au travail, du SPF fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, qui dispose d'une catégorie spécifique au secteur des titres-services. »

⁴ Cf. Rapport final de la campagne nationale 2022 dans le secteur des titres-services, Contrôle du bien-être au travail, SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.