



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 72.945/2
du 20 février 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les
conditions d'octroi d'une aide relative à un projet
stratégique d'internationalisation'

Le 20 janvier 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les conditions d'octroi d'une aide relative à un projet stratégique d'internationalisation'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre les 15 et 20 février 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été rédigé par Roger WIMMER, premier auditeur, et Xavier MINY, auditeur adjoint, et présenté par Xavier MINY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 février 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. L'article 2, alinéa 5 ¹, du décret du 2 avril 1998 'créant l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers', aux termes duquel « [l]e Gouvernement fixe les conditions d'octroi des subventions allouées dans le cadre des missions de l'Agence ainsi que la procédure administrative selon laquelle elles sont demandées, examinées, décidées, payées, contrôlées et, le cas échéant, remboursées », visé à l'alinéa 2 du préambule du projet, ne figurait à l'origine pas dans ce décret, lequel, par son article 2, alinéa 1^{er}, resté en substance inchangé à ce jour, définissait les missions de l'Agence wallonne à l'Exportation (AWEX) (devenue l'Agence wallonne à l'Exportation et aux investissements étrangers » ²) d'une manière très large.

Ainsi, le commentaire de l'article 2 du décret du 2 avril 1998 expose ce qui suit :

« L'Agence wallonne à l'exportation se verra confier les missions qui étaient antérieurement exercées par l'AWEX, service à gestion séparée du Ministère de la Région wallonne.

En outre, compte tenu de la dernière réforme de l'État, l'Agence sera également compétente pour la recherche de débouchés extérieurs pour les produits agricoles et horticoles.

D'autre part, l'Agence prendra également part, en collaboration avec les services de l'Administration, à la recherche d'investisseurs étrangers.

À cet égard, les attachés économiques et commerciaux de la Région wallonne à l'étranger pourront utilement servir de relais d'information en transmettant à l'Office for foreign investors (OFI) les renseignements qui leur parviennent quant à l'intérêt d'investisseurs étrangers pour la Région wallonne.

Il s'agit ici de collaborer à assurer l'unicité de l'image de la Région wallonne dont la promotion est effectuée à l'étranger, que ce soit au titre de sa capacité de vendre ou d'exporter des produits ou bien d'accueillir des investisseurs étrangers sur son sol.

¹ Ainsi qu'il sera rappelé plus bas, cet alinéa 5 réitère la règle figurant déjà à l'alinéa 2 de l'article 2 du décret du 2 avril 1998.

² Décret du 1^{er} avril 2004 'modifiant le décret du 2 avril 1998 créant l'Agence wallonne à l'Exportation', notamment son article 2.

Une coordination paraît par exemple indispensable dans la réalisation des brochures de promotion »³.

Il est à noter qu'à l'exception de la mission visée à l'article 2, alinéa 1^{er}, 2°, du décret, visant « le soutien financier des actions individuelles de prospection et d'étude des marchés étrangers telles que définies par le Gouvernement », l'AWEX exerçait elle-même ses missions selon les processus décisionnels notamment instaurés par l'article 3 du même décret et avec les moyens mis à sa disposition par son article 15, selon lequel

« [...] [l]es ressources de l'Agence sont :

1° les recettes provenant de ses activités, en ce compris les contributions volontaires provenant d'organisations représentatives des différents secteurs publics et privés de l'économie wallonne ;

2° le produit de son patrimoine ;

3° les subventions à charge du budget de la Région wallonne ;

4° les subventions en provenance de personnes morales de droit public ;

5° les dons et legs autorisés par le conseil d'administration ».

Le commentaire de l'article 3 du décret souligne en effet ce qui suit :

« Le Conseil d'administration de l'Agence se voit confier des missions importantes, à savoir tout le volet de la promotion extérieure des intérêts économiques et commerciaux des entreprises et des personnes morales wallonnes, sans limite quant aux instruments utiles à cet effet, ainsi que la recherche des débouchés extérieurs pour les secteurs de l'agriculture et de l'agro-alimentaire, secteurs importants de l'économie wallonne. Toutefois, comme il est précisé dans l'exposé des motifs, le Gouvernement doit conserver la maîtrise d'aspects essentiels de la politique régionale, notamment l'octroi des aides à caractère individuel qui sont exclusivement financées par les deniers publics »⁴.

Pour ce qui concerne les aides aux entreprises, l'exposé des motifs précise à cet égard ce qui suit :

« [...] [L]e Gouvernement a décidé de proposer au Conseil la création d'un organe ayant une autonomie de gestion suffisante, adapté cependant à la nécessité pour le Gouvernement de conserver la maîtrise de certains aspects tels que l'octroi des aides aux entreprises, la recherche d'investisseurs étrangers, le statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Agence, la configuration du réseau d'attachés économiques et commerciaux et l'analyse et la recherche des opportunités économiques et commerciales dans les programmes multilatéraux d'assistance technique et financière mis en œuvre par les organismes internationaux, dans le cadre du partenariat économique international tel que visé par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 1^{er} avril 1993.

³ *Doc. parl.*, Parl. wall., 1997-1998, n° 310/1, p. 3.

⁴ *Doc. parl.*, Parl. wall., 1997-1998, n° 310/1, p. 4.

En ce qui concerne le soutien financier aux entreprises, s'agissant de décisions à caractère individuel, il est normal que celui-ci relève du Gouvernement. En effet, outre le fait que ces interventions sont entièrement financées par le secteur public, il pourrait y avoir, si cette compétence était confiée au Conseil d'administration, un conflit entre des intérêts particuliers et l'intérêt général »⁵.

2. L'habilitation qui est mise en œuvre par le projet examiné, constituée par l'article 2, alinéa 5, du décret du 2 avril 1998, résulte de la volonté du législateur de donner suite à l'avis 57.931/2/V donné le 2 septembre 2015 par la section de législation sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2015 'concernant les aides à l'internationalisation des entreprises'.

Dans cet avis, la section de législation avait en effet constaté que l'article 2, alinéa 1^{er}, 2°, du décret du 2 avril 1998, qui charge le Gouvernement de définir les actions individuelles de prospection et d'étude des marchés étrangers qu'il peut soutenir financièrement, ne constituait pas un fondement juridique suffisant pour autoriser le Gouvernement à « fixer par la voie réglementaire les conditions d'octroi des subventions que l'AWEX peut allouer sur les crédits qui sont les siens ». Elle avait également souligné qu'il résultait « de l'économie générale du décret du 2 avril 1998 que les aides qui peuvent être allouées dans les domaines couverts par les missions assignées à l'AWEX sont soumises aux processus d'instruction des demandes, de décision sur les demandes, de paiement et de contrôle que les organes rendus compétents par le décret du 2 avril 1998 pour intervenir dans la gestion de l'AWEX auront régulièrement décidés en vertu des pouvoirs qui leur ont été respectivement donnés par le décret du 2 avril 1998 ».

Pour résoudre la difficulté inhérente à l'absence d'un fondement juridique suffisant autorisant le Gouvernement à régler de manière générale les conditions d'octroi des subventions allouées en vue de la réalisation des missions confiées à l'AWEX et les procédures administratives y liées, l'habilitation qui est mise en œuvre par le projet examiné a été introduite dans le décret du 2 avril 1998 respectivement par des décrets des 17 décembre 2015 et 28 avril 2016, sous la forme d'un article 2, alinéas 2 et 5, du décret, lesquels disposent à l'identique comme suit :

« Le Gouvernement fixe les conditions d'octroi des subventions allouées dans le cadre des missions de l'Agence ainsi que la procédure administrative selon laquelle elles sont demandées, examinées, décidées, payées, contrôlées et, le cas échéant, remboursées ».

3. C'est dans ce contexte juridique que le projet à l'examen confie à l'administrateur général de l'Agence wallonne à l'Exportation et aux Investissements étrangers la mission d'accepter, de rejeter ou d'amender la proposition de classement des projets stratégiques d'internationalisation établie par le comité de sélection (article 24). L'administrateur général adopte en outre les décisions d'octroi de subventions, qui fixent, chacune, le montant maximum accordé respectivement aux demandeurs concernés, ainsi que

⁵ *Doc. parl.*, Parl. wall., 1997-1998, n° 310/1, p. 3.

les conditions d'octroi de la subvention (article 25). L'article 26 fait également écho aux « décisions de l'Administrateur général » en la matière.

Ce faisant, le Gouvernement choisit, pour ce qui concerne la procédure selon laquelle les subventions seront « examinées » et « décidées », de ne pas exercer lui-même la compétence y afférente mais de déléguer celle-ci.

Selon l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le Gouvernement délibère collégalement de toutes affaires de sa compétence « [s]ans préjudice des délégations qu'il accorde ».

Il est de règle que, lorsque le Gouvernement délègue ses compétences, cette délégation doit être opérée au sein du Gouvernement en faveur de celui de ses membres chargé de la matière concernée par la délégation de telle sorte que, si ce dernier souhaite lui-même subdéléguer pour partie les compétences reçues, il conservera un pouvoir d'évocation quant aux décisions qui seront prises. En conséquence, il ne revient pas au Gouvernement d'habiliter directement l'administrateur général des compétences dont le projet l'investit.

Les articles 24, 25 et 26 du projet seront adaptés pour se conformer à ces principes.

C'est sous cette réserve que les observations qui suivent sont formulées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les articles 61 et 62 du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes', visés à l'alinéa 1^{er}, sont des dispositions générales participant à la fixation du cadre dans lequel des textes pouvant constituer des fondements juridiques à des subventions doivent s'inscrire. Ces dispositions doivent en effet se lire à la lumière de l'article 3, alinéa 3, de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes', aux termes duquel,

« [à] défaut d'une disposition de loi organique, il faut prévoir, pour chaque allocation inscrite au budget des dépenses, une disposition spéciale qui précise la nature de ladite allocation ».

Dès lors qu'en l'espèce, le projet ne se fonde pas sur une « disposition spéciale » du budget, c'est dans une disposition législative à caractère organique que le projet doit trouver son fondement décrétoal ; il est renvoyé sur ce point à l'observation n° 2 ci-dessous.

Les articles 61 et 62 du décret du 15 décembre 2011 ne procurent dès lors pas ce fondement décrétoal.

L'alinéa 1^{er} du préambule sera donc omis.

Si l'auteur du projet souhaite faire figurer le cadre juridique général auquel se rapporte ce projet, il lui est loisible de mentionner les articles 61 et 62 précités sous la forme d'un considérant, à placer après les visas ⁶.

2. En vertu de l'article 2, alinéa 2, du décret du 2 avril 1998 'créant l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers', inséré par le décret du 17 décembre 2015 'contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2016',

« [l]e Gouvernement wallon fixe les conditions d'octroi des subventions allouées dans le cadre des missions de l'Agence ainsi que la procédure administrative selon laquelle elles sont demandées, examinées, décidées, payées, contrôlées et remboursées ».

L'article 2, alinéa 5, du même décret, inséré par le décret du 28 avril 2016 'modifiant le décret du 2 avril 1998 créant l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers', reproduit en substance l'habilitation précitée, dans les termes suivants :

« Le Gouvernement fixe les conditions d'octroi des subventions allouées dans le cadre des missions de l'Agence ainsi que la procédure administrative selon laquelle elles sont demandées, examinées, décidées, payées, contrôlées et, le cas échéant, remboursées ».

À l'alinéa 2 du préambule, il convient dès lors de remplacer les mots « l'article 2, alinéa 1^{er}, 2°, et l'alinéa 5, inséré par le décret du 28 avril 2016 » par les mots « l'article 2, alinéa 2, inséré par le décret du 17 décembre 2015, et alinéa 5, inséré par le décret du 28 avril 2016 ».

3. À l'alinéa 5, l'avis du Conseil d'administration de l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers est visé comme étant daté du 21 avril 2022.

Or, le procès-verbal de la consultation du Conseil d'administration transmis présente la date du 4 octobre 2022.

L'alinéa 5 sera revu pour fournir la date correcte de l'avis.

4. Il y a lieu de viser les formalités préalables à caractère obligatoire dans l'ordre chronologique de leur accomplissement.

⁶ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 25.

À cet égard il sera notamment tenu compte du fait que, selon le dossier communiqué au Conseil d'État, le rapport « genre » est daté du 22 mars 2019 et non du 19 octobre 2022.

DISPOSITIF

Articles 1^{er}, 14 et 19

Les articles 1^{er}, 8°, 14, 3°, et 19, 3°, appellent l'observation suivante.

Si la définition de la notion de « stratégie de spécialisation intelligente de la Wallonie », procurée par à l'article 1^{er}, 8°, se réfère à son objet et à son cadre politique, à savoir « le plan de relance régional, pour les années 2021 à 2027, éventuellement prolongée », elle ne mentionne pas l'instrument juridique qui en est la source, le même article 1^{er}, 8°, se limitant à énoncer qu'elle est « mise en place par la Région wallonne ».

Aux termes des articles 14, 3°, et 19, 3°, « l'alignement » des projets sur la « stratégie de spécialisation intelligente de la Wallonie » constitue l'un des critères de sélection des projets. L'article 14, 3°, ajoute que cet « alignement » s'apprécie « notamment au travers de propositions ou d'actions renforçant les domaines d'innovation stratégique déterminés par le Gouvernement wallon, comme technologies pérennes et porteuses de réindustrialisation structurante de la Région wallonne ».

Il n'apparaît pas clairement si ce dernier énoncé participe à la détermination de la notion de « stratégie de spécialisation intelligente de la Wallonie ». Cette difficulté est renforcée par l'usage de l'adverbe « notamment ».

Si les éléments de cet énoncé participent à la détermination de la notion de « stratégie de spécialisation intelligente de la Wallonie », l'ensemble des éléments constitutifs de cette notion, en ce compris la détermination de l'autorité politique habilitée à adopter cette « stratégie » ou l'indication de sa source juridique, doivent être groupés dans la disposition consacrée à sa définition, à savoir l'article 1^{er}, 8°, du projet.

Les articles 1^{er}, 8°, 14, 3°, et 19, 3°, seront revus à la lumière de la présente observation.

Article 3

Pour être éligible à la subvention, le demandeur, conformément au 7°, doit avoir

« obtenu un score de minimum cinquante pour cent au diagnostic de maturité à l'internationalisation menée par l'Agence ou répondre aux critères cumulatifs de dérogation audit diagnostic de maturité, conformément aux conditions générales d'accès et de collaboration des entreprises wallonnes disponibles sur le site internet de l'Agence ».

Si les critères cumulatifs permettant une dérogation au diagnostic de maturité ne revêtent pas une nature technique, comme devrait l'être le diagnostic de maturité lui-même, il y aura lieu de préciser ces critères dans le projet afin de renforcer la sécurité juridique du dispositif mis en place.

Article 10

L'alinéa 3 fait double emploi avec l'article 13, alinéa 2, 11°, et sera dès lors omis.

Article 12

1. Les mots « En outre, » seront omis.
2. Parmi les coûts admissibles, figurent au 9° les coûts « de prestations d'influenceurs en ligne ou de leaders d'opinion pour la promotion des produits ou services du demandeur ».

Il conviendrait d'ajouter une définition desdites notions d'« influenceur en ligne » et de « leader d'opinion » à l'article 1^{er} du projet à l'examen.

Article 15

Compte tenu des importants pouvoirs qui sont conférés au comité de sélection par le projet, l'article 15 doit être précisé quant à sa composition. L'habilitation conférée à l'Agence par l'alinéa 2 sur ces points est trop large.

Le texte doit également énoncer le mode de sélection des personnes qui font partie de ce comité.

Article 16

La notion d'avis implique nécessairement que pareille formalité est « de nature consultative ».

Il est donc inutile de le rappeler.

La seconde phrase sera donc omise.

Articles 17 et 20

La règle énoncée par l'article 17, alinéa 2, allant de soi, cette disposition sera omise. En conséquence le renvoi fait par l'article 20 à l'article 17, alinéa 2, sera également omis.

Article 19

Le 3° isole, parmi les éléments devant être joints aux demandes de subventions, « une explication détaillée de l'importance des retombées économiques positives pour l'entreprise et pour l'économie wallonne et la justification de l'alignement du projet sur la stratégie de spécialisation intelligente de la Wallonie », à savoir, pour l'essentiel, l'« explication » relative aux critères de sélection figurant à l'article 14, 2° et 3°, du projet, alors que les articles 11, 12 et 14, 1°, 4° à 6°, font état d'une liste des « coûts admissibles » et d'autres critères de sélection, l'ensemble constituant les conditions d'octroi de la subvention.

La section de législation n'aperçoit pas pourquoi le dossier de demande de subvention ne doit pas contenir également les éléments permettant à l'autorité d'être renseignée sur la question de savoir si l'ensemble des conditions d'octroi de la subvention sont réunies.

Le fait que l'article 19, 5°, permet au demandeur d'également joindre à sa demande « tout document qu'il juge utile pour étayer sa demande » ne permet pas de pallier cette lacune du projet dès lors que pareille démarche, dénuée de caractère obligatoire, dépend de la seule volonté du demandeur et qu'en tout état de cause elle ne garantit pas que le dossier expose en quoi l'ensemble des conditions d'octroi de la subvention sont réunies.

L'article 19 sera revu en conséquence.

Article 21

L'article 21 gagnerait à être scindé en trois alinéas, chaque phrase formant un alinéa.

Article 24

À l'alinéa 2, les mots « par décision motivée » seront omis.

En effet, d'une part, ils rappellent inutilement une obligation résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et, d'autre part, ils pourraient donner à penser que la Région wallonne entend régler l'obligation de motivation formelle consacrée par la loi du 29 juillet 1991 alors qu'elle n'a pas compétence pour le faire ⁷.

Article 32

L'article 32 comprend des dispositions faisant double emploi avec certaines des règles énoncées par les articles 61 et 62 du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes' et leurs arrêtés d'exécution et en énoncent de complémentaires.

Pareille méthode est ambiguë en ce qu'elle laisse à penser que les dispositions non reproduites du droit commun en la matière ne seraient pas applicables en l'espèce, ce qui ne serait pas admissible.

Mieux vaut libeller l'article 32 en ce sens qu'outre les dispositions énoncées par les articles 61 et 62 du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes' et leurs arrêtés d'exécution, les règles complémentaires, qu'il exposerait alors, s'appliquent ⁸.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

⁷ Dans son arrêt n° 55/2001 du 8 mai 2001, la Cour constitutionnelle a jugé que la loi du 29 juillet 1991 trouve également à s'appliquer aux actes administratifs des régions et des communautés.

⁸ Voir en ce sens l'avis 66.037/2 donné le 20 mai 2019 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 2020 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2015 concernant les aides à l'internationalisation des entreprises', observation n° 1 formulée sous l'article 37.