

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.824 du 24 février 2026

A. 241.820/VI-22.812

En cause : **l'association sans but lucratif Union Générale Belge du Nettoyage**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Peter TEERLINCK, Raluca GHERGHINARU,
Jeroen DEWISPELAERE et Ludovic PANEPINTO, avocats,
avenue de l'Yser 19
1040 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Norman NEYRINCK, avocat,
boulevard d'Avroy 280
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 avril 2024, la partie requérante demande l'annulation de :

« l'article 3 [...] de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2023 modifiant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, Deuxième partie, Livre V, Titre IX, Chapitre IV, relatif aux entreprises de travail adapté ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur, au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 août 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 octobre 2025.

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

M^{es} Raluca Gherghinaru et Alice Le Duc, avocates, comparaissant pour la partie requérante et M^e Norman Neyrinck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur, 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. Exposé des faits utiles

1. La requérante est une association sans but lucratif qui, selon ses statuts, a pour vocation de défendre les intérêts de ses membres, à savoir des personnes physiques et morales exécutant « d'un point de vue commercial » des travaux de nettoyage, notamment en les représentant auprès des autorités publiques et en négociant, en leur nom, « sur toutes questions d'ordre social ou économique ou d'intérêt général pour la profession ».

Elle affirme que, dans le secteur du nettoyage, ses membres agissent en concurrence avec certaines entreprises de travail adapté (ci-après « ETA »), notamment dans le cadre de l'attribution de marchés publics de nettoyage.

2. Le 16 septembre 2021, le Gouvernement wallon adopte un arrêté 'modifiant et abrogeant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, Deuxième partie, Livre V, Titre IX, Chapitre IV, relatif aux entreprises de travail adapté et titre XVI'.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 16 septembre 2021 réforme notamment le régime des subventions aux ETA, contenu dans la partie réglementaire

du Code wallon de l'Action sociale et de la santé (ci-après : « CWASS réglementaire »).

L'article 6 de cet arrêté, qui remplace la section 3 « subventionnement » du chapitre du code consacré aux entreprises de travail adapté, instaure un mécanisme d'aide, qui peut être synthétisé comme suit :

- Les entreprises de travail adapté doivent être agréées et, pour ce faire, respecter toutes les conditions fixées par les articles 467 et 992 du CWASS réglementaire.
- Elles peuvent bénéficier, lorsque toutes les conditions sont réunies, de subventions « visant à compenser le handicap des travailleurs de production » et de subventions « visant à couvrir les coûts spécifiquement liés à l'accompagnement de travailleurs de production (article 1015 du CWASS réglementaire).
- Les aides ainsi octroyées sont expressément accordées « dans le respect des conditions du Chapitre I et des articles 33 et 34 du Règlement (UE) n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité » (article 993 du CWASS réglementaire).
- Le ministre de l'Action sociale décide d'abord, pour chaque ETA, d'un « objectif points » à atteindre (article 998 du CWASS réglementaire), le point correspondant « à une heure valorisable pour un travailleur de production » (article 1000 du CWASS réglementaire), l'heure étant toutefois valorisée différemment en fonction du degré de handicap du travailleur concerné (articles 1005 et 1006 du CWASS réglementaire).

L'observation de l'« objectif points » ainsi fixé s'effectue sur une période de « trois années civiles complètes appelée période d'observation N » (article 1001 du CWASS réglementaire). À l'issue de cette période, « l'Agence calcule le nombre de points utilisés par l'entreprise de travail adapté » (article 1003 du CWASS réglementaire) et, le cas échéant, réduit l'« objectif points » pour la période suivante « si au terme de la période d'observation N, la moyenne des points cumulés de l'entreprise de travail adapté est inférieure à 90% » de l'objectif points (article 1004 du CWASS réglementaire).

- Les subventions « visant à compenser le handicap des travailleurs de production » ne sont pas versées a posteriori, sur la base d'une situation acquise et connue, mais sur la base du mécanisme prévu aux articles 998 à 1025 du CWASS réglementaire.

Le montant de la subvention versée à une ETA est obtenu en multipliant l'« objectif points » attribué à cette entreprise par la valeur du point définie réglementairement (article 1017 du CWASS réglementaire).

Au moment de l'adoption de l'acte attaqué, cette valeur était de 9,4560 euros (article 1018, alinéa 1^{er}, du CWASS réglementaire) mais elle fait l'objet d'une indexation en application des dispositions de la loi du 1^{er} mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses dans le secteur public (article 1018, alinéa 2, du CWASS réglementaire).

- Le montant des subventions versées à une ETA et « visant à couvrir les coûts spécifiquement liés à l'accompagnement des travailleurs de production » est obtenu de manière similaire, en multipliant l'« objectif points » décidé par le ministre par la valeur du point définie réglementairement (article 1022 du CWASS réglementaire). Au moment de l'adoption de l'acte attaqué, cette valeur était de 1,8204 euros (article 1022 du CWASS réglementaire), ce montant étant indexé en application des dispositions de la loi du 1^{er} mars 1977 précitée.

- Les deux types de subventions sont versées « anticipativement sur base mensuelle durant l'exercice d'attribution » (articles 1019 et 1024 du CWASS réglementaire), sur un compte distinct que l'entreprise de travail adapté ouvre « auprès d'un organisme bancaire situé en Belgique ». Ce compte est « destiné spécifiquement au versement des subventions de l'Agence » et « est débité au rythme des paiements couverts par les subventions de l'Agence ». Il est aussi prévu que « les intérêts générés par ce compte constituent des recettes déductibles de la subvention visée à l'article 1021 », c'est-à-dire la subvention destinée à couvrir les coûts spécifiquement liés à l'accompagnement des travailleurs de production (article 992, § 16, du CWASS réglementaire).

Il en résulte que les subventions versées mensuellement aux ETA sont fondées, dans un premier temps, sur l'évaluation de ce que devraient être les dépenses liées au salaire du « personnel de production » de l'ETA concernée, si celle-ci se conforme à l'« objectif points » qui lui est assigné.

- Il est prévu qu'au terme de chaque triennat, « l'Agence récupère, le cas échéant, la partie des subventions non consommée par des charges admissibles [...] » (article 1029 du CWASS réglementaire).

- La correcte utilisation des subventions, notamment au regard des coûts admissibles,

est vérifiée par l'Agence « au terme de chaque année » (article 1026 du CWASS réglementaire), dans les conditions prévues par les articles 1026/1 à 1028 du CWASS réglementaire.

- L'arrêté du Gouvernement wallon du 16 septembre 2021, et donc notamment le nouveau régime de subventionnement des ETA, « produit ses effets le 1^{er} janvier 2021 » (article 23 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 septembre 2021).

Cet arrêté est publié au *Moniteur belge* du 26 octobre 2021.

3. Par une requête déposée le 23 décembre 2021, la requérante sollicite l'annulation des articles 6 et 23 de l'arrêté du Gouvernement wallon précité.

Ce recours, qui est enrôlé sous le numéro G/A 235.296/VI-22.219, donne lieu à l'arrêt n° 265.823 rendu ce jour (ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.265.823).

4. Le 17 mai 2023, le Gouvernement wallon adopte, en première lecture, un avant-projet d'arrêté modifiant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, Deuxième partie, Livre V, titre IX, chapitre IV relatif aux entreprises de travail adapté.

Les avis du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie, du Comité ministériel de concertation intra-francophone dit de la « Sainte-Émilie », de l'Organe de concertation intra-francophone relatif aux accords dits de la « Sainte-Émilie », du Conseil consultatif wallon des personnes en situation de handicap et du Comité de branche « handicap » de l'Agence pour une Vie de Qualité sont recueillis au sujet de cet avant-projet.

5. Le projet d'arrêté est adopté, en deuxième lecture, lors de la séance du 14 septembre 2023 du Gouvernement wallon.

6. Le 9 octobre 2023, la section de législation du Conseil d'État rend un avis n° 74.479/4 sur le projet d'arrêté.

7. Le 20 décembre 2023, le Gouvernement wallon adopte un arrêté « modifiant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, Deuxième partie, Livre V, Titre IX, Chapitre IV, relatif aux entreprises de travail adapté ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

L'article 3 de cet arrêté modifie l'article 1029 du CWASS réglementaire, consacré à la récupération des subventions non consommées par des charges admissibles, par l'ajout des trois alinéas suivants :

« La récupération par l'Agence a lieu en principal et en intérêts.

Les intérêts sont calculés à partir du jour du prélèvement de la subvention sur le compte bancaire destiné spécifiquement au versement des subventions de l'Agence, jusqu'à récupération effective de la subvention.

Par analogie, les intérêts sont calculés conformément aux articles 9 et 11 du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (UE) n° 2015/1589 du Conseil portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante expose être une association sans but lucratif représentant et protégeant les intérêts professionnels de ses membres, à savoir les entreprises professionnelles actives dans le secteur du nettoyage et de la désinfection, du nettoyage industriel, dans le secteur de l'enlèvement de déchets et du ramonage. Elle estime pouvoir, à ce titre, introduire des actions en justice au nom et pour le compte de ses membres. Selon elle, l'introduction d'un recours en annulation pour la défense des droits et intérêts de ses membres entre dans son objet social, tel que défini par ses statuts.

Elle précise être également, depuis le 2 juin 2020, une union professionnelle reconnue conformément à l'article 9:24 du Code des sociétés et des associations et pouvoir dès lors, en application de l'article 9:25 du même code, introduire des actions en justice « pour la défense des droits personnels auxquels ses membres ont droit en cette qualité ».

La requérante expose ensuite en quoi l'intérêt collectif de ses membres est « directement et défavorablement affecté » par l'acte attaqué, qui porte selon elle atteinte à la concurrence dans les marchés de nettoyage et qui crée une différence de traitement injustifiée et disproportionnée entre ses membres et les ETA wallonnes.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse soutient que la requérante ne justifie pas d'un intérêt personnel au sens de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle relève que l'objet statutaire de la requérante vise l'étude, la protection et le développement des intérêts professionnels de ses membres par des activités de représentation et de concertation, sans viser explicitement la défense en justice, ce qui, au regard du principe de spécialité des personnes morales, exclurait un intérêt à agir propre.

Elle fait valoir qu'en tant qu'union professionnelle, la requérante peut défendre les intérêts collectifs de ses membres ou les intérêts individuels qu'ils tirent de leur qualité de membres, mais non les intérêts purement individuels de certains membres pris comme entreprises concurrentes sur le marché. Or, le recours est fondé selon elle sur des préjudices concurrentiels allégués (perte de marchés du fait de subventions accordées aux ETA), qui n'affectent qu'un nombre limité de membres actifs dans le nettoyage et ne découlent pas de leur qualité de membres de la requérante.

En outre, l'intérêt invoqué n'est, de son point de vue, ni direct, ni certain, ni actuel, car il dépend d'une série de circonstances aléatoires (acceptation des subventions, situation de concurrence concrète, pratique de prix anormalement bas, attribution effective de marchés).

La partie adverse ajoute que l'acte attaqué est un règlement général applicable à toutes les ETA, alors que les griefs concernent seulement certaines hypothèses de concurrence dans le secteur du nettoyage, et que les entreprises disposent déjà de voies de recours spécifiques contre les décisions d'attribution de marchés.

Elle conclut dès lors que la requérante ne démontre pas un intérêt collectif autonome, mais seulement un agrégat d'intérêts individuels hypothétiques, insuffisant pour fonder la recevabilité du recours.

C. Mémoire en réplique

Quant à son intérêt personnel, la requérante souligne que son objet social comprend la défense des droits de ses membres, et pas uniquement auprès des instances politiques comme le prétend la partie adverse. Elle estime que la défense

des droits de ses membres implique également la possibilité d'agir en justice.

Elle rappelle les termes de l'article 9:25 du Code des sociétés et des associations. Elle considère que l'intérêt collectif de ses membres est directement et défavorablement affecté par la disposition attaquée qui, avec le régime d'aides d'état à laquelle elle se rapporte, affecte le paysage concurrentiel dans le marché du nettoyage. Elle conteste, en outre, agir uniquement pour la défense des intérêts individuels de ses membres, sous la forme de perte de certains marchés, et non pour la défense d'un intérêt collectif.

Elle conclut que la lésion de l'intérêt collectif de ses membres peut être alléguée en l'espèce car le préjudice dépasse le cercle des intérêts individuels de l'un ou l'autre de ses membres, sans qu'il soit requis qu'il soit ressenti par chacun des membres indistinctement.

Quant aux caractères direct, certain et actuel de son intérêt, elle réfute longuement le raisonnement de la partie adverse. Elle souligne qu'il ne peut être exigé que des prix anormalement bas soient proposés pour contester un régime d'aides d'État, car cela ajouterait des conditions à la définition d'une aide d'État au sens de l'article 107, § 1^{er}, du TFUE. Elle relève que les ETA et ses membres sont souvent en concurrence dans le secteur du nettoyage et que les subventions permettent aux ETA de proposer des prix bas, mais que l'existence de situations de concurrence doit suffire et qu'il n'est pas nécessaire de démontrer qu'une telle concurrence existe pour tous les marchés de nettoyage.

Elle ajoute que son intérêt est justifié non par la possibilité d'obtenir un marché spécifique, mais bien par la nécessité d'une saine concurrence dans le secteur du nettoyage. Elle rappelle que la jurisprudence du Conseil d'État est plus souple concernant l'intérêt à agir contre les actes réglementaires, puisqu'il considère recevable le recours introduit par une personne à laquelle la norme a vocation à s'appliquer ou qui en subit directement les effets.

Elle souligne que la suggestion de la partie adverse selon laquelle la requérante devrait plutôt contester les décisions d'attribution de marché, ne peut être considérée comme un remède effectif ou suffisant au grief causé à ses membres par les subventions illégales.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse soutient que, pour toute personne morale, l'intérêt à agir est circonscrit par l'objet social tel que défini dans les statuts. Or, ceux de la requérante ne prévoient pas explicitement la représentation en justice ou devant les juridictions. Au regard du principe de spécialité des personnes morales, cet objet ne peut être interprété extensivement. La requérante ne dispose donc pas, selon elle, d'un intérêt personnel suffisant pour introduire le recours.

Elle ajoute que la qualité d'union professionnelle de la requérante n'élargit pas cet intérêt. Selon elle, la requérante n'identifie pas d'intérêt effectivement collectif. Elle se borne à invoquer la perte de marchés de nettoyage par certains de ses membres concurrencés par des ETA subventionnées, ce qui relève d'intérêts individuels et non d'un véritable intérêt collectif. Elle rappelle que l'union professionnelle ne peut défendre que les droits individuels que les membres tiennent de leur qualité d'adhérent, ce qui n'est pas le cas ici, les intérêts concurrencés préexistant à l'adhésion à la requérante.

Concernant l'intérêt direct, certain et actuel, la partie adverse conteste l'analyse de l'auditeur, qui voit dans le recours un « degré certain de vraisemblance » d'atteinte aux intérêts professionnels des membres. Elle soutient que le lien entre la disposition attaquée et une éventuelle affectation de la situation concurrentielle des membres est trop distant et ténu. Selon elle, seules vingt-deux ETA, dont certaines actives sur des marchés réservés, sont présentes dans le secteur du nettoyage, alors que la requérante regroupe cent septante-quatre entreprises. Par conséquent, seuls quelques membres de la requérante pourraient être concernés, de manière indirecte, par de rares mises en concurrence.

La partie adverse en déduit que l'éventuelle distorsion de concurrence doit, le cas échéant, être examinée dans le cadre de litiges portant sur des attributions de marchés concrets, et non via un recours en annulation contre l'acte réglementaire. Elle conclut que la requérante ne justifie ni d'un intérêt personnel, ni d'un intérêt direct, certain et actuel à l'annulation de la disposition attaquée, de sorte que la requête doit être déclarée irrecevable.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er},

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. 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 chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste.

