

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT f.f. DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 265.394 du 13 janvier 2026

A. 246.119/VI-23.497

En cause : **B. H.,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Catherine COOLS, avocate,
 avenue de la Toison d'Or 68/9
 1060 Bruxelles,

contre :

la région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benjamin PARDONGE
et Laurine OLIVIER, avocats,
rue des Colonies 56/6
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 octobre 2025, la partie requérante demande d'une part la suspension de l'exécution de « la décision du 8 août 2025 de la Directrice générale de Bruxelles Economie et Emploi, [...], prise au nom du Ministre chargé de l'Emploi, de retirer de manière définitive l'agrément Titres-services pour la Région Bruxelles-Capitale, référencé sous le n° [...], octroyé le 21 février 2025 pour l'entreprise [B.] » et d'autre part l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 10 novembre 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 8 janvier 2026.

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

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M. Philippe Nicodème, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été notifié aux parties.

M. Xavier Close, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jeanne Henrion, *loco* M^e Catherine Cools, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Benjamin Pardonge, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Philippe Nicodème, auditeur au Conseil d'État, a été entendu 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. Exposé des faits utiles

1. Le 6 janvier 2025, la requérante introduit auprès de la partie adverse une demande d'agrément comme « entreprise de services pour effectuer des activités dans le cadre des titres-services ».

S'agissant d'identifier les activités pour lesquelles l'agrément est demandé, la requérante mentionne, au sujet des « activités au domicile de l'utilisateur », le « nettoyage du domicile y compris les vitres ». Au sujet des « activités hors domicile de l'utilisateur », elle mentionne les « courses ménagères », le « repassage » et le « transport accompagné de personnes à mobilité réduites ».

2. Le 8 janvier 2025, les services de la partie adverse déclarent la demande incomplète et invitent la requérante à produire « une attestation de participation à la session d'info Titres-services bruxellois ».

3. Le 9 janvier 2025, après réception de la pièce manquante, les services de la partie adverse considèrent le dossier de demande recevable et complet.

4. Le 18 février 2025, la Commission consultative d'agrément des entreprises titres-services (ci-après « CATS ») formule à l'unanimité un avis favorable à l'octroi de l'agrément.

5. Le 21 février 2025, la requérante est agréée pour exercer des activités en titres-services sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette décision est notifiée le 25 février 2025.

6. Le 28 mai 2025, la société émettrice des titres-services, Pluxee, informe l'Inspection régionale de l'Emploi de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après « Inspection régionale ») que la requérante a, pour la première fois, introduit une demande de remboursement de titres-services auprès de la partie adverse.

7. Le 4 juin 2025, l'Inspection régionale demande à la requérante, dont le siège social est situé en région flamande, de lui fournir, au plus tard le 6 juin 2025, les documents nécessaires au contrôle lié à cette première demande de remboursement.

8. Le 6 juin 2025, la requérante transmet à l'Inspection régionale des conventions conclues avec des utilisateurs bruxellois et flamands, des justificatifs de première visite ainsi que les contrats de travail de trois employées et le planning sollicité.

9. Le même jour, l'Inspection régionale, à la suite d'un contact téléphonique avec la requérante, fixe en ses bureaux un rendez-vous le 11 juin 2025 pour « discuter des documents remis ».

10. Le 11 juin 2025, l'administratrice de la requérante est entendue pour l'Inspection régionale. Un « procès-verbal d'audition » est rédigé, mentionnant notamment que « la personne interrogée a été informée qu'elle va être entendue et il lui a été communiqué succinctement les faits sur lesquels elle sera entendue » et qu'elle est auditionnée « en qualité de suspect avec ou sans concertation préalable et/ou l'assistance d'un avocat auquel elle peut éventuellement faire appel ».

Il résulte du contenu de ce procès-verbal que l'administratrice de la requérante est entendue, notamment, sur la réalité des visites des lieux devant être effectuées préalablement aux premières prestations au domicile des clients privés.

