CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o 267.992 du 9 octobre 2026

A. 248.802/XI-25.653

En cause : C.A.,
ayant élu domicile chez
M^e Fabrice ESSONO, avocat,
rue de l'Arbre 14 bte 1
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth DERRIKS, avocat,
avenue Louise 522/14
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 août 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du ministre de l'Emploi de la Région de Bruxelles-Capitale du 08.06.2026 du chef de violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 4 août 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 1^er octobre 2026.

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

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.267.992

M^me^ Valérie Michiels, premier 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. Emmanuel Jacubowitz, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Fabrice Essono, avocat, comparaissant pour la partie requérante, a été entendu en ses observations.

M^me^ Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire au présent arrêt.

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 succinct des principaux faits de la cause

Le 26 novembre 2024, le Service public régional de Bruxelles, direction migration économique, a délivré une autorisation de travail, dans le cadre d'une procédure de permis unique introduite l'employeur de la partie requérante lui permettant d'employer la partie requérante en qualité de « Responsable magasinier et achats » pour une durée d'un an.

Le conseil de la partie requérante, mandaté par l'employeur, a introduit une « demande de renouvellement de permis unique à durée déterminée » pour occuper la partie requérante dans une fonction de magasinier. Sur le formulaire de demande de renouvellement, à la question « S'agit-il d'un renouvellement d'une admission au travail existante (le même employeur) ? », il est répondu « non ». Comme lieu d'occupation du travailleur est renseigné « siège social », suivi d'une adresse à 1130 Bruxelles.

Le 16 décembre 2025, le Service public régional de Bruxelles, direction migration économique, a sollicité des documents complémentaires. Les services de la partie adverse précisent que la publication de l'offre d'emploi sur le site Actiris ne

correspond pas au poste puisque le lieu d'occupation qui y est renseigné est indiqué à Vilvorde alors que la demande vise une occupation sur le territoire de la Région de Bruxelles.

Le 30 décembre 2025, le conseil de la partie requérante a répondu à la demande d'informations complémentaires.

Le 8 janvier 2026, le fonctionnaire délégué de la Direction de la Migration Économique du Service public régional de Bruxelles a refusé de délivrer l'autorisation sollicitée. Cette décision a été notifiée au conseil de la partie requérante, en sa qualité de mandataire de l'employeur, ainsi qu'à la partie requérante elle-même.

Le 14 février 2026, le conseil de la partie requérante a introduit un recours administratif contre ce refus, et ce tant au nom de l'employeur que de la partie requérante elle-même.

Le 16 juin 2026, le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé de l'emploi a déclaré le recours sans objet, au motif que l'employeur a entre-temps transféré son siège social en Région flamande en sorte qu'à la date de cette décision il n'a plus ni siège social ni unité d'établissement sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Le ministre en déduit que « l'activité professionnelle envisagée ne présente plus de rattachement territorial avec la Région de Bruxelles-Capitale, de sorte que l'autorisation sollicitée ne pourrait produire d'effets sur son territoire » et que « [d]ans ses conditions, le recours est devenu sans objet ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans sa note d'observations, la partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif que la partie requérante ne disposerait pas de l'intérêt légalement requis à contester l'acte attaqué.

La partie adverse estime qu'en vertu de l'article 7 de l'Accord de coopération du 2 février 2018 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant

sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, les autorités de la Région flamande sont seules compétentes territorialement dès lors que toutes les unités d'établissement de l'employeur de la partie requérante se trouvent dans cette région.

Elle expose que le Ministre de l'Emploi dispose d'une compétence de réformation. Saisi d'un recours contre une décision de refus de délivrer une autorisation de travail, il doit statuer à nouveau sur la demande par une décision qui se substitue à celle de l'administration.

D'après elle, « [e]n cas d'annulation de l'acte attaqué, le Ministre compétent, saisi à nouveau du recours administratif formé par l'employeur de la partie requérante ne pourrait que constater une nouvelle fois que la demande initiale ne relève pas de sa compétence territoriale, conformément aux articles 39 de la Constitution, 6, § 1er, IX, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et 4 de la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989 ».

Elle en conclut que « l'annulation de l'acte attaqué n'est pas de nature à procurer un avantage direct et personnel à la partie requérante ».

IV.2. Thèse de la partie requérante

A l'audience, la partie requérante maintient que seul le Ministre bruxellois de l'Emploi est compétent pour se prononcer sur le recours administratif introduit contre la décision de refus de l'administration régionale bruxelloise puisque la demande originaire a été introduite auprès de cette administration. Elle déclare que les services de l'administration régionale flamande lui ont confirmé cette analyse.

Elle critique la décision du Ministre bruxellois de l'Emploi en ce qu'il s'est déclaré incompétent sans préciser quelle autorité serait compétente pour se prononcer sur le recours introduit. D'après elle, elle est confrontée à un vide juridique contraire au droit à un recours effectif garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

IV.3. Examen prima facie

L'intérêt à la suspension de l'exécution d'un acte suppose que la partie requérante puisse tirer un avantage de cette suspension.

Selon l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14 de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État « par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ».

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit, justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C. Const., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3, [ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109]; Cour eur. D.H., 17 juillet 2018, arrêt V. c. Belgique, §§ 42 e.s., [ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506]).

Un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, il circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel fixé.

Si la nature de l'intérêt peut évoluer, la partie requérante doit au moins démontrer que l'annulation demandée lui confère toujours un avantage concret, direct et personnel. Par conséquent, l'intérêt de cette partie qui a évolué au cours de la procédure d'annulation vers un intérêt uniquement à ce que cette décision soit déclarée illégale afin de faciliter l'octroi de dommages-intérêts – par les juridictions de l'ordre judiciaire, qui peuvent elles-mêmes établir l'existence d'une éventuelle faute de l'administration à cette fin – est insuffisant pour obtenir l'annulation de la décision attaquée. L'avantage doit également, en principe, dépasser la satisfaction morale qu'un requérant retire du fait d'entendre déclarer illégale la décision attaquée, en particulier pour convaincre les tiers du bien-fondé de ses arguments depuis le commencement de

la procédure. Un tel intérêt présente un caractère qui n'entre pas dans les limites de celui qui est visé à l'article 19, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

À l'audience, la partie requérante a été interrogée quant à ses intentions dans l'hypothèse où le Conseil d'État annulerait l'acte attaqué. Elle a répondu que dans ce cas elle devra introduire une nouvelle demande d'autorisation de travail auprès de l'administration régionale flamande puisque son employeur n'a effectivement plus de siège social ni d'unité d'établissement que dans cette région, et ce même s'il envisage de déclarer à nouveau une unité d'établissement en région bruxelloise.

Elle regrette cependant que dans cette hypothèse, le recours administratif qu'elle a introduit contre la décision de refus du 8 janvier 2026 ne sera jamais tranché.

L'article 37 de l'Accord de coopération du 2 février 2018 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers dispose comme suit :

> « Le demandeur peut introduire un recours auprès du Conseil d'État, contre une décision des autorités régionales en matière de recevabilité de la demande, conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973.
> Le demandeur peut introduire un recours auprès du ministre régional, contre une décision des autorités régionales en matière de :
> 1° refus du permis unique pour des raisons de refus) de l'autorisation de travail conformément aux dispositions de la législation régionale ;
> 2° refus du renouvellement ou de modification du permis unique pour des raisons de refus de l'autorisation de travail conformément aux dispositions de la législation régionale ;
> 3° retrait d'autorisation de travail conformément aux dispositions de la législation régionale.
> L'autorité régionale informe le ministre ou son délégué de l'introduction de tout recours.
> Si la décision entreprise est réformée, l'autorité régionale transmet immédiatement la nouvelle décision au ministre ou son délégué afin qu'il statue sur le séjour conformément aux dispositions applicables de la législation relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers.
> Si la décision est annulée par le Conseil d'État et que la décision de l'autorité régionale est positive, elle la transmet immédiatement au ministre ou à son délégué afin qu'il statue sur le séjour conformément aux dispositions applicables de la législation relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers ».

L'article 15, § 1er, de l'ordonnance du 1er février 2024 relative à la migration économique dispose comme suit :

« CHAPITRE IV. - Dispositions communes relatives au recours, à la surveillance et aux sanctions pénales et administratives

Section 1re. - Les recours
Art. 15. § 1er. Le travailleur étranger salarié ou son employeur peut introduire, auprès du Gouvernement, un recours à l'encontre de la décision de refus, de retrait ou de refus de prorogation ou de renouvellement de l'autorisation visée à l'article 2, 7°, 8°, 9°, 10° et 11° ».

Il résulte de la combinaison de cette disposition avec l'article 37, alinéa 4, de l'Accord de coopération précité que le recours introduit contre la décision de refus de l'administration régionale est un recours en réformation.

Le ministre saisi de ce recours n'exerce donc pas uniquement un contrôle de légalité de la décision prise par son administration, il apprécie la demande de délivrance d'une autorisation de travail et prend une décision qui se substitue pleinement à celle de son administration.

Le recours administratif introduit par la partie requérante et son employeur contre la décision de refus du 8 janvier 2026 démontre d'ailleurs que la partie requérante l'a bien compris ainsi puisqu'après avoir critiqué la décision de l'administration, les requérants exposent les raisons pour lesquelles, d'après eux, le ministre régional doit délivrer l'autorisation demandée. Interrogée à l'audience, la partie requérante a confirmé avoir agi ainsi parce que le ministre dispose d'un pouvoir de réformation.

Prima facie, c'est donc à tort que la partie requérante analyse le recours administratif qu'elle a introduit comme s'il s'agissait d'un recours juridictionnel sur lequel il faut impérativement se prononcer sous peine de violer son droit à un recours effectif.

Le recours en réformation a un effet dévolutif. Par conséquent, le ministre régional compétent doit se substituer à son administration et, après examen du dossier de demande de permis dans son intégralité et à la lumière de toutes les données factuelles pertinentes et normes juridiques applicables au jour où il décide, prendre un nouvel acte administratif par lequel il se prononce sur la demande initiale de délivrance d'un permis unique. Ce faisant, il agit en qualité d'organe d'administration active.

Par conséquent, au jour où il prend sa décision, le ministre doit s'assurer qu'il est bien compétent pour se prononcer sur la demande de permis unique.

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.267.992

En effet, conformément au principe énoncé notamment à l'article 33 de la Constitution, les compétences des autorités administratives sont d'attribution, ce qui implique qu'elles ne disposent que des pouvoirs qui leur ont été formellement attribués et ne peuvent les exercer que dans les conditions prévues. Elles doivent être exercées par les organes désignés par les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires en vigueur. Ainsi, les entités fédérées du Royaume, reconnues par la Constitution, ne disposent que des compétences qui leur sont attribuées par ou en vertu de la Constitution. En outre, le Constituant a réalisé une répartition exclusive de compétence territoriale.

En l'espèce, l'article 7 de l'Accord de coopération du 2 février 2018 précité dispose comme suit :

« CHAPITRE II. - Champ d'application

[…]

Section 2. - Détermination de l'autorité régionale compétente

Art. 7. La détermination de l'autorité régionale compétente pour réceptionner et traiter toute demande d'autorisation de travail s'établit comme suit :
1°
- lorsque l'employeur ou l'entreprise bénéficiaire d'une prestation de service possède une ou plusieurs unités d'établissement situées dans une région ou dans des régions différentes, l'autorité régionale compétente est celle correspondant à l'unité d'établissement où les activités du travailleur étranger se concentrent ;
- lorsque le lieu principal de travail ne peut être déterminé, l'autorité régionale compétente est celle correspondant au siège social de l'entreprise ;
- lorsque l'employeur ou l'entreprise bénéficiaire d'une prestation de service ne possède aucun siège social et aucune unité d'établissement en Belgique, l'autorité régionale compétente est celle où le ressortissant d'un pays tiers exercera ses activités.
2° lorsque la demande concerne une autorisation de travail à durée illimitée ou une dispense à durée illimitée, l'autorité régionale compétente est celle correspondant au domicile officiel du travailleur ».

Certes, l'article 3, 2°, du même accord de coopération définit « l'autorité régionale » comme « l'autorité administrative désignée par la Région et qui est compétente en matière d'occupation des travailleurs étrangers », c'est-à-dire, en l'espèce, l'administration régionale bruxelloise ayant rendu la décision de refus du 8 janvier 2026 contre laquelle la partie requérante a introduit un recours administratif auprès du Ministre de l'Emploi. Cependant, dès lors que ce ministre dispose d'un pouvoir de réformation et qu'il doit prendre une décision qui apprécie la demande originaire et se substitue entièrement à celle de l'administration il semble, *prima facie*,

que les mêmes règles de détermination de l'autorité régionale compétente s'appliquent à lui.

L'article 13, 6°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 mai 2024 portant exécution de l'ordonnance du 1er février 2024 relative à la migration économique dispose comme suit :

> « Art. 13. Le fonctionnaire délégué déclare la demande irrecevable lorsque :
> […]
> 6° la demande ne relève pas de la compétence territoriale de la Région de Bruxelles-Capitale, déterminée conformément à l'article 7 de l'accord de coopération du 2 février 2018. La compétence territoriale de la Région de Bruxelles-Capitale s'apprécie également au regard de l'article 7, précité, lorsque la demande ne relève pas du champ d'application de l'accord de coopération du 2 février 2018 ».

Même si elle fait état d'une intention de son employeur d'éventuellement rouvrir une unité d'établissement en région bruxelloise à l'avenir, la partie requérante ne conteste pas qu'à ce jour ce dernier a bien son siège social et toutes ses unités d'établissement en Flandre.

A ce jour, dans l'hypothèse où le Conseil d'État devait annuler l'acte attaqué, seule la Région flamande serait dès lors territorialement compétente pour se prononcer sur une demande de permis unique émanant de l'employeur de la partie requérante. La partie requérante en est d'ailleurs consciente puisqu'à l'audience, elle a déclaré qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, elle introduirait une nouvelle demande auprès de l'administration régionale flamande.

Dans ces conditions, il semble, *prima facie*, que l'annulation éventuelle de l'acte attaqué ne pourrait apporter aucun bénéfice à la partie requérante.

Une éventuelle lacune juridique – à supposer qu'elle existe, ce qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de trancher à ce stade de la procédure –, n'est pas de nature à modifier le constat qui précède.

Partant, la partie requérante ne semble pas disposer de l'intérêt légalement requis à l'annulation de cet acte en sorte que la demande de suspension est irrecevable.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, le 9 octobre 2026, par la XIe chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Emmanuel Jacubowitz,	conseiller d'État, président f.f.,
Xavier Dupont,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Xavier Dupont Emmanuel Jacubowitz

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.267.992