

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

n° 266.282 du 2 avril 2026

A. 247.670/VI-23.765

En cause : **la société coopérative à finalité sociale**
 LE GRAND MÉNAGE,
 ayant élu domicile chez
 M^e Pierre Marie SPROCKEELS, avocat,
 rue Albert 1^{er} 52 B
 7973 Beloeil,

contre :

la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Sébastien DEPRE, avocat,
 place Flagey 18,
 1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 mars 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution de « l'arrêté pris par le ministre Pierre-Yves Jeholet du 2 mars 2026 qui retire l'agrément de son entreprise de titres-services » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 18 mars 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 26 mars 2026.

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

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

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Pierre Marie Sprockeels, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Sébastien Depré, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier 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. À partir du 12 janvier 2024, à l'occasion d'une vérification de routine, le Service public de Wallonie Économie, Emploi, Recherche produit un rapport de contrôle à l'encontre de la requérante, qui est une entreprise agréée de titres-services. Il est précisé, dans ce rapport, que la requérante exerce uniquement des « activités titres-services ». Ce rapport est clôturé le 9 avril 2024.

La requérante est aussi agréée comme entreprise d'insertion et a également fait l'objet d'un contrôle dans ce cadre.

2. Par un courrier daté du 20 février 2025, la direction des Emplois de proximité du Service public de Wallonie informe la requérante que plusieurs infractions ont été constatées dans son chef, dont la représentation de travailleurs et d'utilisateurs pour signer les titres-services, l'absence de visites des domiciles des utilisateurs pour veiller au bien-être des travailleurs et le défaut de mention de ces visites dans les conventions signées avec les utilisateurs.

La requérante est avertie de la saisine prochaine de la commission d'agrément des titres-services et de ce que cette procédure peut conduire au retrait immédiat de l'agrément ou à l'octroi d'un délai de régularisation.

3. Le 20 mars 2025, la requérante remet, par la voie de son conseil, ses observations sur le contenu du rapport de contrôle et sur les mesures envisagées. Le dossier comprend un exemplaire du modèle de convention avec les utilisateurs ainsi qu'une attestation de participation de la gérante de la requérante à la session d'information sur les titres-services du 24 mai 2024 organisée par le FOREM.

4. Le 24 mars 2025, la commission d'agrément examine le dossier et décide de convoquer la requérante pour une audition.

5. Les 10 et 11 avril 2025, la requérante apporte des pièces supplémentaires à son dossier, à savoir une nouvelle version du modèle de convention conclue avec les utilisateurs, l'inventaire des tâches des aides-ménagères, des modèles de contrats de travail titres-services à durée indéterminée et à durée déterminée, une brochure sur le bien-être et la sécurité au travail pour les aides-ménagères, une brochure d'accueil des nouveaux membres du personnel ainsi qu'une brochure d'accueil pour les nouveaux utilisateurs.

6. Le 14 avril 2025, le dossier passe en seconde lecture en commission d'agrément. La gérante de la requérante et son conseil sont entendus.

À l'issue de cette audition, la commission remet un avis n° 209 de retrait d'agrément avec sursis. L'avis met en avant la reconnaissance des faits par l'entreprise, l'adoption de mesures correctrices « partielles à ce stade » ainsi que l'absence de récidive et d'intention frauduleuse. La commission souligne que des premières mesures de correction ont déjà été mises en place, mais qu'elles ne sont pas suffisantes.

7. Le 26 mai 2025, la requérante envoie une nouvelle version de la brochure d'accueil pour les nouveaux utilisateurs.

8. Le 11 juin 2025, le Ministre de l'Emploi décide d'un retrait avec sursis de l'agrément de requérante.

La requérante est invitée à fournir, avant le 23 octobre 2025, comme le préconise la commission d'agrément dans son avis n° 209, d'une part, la preuve que le modèle de convention avec les utilisateurs a été adapté pour prévoir non seulement le principe de la visite au domicile des utilisateurs, mais également les modalités de cette visite, et, d'autre part, la preuve qu'elle accompagne dorénavant systématiquement l'aide-ménagère chez le client avant la première prestation, afin de veiller aux bonnes conditions de travail (pièces explicitant ce qu'elle a mis en place pour l'organisation de ces visites et ses modalités concrètes et attestations de visites signées par les nouveaux clients).

Le courrier alerte également l'entreprise sur l'importance de revoir ses pratiques pour éviter la représentation des utilisateurs et des travailleurs, en précisant

que, comme elle l'a indiqué dans son avis, la commission d'agrément procédera à certaines vérifications à l'issue de la période de sursis.

Il est encore précisé que, sans réaction de la part de la requérante avant le 23 octobre 2025, une décision de retrait de l'agrément sera prise sur la base des informations dont l'administration dispose.

9. Le 13 novembre 2025, le Service public de Wallonie prend contact avec la requérante pour lui signaler l'absence de communication de toute nouvelle pièce. Il accorde à celle-ci un délai supplémentaire pour se mettre en ordre, jusqu'au 19 novembre 2025.

Le courriel précise que « [s]ans ces documents, la commission serait contrainte de proposer le retrait de votre agrément, ce que nous souhaitons éviter ».

10. Le 14 novembre 2025, la requérante répond au Service public de Wallonie que la documentation a déjà été envoyée. Elle joint, à nouveau, « les brochures actualisées » ainsi que les « deux brochures d'accueil remises lors de tout nouvel engagement ». Elle précise enfin que les visites sont menées par une accompagnatrice sociale, ce qui, elle vient de l'apprendre « à la suite de l'audience avec la COMES », n'est pas admissible.

11. Le 17 novembre 2025, le Service public de Wallonie avertit la requérante qu'il pourrait manquer certaines informations pour démontrer la régularisation de certains manquements.

12. Le même jour, la requérante répond que « [t]out cela est mentionné, sauf erreur de ma part, dans les différents documents qui vous ont été remis ».

13. Le 4 décembre 2025, la commission d'agrément se réunit et constate que l'entreprise n'apporte pas la preuve qu'elle respecte l'ensemble des conditions d'agrément. Elle remet un avis n° 226 de retrait d'office de l'agrément.

14. Le 2 mars 2026, le Ministre de l'Emploi décide du retrait d'office de l'agrément titres-services de la requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notifié à la requérante le 5 mars 2026.

Il est motivé comme suit :

III. MOTIFS

Conformément à l'article 2 septies de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, l'entreprise agréée qui bénéficie d'un sursis peut apporter la preuve qu'elle respecte l'ensemble des conditions d'agrément et ce, au plus tard deux mois avant l'expiration de la période de sursis.

Cet arrêté est fondé sur les considérations de droit et de fait suivantes :

III.1. Régularisation n°1

▪ Ce qui était demandé par l'Administration

Il a été demandé à l'entreprise LE GRAND MENAGE d'apporter la preuve que la convention-client prévoit dorénavant non seulement le principe de la visite au domicile des clients mais qu'elle en précise également les modalités, comme stipulé à l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 juillet 2001.

A cette fin, l'entreprise LE GRAND MENAGE devait transmettre à l'Administration le modèle de convention-client, adapté sur ce point.

▪ La réaction de l'entreprise

L'entreprise n'a pas réagi à la notification du retrait avec sursis envoyée le 23 juin 2025. Elle n'a transmis de documents qu'après le rappel de l'Administration le 13 novembre 2025, et ces documents étaient pour la plupart des pièces déjà communiquées auparavant dans le cadre du dossier initial d'infraction. Les différentes pièces transmises l'ont donc été avant que la décision de retrait avec sursis ne soit notifiée à l'entreprise, celle-ci n'ayant pas pris la peine d'envoyer une quelconque réaction à la décision ministérielle, avant de recevoir le rappel de l'Administration en date du 13/11/25.

L'entreprise a actualisé sa convention-client (ainsi qu'à titre subsidiaire, sa brochure de bienvenue aux utilisateurs). Le principe de la visite préalable y est maintenant bien mentionné. À noter que le modèle de convention contenant cette clause n'a été remis à l'Administration que le 14 novembre 2025 (soit après le rappel du 13/11/25) et que les modalités pratiques de cette visite ne sont toujours pas détaillées comme demandé.

L'entreprise s'est partiellement mise en ordre sur ce point (inscription du principe de la visite dans la convention mais pas d'informations sur les modalités pratiques).

Par ailleurs, alors qu'il était recommandé à l'entreprise d'expliquer aux clients le bien-fondé de cette visite, à savoir, vérifier les conditions de travail des aide-ménagères pour qu'elle soit mieux acceptée par ceux-ci (l'entreprise ayant fait part des réticences de ses clients), les termes choisis dans la brochure-client « *La législation TS wallonne nous impose d'accompagner le travailleur sur le lieu d'exécution ...* » ne vont pas vraiment dans ce sens.

▪ L'avis de la Commission d'agrément

D'un point de vue strictement formel, la Commission considère que

l'entreprise s'est partiellement mise en ordre sur ce point (inscription du principe de la visite dans la convention mais pas d'informations sur les modalités pratiques).

Par ailleurs, alors qu'il était recommandé à l'entreprise d'expliquer aux clients le bien-fondé de cette visite, à savoir, vérifier les conditions de travail des aide-ménagères pour qu'elle soit mieux acceptée par ceux-ci (l'entreprise ayant fait part des réticences de ses clients), les termes choisis dans la brochure-client « *La législation TS wallonne nous impose d'accompagner le travailleur sur le lieu d'exécution ...* » ne vont pas vraiment dans ce sens.

▪ **Appréciation**

Il ressort de l'analyse des documents fournis par l'entreprise que la convention avec les utilisateurs prévoit une clause stipulant que « *Les modalités d'accès au domicile de l'utilisateur sont convenues de la manière suivante : [champ libre]* ». L'entreprise n'apporte aucune description des modalités concrètes, ni de la façon dont elles sont mises en œuvre.

