

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 259.846 du 24 mai 2024

A. 241.932/XV-5887

En cause : **la société à responsabilité limitée**
FENIX SERVICE,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard DEWIT, avocat,
place Albert Leemans, 20
1050 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.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 15 mai 2024, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « l'arrêté ministériel de la ministre de l'Emploi, de la Formation de la Région wallonne du 24 avril 2024 [lui] retirant l'agrément d'entreprise de titres-services en Région wallonne ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 16 mai 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 mai 2024.

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

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Maxime Ronsmans, *loco* M^e Bernard Dewit, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

1. La partie requérante reçoit l'agrément n° W04967 le 31 mars 2011 pour les activités suivantes :

- l'aide-ménagère réalisée au lieu de résidence de l'utilisateur, à savoir le nettoyage du domicile (y compris les vitres), la lessive, le repassage, les petits travaux de couture occasionnels, la préparation de repas ;
- l'aide-ménagère réalisée en dehors du lieu de résidence de l'utilisateur, à savoir les courses ménagères, le repassage (y compris le raccommodage du linge à repasser) et le transport accompagné de personnes à mobilité réduite.

2. La partie requérante fait l'objet d'un contrôle par l'Inspection du Service public de Wallonie (SPW) Économie, Emploi, Recherche. Un rapport est rédigé le 18 novembre 2022.

3. À la suite de ce contrôle, la direction des Emplois de proximité de la partie adverse saisit la commission consultative d'agrément des entreprises titres-services et invite, par courrier du 16 février 2023, la partie requérante à venir consulter son dossier administratif ou à en demander la communication, à présenter ses observations écrites ou à utiliser son droit d'être entendue et de défendre son point de vue.

4. La partie requérante demande d'avoir accès à son dossier le 13 mars 2023 et formule des observations écrites le 17 avril et des observations orales le 25 avril.

5. Le 25 avril 2023, la commission consultative d'agrément des entreprises titres-services donne un avis n°168 au terme duquel elle recommande de retirer avec sursis l'agrément de la partie requérante.

6. Le 20 juillet 2023, la ministre de l'Emploi du Gouvernement wallon décide de retirer avec sursis l'agrément de la partie requérante.

7. À l'occasion de la notification à la partie requérante de cette décision par les services de la partie adverse, la Direction des Emplois de proximité du Service public de Wallonie, Économie, Emploi, Recherche invite celle-ci à se mettre en ordre au regard des dispositions légales et réglementaires avant le 28 novembre 2023 et, pour cela, lui demande d'envoyer les preuves suivantes :

- que des mesures ont été prises afin d'éviter toute représentation des clients dans le remplissage des titres-services papier et des travailleurs pour l'encodage des titres-services électroniques ;
- que l'entreprise a fait signer une convention, avec l'ensemble des mentions requises par la législation, à l'ensemble des utilisateurs ;
- que l'entreprise a accompagné ses travailleurs au domicile des nouveaux clients avant que les premières prestations ne soient effectuées.

8. Le 27 novembre 2023, le conseil de la partie requérante communique un dossier « de remise en ordre » à la partie adverse contenant différentes pièces.

9. Le 10 janvier 2024, la commission consultative d'agrément des entreprises titres-services émet un avis n° 181 au terme duquel elle recommande le retrait immédiat de l'agrément de la partie requérante, après avoir formulé les remarques suivantes :

« - Pour le 1^{er} point à régulariser (représentation des clients), la note explicative adressée à la DEPX le 27/11/23 précise en page 2 qu'« Un avis est effectivement en ce sens sur le bureau d'accueil de la centrale de repassage, soit à l'endroit de l'accueil du magasin où les clients-utilisateurs remettent leurs titres-services à l'entreprise pour ce qui concerne les prestations relatives au repassage et/ou de nettoyage à sec ». La Commission rappelle que les titres-services ne peuvent, en aucun cas, être utilisés pour des activités non couvertes par le dispositif TS, comme, par exemple, le nettoyage à sec. La Commission espère qu'il ne s'agit là que d'une phrase mal formulée et qu'aucun titre-service n'est effectivement perçu pour ce type d'activité, auquel cas il y aurait à nouveau infraction à la législation titres-services.

- Pour le 2^e point à régulariser (signature des conventions avec l'ensemble des clients), la Commission relève d'abord que la plupart des conventions sont mal scannées (deuxième page très souvent manquante) et qu'elles ne sont pas datées. En outre, le modèle de convention proposé par l'entreprise à ses clients présente de nombreuses anomalies. Ainsi :

• La convention est incomplète. Celle-ci ne contient pas l'ensemble des mentions minimales devant y figurer en vertu de l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 20.07.01. Au vu des conventions signées qui ont été transmises à la Commission, il ressort que les mentions prévues à l'article 6, alinéa 1^{er}, 5^o et 6^o, n'apparaissent pas :

[...]

- La convention contient des mentions illégales :

→ L'article 3 de la convention stipule notamment qu'“une heure entamée est une heure payée” ce qui constitue une infraction à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi et à l'article 6, § 1^{er} et § 4 et § 5 de l'arrêté royal titres-services. En effet, en vertu de ces dispositions, un titre-service ne peut être remis que pour une heure de travail accomplie. L'entreprise agréée refuse le titre-service si les travaux n'ont pas encore été effectués et regroupe des prestations de moins d'une heure pour le compte d'un seul utilisateur pour arriver à une heure de travail complète. À noter qu'il existe une marge de tolérance concernant l'activité de repassage hors du domicile (et uniquement pour celle-ci) dans la mesure où il est permis d'arrondir le nombre de titres-services à l'unité supérieure, à la stricte condition de remettre à l'utilisateur un bon à valoir. Or, à la lecture des conventions communiquées par Fenix Service, il est difficile de voir si elles concernent également les activités de repassage hors du domicile. Quand bien même serait-ce le cas, il n'y est pas fait mention d'un système de bon à valoir.

→ L'article 6, dernier alinéa, de la convention prévoit que “Le travailleur de l'entreprise de services doit toujours être mis au travail dans de bonnes conditions de sécurité. Si une situation met en danger sa sécurité, le travailleur de l'entreprise peut demander à l'utilisateur de remédier à certains problèmes et si ces problèmes persistent, pendant deux semaines consécutives, l'aide peut être stoppée”. La Commission souligne qu'en vertu du Code du bien-être au travail, la santé et la sécurité des travailleurs relèvent de la responsabilité de l'employeur. Il revient donc à ce dernier, et non au travailleur, de demander au client de remédier au problème de sécurité détecté. En outre, toute situation mettant en danger un travailleur doit (et non peut) cesser immédiatement, sans que cela ne puisse perdurer durant 2 semaines consécutives.

→ L'article 10, alinéa 6, de la convention stipule que “le remboursement n'interviendra qu'après acceptation de la compagnie d'assurances”. Cette disposition est une clause abusive d'après le SPF Économie qui est compétent en matière de protection des consommateurs.

- Enfin, la convention est imprécise sur un aspect :

L'article 8 stipule notamment qu'en cas d'annulation prévisible du client, “les prestations, planifiées devront être payées” et que lorsque le lieu de travail est inaccessible, “le client s'engage à payer les prestations qui auraient dû être effectuées”. Si ces clauses ne posent pas de problème sur le fond, elles sont par contre imprécises dans la mesure où les modalités de paiement ne sont pas fixées. Ainsi, il n'apparaît pas clairement que l'entreprise réclamera un éventuel montant via facturation et non via la réception de TS, sachant qu'aucun titre-service TS ne peut être réclamé au client lorsqu'il n'y a pas eu de prestation.

La Commission a ensuite émis les considérations suivantes :

La Commission insiste sur le fait que le courrier de l'administration envoyé à l'entreprise le 28 juillet 2023 indiquait clairement la nécessité de faire signer une convention aux clients contenant l'ensemble des mentions requises par la législation. À cet égard, la Commission rappelle à nouveau qu'une convention-type a été mise à la disposition des entreprises sur le site du SPW.

La Commission rappelle par ailleurs que le dossier d'infraction initial de l'entreprise était relativement lourd et que de nombreux griefs étaient formulés dans le rapport d'inspection. Malgré cela, la Commission a souhaité laisser une chance à l'entreprise de prouver qu'elle était en mesure de redresser la situation,

en proposant à la Ministre de lui octroyer une période de sursis. La Commission attendait dès lors de l'entreprise qu'elle accorde un soin particulier à la constitution de son dossier de remise en ordre.

Au vu des lacunes énoncées ci-dessus, la Commission considère que le dossier qui lui a été communiqué n'a pas permis de lever les doutes et suspicions quant à la capacité de l'entreprise de fonctionner dans le strict respect des dispositions légales et réglementaires relatives aux titres-services.

Dès lors, la Commission a estimé que l'entreprise n'avait pas respecté la condition requise pour lever le retrait avec sursis telle que prévue à l'article 2septies, § 3, alinéa 2, de l'arrêté royal relatif aux titres-services : [...] ».

10. Le 24 avril 2024, la ministre de l'Emploi du Gouvernement wallon décide de retirer d'office l'agrément qui a été accordé à la partie requérante en date du 31 mars 2011 pour les activités d'aide-ménagère au domicile de l'utilisateur et en-dehors du domicile de celui-ci.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est notifié à la partie requérante par un courrier recommandé du 2 mai 2024.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, 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.

Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité éventuelle des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée.

Il revient au requérant d'identifier *ab initio*, dans sa requête, les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire

à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence. La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant, indépendamment des conditions propres à l'extrême urgence.

Par ailleurs, le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel en raison de ce que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

V. L'extrême urgence et l'urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

Sur l'extrême urgence, la partie requérante fait valoir ce qui suit :

« 11. [...] L'entreprise compte actuellement environ 220 employés, ce qui représente environ 20.000 chèques par mois (information de mars 2024).

Les chèques provenant de Wallonie représentent les chiffres suivants :

- Chèques électroniques : 3337,
- Chèques papier : 3100,
- Total : 6437.

Ce qui représente 32,18 % de tous les chèques reçus par l'entreprise au mois de mars 2024.

Le dernier bilan déposé par l'entreprise fait apparaître un chiffre d'affaires mensuel de 596.931,37 €. Avec la perte des droits en Région wallonne, l'entreprise a perdu des revenus pour un montant de 192.092,51 €.

Pour le mois de mars 2024, la requérante démontre qu'il s'agit d'un chiffre d'affaires mensuel de 179.407,76 EUR (pièce 10 - bordereaux de prix cumulés indiquent le nombre de titres services ; la dernière page reprend le montant de 27,98 EUR par titre-service).

Une telle baisse du chiffre d'affaires ne peut que conduire à la faillite de l'entreprise et à la perte d'emploi des salariés qui travaillent également dans d'autres régions.

12. Dès le 6 mai 2024, la requérante a contacté l'ONEM pour bénéficier du chômage temporaire, ce qui a été refusé à la requérante [...].

Il existe donc un risque très important de licenciement au sein de la requérante, ce qu'elle souhaite éviter.

13. La requérante n'est, à la suite de la décision attaquée, plus en mesure de servir ses nombreux clients en Wallonie. Cela lui cause un dommage immédiat (perte de clientèle et de réputation).

14. Votre Conseil a déjà jugé que :

“La société requérante est une ‘entreprise exclusivement titres-services’, dont, par conséquent, la source quasi exclusive de son financement provient du remboursement des titres-services. Il est permis dès lors de considérer que le retrait de son agrément entraînera des difficultés financières telles que sa survie sera mise en péril, d’autant que des prestations ont été effectuées pendant la période écoulée entre l’entrée en vigueur du retrait et sa notification effective. En outre, il n’est pas établi qu’une nouvelle demande d’agrément pourra aboutir avant que ces conséquences ne deviennent irréversibles. La société justifie ainsi à suffisance le recours à la procédure d’extrême urgence” (C.E., arrêt n° 242.161 du 30 juillet 2018).

La situation de la requérante est une situation similaire dès lors, il convient d’appliquer l’enseignement de cet arrêt *mutatis mutandis*.

La condition de l’extrême urgence doit être considérée comme étant établie ».

S’agissant de sa diligence à agir, elle soutient que l’acte attaqué lui a été communiqué par un courriel du 6 mai 2024 et qu’à partir de cette date, les « ouvriers qui fournissaient des services dans la Région wallonne » ne pouvaient plus encoder les chèques pour leurs services. Elle ajoute qu’elle a dû attendre le retour de vacances de son comptable pour finaliser son recours avec l’ensemble des documents comptables qu’elle produit.

Sur l’urgence, elle indique que les éléments mentionnés dans le cadre de l’extrême urgence démontrent également que les trois aspects de la condition de l’urgence sont établis.

V.2. Examen

1. La condition de la diligence à agir est remplie dès lors que la décision attaquée a fait l’objet d’un courrier de notification le 2 mai 2024, que la partie requérante indique avoir reçu, sans être contestée sur ce point, par un courriel le 6 mai 2024 et que celle-ci a introduit son recours le 15 mai 2024.

2. S’agissant de l’imminence du péril, la partie requérante n’apporte pas d’élément précis et concret dont il résulterait que, si la suspension de l’exécution de l’acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir les dommages allégués.

Ainsi s'agissant de la perte alléguée de près d'un tiers de son chiffre d'affaires, elle ne démontre pas, par des pièces probantes, son incapacité à faire face à une telle baisse pendant le temps requis par le traitement d'un référé ordinaire.

L'arrêt n° 242.161 du 30 juillet 2018 dont elle se prévaut à cet égard n'est pas pertinent puisque, dans cette affaire, la partie requérante perdait son agrément pour sa seule activité et donc l'entière de son chiffre d'affaires, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

En ce qui concerne le licenciement d'une partie de son personnel, à l'audience, elle allègue que celui-ci implique pour elle à la fois un coût financier et la perte de relations de confiance avec les membres de son personnel. Cependant, ces affirmations, outre qu'elles ne sont pas énoncées dans la requête, ne sont à nouveau pas étayées et ne relèvent pas de l'évidence, ce qui ne permet pas d'établir en quoi un référé ordinaire ne peut garantir une réparation utile.

La même conclusion s'impose en ce qui concerne la perte de clientèle et de réputation alléguée, la partie requérante n'apportant aucun élément justifiant le recours à la procédure d'extrême urgence permettant d'établir, par exemple, que le marché est à ce point volatile que les clients n'auront aucun mal à trouver d'autres prestataires en titres-services.

Il résulte de ce qui précède que la condition de l'imminence du péril n'est pas satisfaite, de sorte que la demande d'extrême urgence est irrecevable.

3. En outre, il convient de rappeler que l'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait, au regard de l'intérêt qu'il fait valoir, des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. La charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient allégué incombe au requérant.

Ce principe emporte plusieurs corollaires. Le requérant 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 ainsi 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.

Ainsi, lorsqu'une partie requérante invoque une atteinte à ses intérêts matériels ou un préjudice d'ordre économique, il lui appartient de brosser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle, mais également de soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates.

En l'espèce, la partie requérante indique avoir actuellement environ 220 employés mais ne précise pas combien de ceux-ci ne travaillent que dans le système de titres-services de la Région wallonne. Par ailleurs, les chiffres dont elle fait état ne trouvent pas un appui suffisant dans les pièces qu'elle produit, le montant du chiffre d'affaires allégué pour le mois de mars 2024 n'étant pas justifié au vu du nombre d'heures prestées telles qu'elles ressortent des documents déposés. En tout état de cause, il n'apparaît pas des chiffres communiqués par la partie requérante, tels qu'appuyés par les pièces déposées, qu'elle risquerait d'être dans une situation de difficulté telle que son activité pourrait être sérieusement mise en péril. Elle bénéficie, en outre, d'un agrément délivré par les deux autres régions et peut ainsi continuer ses activités sur le territoire de celles-ci, activités qui représentent près de 2/3 de son chiffre d'affaires annuel. Enfin, il résulte de ses statuts qu'elle est en mesure d'accomplir d'autres prestations qui ne nécessitent pas l'octroi d'un tel agrément. Partant, elle ne démontre pas concrètement qu'elle est actuellement dans une situation financière telle que l'exécution de la décision attaquée risque de la conduire à l'impossibilité de survivre économiquement, avant l'issue de la procédure en annulation.

En ce qui concerne le risque de licenciement allégué, si la perte d'emploi est naturellement à déplorer, il ne s'agit pas d'un préjudice personnel à la partie requérante. À l'audience, elle invoque le coût financier de ces licenciements et la perte de relations de confiance avec les membres de son personnel. Outre que ces deux dommages n'ont pas été exposés dans la requête, ils ne sont pas étayés.

En ce qui concerne la perte de clientèle alléguée, la partie requérante ne démontre ni son caractère grave ni son caractère irréversible. S'agissant enfin de l'atteinte à la réputation alléguée, elle relève du préjudice moral, lequel, en principe, et sauf circonstances particulières qu'il incombe à la partie requérante d'invoquer et d'établir, est adéquatement réparé par un arrêt d'annulation en raison de son effet rétroactif. Pour qu'une atteinte à la réputation justifie la suspension de l'exécution d'un acte administratif, il est requis que cette atteinte soit irrémédiable par un arrêt d'annulation, ce qui implique qu'elle présente un certain degré de gravité, qu'elle

découle directement de l'acte attaqué ou de ses motifs infamants et que ceux-ci aient reçu une certaine publicité. En l'espèce, la partie requérante n'invoque aucun élément particulier qui empêcherait d'attendre l'issue de la procédure au fond.

Il résulte de ce qui précède que la condition de l'urgence n'est pas remplie.

VI. Conclusion

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

VII. Indemnité de procédure

Dans sa note d'observations, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 24 mai 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly