



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 57.931/2/V
du 2 septembre 2015

sur

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

Le 22 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, de l'Industrie, de l'Innovation et du Numérique de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 7 septembre 2015, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'concernant les aides à l'internationalisation des entreprises'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 2 septembre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 septembre 2015.

*

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

EXAMEN DU PROJET

1. L'arrêté en projet se donne pour objet de déterminer le régime juridique de différents programmes de subvention ayant en vue le soutien à « l'internationalisation des entreprises ».

Ces subventions consistent en des aides stimulant le « développement d'activités tournées vers l'international »¹ et prennent la forme d'incitants financiers en matière de consultance², de services de production de support de communication³, de participation à des foires et à des salons à l'étranger⁴, de voyage de prospection commerciale hors union européenne⁵, d'ouverture de bureaux de représentation⁶, de coaching⁷, de recours à des experts⁸ et de formations linguistiques⁹.

Outre la définition de l'objet des différentes aides envisagées ci-dessus¹⁰, l'arrêté détermine également leurs conditions générales¹¹ ou particulières¹² d'octroi ainsi que la procédure administrative selon laquelle elles sont demandées¹³, examinées¹⁴, payées¹⁵, contrôlées¹⁶ et remboursées¹⁷.

¹ Article 3 du projet.

² Articles 13 à 16 du projet.

³ Articles 17 à 23 du projet.

⁴ Articles 24 à 29 du projet.

⁵ Articles 30 à 33 du projet.

⁶ Articles 34 à 40 du projet.

⁷ Articles 41 à 43 du projet.

⁸ Articles 44 à 46 du projet.

⁹ Articles 47 à 49 du projet.

¹⁰ Voir les articles 13 à 49 du projet en tant que ces articles définissent les actions visant à l'internationalisation des entreprises qui peuvent être subventionnées.

¹¹ Voir les articles 3 à 12 du projet.

¹² Voir les articles 13 à 49 du projet en tant que ces articles imposent des obligations à respecter par les destinataires des subventions dont ces articles définissent par ailleurs l'objet.

¹³ Voir l'article 50 du projet.

¹⁴ Voir les articles 51 à 53 du projet.

Selon la note au Gouvernement wallon qui accompagne le projet,

« les budgets dévolus aux incitants financiers sont attribués à partir de la dotation annuelle de l'AWEX ».

L'arrêté en projet a vocation à remplacer l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 1^{er} avril 1993 'relatif au partenariat économique international' (ci-après dénommé : l'arrêté du 1^{er} avril 1993) et l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 1993 'relatif à un programme spécial de soutien au commerce extérieur' (ci-après dénommé : l'arrêté du 15 juillet 1993) qui sont abrogés par le projet¹⁸.

2. Le projet entend puiser son fondement juridique dans l'article 2 du décret du 2 avril 1998 'créant l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers' (ci-après dénommé : le décret du 2 avril 1998), qui dispose comme suit :

« Art. 2. Les missions de l'Agence sont :

1° la promotion extérieure des intérêts économiques et commerciaux des entreprises qui ont un siège d'activités en Région wallonne par le biais de l'organisation de missions, de participations collectives à des foires et manifestations commerciales ou de toute autre action pouvant contribuer à cet objet ;

2° le soutien financier des actions individuelles de prospection et d'étude des marchés étrangers telles que définies par le Gouvernement ;

3° la gestion des programmes spéciaux de soutien au commerce extérieur ;

4° la recherche de débouchés extérieurs pour les produits agricoles et horticoles, y compris les produits agro-alimentaires et l'image de marque de l'agriculture et de l'horticulture ;

5° l'analyse et la recherche des opportunités économiques et commerciales au profit des entreprises dans les programmes multilatéraux d'assistance technique et financière mis en œuvre par les organismes internationaux, dans le cadre du partenariat économique international ;

6° la recherche d'investisseurs étrangers ;

7° la coordination du réseau des attachés économiques et commerciaux de la Région wallonne.

Dans les cas visés à l'alinéa 1^{er}, 6°, la mission comprend la promotion de la Région wallonne en tant que terre d'accueil pour les investissements étrangers, la prospection de candidats investisseurs étrangers, notamment par des représentations à l'étranger, par l'organisation de missions ou par toute autre action pouvant contribuer à cet objet. Cette mission comprend également l'information des investisseurs étrangers, l'accueil et le suivi des investisseurs étrangers en Région wallonne dans le

¹⁵ Voir les articles 54 à 63 du projet.

