



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 72.749/4
du 11 janvier 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'définissant les conditions d'octroi, de maintien et de suppression de l'agrément accordé aux centres de comptabilité de gestion agricole'

Le 15 décembre 2022, 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 'définissant les conditions d'octroi, de maintien et de suppression de l'agrément accordé aux centres de comptabilité de gestion agricole'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 janvier 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 janvier 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 3, [2°], énonce qu'il appartient aux centres de gestions de « tenir à disposition de l'Administration une liste actualisée des comptables possédant un certificat d'aptitude ».

Compte tenu de ce que cet engagement implique le traitement de données à caractère personnel, l'avis de l'Autorité de protection des données est requis.

Il sera veillé à l'accomplissement de cette formalité et le préambule sera complété par un alinéa visant celui-ci.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications autres que de forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, ces modifications devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. En ce qu'il pose, à l'article 10, des exigences de formation à l'égard du comptable de gestion, que doit occuper le centre de gestion en vertu de l'article 2, [3°], le projet examiné semble entrer dans les prévisions du décret du 8 juillet 2021 'transposant la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions'.

En effet, en son article 2, § 1^{er}, 4^o, ce décret définit la « disposition réglementant une profession » comme étant une

« disposition législative, réglementaire ou administrative qui limite l'accès à une profession réglementée ou l'exercice de celle-ci, ou l'une des modalités d'exercice de celle-ci, y compris l'usage d'un titre professionnel et les activités professionnelles autorisées sur le fondement de ce titre et qui relèvent du champ d'application de la directive 2005/36/CE ».

En vertu de l'article 3, paragraphe 1, a), de la directive 2005/36/CE du Parlement et du Conseil du 7 septembre 2005 'relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles', une « profession réglementée » est notamment

« une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées ».

Or l'article 10 du projet semble soumettre, à tout le moins indirectement, les modalités d'exercice d'une activité à la possession de qualifications professionnelles déterminées.

Toutefois, selon le délégué du Ministre,

« cet arrêté ne règle pas une profession au sens de la directive 2018/958. Si le métier de comptable est bien réglementé et s'il existe bien un ordre des comptables, celui de 'comptable de gestion' ne repose sur aucune réglementation spécifique. Le présent projet réglemente les conditions d'agrément du centre de gestion et non celles du métier de comptable de gestion en agriculture ».

Le délégué du Ministre précise encore que

« le comptable de gestion peut être un comptable au sens de la loi du 22 avril 1999 relative aux professions comptables et fiscales, mais n'est pas dans l'obligation de l'être. Il peut également être en possession d'un diplôme à orientation agronomique (bachelier). Ce cursus possède une formation en gestion agricole. De plus, l'ensemble des structures propose des formations en interne. Le comptable de gestion est simplement une personne faisant de la comptabilité analytique en agriculture dans un centre de gestion. Aucune qualification supplémentaire n'est demandée ».

Ces précisions ne permettent toutefois pas de considérer que l'obligation faite au comptable de gestion à « suivre un minimum de 3 formations organisées par le réseau wallon dans l'année qui suit son entrée en fonction au sein du centre agréé » et ensuite, de participer « annuellement à une activité de formation organisée » par ce même réseau (article 10, § 1^{er}, du projet), ce au titre de condition d'octroi et de maintien de l'agrément d'un centre de gestion, ne constitue pas « une disposition réglementant une profession » au sens du décret du 8 juillet 2021. La sécurité juridique commande dès lors d'effectuer le contrôle de proportionnalité requis.

2. L'article 15 du décret du 10 décembre 2009 'visant à transposer la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur', dispose :

« § 1^{er}. La prestation de service ne peut pas être subordonnée à des exigences qui ne satisfont pas aux principes suivants :

1° la non-discrimination : l'exigence ne peut être directement ou indirectement discriminatoire en raison de la nationalité ou, dans le cas des personnes morales, en raison de l'État membre dans lequel elles sont établies ;

2° la nécessité : l'exigence doit être justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement ;

3° la proportionnalité : l'exigence doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

§ 2. La libre prestation des services fournis par un prestataire établi dans un autre État membre de l'Union européenne ne peut pas être restreinte par l'une des exigences suivantes :

1° l'obligation pour le prestataire d'avoir un établissement en Région wallonne ;

2° l'obligation pour le prestataire d'obtenir une autorisation de l'autorité compétente de la Région wallonne, y compris une inscription dans un registre ou auprès d'un ordre ou d'une association professionnels existant en Région wallonne, sauf dans les cas visés par le présent décret ou régis par le droit communautaire ;

3° l'interdiction pour le prestataire de se doter en Région wallonne d'une certaine forme ou d'un certain type d'infrastructure, y compris d'un bureau ou d'un cabinet d'avocats, dont le prestataire a besoin pour fournir les services en question ;

4° l'application d'un régime contractuel particulier entre le prestataire et le destinataire qui empêche ou limite la prestation de service à titre indépendant ;

5° l'obligation, pour le prestataire, de posséder un document d'identité spécifique à l'exercice d'une activité de service délivré par l'autorité compétente de la Région wallonne ;

6° les exigences affectant l'utilisation d'équipements et de matériel qui font partie intégrante de la prestation du service, à l'exception de celles nécessaires à la santé et la sécurité au travail ;

7° les restrictions à la libre prestation des services visées à l'article 23 ».

Il appartient à l'auteur du projet de pouvoir justifier le dispositif au regard de ces conditions.

3. Invité à indiquer la réglementation qui organise le réseau wallon des centres de gestion agricole, le délégué du Ministre a répondu :

« À ce jour, il n'existe pas de réglementation organisant le réseau wallon des centres de gestion. Les centres de gestion connus par l'Administration et actifs en Wallonie ainsi que les organisations professionnelles agricoles wallonnes ont été invités par le SPW à former un groupe de travail et de réflexion autour de la comptabilité de gestion agricole. La participation à ce groupe de travail se fait sur base volontaire sous le pilotage de la Direction de l'Analyse économique agricole du SPW ARNE. La participation collective, les échanges réguliers et la réflexion commune de ses membres font de ce groupe de travail un véritable réseau ».

Il convient néanmoins de compléter le projet afin d'instituer et d'organiser le réseau défini à l'article 1, 4°, du projet, spécialement dès lors qu'il incombe à ce réseau, d'une part, d'émettre des recommandations que les centres de gestion agréés sont tenus de suivre (article 3, [1°], du projet) et, d'autre part, d'organiser les activités de formation auxquelles les comptables de gestion sont tenus de participer (article 10 du projet).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

L'intitulé mentionne les « centres de comptabilité de gestion agricole », alors que le dispositif recourt à l'expression de « centres de gestion » s'adressant aux « exploitants agricoles ou horticoles ». L'intitulé sera revu pour veiller à sa cohérence avec la terminologie utilisée dans le dispositif.

Une observation analogue vaut pour l'intitulé du chapitre II.

PRÉAMBULE

1.1. Le préambule du projet ne mentionne aucun fondement juridique de l'arrêté en projet.

Interrogé quant à savoir si le fondement juridique de l'arrêté en projet peut être trouvé dans l'article D.6 du Code wallon de l'agriculture, le délégué du Ministre a répondu :

« Oui, à ajouter aux considérants :

‘Vu le Règlement (UE) n° 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les Règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013, l'article 15 ;

Vu le code de l'agriculture, les articles D.6, D.89 et D.127 à D.133' ;

L'art. D.6 car c'est l'article qui habilite le Gouvernement à agréer des personnes, physiques ou morales, dans le domaine de l'agriculture.

L'art. D.89 car c'est l'article qui prévoit la rédaction d'un rapport annuel sur l'agriculture par l'administration et que les données récoltées par le conseil en compta/gestion y contribuent.

Les art. D.127 à D.133 car ce sont les articles du code relatifs aux conseils (notamment de compta/gestion) à l'agriculture ».

1.2. L'article D.6 du Code wallon de l'Agriculture énonce :

§ 1^{er}. Le Gouvernement fixe la procédure de demande d'octroi d'agrément.

§ 2. L'agrément peut être accordé à toute personne physique ou morale ou groupement de personnes physiques ou de personnes morales visées dans le présent Code qui répondent aux conditions suivantes :

1° l'action ou l'objet social correspond aux objectifs visés à l'article D.1^{er} ou aux obligations fixées par la législation européenne ;

2° soit :

a) la personne physique justifie d'une formation ou d'une expérience professionnelle utile de trois ans dans les domaines pour lesquels un agrément est demandé ;

b) la personne morale justifie l'occupation d'au moins une personne physique ayant une formation ou justifiant d'une expérience professionnelle utile de trois ans dans les domaines pour lesquels un agrément est demandé ;

3° le projet correspond aux missions visées dans le présent Code ;

4° la gestion financière est saine.