L'entreprise fournit également un exemple de brochure à destination des nouveaux utilisateurs. Celle-ci mentionne « *La législation TS Wallonie nous impose d'accompagner le travailleur sur le lieu d'exécution de son travail avant la première prestation afin de veiller à son bien-être. La Flandre et Bruxelles ne l'imposent visiblement pas... En pratique, nous savons par ailleurs que cette mesure (qui était toutefois souvent mise en place à nos débuts jusqu'au Covid) a tendance à ne plus vous agréer. Bien que nous en soyons conscients, un accompagnement de 30 minutes lors de la première prestation s'avère indispensable pour le respect de notre agrément et il convient donc de s'y plier.* »

Il est vrai, comme le relève la commission d'agrément, que les commentaires mentionnés dans la brochure ne semblent pas être de nature à susciter l'adhésion des utilisateurs. De plus, l'entreprise véhicule une information erronée selon laquelle une telle obligation n'existerait pas en Région de Bruxelles-Capitale.

Il n'en reste pas moins que l'entreprise démontre avoir adapté son modèle de convention. Elle expose prévoir un accompagnement systématique de 30 minutes lors de la première prestation.

L'entreprise apporte donc la preuve qu'elle respecte cette condition d'agrément. La situation est donc régularisée sur ce point.

III.2. Régularisation n°2

▪ **Ce qui était demandé par l'Administration**

Il a été demandé à l'entreprise LE GRAND MENAGE qu'elle accompagne dorénavant systématiquement l'aide-ménagère chez le client, avant la première prestation, afin de veiller aux bonnes conditions de travail.

A cette fin, l'entreprise devait envoyer à l'administration des pièces explicitant ce qu'elle a mis en place pour organiser ces visites (via par exemple une description des modalités concrètes : qui fait la visite, quels points sont contrôlés, ...). Elle pourra également fournir des attestations de visite, signées par les nouveaux clients.

▪ **La réaction de l'entreprise agréée**

L'entreprise n'a pas réagi à la notification du retrait avec sursis envoyée le 23 juin 2025. Elle n'a transmis de documents qu'après le rappel de l'Administration le 13 novembre 2025, et ces documents étaient pour la plupart des pièces déjà communiquées auparavant dans le cadre du dossier initial d'infraction. Les différentes pièces transmises l'ont donc été avant que la décision de retrait avec sursis ne soit notifiée à l'entreprise, celle-ci n'ayant pas pris la peine d'envoyer une quelconque réaction à la décision ministérielle, avant de recevoir le rappel de l'Administration en date du 13/11/25.

L'entreprise n'a transmis aucune pièce complémentaire. Elle s'est limitée à envoyer un mail après le rappel de l'Administration du 13/11/25, indiquant que la visite préalable était assurée par l'accompagnatrice sociale, tout en précisant que celle-ci ne pourrait poursuivre cette mission, la commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie sociale le lui ayant signifié lors de l'audition du 13/11/25.

Invitée par l'Administration, dans un mail du 17/11, à compléter ces informations, l'entreprise a estimé que cela n'était pas nécessaire, considérant que toutes les pièces avaient déjà été transmises sur ce point.

▪ **L'avis de la Commission d'agrément**

La Commission considère que l'entreprise n'a pas répondu aux attentes de mise en ordre, celle-ci n'ayant fourni aucun élément explicitant le déroulement des visites ni de pièces permettant de prouver qu'elles avaient bien lieu.

Quant aux déclarations de l'entreprise selon lesquelles les visites seraient effectuées par l'accompagnatrice sociale, la Commission relève, à titre surabondant, que pour tenter de se mettre en conformité avec la législation titres-services, l'entreprise aurait alors détourné la réglementation relative aux entreprises d'insertion.

▪ **Appréciation**

L'entreprise ne démontre pas avoir mis fin aux irrégularités constatées. La seule mesure évoquée, consiste à demander à une accompagnatrice sociale de réaliser les visites.

En effet, la législation relative aux entreprises d'insertion définit l'accompagnement social comme l'activité visant à favoriser l'insertion durable et de qualité des travailleurs, à développer de l'autonomie des travailleurs sur le marché du travail et d'aide à surmonter les difficultés ou les freins à l'insertion sur le marché du travail et à encourager et soutenir les démarches de valorisation des compétences professionnelles. Elle précise que les accompagnateurs sociaux exercent exclusivement des activités d'accompagnement social. La réglementation relative aux entreprises d'insertion ajoute que l'accompagnateur social assure ses tâches à l'exclusion de toute activité de production de biens ou de services et de toute activité relevant de l'administration et de la gestion du personnel et, plus largement, de l'entreprise d'insertion.

Il s'ensuit que l'accompagnateur social ne peut pas réaliser les activités de visite du domicile des utilisateurs des titres-services.

La démarche effectuée par l'entreprise n'est donc pas pérenne, puisque soit la démarche est poursuivie à l'issue du sursis, ce qui mettrait l'entreprise en situation de violation de la législation relative aux entreprises d'insertion, soit la démarche est arrêtée, et la législation relative aux titres-services sera toujours enfreinte.

Il s'ensuit que l'entreprise ne démontre pas s'être remise en ordre.

III.3. Régularisation n°3

▪ **Ce qui était demandé par l'Administration**

Il a été demandé à l'entreprise LE GRAND MENAGE de revoir ses pratiques au plus vite afin d'éviter toute représentation des utilisateurs et des travailleurs. Il a été précisé à l'entreprise que la commission procéderait sur base des informations dont dispose le FOREM, à des vérifications quant à l'application effective de ces consignes visant à éviter les cas de représentation, à l'issue de la période de sursis.

Constatant que l'entreprise avait déjà adopté, dans la forme, des mesures positives pour éviter les cas de représentation des travailleurs et des utilisateurs (via des brochures, les contrats de travail, ...), la Commission décidait de ne pas demander de pièces complémentaires dans le cadre du sursis.

▪ **La réaction de l'entreprise agréée**

L'entreprise n'a pas réagi.

▪ **L'avis de la Commission d'agrément**

La Commission n'attendait pas de document complémentaire de la part de l'entreprise, elle l'avait cependant mise en garde sur l'importance de changer ses pratiques concrètes, les changements devant aller au-delà des

dispositions écrites, tant pour le remplissage des titres-services papier par les travailleurs et les utilisateurs que pour l'encodage des titres-services électroniques.

La Commission rappelle que des irrégularités importantes avaient été constatées dans l'utilisation des titres-services papier et que des doutes subsistaient quant à l'application réelle des consignes par l'entreprise. Toutefois, faute de vérification par l'inspection à l'issue de la période de sursis, cet aspect n'a pas été pris en compte dans la motivation de l'avis.

La commission, ayant constaté lors de l'examen initial du dossier, que de nombreuses prestations électroniques étaient encodées par l'entreprise via son extranet en représentation des travailleurs (en moyenne de 25 % à 30 % au cours du premier trimestre 2025), il lui avait été rappelé, que la Wallonie ne tolérât l'encodage par l'entreprise, en lieu et place du travailleur, qu'à titre exceptionnel, uniquement afin de faire face à des situations particulièrement compliquées ou inhabituelles, les termes de l'article 6bis, §2, alinéas 1^{er}, 3 et 4, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 étant clairs à cet égard.

La Commission avait dès lors informé l'entreprise qu'elle procéderait à des vérifications pour s'assurer que l'entreprise avait bien revu ses pratiques en la matière.

Lors de sa réunion du 24 novembre 2025, la Commission a reçu, de la part du FOREM, les données suivantes : pour le mois d'août 2025, 99 prestations sur 224 ont été encodées par l'entreprise à la place des travailleurs ; pour le mois de septembre, il s'agit de 134 prestations sur 322 et pour le mois d'octobre, 118 sur 3024. Force est dès lors de constater que l'entreprise n'a pas revu ses pratiques en matière de représentation des travailleurs pour l'encodage des titres-services électroniques et qu'au contraire, les chiffres énoncés ci-avant laissent apparaître des taux encore supérieurs à ceux initialement épinglés, ceux-ci étant de l'ordre de 40 % au cours des trois derniers mois.

Dès lors, la Commission considère que l'entreprise n'a pas répondu aux attentes et qu'elle n'a manifestement pris aucune mesure concrète, durant la période de sursis qui lui était octroyée, pour faire appliquer les consignes aux travailleuses et ainsi se conformer à la législation.

▪ **Appréciation**

Eu égard aux éléments soulevés par la Commission d'agrément, il apparaît que l'entreprise continue à représenter les travailleurs titres-services pour une partie importante de l'encodage des titres-services électroniques. L'entreprise ne démontre pas avoir mis fin aux infractions constatées.

III.4. Le retrait d'office

L'entreprise faisant l'objet d'un retrait d'agrément avec sursis et qui, à l'issue de cette période, n'apporte pas la preuve qu'elle satisfait à l'ensemble des conditions requises, perd d'office son agrément.

L'autorité ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation quant au retrait de l'agrément d'office.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse soutient que, dès lors que l'acte attaqué constitue une mesure d'office adoptée sur le fondement de l'article 2^{nonies}, § 1^{er}, e), de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 'concernant les titres-services', elle n'a d'autre choix que

de décider du *retrait* de l'agrément de la requérante ; elle exerce une compétence liée de sorte que le Conseil d'État n'est pas compétent.

Elle se réfère également à l'article 10*octies* de la loi du 20 juillet 2001 'visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité', tel que modifié par l'article 59 du décret du 28 avril 2016, pour affirmer que c'est le tribunal du travail qui est compétent pour connaître du présent litige, en précisant que la requérante, informée de cette voie de recours, a cité la partie adverse à comparaître devant le tribunal du travail du Hainaut, division Tournai. Elle précise à l'audience que l'affaire sera plaidée au mois de juin 2026.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

- « Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la Section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :
- 1° des diverses autorités administratives ;
 - 2° des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire ».

Il se déduit notamment de cette disposition que la compétence du Conseil d'État est résiduelle. Par conséquent, elle ne trouve pas à s'appliquer lorsqu'un autre recours est ouvert auprès d'une autre juridiction. Dans cette hypothèse, le Conseil d'État doit décliner sa compétence, que le recours soit dirigé contre un acte administratif réglementaire ou un acte administratif individuel, quel que soit l'objet véritable du recours, qu'il porte ou non sur la reconnaissance d'un droit subjectif et que l'autorité administrative dispose ou non d'un pouvoir discrétionnaire pour adopter l'acte attaqué.

La partie adverse invoque l'article 10*octies* de la loi du 20 juillet 2001 'visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité' (ci-après : « loi du 20 juillet 2001 »), tel que modifié par l'article 59 du décret du 28 avril 2016, pour affirmer la compétence du tribunal du travail pour connaître du présent recours.

L'article 10*octies* de la loi du 20 juillet 2001, dans sa version applicable en Région wallonne, dispose comme suit :

- « Les décisions prises par les Services que le Gouvernement désigne et par l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi en exécution de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution sont susceptibles d'un recours devant le tribunal du travail compétent pour le ressort territorial où l'entreprise a son siège social. Ce recours doit, à peine de forclusion, être introduit par requête devant le tribunal du travail compétent dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision ou, à défaut de notification, dans un délai de trois mois à compter du jour où l'intéressé en a eu connaissance ».

Cette disposition a été insérée par l'article 5 de loi-programme II du 4 juillet 2011 qui prévoyait ce qui suit :

- « Les décisions prises par l'Office national de l'Emploi en exécution de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution sont susceptibles d'un recours devant le tribunal du travail compétent pour le ressort territorial où l'entreprise a son siège social. Ce recours doit, à peine de forclusion, être introduit par requête devant le tribunal du travail compétent dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision ou, à défaut de notification, dans un délai de trois mois à compter du jour où l'intéressé en a eu connaissance ».

Dans la justification de l'amendement qui a introduit cette disposition, il est indiqué qu'elle concerne « les recours susceptibles d'être introduits contre les décisions prises par l'Office national de l'Emploi en matière de titres-services ». Il est aussi précisé que « [l]es recours contre l'octroi, le refus et le retrait d'agrément continueront à relever de la compétence du Conseil d'État » et que « [c]es articles ne modifient en rien la situation actuelle concernant ces recours » (Amendement n° 1 du Gouvernement déposé en séance plénière, *Doc.parl.*, ch., 2010-2011, 2482/002, pp. 3 et 4).

L'article 6 de la loi-programme II du 4 juillet 2011 complète, dans la même logique, l'article 582 du Code judiciaire par un point 14°, rédigé comme suit :

- « [Le tribunal du travail connaît :]
[...]
14° des contestations relatives à la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, à l'exception des contestations relatives à l'octroi, au refus ou au retrait d'agrément
[...]. ».

L'article 59 du décret wallon du 28 avril 2016 'portant mise en œuvre de la sixième réforme de l'État et diverses dispositions relatives à la politique de l'emploi' a abrogé, dans l'intitulé du chapitre IV/2 de la loi du 20 juillet 2001 « Recours contre les décisions de l'Office national de l'emploi », les mots « contre les décisions de l'Office national de l'emploi ». L'article 60 du même décret a, quant à lui, remplacé, à l'article 10octies de la même loi, les mots « l'Office national de l'emploi » par les mots « les Services que le Gouvernement désigne et par l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi ».

Dans les travaux préparatoires de ce décret, il est précisé que « les compétences relatives [au dispositif des titres-services], exercées jusqu'ici par l'Office national de l'Emploi, [...] sont [désormais] exercées par les Services du Gouvernement, en l'occurrence, la Direction générale opérationnelle Économie, Emploi et Recherche (DG06) et par le FOREM » (Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Parl. Wallon, 2015-2016, 440/01, p. 15).

Le décret du 28 avril 2016 précité n'a apporté aucune modification à l'article 582, 14°, du Code judiciaire.

Il suit de ce qui précède que le contentieux des décisions d'octroi, de refus et de retrait d'agrément d'entreprises de titres-services, qui sont prises par le Ministre de l'Emploi ou le fonctionnaire de l'administration qu'il désigne, n'a, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, pas été confié au tribunal du travail.

Il reste à déterminer si l'objet véritable du présent recours est de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative. La partie adverse semble affirmer que ce serait le cas, dès lors qu'elle agit dans le cadre d'une compétence liée lorsqu'elle procède au retrait d'office d'un agrément d'une entreprise de titres-services.

Aux termes des articles 144, alinéa 1^{er}, et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à la charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt.

Selon la Cour de cassation, le Conseil d'État est « sans juridiction lorsque la demande tend à l'annulation ou à la suspension d'un acte juridique administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant et que le moyen invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation » (Cass., (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0114.N, ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20201127.REUN.2).

En l'espèce, la requérante ne soutient pas avoir un droit subjectif à poursuivre ses activités d'entreprise de titres-services agréée, mais conteste la légalité de la décision de retrait d'office de son agrément. Elle ne se prévaut donc pas, à l'égard de la partie adverse, d'une obligation à l'exécution de laquelle elle a un intérêt, mais

conteste l'existence d'une obligation à laquelle cette partie adverse s'estime liée, à savoir procéder au retrait d'office de l'agrément d'une entreprise de titres-services qui, au terme de la période de sursis, n'apporte pas la preuve qu'elle satisfait à l'ensemble des conditions d'agrément. Une telle décision emporte une modification défavorable de la situation administrative de la requérante puisqu'elle la prive de la possibilité de poursuivre ses activités. Il résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation (arrêt n° C.11.0455.F, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160908.8) qu'un recours qui a un tel objet relève de la compétence du Conseil d'État.

L'exception d'incompétence soulevée par la partie adverse ne peut être retenue.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

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'un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de la décision attaquée. Le paragraphe 5 de ce même article vise l'hypothèse où l'affaire doit être traitée en extrême urgence, ce qui doit être précisé dans l'intitulé de la requête, c'est-à-dire dans un délai égal ou inférieur à quinze jours.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un moyen unique de « la violation du principe de bonne administration et du principe de proportionnalité et du raisonnable ».

Elle énonce le moyen en ces termes :

« En ce que la décision du 2 mars 2026 considère que la requérante n'aurait pas transmis certains documents exigés et se fonde principalement sur le rappel adressé par l'administration le 14 novembre 2025 sans tenir compte des éléments déjà transmis par la requérante en avril et mai 2025 avant la décision de retrait avec sursis du 11 juin 2025 ;

En ce que la décision attaquée omet de prendre en considération toutes les démarches de régularisation déjà entreprises par la requérante, qui avait transmis de manière spontanée les brochures actualisées, la convention-client adaptée, etc. ; et avait répondu immédiatement au rappel du 14 novembre 2025 en rappelant ses envois antérieurs et en transmettant des éléments complémentaires ;

En ce que l'administration semble considérer certaines opinions exprimées dans les brochures de la requérante concernant l'interprétation de normes professionnelles comme étant un manquement, alors qu'il s'agit d'une simple interprétation des normes en constante évolution et non d'une volonté de violer la loi ;

En ce que l'autorité administrative a infligé à la requérante la sanction la plus sévère, à savoir le retrait d'agrément, ce qui entraîne la cessation immédiate de son activité dans le cadre des titres-services ; sans tenir compte de tous les efforts de mise en conformité entrepris, de toutes les améliorations reconnues par l'administration elle-même et du caractère mineur de certains manquements invoqués ;

Alors que le principe de bonne administration impose à l'administration d'agir avec toute diligence, transparence et équité, impliquant notamment un examen attentif du dossier ainsi qu'une motivation claire des décisions administratives ;

Alors que le principe de proportionnalité et le principe du raisonnable se rattachent, selon nous, à l'interdiction de l'arbitraire et au principe de l'intérêt général, tels qu'exprimés notamment à l'article 33 de la Constitution ; en vertu de ce principe, la sanction infligée doit être en rapport raisonnable avec la gravité des faits reprochés, être justifiée et ne pas procéder d'un quelconque arbitraire ;

Alors que l'autorité administrative devait tenir compte de la situation concrète de la requérante, des démarches de régularisation entreprises dès avril 2025, ainsi que de l'existence de mesures moins sévères susceptibles d'assurer la mise en conformité ;

Qu'en infligeant directement la sanction la plus lourde sans motivation suffisante quant au choix de cette sanction et sans tenir compte des éléments favorables du dossier, l'administration a adopté une décision manifestement disproportionnée par rapport aux faits reprochés, alors qu'il existait des sanctions plus limitées et graduées, comme la suspension temporaire de l'agrément (C.E., XV^e ch., 21 décembre 2007, n° 178.185) ;

Qu'aucun élément du dossier ne permet à la requérante de comprendre pourquoi l'administration a choisi de prononcer la sanction la plus sévère plutôt qu'une sanction proportionnée aux manquements constatés ;

Que le moyen est fondé ».

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 juillet 2001 énonce les conditions à remplir pour être agréée comme entreprise de titres-services. L'alinéa 2 de cette disposition prévoit que le Roi peut, par arrêté délibéré en conseil des ministres, déterminer des conditions supplémentaires auxquelles l'entreprise doit répondre pour être agréée. L'alinéa 5 de la même disposition dispose que « 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 » et, l'alinéa 7, que « 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'arrêté royal du 12 décembre 2001 'concernant les titres-services' (ci-après : « arrêté royal du 12 décembre 2001 ») exécute la loi du 20 juillet 2001 précitée.

À la suite de la sixième réforme de l'État, la matière des titres-services a été, pour sa plus grande partie, régionalisée. Le Gouvernement wallon est, depuis l'entrée en vigueur de cette réforme, habilité à prendre les mesures d'exécution visées à la loi du 20 juillet 2001, sauf les aspects qui touchent au droit du travail.

Dans sa version applicable en Région wallonne, l'arrêté royal du 12 décembre 2001 contient notamment les dispositions suivantes :

- l'article 2^{quater}, § 4, prévoit les conditions supplémentaires d'agrément visées à l'article 2, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001 ; parmi ces conditions supplémentaires, il est prévu que « 12° l'entreprise s'engage à respecter toutes les dispositions légales et réglementaires prévues dans la loi [du 20 juillet 2001] et ses arrêtés d'exécution » ;
- l'article 2^{septies}, § 1^{er}, dispose que le Ministre de l'Emploi ou le fonctionnaire délégué de l'administration qu'il désigne peut, après avis de la commission d'agrément, procéder au retrait avec sursis de l'agrément d'une entreprise qui ne satisfait plus aux conditions prévues par l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi du 20 juillet 2001 ; le paragraphe 3 de cette disposition prévoit que le sursis peut être accordé pour une période maximum de six mois et que le retrait avec sursis peut être levé, après avis d'urgence de la commission d'agrément, « lorsque l'entreprise apporte la preuve du respect de l'ensemble des conditions prévues à l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3 de la loi [du 20 juillet 2001] ».
- l'article 2^{nonies}, § 1^{er}, dispose qu'une entreprise perd d'office son agrément notamment quand elle « e) au terme de la période de sursis, prévue à l'article 2^{septies}, § 3, n'apporte pas la preuve qu'elle satisfait à l'ensemble des conditions prévues à l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3 de la loi [du 20 juillet 2001] ».

Il suit notamment de ces dispositions qu'une entreprise de titres-services peut perdre son agrément dès qu'elle ne respecte pas une disposition prévue par la loi du 20 juillet 2001 ou ses arrêtés d'exécution (article 2^{quater}, § 4, 12°, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 qui exécute l'article 2, § 2, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001).

En l'espèce, la requérante a, le 11 juin 2025, fait l'objet d'une décision de retrait d'agrément avec sursis, en application de l'article 2^{septies} de l'arrêté royal du 12 décembre 2001. Au terme de la période de sursis, le Ministre de l'Emploi a, le 2 mars 2026, procédé au retrait d'office de l'agrément, en application de l'article

2^{nonies} du même arrêté royal, après avoir relevé que la requérante ne démontrait pas avoir mis fin à deux des trois manquements pointés dans la décision du 11 juin 2025. Ces deux manquements concernent, d'une part, l'obligation d'accompagner systématiquement l'aide-ménagère chez l'utilisateur avant la première prestation afin de veiller au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et, d'autre part, l'interdiction de représenter les travailleurs pour l'encodage des titres-services électroniques. L'accompagnement obligatoire sur les lieux d'exécution avant la première prestation et l'interdiction de représentation des travailleurs pour signer les titres-services sont prévus respectivement par l'article 6, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001 et par l'article 6*bis* de l'arrêté royal du 12 décembre 2001.

La requérante affirme que la commission d'agrément et, après elle, le Ministre de l'Emploi n'ont pas pris en compte certains documents qu'elle aurait transmis avant la décision de retrait avec sursis.

Suivant en cela l'avis de la commission d'agrément, le Ministre de l'Emploi a pris en compte les documents transmis par la requérante pour considérer qu'elle démontrait avoir remédié au premier manquement retenu dans la décision de retrait avec sursis du 11 juin 2025 ; il estime, au vu des documents en sa possession, que la requérante a adapté, à suffisance, son modèle de convention avec les utilisateurs, pour prévoir non seulement le principe d'une visite au domicile du client, mais aussi les modalités de celles-ci. L'observation que contient l'acte attaqué relatif à ce que la requérante identifie comme « certaines opinions exprimées dans [s]es brochures » a trait au premier manquement initialement reproché à la requérante. Cette observation ne l'a pas préjudiciée puisque le Ministre a considéré qu'elle avait régularisé la situation sur ce point.

En revanche, le Ministre de l'Emploi considère que les différents éléments produits par la requérante ne permettent pas de démontrer qu'elle respecte effectivement, d'une part, l'obligation d'accompagner systématiquement l'aide-ménagère au domicile de l'utilisateur avant la première prestation et, d'autre part, l'interdiction de représenter les travailleurs pour l'encodage électronique des titres-services. La requérante n'identifie pas les documents qu'elle aurait transmis, en temps utile, à la partie adverse ou les démarches qu'elle aurait entreprises, qui démontreraient qu'elle respecte effectivement ces deux obligations.

En particulier, concernant le premier manquement retenu à son encontre, l'acte attaqué relève que la requérante se limite à indiquer qu'elle a demandé à une accompagnatrice sociale de réaliser les visites, ce qui n'est toutefois pas permis par la réglementation relative aux entreprises d'insertion. Le Ministre en déduit que cette « démarche » – parce qu'elle est irrégulière – n'est pas pérenne et n'établit, dès lors,

pas que la requérante s'est mise en ordre. Dans sa requête, la requérante fait valoir que l'accompagnatrice sociale n'étant plus subventionnée en cette qualité, elle ne doit plus être considérée comme telle et elle peut désormais remplir cette tâche. D'une part, cet élément n'a pas été porté à la connaissance du Ministre en temps utile avant l'adoption de l'acte attaqué, de sorte qu'il n'a pas pu le prendre en considération. D'autre part, cette seule déclaration n'est établie par aucune pièce du dossier et ne constitue pas la preuve de la régularisation du manquement reproché.

Pour ce qui concerne le deuxième manquement, l'acte attaqué se réfère à l'avis de la commission d'agrément qui précise qu'elle « n'attendait pas de document complémentaire de la part de l'entreprise », mais un changement de pratiques concret « devant aller au-delà des dispositions écrites ». Comme le relève l'acte attaqué, la commission avait, dans son premier avis n° 209, informé la requérante qu'elle procéderait à des vérifications pour s'assurer que l'entreprise avait bien revus ses pratiques en matière de représentation des travailleurs. Or, il ressort de données chiffrées transmises par le FOREM – qui concernent l'encodage électronique des titres-services – que la requérante n'a pas mis fin au manquement reproché puisqu'« au contraire, les chiffres énoncés [...] laissent apparaître des taux [de représentation] encore supérieurs à ceux initialement épinglés, ceux-ci étant de l'ordre de 40 % au cours des trois derniers mois ». Les données chiffrées fournies par le FOREM ne sont pas critiquées par la requérante. Celle-ci ne peut, par ailleurs, sérieusement soutenir qu'avec un tel pourcentage, ces encodages demeureraient exceptionnels. Quant aux justifications émises qui tiennent à la nécessité d'aider « certains travailleurs, peu scolarisés, victimes de la fracture numérique et rencontrant des difficultés à effectuer eux-mêmes les encodages électroniques », elles avaient déjà été exposées devant la commission d'agrément, lors de la comparution de la requérante le 14 avril 2025. Dans son deuxième avis n° 226 – auquel se réfère l'acte attaqué –, la commission a, à nouveau, examiné cet argument et y a répondu comme suit :

« En outre, face aux difficultés qui peuvent être rencontrées par certaines travailleuses pour encoder leurs prestations, il revient aux entreprises de titres-services de les former à l'utilisation des outils proposés par la Wallonie pour réaliser cet encodage soit une ligne téléphonique gratuite ainsi qu'une application *Job Tracker* (outil accessible hors ligne - pour éviter les problèmes de connexion, disponible dans plusieurs langues, proposant des pictogrammes - pour en faciliter l'utilisation -, ...). La Commission signale enfin que d'autres entreprises d'insertion, qui emploient le même type de public, ont réussi à former leur personnel et à fonctionner en conformité avec la loi. Dès lors, la Commission considère que l'entreprise n'a pas répondu aux attentes et qu'elle n'a manifestement pris aucune mesure concrète, durant la période de sursis qui lui était octroyée, pour faire appliquer les consignes aux travailleuses et ainsi se conformer à la législation ».

En toute hypothèse, la requérante semble davantage critiquer la règle telle qu'elle est prévue par l'article 6*bis* de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, sans toutefois contester formellement la légalité de cette disposition.

La requérante invoque encore – sans autre précision – le « caractère mineur de certains manquements reprochés » ; elle ne démontre toutefois pas que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en retenant les deux manquements précités – déjà épinglés dans la décision de retrait avec sursis du 11 juin 2025 – et en constatant que la requérante n'apportait pas la preuve de leur régularisation. L'argumentation de la requête se limite à soutenir que la requérante a répondu aux manquements qui lui étaient reprochés dès les mois d'avril et de mai 2025 et qu'elle avait dès lors déjà régularisé la situation, *quod non* en l'espèce pour les raisons qui viennent d'être exposées. Pourtant, la décision du 11 juin 2025 et l'avis n° 209 de la commission d'agrément insistaient sur la nécessité de régulariser les manquements constatés et indiquaient clairement les éléments de preuve et les changements de pratiques, attendus dans le chef de la requérante, pour obtenir la levée du retrait avec sursis pris à son encontre.

Quant à la sévérité de la sanction, l'acte attaqué indique sans équivoque que « [l']entreprise faisant l'objet d'un retrait d'agrément avec sursis et qui, à l'issue de cette période, n'apporte pas la preuve qu'elle satisfait à l'ensemble des conditions requises, perd d'office son agrément » et que « l'autorité ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation quant au retrait de l'agrément d'office ».

Conformément aux articles 2*septies* et 2*nonies* de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, le retrait avec sursis de l'agrément, justifié par le constat de manquements à la législation et à la réglementation des titres-services, ne peut être levé que « lorsque l'entreprise apporte la preuve du respect de l'ensemble des conditions prévues par l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3 de la loi [du 20 juillet 2001] ». Si elle n'apporte pas cette preuve, elle perd d'office son agrément.

Dès lors que le Ministre de l'Emploi considère que la preuve de la régularisation de l'ensemble des manquements reprochés n'est pas apportée, il n'a d'autre choix que de procéder au retrait d'office de l'agrément de l'entreprise concernée. La requérante n'indique pas sur quelle base le Ministre aurait pu lui infliger une « sanction moins sévère », comme « la suspension temporaire d'agrément », cette mesure n'étant pas prévue par la législation et la réglementation des titres-services applicables en Région wallonne.

Le moyen unique n'est pas sérieux, sans qu'il soit nécessaire d'examiner d'autres causes éventuelles de rejet.

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.

**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.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 2 avril 2026, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Florence Piret,
Vincent Durieux,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Vincent Durieux

Florence Piret