L'intérêt à contester un acte réglementaire devant le Conseil d'État est plus étendu que lorsqu'il s'agit d'actes individuels. Les actes réglementaires sont, en effet, susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et dont ils peuvent modifier défavorablement la situation ainsi que par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief. La partie requérante ne doit pas démontrer qu'une application concrète est effectivement intervenue, mais bien qu'il existe un certain degré de vraisemblance pour que sa situation soit affectée défavorablement par le règlement attaqué.

Les associations peuvent agir devant le Conseil d'État dans les mêmes conditions exigées de toutes les personnes physiques ou morales. En particulier, le recours en annulation formé par une association est recevable lorsqu'elle se prévaut, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général et des intérêts individuels de ses membres, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social.

En l'occurrence, selon l'article 2 de ses statuts, la requérante est une association sans but lucratif dont l'objet social est le suivant :

« §1^{er}. L'U.G.B.N. a pour objet l'étude, la protection et le développement des intérêts professionnels de ses membres.

§2. Pour atteindre ces objectifs, les activités concrètes impliquent :

1° de grouper, tant les personnes physiques que morales exécutant des travaux de nettoyage selon les critères repris à l'article 5 ;

2° d'étudier, dans le sens le plus large, les problèmes inhérents à leur profession ; de dégager, en ce domaine, les solutions conformes aux impératifs économiques et de promouvoir la mise en œuvre de ces solutions ;

3° de défendre leurs droits, d'étudier et de sauvegarder leurs intérêts et ceux de leur commerce ;

4° de les représenter auprès des pouvoirs publics et groupements analogues au sien, tant en Belgique qu'à l'étranger ainsi qu'au sein des commissions paritaires ou de tous autres organismes d'ordre administratif, social ou économique ;

5° de négocier en leur nom sur toutes questions d'ordre social ou économique ou d'intérêt général pour la profession ;

6° d'une manière générale de faire tous actes quelconques se rattachant directement ou indirectement, en tout ou en partie à son objet ou pouvant en amener le développement ou en faciliter la réalisation ».

Les articles 5 et 6 des statuts de la requérante énoncent, en substance, que ses membres sont des personnes physiques ou morales établies en Belgique dont l'activité professionnelle est d'exécuter des tâches de nettoyage entrant dans le champ d'application de la commission paritaire n° 121, c'est-à-dire la commission paritaire pour le nettoyage.

La requérante a donc pour objet social la défense des droits et la sauvegarde des intérêts des entreprises actives dans le secteur du nettoyage en Belgique. L'intérêt collectif commun ainsi défendu est distinct de l'intérêt général.

Comme l'affirme la requérante, un régime juridique prévoyant l'octroi de subventions importantes à des opérateurs économiques pouvant entrer en concurrence avec ses membres est susceptible de les désavantager dans l'obtention de certains marchés, et donc de leur faire grief.

L'acte attaqué concerne spécifiquement le mécanisme de récupération des subventions versées aux ETA qui seraient excessives au regard des limites fixées par la réglementation, notamment les seuils d'intensité prévus par les articles 33 et 34 du règlement (UE) n° 651/2014. Ce mécanisme de récupération fait partie intégrante du régime d'aides, et il conditionne la légalité des subventions octroyées.

Une récupération incomplète, au regard des exigences du droit de l'Union, des subventions illégales versées aux ETA est susceptible de porter atteinte à la concurrence économique dans le secteur du nettoyage, et dès lors d'affecter défavorablement non-seulement les intérêts individuels des entreprises actives dans ce secteur, mais également l'intérêt collectif qu'entend défendre la requérante.

Celle-ci dispose dès lors d'un intérêt direct et personnel à l'annulation de l'acte attaqué.

Il est indifférent qu'il ne soit pas démontré, dans le cadre du présent recours, que les subventions prévues par l'acte attaqué entraînent concrètement, dans un ou plusieurs marchés déterminés, une atteinte injustifiée à la concurrence économique. S'agissant du recours en annulation d'un acte réglementaire, il suffit que l'acte attaqué soit susceptible d'affecter négativement l'objet social de la partie requérante pour que soit reconnu son intérêt à agir. Tel est bien le cas en l'espèce.

N'a pas davantage d'incidence le fait que le régime de subventions prévu par l'arrêté contesté concerne également des entités qui n'agissent pas en concurrence avec les membres de la requérante, cette circonstance n'ayant pas pour effet d'amoindrir l'intérêt à agir de la requérante, fondé sur la défense de l'intérêt collectif défini par son objet social.

Le fait que les statuts de la requérante ne mentionnent pas expressément son droit d'agir en justice n'affecte pas la recevabilité de son action. La requérante, qui est dotée de la personnalité juridique, dispose de ce fait de la capacité à accomplir les actes juridiques utiles à la défense des intérêts collectifs visés par son objet social. Cette capacité inclut la faculté d'agir en justice dans le cadre de cet objet.

La requérante n'excède donc pas sa capacité juridique, au regard du principe de la spécialité des personnes morales, en introduisant une action en justice pour la défense de l'intérêt collectif qu'elle poursuit, alors même que ses statuts ne prévoient pas expressément cette possibilité.

La requérante reste par ailleurs dans les limites de son objet social lorsqu'elle agit, comme en l'espèce, pour défendre les droits de ses membres en tant que groupe professionnel et sauvegarder leurs intérêts collectifs.

L'intérêt à agir de la requérante étant suffisamment établi sur le fondement de son objet social en tant qu'association sans but lucratif, il n'est pas utile de déterminer si la qualité d'union professionnelle lui offre un intérêt à agir supplémentaire.

L'exception de la partie adverse est rejetée.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

La requérante soulève un moyen unique pris de la « violation des articles 107, § 1^{er}, et 108, § 3, du [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne] et, par conséquent, du principe général de droit de l'Union d'effectivité ».

La requérante résume le moyen en ces termes :

- « 1. [...] Une aide octroyée en application du Règlement (UE) n° 651/2014 d'exemption par catégorie alors même que les conditions pour bénéficier de ce règlement ne sont pas remplies est illégale car octroyée en violation de l'article 108, § 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ("TFUE") qui exige que toute aide (ne bénéficiant pas d'une exemption au titre du RGEC) soit approuvée par la Commission européenne avant d'être mise en œuvre ;
2. [...] Dans de telles circonstances, la Cour de justice de l'Union européenne [...] établit qu'il incombe aux États membres de garantir la récupération des aides illégalement accordées (C-349/17, Eesti Pagar, point 130) ;
3. [...] Il résulte également de la jurisprudence de la Cour de justice que la récupération d'aides illégales doit recouvrir tant l'aide (le "principal de l'aide") que les intérêts que l'entreprise aurait acquittés si elle avait dû emprunter le montant de l'aide sur le marché pendant la durée de l'illégalité (les "intérêts au titre de la période d'illégalité") (C-349/17, Eesti Pagar, points 132 - 134, C-275/10, Residex Capital IV, point 39) ;
4. [...] Le calcul des intérêts au titre de la période d'illégalité doit être effectué en vertu du droit national, dans le respect des principes généraux de droit de l'Union d'équivalence et d'effectivité et sur base d'un taux au moins égal à celui qui aurait été appliqué si le bénéficiaire avait dû emprunter le montant de l'aide en cause sur le marché au cours de cette période d'illégalité (C-349/17, Eesti Pagar, point 141 et Communication aux juridictions nationales, points 81 et s.) ;
5. [...] La période d'illégalité est définie de manière constante en droit de l'Union comme la période comprise entre la date du versement des aides et la date de leur remboursement effectif (C-169/95, Espagne / Commission, point 47 et Communication aux juridictions nationales, points 79-81 ; Règlement (CE) n° 794/2004, article 11 ; Règlement (UE) n° 2015/1589, article 16) ;
6. [...] Conformément au jugement du Tribunal de première instance de Namur du 10 janvier 2024 (point 80) qui avait constaté l'illégalité du régime de récupération préalablement prévu par la Région Wallonne (la "Région") en ce qu'il ne prévoyait pas un recouvrement des intérêts au titre de la période d'illégalité, tels que définis par la Cour de justice – la Région a adapté son mécanisme de récupération des subventions octroyées aux entreprises de travail adapté (ETA) wallonnes en excès, et constituant donc des aides illégales, en vue de permettre le recouvrement des aides illégales dans leur ensemble, en ce compris les intérêts pour la période d'illégalité ;

7. [...] Ce faisant, la Région n'a toutefois pas prévu la récupération des intérêts pour l'ensemble de la période d'illégalité étant donné que la disposition attaquée prévoit que les intérêts visés par la récupération sont "calculés à partir du jour du prélèvement de la subvention sur le compte bancaire destiné spécifiquement au versement des subventions de l'Agence, jusqu'à récupération effective de la subvention" ;

8. Il résulte de ce qui précède que le mécanisme de récupération prévu par la disposition attaquée ne permet pas la récupération intégrale des aides illégalement octroyées et viole dès lors les articles 107, § 1^{er}, et 108, § 3, du TFUE et, par conséquent, le principe général de droit de l'Union d'effectivité ».

B. Mémoire en réponse

La partie adverse expose que le mécanisme du nouveau régime d'aide suppose la création, par l'entreprise de travail adapté bénéficiaire, d'un compte en banque distinct, destiné à recevoir les subventions. Elle souligne que l'entreprise ne peut prélever des sommes sur ce compte que dans le respect de la réglementation, et donc notamment des seuils d'intensité prévus par le règlement (UE) n° 651/2014.

Elle rappelle que conformément à l'article 107, § 1^{er}, du TFUE, une aide d'État implique la réunion de plusieurs éléments constitutifs, à savoir l'existence d'une entreprise, l'imputabilité de la mesure à l'État, son financement au moyen de ressources d'État, l'octroi d'un avantage, la sélectivité de la mesure et ses effets sur la concurrence et les échanges entre États membres. Elle soutient que les subventions versées sur le compte distinct, mais non prélevées par l'ETA, ne sont pas des aides d'État. Selon elle, tant que l'ETA ne dispose pas d'un droit de créance sur ces subventions – c'est-à-dire aussi longtemps que l'ETA n'est pas dans les conditions réglementaires lui donnant le droit de les prélever – ces subventions ne peuvent pas être considérées comme des aides imputables à l'État. Avant d'être prélevées, ces subventions ne constituent par ailleurs pas un avantage pour l'ETA.

Elle distingue dès lors les trois hypothèses suivantes, dans le cadre de l'application de l'article 1029 du CWASS réglementaire, en ce qui concerne la récupération des subventions.

Dans la première hypothèse, la subvention est prélevée par l'ETA et utilisée conformément au RGEC. Dans ce cas, la subvention est conforme au droit de l'Union et ne donne lieu ni à récupération, ni au paiement d'intérêts.

Dans la deuxième hypothèse, l'aide est prélevée par l'ETA et utilisée d'une manière qui ne respecte pas le RGEC, notamment l'intensité prévue par les

articles 33 et 34 du règlement. Dans ce cas, l'ETA doit rembourser les sommes excédentaires et payer les intérêts au taux du marché, à dater du prélèvement effectué sur le compte. Les intérêts, sont alors calculés conformément au règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004.

Dans la troisième hypothèse, une somme versée par l'Agence à l'ETA n'est pas prélevée et reste sur le compte spécialement dédié au versement des subventions. Dans ce cas, la somme versée n'est pas une aide d'État, et les intérêts produits par cette somme restent sur le compte, et viennent en déduction des subventions versées par l'Agence (article 992, § 16, du CWASS réglementaire). Ces intérêts ne bénéficient donc pas aux ETA. La récupération des sommes excédentaires concerne dès lors le montant principal et les intérêts, au taux du compte bancaire.

Selon la partie adverse, ce mécanisme est pleinement conforme au droit de l'Union.

C. Mémoire en réplique

La requérante estime que le mécanisme prévu par l'article 1029 du CWASS réglementaire ne respecte pas les exigences déduites de l'article 108, § 3, du TFUE, car il « ne couvre pas les intérêts au titre de toute la période d'illégalité – c'est-à-dire, dans le cas d'espèce, la période située entre la date du versement de l'aide par [l'Agence] sur le compte distinct et celle de son remboursement effectif – mais uniquement les intérêts au titre de la période entre le jour du prélèvement par l'ETA sur le compte distinct et le remboursement effectif » et qu'en outre il « ne couvre pas les aides versées par [l'Agence] sur le compte distinct mais non prélevées par les ETA ».

Elle soutient que la position de la partie adverse est contraire à la jurisprudence et à la pratique en la matière, selon lesquelles « une aide existe dès le moment d'adoption de l'acte juridiquement contraignant par lequel l'autorité nationale compétente s'engage à accorder l'aide à son bénéficiaire » ou, dans certains cas spécifiques « au moment du versement effectif des montants octroyés au moyen de ressources publiques ». En toute hypothèse, selon elle, « le fait que les montants aient été versés mais non utilisés/détournés ne peut donc avoir le moindre impact sur leur qualification en tant qu'aides d'état ».

De son point de vue, toutes les subventions wallonnes aux ETA constituent des aides d'État qui, pour bénéficier d'une exemption au titre du RGEC,

doivent respecter les plafonds fixés par les articles 33 et 34, au jour du versement des aides, à défaut de quoi elles sont illégales et doivent être récupérées intégralement. « Le mécanisme de récupération prévu par la disposition attaquée ne permettant pas une telle récupération intégrale, il n'est pas conforme aux règles applicables ».

Elle rappelle ensuite les raisons pour lesquelles « tant les subventions envisagées par la partie adverse dans sa deuxième hypothèse (à savoir celles résultant d'une utilisation frauduleuse des montants versés sur les comptes distincts des ETA) que les subventions envisagées par la partie adverse dans sa troisième hypothèse (à savoir celles restées sur le compte distinct des ETA, sans que celles-ci ne les prélèvent) constituent des aides d'état ».

À titre subsidiaire, la requérante sollicite qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de Justice de l'Union européenne, dont elle propose la formulation.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse revient, en premier lieu, sur l'hypothèse d'un prélèvement de subvention et de son utilisation contraire aux conditions imposées par les articles 1026/2, 1026/3, 1027 et 1028 du CWASS réglementaire.

Selon elle, les subventions ainsi prélevées, qu'elle qualifie de « détournées », ne sont pas imputables aux pouvoirs publics. Elle affirme que l'implication des pouvoirs publics est en l'occurrence absente, puisqu'elle s'oppose

vigoureusement, notamment par les contrôles prévus par le CWASS réglementaire, à une utilisation des subventions qui ne serait pas conforme à la réglementation, notamment le RGEC.

Elle cite la jurisprudence de la Cour de Justice démontrant qu'afin d'apprécier l'imputabilité d'une mesure d'aide d'État, il importe d'examiner si les autorités publiques ont été impliquées dans l'adoption de cette mesure.

Selon la partie adverse, l'hypothèse ici envisagée suppose « (1°) que les pouvoirs publics octroient une créance à une entreprise, (2°) que les fonds ainsi distribués soient contrôlés comme répondant à des dépenses admissibles réelles (ou remboursés en cas de non-usage), mais (3°) que la subvention soit détournée en dépit des contrôles exercés ». Cette hypothèse « n'ouvre aucune brèche évidente qui

faciliterait la distribution d'argent public aux entreprises ».

La partie adverse affirme ensuite, à titre subsidiaire, qu'à supposer que les subventions détournées constituent des aides d'État, « la récupération de l'aide ne doit intervenir qu'à partir de son prélèvement ». Elle approuve la position de l'auditeur selon laquelle « la notion de la période d'illégalité n'est pas une période définie de manière fixe qui débiterait automatiquement à partir de la mise à disposition de l'aide à son bénéficiaire » et impose « un examen au cas par cas afin de déterminer la portée de l'illégalité de l'aide, qui implique sa récupération, ainsi que sa durée exacte ».

Elle soutient que les subventions versées aux ETA et consommées conformément aux conditions imposées par le CWASS réglementaire et le RGEC pour l'emploi de personnes handicapées « sont des aides licites, exemptées de notification » et que « précédemment à leur affectation à d'autres fins, il n'est donc pas possible d'identifier ces subventions comme des aides illégales ». Ce n'est qu'à la date de leur détournement à d'autres fins que les subventions peuvent être considérées comme illégales. Le point de départ du délai du calcul des intérêts sur les sommes détournées doit « être [celui] du jour du prélèvement du montant par l'ETA ».

La partie adverse souligne que « le mécanisme considéré doit être apprécié dans son ensemble – soit, une mesure de subvention dont la distribution est réalisée sur un compte distinct, est affectée à une destination particulière et est soumise à des conditions particulières – i.e. le subventionnement de l'emploi des personnes handicapées, selon les seuils et limites prévus par le RGEC – faute de quoi, les subventions doivent rester en compte avant d'être remboursées », et rappelle qu'elle a suggéré au Conseil d'État d'interroger la Cour de Justice à titre préjudiciel quant à la conformité de ce mécanisme avec le droit de l'Union.

En deuxième lieu, la partie adverse revient sur l'hypothèse des montants des subventions versées par l'Agence, mais non utilisées par l'ETA.

Elle réaffirme que ces sommes, à défaut d'être prélevées, ne peuvent être considérées comme constituant un « avantage » octroyé aux ETA, et qu'elles ne constituent dès lors pas une « aide d'État ». Selon elle, dès lors que ces fonds « ne sont pas utilisés pour l'emploi de personnes handicapées, ils doivent être conservés sur le compte spécifique, sans autre utilisation, avant remboursement, en principal et intérêt ». Elle indique ne pas percevoir l'avantage économique que l'ETA retirerait des sommes restées en compte, « dont elle ne peut rien faire, et qui doivent être intégralement restituées en principal et intérêts », ces derniers étant les intérêts

générés par le compte bancaire, conformément à l'article 992, § 16, et à l'annexe 95/3 du CWASS réglementaire. Ce régime de récupération des subventions excédentaires est, de son point de vue, suffisant et conforme aux exigences du droit des aides d'état.

Elle sollicite qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de Justice, dont elle propose la formulation.

E. Dernier mémoire de la requérante

La requérante réaffirme que l'aide d'État existe, en l'espèce, dès le moment où une somme est versée sur le compte dédié de l'entreprise de travail adapté.

Elle réfute avoir modifié la portée de son moyen à l'occasion du mémoire en réplique, et rappelle les termes de sa requête. En toute hypothèse, elle soutient que son moyen est d'ordre public, de sorte qu'une éventuelle extension de la portée du moyen à l'occasion du mémoire en réplique ne pourrait être rejetée.

Elle réfute longuement l'idée que la récupération des intérêts puisse se limiter aux intérêts dus sur les sommes excessives prélevées par l'ETA sur le compte dédié à cet effet. De son point de vue, la distinction que fait la partie adverse, reprise dans le rapport, de trois hypothèses est artificielle, non-exhaustive (à défaut d'envisager toutes les hypothèses d'aides illégales), et n'a donc pas lieu d'être.

Selon elle, la période d'illégalité court, au plus tard, dès le versement de l'aide par l'AVIQ.

La requérante soutient que le régime d'aides dont relève la disposition attaquée ne respecte pas, à divers égards, les conditions du règlement général d'exemption par catégorie. Elle renvoie, à cet égard, au recours introduit sous le n° G/A 235.296/VI – 22.219, dirigé contre le régime de subventions des ETA dans son ensemble. Elle en déduit que « les aides versées conformément à ce régime ne peuvent pas valablement avoir été mises à exécution sans notification à la Commission européenne et approbation préalable par cette dernière ». Leur illégalité implique dès lors qu'elles doivent être récupérées avec intérêts depuis leur versement.

Elle réfute également l'affirmation, contenue dans le rapport, que la période d'illégalité d'une aide d'État est une notion flexible. Selon elle, « cette allégation ne repose sur aucun fondement en droit européen des aides d'État ». De son point de vue, puisque le régime d'aide en cause ne respecte pas le RGEC, il devait

être notifié à la Commission européenne. Et si l'aide « est octroyée/mise à exécution malgré tout, c'est qu'il s'agit – dès ce moment – d'une aide illégale ».

Elle explique de nouveau les raisons pour lesquelles elle estime que l'utilisation effective des aides – qu'elle affirme en toute hypothèse illégales – par les ETA n'est pas pertinente pour calculer le montant des subventions à récupérer et des intérêts y afférents.

Elle propose enfin la formulation d'une éventuelle question préjudicielle à la Cour de Justice de l'Union européenne, qu'elle estime préférable à celles proposées par la partie adverse et par l'auditeur. Elle souligne à cet égard que « la question essentielle qui doit être résolue dans le cadre du présent litige concerne le mécanisme de récupération des aides d'État illégales prévu à l'article 1029 du CWASS réglementaire tel que modifié par la disposition attaquée et, plus particulièrement, l'examen de la période d'illégalité des aides en cause et du moment à partir duquel il faut calculer les intérêts dans le cadre de la récupération des aides illégales ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

L'acte attaqué ajoute trois alinéas à l'article 1029 du CWASS réglementaire, qui énonce désormais ce qui suit :

« Au terme de chaque triennat, l'Agence récupère, le cas échéant, la partie des subventions non consommée par des charges admissibles telles que définies aux articles 1027 et 1028, ou qui excède les seuils des articles 1026/2 et 1026/3.

La récupération par l'Agence a lieu en principal et en intérêts.

Les intérêts sont calculés à partir du jour du prélèvement de la subvention sur le compte bancaire destiné spécifiquement au versement des subventions de l'Agence, jusqu'à récupération effective de la subvention.

Par analogie, les intérêts sont calculés conformément aux articles 9 et 11 du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (UE) n° 2015/1589 du Conseil portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

Cette disposition doit notamment permettre la récupération des subventions versées à une ETA qui excéderaient les seuils d'intensité imposés par les articles 33 et 34 du règlement (UE) n° 651/2014.

A. Résumé de l'argumentation des parties

Selon la requérante, le mécanisme de récupération prévu à l'article 1029 CWASS est contraire au droit de l'Union en ce qu'il limite la perception d'intérêts à la seule période postérieure au prélèvement des subventions, alors que la période d'illégalité doit courir dès leur versement.

La requérante rappelle qu'une aide d'État n'est exemptée de notification à la Commission européenne que si elle est pleinement conforme au règlement (UE) n° 651/2014. À défaut de respecter ce règlement, l'aide ou le régime d'aides doit faire l'objet d'une notification, conformément à l'article 108, § 3, du TFUE. Elle soutient essentiellement que lorsqu'une aide d'État est illégale au regard de l'article 108, § 3, du TFUE, à défaut d'avoir été notifiée à la Commission, elle doit faire l'objet d'une récupération. Les intérêts sur la somme concernée doivent également être récupérés, au taux du marché, et ce pour toute « la période de l'illégalité ». Selon elle, cette période débute dès le versement de l'aide qui s'avère excessive.

De son point de vue, le mécanisme de récupération prévu par l'article 1029 du CWASS réglementaire, tel que modifié par l'acte attaqué, est contraire au droit de l'Union en ce qu'il prévoit que les intérêts sur « la partie des subventions non consommée par des charges admissibles » sont calculés « à partir du jour du prélèvement de la subvention sur le compte bancaire destiné spécifiquement au versement des subventions de l'Agence, jusqu'à récupération effective de la subvention ».

La requérante se réfère par ailleurs au recours enrôlé sous le n° G/A 235.296/VI–22.219, dans lequel elle conteste la conformité au droit de l'Union du régime d'aides dont relève la disposition attaquée, et rappelle que l'illégalité de ce régime entraîne l'illégalité des aides.

La partie adverse estime quant à elle que la « période d'illégalité » ne débute que lorsqu'un prélèvement non-conforme à la réglementation est effectué, et que l'acte attaqué n'est donc pas contraire au droit de l'Union en ce qu'il ne prévoit la déduction des intérêts, au taux prévu par les articles 9 et 11 du règlement (CE) n° 794/2004, qu'à partir de ce moment.

B. Le droit de l'Union européenne applicable

L'article 108, § 3, du TFUE impose aux États membres une obligation de notification des projets tendant à instituer ou à modifier une aide d'État ou un régime d'aides d'État.

Le paragraphe 4 de la même disposition énonce toutefois que « la Commission peut adopter des règlements concernant les catégories d'aides d'État que le Conseil a déterminées, conformément à l'article 109, comme pouvant être dispensées de la procédure prévue au paragraphe 3 du présent article ».

Sur le fondement de cet article, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 2015/1588 du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales. L'article 1^{er}, § 1^{er}, point a, de ce texte autorise notamment la Commission à déclarer, par voie de règlements, les catégories d'aides en faveur de l'emploi et de la formation qui sont compatibles avec le marché intérieur.

Sur cette base, la Commission européenne a adopté le règlement (UE) n° 651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

Les conditions spécifiques relatives aux « aides à l'emploi de travailleurs handicapés sous forme de subvention salariales » et aux « aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi de travailleurs handicapés » – notamment les seuils d'intensité prévus pour ces deux types d'aides – sont respectivement énoncées par les articles 33 et 34 de ce règlement.

L'article 3 du règlement (UE) n° 651/2014 énonce que « les régimes d'aides, les aides individuelles octroyées au titre de régimes d'aides et les aides *ad hoc* sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphes 2 ou 3, du traité et sont exemptés de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité, pour autant que ces régimes et ces aides remplissent toutes les conditions prévues au chapitre I du présent règlement, ainsi que les conditions spécifiques prévues à son chapitre III pour la catégorie d'aides concernée ».

Un régime d'aides d'État ou une aide d'État qui n'est pas pleinement conforme aux dispositions du règlement d'exemption par catégories doit faire l'objet d'une notification à la Commission européenne, conformément à l'article 108, § 3, du

TFUE, afin que celle-ci examine la compatibilité de ce régime ou de cette aide avec le marché intérieur (CJUE, 5 mars 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 59, cet arrêt faisant toutefois application du règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission, du 6 août 2008, déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 107 et 108 du TFUE).

À défaut d'une telle notification, l'illégalité de l'aide ou du régime d'aides doit être constatée.

Selon la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, la conséquence de la constatation de l'illégalité d'une aide, au regard de l'article 108, § 3, du TFUE, est la suppression de cette aide par voie de récupération afin de rétablir la situation antérieure (CJUE, 8 décembre 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, point 33).

La Cour de Justice précise que « le principal objectif visé par la récupération d'une aide d'État versée illégalement est d'éliminer la distorsion de concurrence causée par l'avantage concurrentiel procuré par une telle aide » et que « par le remboursement de l'aide, le bénéficiaire perd l'avantage dont il disposait sur le marché par rapport à ses concurrents et la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie » (CJUE, 8 décembre 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, points 33 et 34 ; CJUE, Eesti Pagar, précité, point 131).

Les autorités nationales et les juridictions nationales doivent garantir que toutes les conséquences d'une violation de l'article 108, § 3, du TFUE sont tirées, conformément au droit national, en ce qui concerne tant la validité des actes d'exécution des mesures d'aide que le recouvrement des soutiens financiers accordés au mépris de cette disposition (CJUE, 12 février 2008, CALF, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, point 41). Le juge national est tenu d'ordonner les mesures propres à remédier effectivement aux effets de l'illégalité ainsi commise (CELFI, précité, point 46 ; CJUE, 24 novembre 2020, Viasat Broadcasting, C-445/19, ECLI:EU:C:2020:952, point 22).

Les autorités nationales sont par ailleurs elles-mêmes tenues de récupérer de leur propre initiative les aides qu'elles ont octroyées illégalement (CJUE, Eesti Pagar, précité point 94), ainsi que d'ordonner au bénéficiaire de l'aide le paiement d'intérêts « au titre de la période d'illégalité » (CJUE, Eesti Pagar, précité, point 134).

Il découle de ce qui précède que la récupération d'une aide d'État versée illégalement a pour but « d'éliminer la distorsion de concurrence causée par l'avantage concurrentiel procuré par une telle aide », et que l'obligation des autorités et juridictions nationales est de veiller à ce que soient prises toutes les mesures nécessaires pour remédier effectivement aux effets de l'illégalité commise. La réclamation des intérêts sur l'aide versée illégalement, au titre de la période d'illégalité est, quant à elle, une conséquence de la nécessité d'éliminer la distorsion de concurrence qui résulte de l'octroi d'un avantage illégal au regard de l'article 108, § 3, du TFUE.

C. Application au cas d'espèce

C. 1. Le moment où intervient l'aide d'État

Les parties requérante et adverse ne s'entendent pas sur la question du moment où, dans le cadre du régime de subventions aux ETA, prévu par les articles 993 et suivants du CWASS réglementaire, intervient l'aide d'État au sens de l'article 107, § 1^{er}, du TFUE.

La partie adverse affirme que la subvention versée sur le compte distinct de l'ETA ne constitue pas un « avantage » pour l'entreprise concernée – et donc pas non plus une aide d'État – aussi longtemps qu'elle n'est pas prélevée sur le compte en banque dédié aux subventions. Elle soutient par ailleurs qu'aussi longtemps que la subvention ne constitue pas une aide d'État, aucun intérêt n'est dû, en application du droit de l'Union, dans le cadre de la récupération de la subvention.

Cette argumentation ne peut être suivie.

La qualification d'aide d'État, au sens de la disposition précitée, suppose la réunion de quatre conditions, à savoir qu'il existe une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État, que cette intervention soit susceptible d'affecter les échanges entre les États membres, qu'elle accorde un avantage sélectif à son bénéficiaire et qu'elle fausse ou menace de fausser la concurrence (CJUE, 24 juillet 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, point 75).

Au sujet de la première de ces conditions, pour que des avantages puissent être qualifiés d'aides au sens de l'article 107, § 1^{er}, du TFUE, ils doivent, d'une part, être accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'État et, d'autre part, être imputables à l'État. Une mesure est par ailleurs imputable à l'État si les

autorités publiques doivent être considérées comme ayant été impliquées dans l'adoption de cette mesure (CJUE, 19 décembre 2013, Vent de Colère, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, points 16 et 17 ; CJUE, 22 octobre 2014, Elcogás, C-275/13, ECLI:EU:C:2014:2314, point 22)

Au sujet de la troisième condition, toute mesure étatique qui, quels qu'en soient la forme et les objectifs, est susceptible de favoriser directement ou indirectement une ou plusieurs entreprises, ou qui accorde à celles-ci un avantage qu'elles n'auraient pas pu obtenir dans des conditions normales de marché constitue un « avantage », au sens des conditions précitées (CJUE, 17 novembre 2022, Volotea/Commission, C-331/20P et C-343/20P, ECLI:EU:C:2022:886, point 107).

Dans le régime d'aide d'État en cause, un avantage imputable à l'État existe, au bénéfice de l'entreprise de travail adapté, dès le moment où un « objectif points » lui est assigné.

D'une part, le régime d'aide est adopté par un arrêté du Gouvernement wallon, ce qui suffit à constater qu'il est imputable à l'État. Contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, aucune autre condition n'est à cet égard requise.

D'autre part, « le critère pour déterminer le moment de l'octroi d'une aide est celui de l'acte juridiquement contraignant par lequel l'autorité nationale compétente s'engage à accorder l'aide à son bénéficiaire par une promesse inconditionnelle et légalement contraignante » (Tribunal, 18 mai 2022, Tirrenia di navigazione, T-593/20, ECLI:EU:T:2022:300).

La décision fixant un « objectif points », en application des articles 1017 et 1022 du CWASS réglementaire constitue un engagement inconditionnel et contraignant de verser des subventions durant le triennat suivant, dont les montants, mensuels et total, sont déterminés dès ce moment. Si elle se conforme à l'« objectif points » qui lui est assigné, l'ETA est autorisée à conserver les subventions versées dans leur totalité. Elle ne doit rembourser une partie des montants versés que si elle ne se conforme pas à cet objectif, ou si elle utilise les sommes versées à d'autres fins que celles prévues par la réglementation.

Au-delà des versements de subventions auquel il donne droit, la fixation d'un « objectif points » est, par ailleurs, en lui-même un avantage, puisqu'il crée, pour une période de trois ans, la certitude de voir couvertes par des subventions une grande

partie des dépenses de personnel de l'entreprise. Une telle certitude contribue à augmenter le crédit de l'ETA concernée, notamment auprès des banques ou de ses créanciers.

Une aide d'État existe donc dès le moment où un « objectif points » est attribué à l'ETA par l'autorité. Ni le fait que l'aide est versée sous l'obligation, imposée par l'article 993 du CWASS réglementaire à l'ETA concernée, de respecter les « conditions du Chapitre I et des articles 33 et 34 du Règlement (UE) n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité », ni l'éventuel usage impropre qui pourrait être ultérieurement fait des sommes ainsi versées, n'en modifie la nature.

C.2. La récupération des subventions non conformes au règlement (UE) n° 651/2014

Le mécanisme de récupération prévu par l'acte attaqué concerne un régime d'aides d'État dans lequel le ministre détermine un « objectif points » pour chaque entreprise de travail adapté. Celui-ci permet la fixation de deux montants de subventions globaux, le premier concernant les emplois des « travailleurs de production » handicapés (articles 1016 à 1019 du CWASS réglementaire), le second concernant les « coûts spécifiquement liés à l'accompagnement de travailleurs de production » (articles 1021 à 1023 du CWASS réglementaire).

Ces montants de subventions sont ensuite versés de manière progressive, chaque mois, pendant la « période d'observation N » de trois années civiles (article 1001 du CWASS réglementaire) – aussi appelé le « triennat » (article 1029 du CWASS réglementaire).

Ces montants globaux ne sont pas relatifs à un travailleur déterminé, mais à un volume de travail à réserver à des « travailleurs de production » et à un ensemble de « coûts spécifiquement liés à l'accompagnement des travailleurs de production ».

L'ETA concernée a l'obligation d'utiliser ces montants dans le respect de la réglementation, en particulier le règlement (UE) n° 651/2014, et les seuils d'intensité prévus par ses articles 33 et 34.

Ce mécanisme de subventionnement a été introduit dans le CWASS réglementaire par l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 septembre 2021 'modifiant

et abrogeant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, Deuxième partie, Livre V, Titre IX, Chapitre IV, relatif aux entreprises de travail adapté et titre XVI'.

La requérante, qui a introduit un recours en annulation contre cet autre arrêté, n'a pas contesté ce mécanisme en ce qu'il repose sur des avances de subventions devant, le cas échéant, être ultérieurement récupérées. Elle ne conteste pas non plus ce mécanisme, dans le cadre du présent recours, de manière incidente, sur le fondement de l'article 159 de la Constitution. Elle se limite à renvoyer, essentiellement dans son mémoire en réplique et son dernier mémoire, au recours qu'elle a introduit contre l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 septembre 2021 précité, enrôlé sous le n° G/A 235.296/VI-22.219, et aux conséquences qu'aurait l'annulation de cet arrêté sur l'obligation de récupérer les aides concernées.

Dans le cadre du présent recours, le Conseil d'État doit seulement contrôler la légalité de l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2023 [...] qui modifie l'article 1029 du CWASS réglementaire au regard de l'hypothèse que vise cette disposition, à savoir la récupération de sommes qui, soit s'avèrent ultérieurement excessives au regard des seuils d'intensité prévus par le règlement (UE) n° 651/2014, soit n'ont pas été utilisées conformément à ce règlement.

Il ne peut sérieusement être reproché à la partie adverse de ne pas avoir prévu, dans l'arrêté attaqué, de mécanisme de récupération des intérêts dans l'hypothèse où le régime de subvention introduit par l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 décembre 2021 précité devrait être considéré comme illégal. Il appartiendra, le cas échéant, à la partie adverse de tirer toutes les conséquences d'un arrêt d'annulation de cet autre arrêté sur l'obligation de récupérer les aides concernées. Cette question est toutefois étrangère à l'objet du présent recours.

Dans le cadre du régime de subventionnement précité, l'aide existe dès la fixation de l'« objectif points », mais l'illégalité visée à l'article 1029 du CWASS réglementaire, tel que modifié par la disposition attaquée, n'intervient que lorsque l'aide versée ne peut pas, ou ne peut plus, être considérée comme conforme au règlement général d'exemption par catégories. C'est à ce moment qu'à défaut de pouvoir s'autoriser de l'exemption prévue par le règlement (UE) n° 651/2014, il faut considérer que l'aide devait être notifiée à la Commission européenne préalablement à sa mise en œuvre.

L'illégalité n'intervient dès lors concrètement que lorsque l'ETA bénéficiaire des avances sur subventions prélève des sommes sur le compte en banque dédié aux subventions, soit à des fins autres que celles prévues par le règlement (UE) n° 651/2014, soit à des fins conformes à ce règlement, mais en ignorant les seuils d'intensité qu'il impose.

Dans les arrêts de la Cour de Justice de l'Union européenne cités par la requérante, la Cour considère systématiquement que la « période d'illégalité » se situe entre le versement de l'aide illégale et son remboursement total par l'entreprise bénéficiaire.

Dans cette perspective, conformément à cette jurisprudence, il pourrait être soutenu que le moyen unique est fondé, dès lors que l'acte attaqué prévoit que la déduction des intérêts ne débute qu'au moment du prélèvement, par l'ETA, sur le compte spécialement dédié aux subventions, d'une somme qui n'est pas conforme aux conditions imposées par la réglementation, notamment le règlement (UE) n° 651/2014.

Il existe néanmoins, au regard du mécanisme spécifique mis en place par le régime d'aides instauré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 septembre 2021 précité, une incertitude sur la manière dont les principes dégagés par la Cour de justice doivent s'appliquer. Cette incertitude concerne le moment où se manifeste l'illégalité de l'aide, et l'ampleur de la mesure de récupération qui doit être prise pour éliminer l'avantage concurrentiel qui résulte de l'illégalité. Il s'agit de deux questions auxquelles des réponses divergentes peuvent raisonnablement être apportées au regard de la jurisprudence de la Cour de Justice.

En premier lieu, dans les arrêts auxquels la requérante se réfère, notamment l'arrêt *Eesti Pagar*, l'illégalité est clairement commise dès le versement de l'aide par l'autorité publique. La « période d'illégalité » correspond dès lors logiquement à la période entre le versement de l'aide et sa récupération.

Dans le cadre du subventionnement précité, l'aide est versée sous forme d'avances de subvention. Dans l'hypothèse visée à l'article 1029 du CWASS réglementaire, que modifie la disposition attaquée, l'absence de conformité avec le règlement (UE) n° 651/2014 n'intervient que lorsque l'ETA prélève des sommes sur le compte en banque réservé aux subventions en violation de ce règlement.

Dans ce contexte, il n'est pas évident que la « période d'illégalité » doit effectivement débiter au versement des avances de subvention par l'autorité. À cet égard, il faut par ailleurs relever, sur un plan purement factuel, qu'il est difficile, dans le régime de subventionnement en cause, de déterminer à quel moment la somme concernée est versée par l'autorité. Les versements ont en effet lieu chaque mois, et ne sont pas relatifs à un travailleur déterminé, mais à l'ensemble des travailleurs qui peuvent être employés dans le cadre de l'« objectif points ».

En deuxième lieu, il faut relever que la récupération des intérêts sur l'aide d'État illégale n'est pas, en tant que telle, prévue par l'article 108, § 3, du TFUE. Elle n'est qu'une conséquence de l'obligation, déduite de cet article, de « remédier effectivement aux effets de l'illégalité » commise et donc « d'éliminer la distorsion de concurrence causée par l'avantage concurrentiel procuré » par l'aide illégale.

L'« avantage » dont bénéficie une ETA en application du régime en cause est le bénéfice d'un subventionnement mensuel permettant de payer, dans les limites du règlement (UE) n° 651/2014, tout ou partie du salaire des « travailleurs de production » et des « coûts spécifiquement liés à l'accompagnement de travailleurs de production ». Une partie de cet avantage provient du crédit qu'un tel droit procure à une ETA à l'égard des tiers, banquiers ou créanciers. Le bénéfice essentiel reste toutefois celui de l'utilisation concrète des sommes versées, dans les limites de la réglementation, pour payer le salaire des travailleurs concernés.

Comme le souligne la partie adverse, les avances de subventions sont versées sur un compte en banque spécifique de l'ETA, prévu à cet effet (article 992, § 16, du CWASS réglementaire). Ces sommes sont certes disponibles pour l'ETA – en ce sens qu'aucune autorisation préalable de l'administration n'est nécessaire pour que l'ETA y effectue un prélèvement – mais elles ne peuvent être utilisées que dans les limites de la réglementation, notamment le règlement (UE) n° 651/2014. Le respect de cette obligation fait l'objet d'un contrôle administratif *ex post*, dans les conditions prévues par les articles 1026 et suivants du CWASS réglementaire. Une utilisation à mauvais escient des subventions ainsi versées peut avoir des conséquences sérieuses pour l'ETA concernée, notamment – outre la récupération des subventions – le retrait de son agrément.

La mesure dans laquelle les sommes présentes sur le compte dédié aux subventions sont réellement disponibles pour l'ETA bénéficiaire de l'aide est donc limitée. Cette somme ne peut en effet être utilisée que pour rémunérer le personnel subventionné, dans les limites de la réglementation.

Comme l'affirme la requérante, les avances de subvention qui s'avéreraient excessives ne sont pas conformes aux articles 33 et 34 du règlement (UE) n° 651/2014. Compte tenu de l'obligation imposée aux ETA de respecter les seuils d'intensité prévus par ce règlement, les sommes concernées doivent toutefois rester sur le compte en banque, et produire des intérêts, qui sont déduits de la subvention visée à l'article 1021 du CWASS réglementaire (992, § 16, du CWASS réglementaire). Ces sommes qui restent en compte n'offrent donc qu'un bénéfice limité à l'ETA concernée. Elles n'apparaissent pas lui offrir un avantage concurrentiel net par rapport aux entreprises qui ne bénéficient pas de cette subvention.

Un « avantage » illégal, donnant un avantage concurrentiel à l'entreprise concernée, existe en revanche bien – à tout le moins – lorsque l'ETA prélève sur le compte dédié aux subventions, outre les sommes destinées à couvrir les dépenses admissibles, des sommes qui ne sont pas conformes au règlement (UE) n° 651/2014.

Dans le cadre d'un tel régime d'aide d'État, il n'est pas évident que la récupération des intérêts au taux du marché à la date du versement de la somme concernée sur le compte de l'ETA est nécessaire pour supprimer l'avantage concurrentiel qui résulte de l'illégalité de l'aide. L'existence de cet avantage illégal semble, en effet, pouvoir être situé au moment où l'ETA prélève la somme concernée sur son compte en banque.

Une incertitude existe dès lors quant à la manière dont le droit de l'Union doit être interprété au regard du mécanisme de récupération en cause.

Les deux parties sollicitent, à titre subsidiaire des thèses qu'elles défendent à titre principal, que la Cour de Justice de l'Union européenne soit interrogée à titre préjudiciel sur l'interprétation du droit de l'Union au regard du régime de récupération en cause.

L'article 267 du TFUE énonce que, lorsqu'une question relative à l'interprétation du droit de l'Union est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.

Compte tenu de l'incertitude décrite plus haut, il n'est pas possible de statuer sur le bien-fondé du moyen unique de la requérante sans obtenir, au préalable, un éclaircissement quant à la portée du droit de l'Union.

Les questions préjudicielles suivantes sont donc posées à la Cour de Justice :

1. Les articles 107 et 108 du TFUE ainsi que le règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission doivent-ils être interprétés en ce sens que, dans le cadre d'un régime national d'aides présenté comme conforme à ce règlement et dans lequel les aides sont versées par avances sur un compte bancaire distinct ouvert au nom du bénéficiaire, le solde excédant, après contrôle *ex post*, les intensités d'aide maximales ou les coûts admissibles, doit être considéré comme une aide mise à exécution illégalement au sens de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE à compter de la mise à disposition des avances sur le compte dédié, ou seulement à compter de leur prélèvement effectif en méconnaissance des conditions fixées par le règlement (UE) n° 651/2014 ?

2. Ces dispositions impliquent-elles, afin de neutraliser l'avantage concurrentiel résultant de cette illégalité, que soient nécessairement réclamés des intérêts de récupération calculés, au taux marché, pour la période courant depuis la mise à disposition des avances sur le compte dédié ?

3. Ou au contraire, dans un tel régime, la combinaison de la restitution en principal du solde excédentaire, de l'imputation au bénéfice de l'autorité publique des intérêts produits sur ce compte et, le cas échéant, de la perception d'intérêts au taux du marché couvrant la période postérieure au prélèvement effectif des montants utilisés en violation des conditions du règlement (UE) n° 651/2014, peut-elle suffire, sous le contrôle du juge national, à éliminer intégralement l'avantage économique indu ?

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

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

En application de l'article 267, alinéa 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les questions préjudicielles suivantes sont posées à la Cour de justice de l'Union européenne :

1. Les articles 107 et 108 du TFUE ainsi que le règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission doivent-ils être interprétés en ce sens que, dans le cadre d'un régime national d'aides présenté comme conforme à ce règlement et dans lequel les aides sont versées par avances sur un compte bancaire distinct ouvert au nom du bénéficiaire, le solde excédant, après contrôle *ex post*, les intensités d'aide maximales ou les coûts admissibles, doit être considéré comme une aide mise à exécution illégalement au sens de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE à compter de la mise à disposition des avances sur le compte dédié, ou seulement à compter de leur prélèvement effectif en méconnaissance des conditions fixées par le règlement (UE) n° 651/2014 ?

2. Ces dispositions impliquent-elles, afin de neutraliser l'avantage concurrentiel résultant de cette illégalité, que soient nécessairement réclamés des intérêts de récupération calculés, au taux marché, pour la période courant depuis la mise à disposition des avances sur le compte dédié ?

3. Ou au contraire, dans un tel régime, la combinaison de la restitution en principal du solde excédentaire, de l'imputation au bénéfice de l'autorité publique des intérêts produits sur ce compte et, le cas échéant, de la perception d'intérêts au taux du marché couvrant la période postérieure au prélèvement effectif des montants utilisés en violation des conditions du règlement (UE) n° 651/2014, peut-elle suffire, sous le contrôle du juge national, à éliminer intégralement l'avantage économique indu ?

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'Auditeur général adjoint est chargé, après réception des réponses aux questions préjudicielles, de rédiger un rapport complémentaire.

Les parties disposeront ensuite, chacune, d'un délai de trente jours pour déposer un dernier mémoire, selon l'ordre indiqué par l'auditeur rapporteur.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 février 2026, par la VI^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

David De Roy,
Florence Piret,
Xavier Close,
Nathalie Roba,

président de chambre,
conseillère d'État
conseiller d'État,
greffière.

La greffière,

Le Président,

Nathalie Roba

David De Roy