¹⁶ Voir les articles 64 à 66 du projet.

¹⁷ Voir l'article 67 du projet.

¹⁸ Voir l'article 68 du projet.

processus d'implantation, l'encadrement de l'investisseur étranger dans toutes ses démarches ainsi que la recherche de repreneurs étrangers pour les sites industriels wallons en voie de restructuration.

L'Agence développe toute forme de collaboration avec des partenaires publics ou privés en rapport avec ses missions ».

3. La question se pose de savoir si l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 2, 2°, du décret du 2 avril 1998 de « défini[r] les actions individuelles de prospection et d'étude des marchés étrangers » qui font l'objet d'un soutien financier par l'AWEX suffit pour autoriser le Gouvernement à adopter un régime juridique aussi complet et détaillé que celui dont la portée vient d'être résumée ci-dessus.

Répondre à cette question nécessite de retracer l'évolution du statut juridique de l'AWEX puisque l'importance et la nature des pouvoirs que le Gouvernement est appelé à mettre en œuvre relativement au fonctionnement de l'AWEX et aux aides que cette dernière peut allouer dépend du statut juridique qui est donné à cette institution.

4. De ce point de vue, le contexte juridique qui prévalait lorsque les arrêtés des 1^{er} avril 1993 et 15 juillet 1993 ont été adoptés a été profondément modifié.

Lorsque ces arrêtés ont été adoptés, ils puisaient en effet leur fondement juridique dans l'article 2, § 4, du décret du 22 février 1990 'portant création d'une Agence wallonne à l'Exportation' (ci-après dénommé : le décret du 22 février 1990) ¹⁹.

Le décret du 22 février 1990 avait fait de l'Agence wallonne à l'exportation un service à gestion séparée au sein du ministère de la Région wallonne.

En application de l'article 140 des lois coordonnées 'sur la comptabilité de l'État', ce service à gestion séparée restait donc un service de l'administration générale placé dans l'orbite des services du pouvoir exécutif sur lequel le Gouvernement disposait dès lors des pleins pouvoirs d'organisation et de gestion.

L'article 1^{er}, § 2, du décret du 22 février 1990 consacrait ce principe – qui allait de toute façon de soi compte tenu de la nature de service à gestion séparée donnée à l'Agence – en prévoyant que,

« Sans préjudice des dispositions du présent décret, l'Exécutif règle, par arrêté, la gestion comptable financière et patrimoniale de l'Agence wallonne à l'exportation ».

Il prévoyait également en son article 2, § 4, en rapport avec les deux arrêtés que le projet abroge, que,

« Les modalités d'intervention de l'Agence en vue de réaliser [s]es missions [...] sont arrêtées par l'Exécutif sur proposition [...] ».

¹⁹ Voir à cet égard le préambule des arrêtés concernés.

Sur ces bases juridiques, les deux arrêtés que le projet abroge ont donc pu élaborer un régime de subvention complet quant aux « aides à l'international » puisque, ce faisant, le Gouvernement se bornait à régler les modalités d'intervention de l'Agence en vue de réaliser les missions qui étaient assignées à celle-ci.

5. Par le décret du 2 avril 1998 'créant l'Agence wallonne à l'exportation', devenue après une modification subséquente l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers, le Parlement wallon a modifié fondamentalement la perspective institutionnelle qui prévalait lors de l'adoption des arrêtés des 1^{er} avril et 15 juillet 1993 puisque l'AWEX est devenue lors de l'entrée en vigueur du décret du 2 avril 1998 un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique.

À l'occasion de cette transformation du statut de l'Agence visant à la rendre plus autonome, l'habilitation qui avait été précédemment attribuée au Gouvernement de régler les modalités d'intervention de l'Agence en vue de réaliser ses missions a été supprimée et est devenue l'habilitation actuellement invoquée au titre de fondement juridique du projet, habilitation qui, comme on l'a vu plus haut, ne permet plus au Gouvernement d'« arrêter les modalités d'intervention de l'Agence en vue de réaliser ses missions », comme cela était le cas sous l'empire du décret du 22 février 1990, mais seulement de « définir les actions individuelles de prospection et d'étude des marchés étrangers » que l'AWEX pourra soutenir financièrement en vertu des règles de répartition des pouvoirs quant à son organisation et son fonctionnement qui se déduisent du décret du 2 avril 1998.

À cet égard, le décret précise que le pouvoir de décision quant aux dossiers relevant des missions visées à l'article 2, 2°, 3°, 5°, 6° et 7°, appartient au Gouvernement ou au ministre qu'il délègue et que le pouvoir de décision quant aux dossiers relevant des missions visées à l'article 2, 1° et 4°, est attribué au conseil d'administration de l'Agence²⁰.

Pour le surplus, le conseil d'administration dispose de tous les pouvoirs nécessaires au fonctionnement et à la gestion de l'Agence²¹ tandis que la gestion journalière est confiée à l'administrateur général de l'Agence assisté de deux directeurs généraux²².

L'Agence est placée sous le contrôle du Gouvernement et l'exercice des diverses missions de l'Agence se réalise conformément aux priorités et orientations définies dans un contrat de gestion passé entre le Gouvernement et le conseil d'administration²³.

²⁰ Voir l'article 3 du décret du 2 avril 1998.

²¹ Voir l'article 7 du décret du 2 avril 1998.

²² Voir l'article 11 du décret du 2 avril 1998.

²³ Voir l'article 21 du décret du 2 avril 1998.

6. Il se déduit de ce qui précède que l'habilitation que le Gouvernement entend mettre en œuvre ne l'autorise pas à adopter l'arrêté en projet :

- les dispositions du chapitre II du projet, qui comprend les articles 3 à 12, ne peuvent s'analyser comme la « définition d'actions individuelles de prospection et d'étude des marchés étrangers » qui peuvent être soutenues financièrement ; ces dispositions s'analysent comme de véritables conditions générales d'octroi des diverses subventions prévues par le projet et aucune disposition du décret du 2 avril 1998 ne donne au Gouvernement la compétence de fixer par la voie réglementaire les conditions d'octroi des subventions que l'AWEX peut allouer sur les crédits qui sont les siens ;

- les dispositions du chapitre III du projet, qui comprend les articles 13 à 49, s'analysent tantôt comme des conditions spécifiques d'octroi des subventions qu'elles envisagent et elles se heurtent alors à la même difficulté d'absence de fondement juridique que celle identifiée ci-avant pour les dispositions du chapitre II du projet et tantôt comme la définition de l'objet des actions individuelles de prospection et d'étude des marchés étrangers qui peuvent être soutenues financièrement par l'AWEX et elles peuvent alors trouver un fondement juridique dans l'article 2, 2°, du décret du 2 avril 1998 en tant uniquement qu'elles se bornent à définir l'objet des actions qui peuvent être soutenues financièrement par l'AWEX ;

- les dispositions du chapitre IV du projet, qui comprend les articles 50 à 67, ne peuvent s'analyser comme la « définition d'actions individuelles de prospection et d'étude des marchés étrangers » qui peuvent être soutenues financièrement par l'AWEX ; ces dispositions s'analysent comme des règles procédurales imposées tantôt aux demandeurs de subventions et tantôt aux organes de l'AWEX quant à la manière de demander les subventions, d'instruire les demandes, de verser la subvention, d'en assurer le contrôle et de veiller à son remboursement ; aucune disposition du décret du 2 avril 1998 ne donne au Gouvernement la compétence d'interférer par la voie réglementaire dans la manière dont les soutiens financiers à la charge du budget de l'AWEX sont alloués ; il résulte au contraire 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.

7. Par conséquent, comme l'arrêté examiné forme un tout indissociable et que la grande majorité de ses dispositions ne peuvent en l'état actuel trouver un fondement dans le décret du 2 avril 1998, l'arrêté en projet ne sera pas examiné plus avant par la section de législation.

Il appartient donc à l'auteur du projet :

- soit de proposer au Parlement wallon un projet de décret visant à étendre l'objet de l'habilitation donnée par l'article 2, 2°, du décret du 2 avril 1998 afin que, en ce qui concerne les subventions qui sont allouées en vue de la réalisation des missions confiées à l'AWEX, le Gouvernement soit habilité à en déterminer les conditions d'octroi et les règles procédurales y liées ;

- soit de revoir entièrement la portée du projet en se bornant à définir les actions individuelles de prospection et d'étude des marchés étrangers que l'AWEX peut soutenir financièrement.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT