



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 74.628/2
du 21 novembre 2023

sur

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

Le 9 octobre 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 prorogé de quinze jours^{*}, 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 le 21 novembre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 novembre 2023.

^{*} Par un courriel du 10 octobre 2023.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 58 du projet abroge l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2015 'concernant les aides à l'internationalisation des entreprises'. Ce dernier se donnait pour fondement juridique l'article 2, [alinéa 1^{er},] 2°, du décret du 2 avril 1998 'créant l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers' (AWEX), lequel habilite le Gouvernement à définir les actions individuelles de prospection et d'étude des marchés étrangers qui font l'objet d'un soutien financier par l'AWEX.

Dans son avis 57.931/2/V donné le 2 septembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2015, la section de législation avait conclu ce qui suit :

« 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 ».

2. L'article 80 du décret du 17 décembre 2015 'contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2016' a inséré un alinéa entre les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 2 du décret du 2 avril 1998, rédigé comme suit :

« Le 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 1^{er} du décret du 28 avril 2016 'modifiant le décret du 2 avril 1998 créant l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers' a complété l'article 2 du décret du 2 avril 1998 par un alinéa 5, rédigé 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 ».

L'exposé des motifs accompagnant le projet devenu ce dernier décret précisait ce qui suit :

« 3. Le Gouvernement souhaite revoir le régime des aides accordées par l'Agence et la procédure d'octroi de celles-ci. En effet, en vertu des arrêtés actuels, les subventions sont attribuées aux sociétés qui en font la demande dès lors qu'elles réunissent les conditions d'octroi des subventions, avec possibilité de cumul de différents programmes ou encore sans limitation du nombre de demandes d'aides pour un type de programme visé. L'objectif est donc de modifier le système actuel de

subventionnement afin d'attribuer aux sociétés qui en font la demande des enveloppes d'aides par type d'actions individuelles de prospection et d'étude des marchés étrangers, telles que définies par le Gouvernement.

4. Cependant, en l'état actuel de la législation, le Gouvernement ne dispose pas de l'habilitation nécessaire pour adopter cette réforme. C'est la raison pour laquelle il propose d'insérer cette habilitation dans le décret AWEX du 2 avril 1998. Le Gouvernement doit en effet disposer d'une habilitation législative dans le cadre du décret fondateur de l'AWEX, afin de disposer d'une base légale en vue de l'adoption d'un nouvel arrêté réglant les conditions et la procédure d'octroi des aides à l'internationalisation des entreprises et abrogeant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 1^{er} avril 1993 relatif au partenariat économique international et l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 1993 relatif à un programme spécial de soutien au commerce extérieur » ¹.

Et le commentaire de l'article 1^{er} ajoutait que

« [l]e Gouvernement est appelé à fixer aussi bien les conditions d'octroi des subventions que l'Agence peut allouer dans le cadre de ses missions, que la procédure d'obtention et de contrôle de l'utilisation des subventions allouées. Le Gouvernement est donc autorisé à fixer, comme il le souhaite, de manière générale ou particulière, le mode de calcul des aides ou encore les modalités de l'intervention financière de l'AWEX dans les limites de ses crédits budgétaires. En outre, le Gouvernement est habilité à fixer la procédure d'octroi des aides, depuis la demande d'aide et l'examen de la demande jusqu'au versement de l'aide, le contrôle des conditions d'octroi et enfin, le cas échéant, le remboursement de l'aide en cas de non-respect des conditions d'octroi » ².

3. À la suite des différentes interventions législatives ³, le Gouvernement peut se fonder, outre l'habilitation que lui procure l'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, du décret du 2 avril 1998, sur les deux habilitations générales qui figurent aux alinéas 2 et 5 du même article, rédigées

¹ *Doc. parl.*, Parl. W., 2015-2016, n° 418/1, p. 3.

² *Ibid.*, p. 4.

³ Dans son avis 58.421/2 donné le 2 décembre 2015 sur l'avant-projet devenu le décret du 28 avril 2016, la section de législation avait relevé ce qui suit :

« Selon le commentaire de l'article 2 [*note de bas de page n° 1 de l'avis cité* : « Ce commentaire est présenté comme portant sur l'article 3. Il y a lieu d'omettre le commentaire présenté comme étant celui de l'article 2, cette dernière disposition ne figurant pas au dispositif »], le décret en projet entrera en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* 'en vue de permettre la mise en œuvre du nouveau régime d'octroi des aides à l'internationalisation dès le début de l'année 2016'. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que cette entrée en vigueur est impropre à donner un fondement juridique suffisant à l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2015 concernant les aides à l'internationalisation des entreprises (*Moniteur belge*, 20 novembre 2015), dont l'entrée en vigueur est effectivement fixée au 1^{er} janvier 2016 (article 70), mais à l'égard duquel la section de législation s'est limitée à constater, dans son avis 57.931/2/V du 2 septembre 2015, l'absence de fondement juridique, absence à laquelle l'avant-projet tend précisément à remédier. Un projet d'arrêté ne peut en effet être valablement soumis à l'avis de la section de législation qu'après que l'acte législatif qui lui sert de fondement juridique ait été sanctionné ou à tout le moins voté » [*note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : « *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, n° 249.1, d)] ».

Contrairement à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, troisième phrase, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', cet avis n'a pas été annexé à l'exposé des motifs du projet de décret. Par contre, l'avis 57.931/2/V donné le 2 septembre 2015 a été joint à celui-ci (*Doc. parl.*, Parl. W., 2015-2016, n° 418/1, pp. 6 à 8).

d'une manière presque identique. Comme la section de législation l'a déjà relevé précédemment ⁴, ce dernier alinéa est en effet redondant.

Tant l'arrêté en projet que l'arrêté abrogé par celui-ci- peuvent donc trouver un double voire un triple fondement juridique dans l'article 2 du décret du 2 avril 1998.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Compte tenu de l'observation générale, il convient de remplacer les mots « l'article 2, alinéa 2 » par les mots « l'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, alinéa 2 ».

DISPOSITIF

Articles 1^{er} et 6

Le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*', dont il est question à l'article 1^{er}, 17^o, est, selon son article 8, « applicable jusqu'au 31 décembre 2023 ».

Par ailleurs, l'article 7, paragraphe 4, du même règlement (UE) n° 1407/2013, dispose comme suit :

« À l'expiration de la durée de validité du présent règlement, les régimes d'aides *de minimis* remplissant les conditions fixées dans le présent règlement continuent de relever du présent règlement pendant six mois supplémentaires ».

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur ce point.

En tout état de cause, pour éviter toute difficulté d'interprétation du projet, les mots « ou la norme qui l'a remplacé », figurant à l'article 6 du projet, seront déplacés à la fin de l'article 1^{er}, 17^o.

⁴ Voir notamment l'avis 68.286/2 donné le 19 novembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 novembre 2020 'fixant les conditions d'octroi d'une aide spécifique pour la relance des activités à l'international des entreprises dans le cadre de la crise du COVID-19', ainsi que les avis 71.722/2/V donné le 27 juillet 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 septembre 2022 'fixant les conditions d'octroi d'une aide spécifique aux entreprises directement impactées négativement par le Brexit dans leurs activités à l'international', 71.723/2/V donné le 27 juillet 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 septembre 2022 'portant des mesures temporaires dérogatoires, dans le cadre du Brexit, à l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2015 concernant les aides à l'internationalisation des entreprises' et 71.724/2/V donné le 27 juillet 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 septembre 2022 'fixant les conditions d'octroi d'une aide pour la création d'un emploi administratif par les entreprises Jeunes Pousses directement impactées négativement par le Brexit'.

Article 8

1. À l'alinéa 1^{er}, 6^o, il convient de remplacer chaque fois les mots « chapitre 2 » par les mots « chapitre 3 ».

2. À l'alinéa 2, mieux vaut remplacer les mots « À l'alinéa 1^{er}, 2^o, le siège d'exploitation » par les mots « Le siège d'exploitation visé à l'alinéa 1^{er}, 2^o, ».

Une observation analogue vaut pour les alinéas 3 et 4 du même article et les articles 9, alinéa 2, 13, alinéas 2 et 3, et 18, alinéas 2 et 3, du projet.

3. À l'alinéa 4, les mots « le CRM » seront mieux précisés, cette abréviation étant dépourvue en soi de portée juridique.

Article 9

Dans 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', la section de législation a formulé l'observation suivante sous l'article 8 :

« L'auteur du projet doit être en mesure de justifier, au regard des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, pourquoi le demandeur de la subvention ne peut être, comme le prévoit l'article 10 en projet de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2015 'concernant les aides à l'internationalisation des entreprises', un commerce de proximité, une société holding ou une entité hébergée dans une structure de soutien au développement d'activités économiques en Région wallonne qui met son numéro d'entreprise à disposition de l'entité hébergée ».

La même observation vaut pour la disposition à l'examen.

Article 14

L'article 14, alinéa 4, tel qu'il est rédigé actuellement, en visant l'alinéa 3, 2^o, puis les « frais visés aux 1^o à 4^o » est difficilement compréhensible. Sans doute faut-il comprendre que l'intention de l'auteur du projet est de permettre au ministre de plafonner le montant des coûts admissibles relatifs aux frais visés à l'alinéa 3, 1^o à 4^o. Dans ce cas, la disposition en projet sera mieux rédigée comme suit :

« Le ministre peut toutefois plafonner le montant des coûts admissibles relatifs aux frais visés à l'alinéa 3, 1^o à 4^o ».

Article 21

L'article 21, alinéa 2, semble contenir une contradiction entre la première phrase, selon laquelle « le montant maximum de la subvention [...] est déterminé en fonction du nombre de participations du demandeur [...] à des salons ou à des foires », et la seconde phrase, selon laquelle le montant s'élève à 6.000 euros lorsque le demandeur ne participe pas à un salon ou à une foire.

Il convient de lever cette incohérence dans la formulation de la disposition.

Article 30

L'article 30, deuxième phrase, délègue au ministre le pouvoir de fixer le montant maximum de la subvention pour chacune des zones géographiques qu'il détermine.

Conformément à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le Gouvernement peut déléguer l'exercice de son pouvoir réglementaire à des ministres. Pareille délégation n'est cependant possible que pour des mesures accessoires ou de détail.

Tel n'est pas le cas en l'espèce dès lors que le montant maximum de la subvention n'est pas un élément accessoire ou de détail, d'autant plus que ce montant pourrait varier en fonction de zones géographiques encore indéterminées, et que les montants maximums des subventions prévues au chapitre 3, sections 1^{re}, 2 et 4 du projet sont, pour leur part, tous fixés dans l'arrêté en projet lui-même.

Par conséquent, l'article 30 du projet doit être revu.

Article 54

À l'article 54, alinéa 2, les mots « subvention visée au chapitre 4 » doivent chaque fois être remplacés par les mots « subvention visée au chapitre 3 ».

À l'alinéa 3 du même article, il convient de remplacer les mots « documents visés à l'alinéa 1^{er}, 1^o à 2^o » par les mots « documents visés à l'alinéa 2, 1^o à 4^o ».

Articles 56 et 57

1. L'article 56, alinéa 1^{er}, et l'article 57, alinéa 2, prévoient, conformément aux articles 61, alinéa 1^{er}, 5^o, deuxième phrase, et 62 du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publiques wallonnes', un remboursement proportionné lorsque les pièces justificatives des dépenses effectuées au titre de la subvention ne sont pas probantes ou lorsque le montant versé dépasse le montant justifié.

L'article 56, alinéa 1^{er}, impose par ailleurs le remboursement de tout ou partie de la subvention en cas de non-respect des obligations de contrôle prévues par l'article 55 tandis que l'article 57, alinéa 1^{er}, impose le remboursement de la totalité de la subvention dans les cas visés aux 1^o à 5^o.

Enfin, l'article 57, alinéa 3, sanctionne le défaut de remboursement et permet de priver le bénéficiaire de subventions pour l'avenir dans les seules situations visées par l'article 57, alinéa 1^{er}.

2. Les articles 65 et 67 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2015 'concernant les aides à l'internationalisation des entreprises' prévoyaient des dispositions analogues, mais pas identiques. En particulier, l'article 67, alinéa 3, de cet arrêté, repris en substance par l'article 57, alinéa 3, de l'arrêté en projet, s'appliquait tant aux situations visées par son alinéa 1^{er} que par son alinéa 2.

3. L'article 61, alinéa 1^{er}, 5^o, a), b), et c), du décret du 15 décembre 2011 prévoit que

« le bénéficiaire est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention lorsqu'il :

- a) ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention ;
- b) n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée ;
- c) met obstacle au contrôle de l'instance subsidiaire ».

Le décret traite ainsi de façon identique le non-respect des obligations de contrôle et les situations visées à l'article 57, alinéa 1^{er}, 1^o et 4^o, de l'arrêté en projet.

En revanche, il ne prévoit pas de remboursement dans les situations visées à l'article 57, alinéa 1^{er}, 2^o, 3^o et 5^o, de l'arrêté en projet.

4. Compte tenu de ces éléments, et par souci de cohérence, il convient de mieux articuler les différentes situations visées, et les sanctions qu'elles peuvent ou qu'elles doivent entraîner, en distinguant d'abord les situations impliquant un remboursement partiel de la subvention et les situations impliquant le remboursement de la totalité de la subvention.

Il conviendra ensuite d'indiquer, dans le respect du principe de proportionnalité, les situations qui seront en outre passibles des sanctions visées à l'article 57, alinéa 3, de l'arrêté en projet.

Article 58

L'article 58 contient à la fois une disposition abrogatoire et une disposition transitoire.

Or, il y a lieu de placer les dispositions abrogatoires et les dispositions transitoires dans des articles distincts ⁵.

Il convient dès lors d'omettre les mots « Sans préjudice de la poursuite du traitement des demandes introduites et du maintien des éventuelles décisions prises en application de celui-ci, » à l'article 58 et d'insérer dans le projet un nouvel article 59 contenant la disposition transitoire.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 48.