CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.948/2
du 20 février 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2015 concernant les aides à l'internationalisation des entreprises'

‡LW-CBCXOAJCA-HCJEIRZ‡

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 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2015 concernant les aides à l'internationalisation des entreprises'.

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.

*

‡LW-CBCXOAJCA-HCJEIRZ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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 1er du préambule du projet, ne figurait à l'origine pas dans ce décret, lequel, par son article 2, alinéa 1er, 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.

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

‡LW-CBCXOAJCA-HCJEIRZ‡

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. 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 1er, 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].

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

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

‡LW-CBCXOAJCA-HCJEIRZ‡

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 1er avril 1993.
>
> 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 1er, 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 ».

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

‡LW-CBCXOAJCA-HCJEIRZ‡

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 modifie l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2015 'concernant les aides à l'internationalisation des entreprises' afin notamment de confier à l'administrateur général de l'Agence wallonne à l'Exportation et aux Investissements étrangers, au lieu du ministre, la mission d'octroyer ou non les subventions (article 2 du projet). Dans ce cadre, l'administrateur général adopte les décisions d'octroi de subventions, qui fixent, chacune, le montant maximum accordé respectivement aux demandeurs concernés, ainsi que les conditions d'octroi de la subvention (article 14 du projet). Les articles 11 à 18 du projet attribuent aussi directement ou indirectement à l'administrateur général des compétences qui sont actuellement exercées par le ministre.

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 collégialement 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.

Le projet sera adapté pour se conformer à ces principes.

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

‡LW-CBCXOAJCA-HCJEIRZ‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. 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 1er du préambule, il convient dès lors de remplacer les mots « l'article 2, alinéa 1er, 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 ».

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

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.

Il en ira de même en ce qui concerne la présentation chronologique des considérants.

‡LW-CBCXOAJCA-HCJEIRZ‡

DISPOSITIF

Article 1er

Dans la phrase liminaire du *littera* b), il convient de remplacer les mots « l'article » par « l'alinéa ».

Article 4

À l'article 18, alinéa 2, 4°, h), en projet, parmi les coûts admissibles, figurent « les coûts de prestations d'influenceurs en ligne ou de leaders d'opinion pour la promotion des produits ou services du demandeur ».

Les notions d'« influenceur en ligne » et de « leader d'opinion » gagneraient à être mieux définies et explicitées.

Article 14

Dans la première phrase de l'article 52, alinéa 1er, en projet, 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 [6].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

[6] 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.

‡LW-CBCXOAJCA-HCJEIRZ‡