11. Le 17 juin 2025, l'Inspection régionale dresse un procès-verbal de constatation d'infraction à l'encontre de la requérante.

Elle lui reproche de ne pas avoir « été en mesure de produire le justificatif visé à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 20 juillet 2001 [visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité] ». Il s'agit de la preuve de l'accompagnement du travailleur par l'entreprise agréée sur le lieu d'exécution de la convention lorsque les activités prennent place « au lieu de résidence de l'utilisateur ».

Le procès-verbal reproche à la requérante d'avoir produit des faux en écriture concernant cette question, et d'avoir menti lorsqu'elle était interrogée sur la réalité de certaines de ces visites.

L'Inspection régionale rédige un rapport à la suite de ce procès-verbal, dans lequel elle recommande de « présenter le présent rapport en CATS » et propose de « procéder au retrait immédiat de l'agrément ».

12. Le 24 juin 2025, la CATS émet à l'unanimité « un avis de retrait immédiat de l'agrément » de la requérante.

Cet avis est rédigé comme suit :

« En vertu de l'article 2 octies de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, la Commission, ayant entendu l'Inspection régionale de l'emploi (IRE) et examiné ses rapports, formule à l'unanimité un avis de retrait immédiat de l'agrément de l'entreprise B. H..

La Commission motive son avis de retrait comme suit :

Lors du contrôle effectué par l'Inspection régionale de l'emploi suite à la première remise de titres-services par l'entreprise B. H. Services au sein de la région de Bruxelles-Capitale, les infractions suivantes ont été relevées :

- Infraction à l'article 6, § 1, al. 4 et 5 de la loi du 20/07/2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité.

Ces alinéas stipulent que "Lorsque la convention visée à l'alinéa 1^{er} 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 tous travaux ou service de proximité afin de veiller au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Un justificatif établissant la preuve de cet accompagnement signé par l'utilisateur, le travailleur et le représentant de l'entreprise est conservé au siège d'exploitation".

Le § 5 du même article prévoit que "En cas de violation de la présente disposition, l'entreprise agréée peut se voir retirer son agrément, et ce après avis de la commission consultative".

L'Inspection note dans son rapport que cet article démontre l'importance que le législateur a donné au respect de cette disposition précise.

Le rapport de l'Inspection précise, concernant la preuve de l'accompagnement exigée par la législation, que "L'entreprise a sciemment fourni des documents

falsifiés dans le cadre du contrôle mené à son encontre. Lorsqu'elle a été confrontée à ces éléments, elle a dans un premier temps persisté dans le déni, avant de finalement reconnaître les faits, face à l'évidence des infractions constatées. Il convient de souligner que l'administratrice unique de la société n'ignorait pas le caractère infractionnel de ses agissements ; elle a néanmoins choisi de ne pas se conformer aux obligations légales qui lui incombent". Un *Pro Justitia* a été établi pour l'infraction constatée.

La gravité de l'infraction constatée et le comportement de l'entreprise justifient aux yeux de la Commission un retrait immédiat de l'agrément de l'entreprise ».

13. Le 8 août 2025, la partie adverse retire « de manière définitive » l'agrément pour la Région de Bruxelles-Capitale octroyé le 21 février 2025.

Cette décision est essentiellement motivée comme suit :

« Vu l'article 2 octies de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services qui prévoit que le Ministre de l'Emploi peut, après avis de la Commission, procéder au retrait immédiat de l'agrément d'une entreprise qui ne satisfait plus aux conditions prévues à l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi.

Vu les conclusions des enquêtes menées par l'Inspection Régional de l'Emploi [...] où l'Inspection a constaté des manquements de l'entreprise à ce point caractérisés que la bonne foi de l'entreprise peut être sérieusement mise en doute.

L'inspection a notamment constaté que l'entreprise a sciemment fourni des documents falsifiés dans le cadre du contrôle mené à son encontre. Lorsqu'elle a été confrontée à ces éléments, elle a dans un premier temps persisté dans le déni, avant de finalement reconnaître les faits, face à l'évidence des infractions constatées. Il convient de souligner que l'administratrice unique de la société n'ignorait pas le caractère infractionnel de ses agissements ; elle a néanmoins choisi de ne pas se conformer aux obligations légales qui lui incombent.

L'entreprise a remis des documents qui ne correspondaient pas à la réalité dans le cadre d'un contrôle de ses obligations reprises à l'article 6, § 1^{er}, alinéas 4 et 5 de la loi visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité du 20 juillet 2001.

Le § 5 de l'article 6 précité précise que "en cas de violation de la présente disposition, l'entreprise agréée peut se voir retirer son agrément, et ce après avis de la commission consultative des agréments". Ceci démontre l'importance accordée par le législateur au respect de ces dispositions.

Vu les manquements constatés qui ne résultent pas d'erreurs ou de négligences, mais bien d'une volonté délibérée et assumée de contourner la législation applicable.

Vu l'avis de la commission consultative d'agrément pour les titres-services auprès de Brupartners du 24/06/2025 prononçant un retrait immédiat de l'agrément l'entreprise ;

Il est estimé, en absence d'éléments permettant de conclure à une évolution positive de la part de l'entreprise ou à une démarche sincère de mise en conformité, que les conditions ne sont plus réunies pour le maintien de l'agrément ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 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 dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. L'urgence

V.1. Thèses des parties

A. Thèse de la requérante

La requérante soutient que la longueur du traitement de l'affaire en annulation est incompatible avec la sauvegarde de ses droits.

Elle explique avoir conclu des engagements avec plusieurs utilisateurs dans le cadre de son agrément, ceci en considération de l'utilisation des titres-services. À défaut d'agrément, la requérante indique qu'elle ne pourra pas satisfaire la clientèle qui exige le recours au système des titres-services, ce qui lui cause « un préjudice matériel certain » et met en péril la continuité de son activité.

La requérante expose qu'une solution provisoire a été trouvée pour préserver l'emploi de ses trois travailleuses. Elle souligne toutefois qu'elle n'a pas l'assurance que ses utilisateurs accepteront de poursuivre leurs prestations auprès de l'autre société qui les occupe désormais. Ceci ferait peser une menace réelle sur la situation matérielle de ces membres du personnel.

Elle invoque également un préjudice moral grave découlant des reproches figurant dans l'acte attaqué – notamment un manque de bonne foi et la communication de faux documents – ce qui porte atteinte à son honneur et nuit à sa réputation auprès de sa clientèle.

La requérante ajoute qu'une nouvelle demande d'agrément ne pourrait raisonnablement aboutir avant que ces atteintes deviennent irréversibles.

B. Thèse de la partie adverse

La partie adverse soutient que l'urgence n'est pas établie, car le retrait de l'agrément bruxellois ne met pas en péril la survie de la requérante, qui dispose d'un agrément en Région flamande, où se situe son siège social. Elle estime que le dossier démontre que la requérante concentre la majorité de sa clientèle et de ses prestations dans cette autre Région.

Elle considère que le préjudice invoqué au sujet de trois travailleurs est également inexistant, puisque la requérante écrit elle-même qu'une solution a été trouvée auprès d'un autre employeur. Elle relève en toute hypothèse que ce risque ne concerne pas directement la requérante, et ne peut donc être pris en considération pour évaluer la condition d'urgence.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, précité, ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que si la partie requérante démontre que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une immédiateté et d'une gravité suffisantes pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue d'une procédure en annulation. Il lui appartient en conséquence d'établir *ab initio* et *in concreto*, dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette 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, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner pour le requérant.

Lorsque la partie requérante invoque une atteinte à ses intérêts d'ordre matériel, il lui incombe d'avancer, dans sa requête, des arguments concrètement étayés permettant au Conseil d'État de constater une atteinte à ses intérêts légitimes ne lui permettant pas d'attendre l'issue de la procédure au fond. Le demandeur en référé doit donc, quant à l'exposé de sa situation matérielle, non seulement brosser un tableau complet de celle-ci mais aussi soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates dès lors que la situation de chaque requérant est particulière et que le simple constat de pertes financières ne saurait suffire à démontrer que l'absence de suspension de l'exécution de la décision attaquée entraînerait nécessairement les graves conséquences dénoncées dans la requête.

Sauf circonstances particulières qu'il incombe à une partie requérante d'invoquer et d'établir, un préjudice moral résultant d'un acte administratif est adéquatement réparé par un arrêt d'annulation en raison de son effet rétroactif. La partie requérante confrontée à pareil préjudice pourra, en effet, dans ce cas, démontrer que l'acte dont les motifs auraient porté atteinte à sa réputation n'était pas régulier. Pour qu'une telle atteinte justifie la suspension d'un acte administratif, il est requis qu'elle 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.

La requérante invoque quatre inconvénients engendrés par l'acte attaqué qui justifient, de son point de vue, le recours à la procédure d'urgence.

Elle invoque, en premier lieu, un préjudice économique relatif à la perte de la clientèle exigeant le recours aux titres-services et à la menace que cela implique pour la poursuite de son activité.

La requérante ne démontre toutefois pas l'existence et la gravité de ce risque. Notamment, elle ne dépose aucune pièce de nature à prouver que sa survie est menacée en raison de l'exécution de l'acte attaqué.

Comme le relève la partie adverse, le siège social de la requérante est situé en Région flamande, dans laquelle elle est titulaire d'un agrément titres-services. La requérante n'apporte aucune précision sur l'importance de l'activité développée dans cette autre région, alors même que son activité naissante en Région de Bruxelles-Capitale, constituée seulement de onze clients particuliers, doit être qualifiée de réduite.

Le caractère sérieux de cet inconvénient n'est donc pas démontré.

En deuxième lieu, la requérante invoque un préjudice en lien avec l'emploi de ses trois travailleuses. Ce préjudice, qui n'est pas relatif à la situation de la requérante elle-même, ne peut toutefois être pris en considération pour juger de l'urgence.

La requérante indique en toute hypothèse que ces travailleuses ont pu retrouver une activité auprès d'une autre société, qui a accepté de les prendre à son service.

En troisième lieu, la requérante évoque l'atteinte à la réputation que lui causent les motifs de l'acte attaqué, qui contiennent des accusations graves,

notamment la confection et l'utilisation de documents faux, ainsi que des déclarations mensongères lors de son audition.

De telles accusations sont effectivement de nature à porter atteinte à l'honneur et à la réputation de la requérante.

La requérante n'apporte toutefois aucun élément de nature à démontrer que ces motifs ont fait l'objet d'une quelconque publicité, notamment auprès de sa clientèle. La requérante a certes dû interrompre son activité en raison d'un retrait d'agrément, ce qui a entraîné la nécessité pour elle de communiquer une information à ses clients quant à l'interruption de l'activité. Toutefois, elle n'affirme pas, ni ne démontre, que les motifs de l'acte attaqué leur ont été transmis.

L'atteinte à la réputation qui résulte de l'interruption de l'activité est par ailleurs limitée du fait que la requérante n'avait, au moment du retrait, que peu de clients en Région de Bruxelles-Capitale.

En quatrième lieu, l'affirmation de la requérante selon laquelle l'obtention d'un nouvel agrément ne pourrait intervenir avant que les préjudices invoqués aient acquis un caractère irrévocable doit aussi être rejetée.

Il ressort en effet du dossier administratif qu'une fois la demande de la requérante déclarée complète, le 9 janvier 2025, un agrément lui a été délivré en environ six semaines, ce qui est un délai raisonnable.

Compte tenu de ce qui précède, l'urgence invoquée par la requérante n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 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.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

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

Xavier Close,
Adeline Schyns,

conseiller d'État, président f.f.,
greffière.

La greffière,

Le Président,

Adeline Schyns

Xavier Close