§ 3. L'agrément porte au minimum sur les éléments suivants :

1° l'objet de la mission ;

2° les modalités de contrôle de l'accomplissement de la mission ;

3° les documents à fournir par la personne physique ou morale ou par le groupement de personnes physiques ou de personnes morales lors de la remise d'un rapport d'activités et d'un rapport comptable ;

4° les moyens mis à disposition par la personne physique ou morale ou par le groupement de personnes physiques ou de personnes morales pour l'exercice de sa mission ;

5° les obligations respectives du Gouvernement et de la personne physique ou morale ou par le groupement de personnes physiques ou de personnes morales.

§ 4. Le Gouvernement est habilité à fixer des critères complémentaires à la procédure d'agrément.

§ 5. Sauf si une autre durée est fixée dans ou en vertu du présent Code, l'agrément est octroyé pour une durée de trois ans renouvelable ».

1.3. L'article D.6 du Code wallon de l'agriculture constitue effectivement l'une des bases décrétales de l'arrêté en projet.

En revanche, la section de législation n'aperçoit pas en quoi l'article D.89 du Code wallon de l'agriculture fonderait l'arrêté en projet.

Par ailleurs, parmi les articles D.127 à D.133 du Code wallon de l'agriculture, seuls les articles D.127 et D.128 constituent des fondements juridiques de l'arrêté en projet puisque celui-ci ne prévoit pas les subventions visées aux articles D.129 et D.133, ne détermine pas les catégories de bénéficiaires visées à l'article D.130, ne règle pas la cotisation visée à l'article D.131 et que l'article D.132 ne contient pas d'habilitation.

1.4. En conclusion, le préambule mentionnera, dans un alinéa 1^{er} (nouveau), le règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 'établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013'.

Un alinéa 2 (nouveau) sera inséré qui mentionnera les articles D.6, D.127 et D.128 du Code wallon de l'agriculture, en tant que ces dispositions forment la base décrétable de l'arrêté en projet à l'examen.

2. Dans le préambule, les considérants seront mentionnés en suite des visas.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Il ressort du 3°, dernière phrase, lu en combinaison avec l'article 2, [3°], que pour être agréé, le centre de gestion doit occuper un comptable de gestion ayant « une connaissance approfondie de la langue maternelle de l'exploitant, Français ou Allemand ».

Ce faisant, le dispositif consacre une exigence en matière de connaissance linguistique dans le chef des comptables de gestion appelés à opérer dans un centre de gestion agréé.

Selon la Cour constitutionnelle,

« B.8.2. Dans les matières pour lesquelles le Constituant n'a pas attribué la compétence de régler l'emploi des langues soit au législateur fédéral, soit aux législateurs communautaires, la compétence de régler une matière déterminée comprend celle d'imposer des connaissances linguistiques à la condition qu'existe un lien suffisamment étroit entre la matière concernée et les exigences en cause et à la condition que ces exigences n'aillent pas au-delà de ce qui peut être considéré comme nécessaire pour l'accomplissement raisonnable des tâches concernées.

B.8.3. Il n'en va pas de même dans les matières pour lesquelles le Constituant a attribué la compétence de régler l'emploi des langues à un législateur déterminé. En effet, la compétence de régler la connaissance des langues est, en principe, le corollaire de la compétence de régler l'emploi des langues. Il appartient à l'autorité compétente pour régler l'emploi des langues de déterminer également le niveau de connaissance linguistique requis pour pouvoir satisfaire aux obligations en matière d'emploi des langues et de déterminer la manière dont la preuve de la connaissance linguistique exigée peut être rapportée. Lorsque le législateur fédéral est compétent, en vertu de la Constitution, pour régler l'emploi des langues dans une matière déterminée, il l'est également pour régler la connaissance linguistique dans cette matière. De même, lorsque les communautés sont compétentes, en vertu de la Constitution, pour régler l'emploi des langues dans une matière déterminée, elles le sont également pour régler la connaissance linguistique dans cette matière » ¹.

C'est à la condition de pouvoir inscrire le projet à l'examen dans le cadre ainsi rappelé par la Cour constitutionnelle qu'il peut être admis que le Gouvernement wallon entende imposer aux comptables de gestion une exigence de connaissance linguistique dans le cadre du régime d'agrément mis en place.

¹ C.C., 12 mars 2015, n° 28/2015.

L'auteur du projet doit donc pouvoir établir que tel est bien le cas. Spécialement, dès lors qu'une exigence de connaissance « approfondie » du français ou de l'allemand est imposée, l'auteur du projet doit être en mesure d'établir la nécessité d'imposer une connaissance de cette nature et il doit, en outre, être en mesure de contrôler de manière objective les connaissances linguistiques des comptables de gestion. En tout état de cause, la connaissance linguistique imposée à ces comptables doit se rapporter à la langue française ou allemande utilisée par l'exploitant, sans qu'il importe que cette langue diffère de ou coïncide avec la langue « maternelle » de l'exploitant.

Le 3°, dernière phrase, sera réexaminé à la lumière de cette observation et, si le dispositif est maintenu, le mot « maternelle » en sera omis.

Article 2

Au [3°], l'expression « Occuper en permanence » manque de clarté. Elle sera précisée.

Article 3

Le [2°] fait mention des « comptables possédant un certificat d'aptitude ». Toutefois, le projet ne prévoit pas la délivrance d'un certificat d'aptitude aux comptables de gestion. La disposition sera clarifiée.

Articles 6 et 8

Le projet ne contient qu'une seule annexe. Le chiffre « 1 » sera donc omis des articles 6 et 8, § 2, troisième tiret, du projet ainsi que de l'intitulé de l'annexe.

Article 7

La notion d'« année 'campagne' » qu'utilise la disposition à l'examen n'est pas définie, de sorte que la portée de cette notion n'apparaît pas clairement. Mieux vaut dès lors remplacer les mots « ou à une année 'campagne' allant par exemple du 1^{er} avril au 31 mars » par les mots « ou couvrir toute autre période de douze mois ».

Article 8

Le Gouvernement wallon est sans compétence pour régler la langue dans laquelle les résultats de la comptabilité de gestion sont remis annuellement par écrit à l'exploitant agricole.

Au paragraphe 1^{er}, les mots « dans la langue appropriée (Français ou Allemand) » seront omis, la même observation valant pour l'article 9.

Article 10

Au paragraphe 2, les mots « par année civile » paraissent redondants, compte tenu de ce que la disposition impose par ailleurs au comptable de participer « annuellement » au minimum à une activité de formation. Les mots « par année civile » seront omis.

Articles 16 (lire 14) et 19 (lire 15)

1. À l'alinéa 1^{er} de l'article 16 (lire 14) ainsi qu'à l'article 19 (lire 15), il y a lieu de respectivement remplacer les mots « lettre recommandée » et « lettre recommandée à la poste » par les mots « envoi recommandé ».

2.1. Il n'est pas admissible, au regard du principe du caractère contradictoire de la procédure, de prévoir qu'une décision de retrait d'agrément est prise sans que l'intéressé ait eu au préalable la possibilité d'être entendu. Certes, un recours suspensif est ouvert auprès du ministre, en vertu de l'article 19 (lire 15), alinéa 2, deuxième phrase, du projet, selon lequel « [e]n cas de retrait ou de non-renouvellement, l'agrément reste d'application durant la procédure de recours ». Si une telle modalité est de nature à rendre le dispositif de retrait admissible au regard du principe du caractère contradictoire de la procédure, c'est toutefois à la condition que l'article 19 (lire 15) du projet soit complété afin de consacrer le principe selon lequel « [e]n cas de retrait de la décision d'agrément, l'agrément reste d'application jusqu'à l'expiration du délai prévu pour l'introduction du recours contre la décision de retrait ».

La disposition sera complétée en ce sens, ou revue de manière à consacrer le principe selon lequel la décision de retrait de l'agrément est prise après que l'intéressé a pu faire valoir son point de vue.

2.2. L'article 16 (lire 14), alinéa 2, envisage l'hypothèse où le motif d'un « refus » a disparu, pour n'autoriser ensuite l'administration qu'à annuler la décision « du retrait ». Le texte sera complété afin de prévoir que dans le cas où le motif d'un « refus » a disparu, l'administration peut accorder l'agrément ou son renouvellement (mécanisme dont l'utilité tient à ce que le demandeur d'agrément est dispensé de l'obligation d'introduire une nouvelle demande).

Article 16 (nouveau)

Un nouvel article sera inséré afin de doter l'arrêté en projet d'un exécutoire.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET