

Luxembourg, le 25 janvier 2024

**Objet : Projet de règlement grand-ducal<sup>1</sup> instituant des aides en faveur de la sauvegarde de la biodiversité en milieu rural. (6505CCL/VAN)**

*Saisine : Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité  
(21 septembre 2023)*

## Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet d'exécuter la loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales (ci-après la « Loi du 2 août 2023 »), et plus particulièrement son article 66 relatif aux aides en faveur de la sauvegarde de la biodiversité en milieu rural.

### En bref

- La Chambre de Commerce salue le fait que les aides à la biodiversité concernent toutes les personnes qui cultivent des terres, et non pas uniquement les seuls « agriculteurs actifs », mais invite à clarifier les bases légales indiquées.
- La Chambre de Commerce constate que la complexité administrative de la procédure d'octroi des aides à la biodiversité risque d'entraver le recours, ou tout du moins l'obtention de ces aides par les bénéficiaires potentiels.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

### Considérations générales

La Loi du 2 août 2023, aussi appelée loi agraire, a pour objet d'organiser le cadre financier de la politique agricole commune européenne (PAC) pour la période 2023-2027, dans le cadre fixé par le plan stratégique national du Luxembourg<sup>2</sup>.

Le Projet a pour objet de préciser les conditions d'application de l'article 66 de la Loi du 2 août 2023 qui prévoit l'octroi d'aides en faveur des personnes cultivant des terres qui prennent un

<sup>1</sup> [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

<sup>2</sup> [Lien vers le communiqué de presse](#) du 19 septembre 2022 relatif à l'approbation du plan stratégique national du Luxembourg par la Commission européenne.

ou plusieurs engagements en faveur de la sauvegarde de la diversité biologique par le biais de mesures de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages menacées en milieu rural. Ces aides « à la protection de la biodiversité en milieu rural », aussi appelées « aides à la biodiversité », couvrent un panel de mesures très large, détaillées aux annexes 1 et 2 du Projet.

Les aides à la biodiversité sont financées exclusivement par les fonds nationaux, et le détail des dispositions tel que repris dans le Projet a été notifié au préalable à la Commission européenne, et approuvé par celle-ci<sup>3</sup>. Ce régime d'aides, qui correspond aux objectifs de la PAC 2023-2027, est applicable jusqu'au 31 décembre 2027.

Comme elle a déjà eu l'occasion de l'indiquer dans ses avis émis dans le cadre de la procédure législative ayant abouti à l'adoption de la Loi du 2 août 2023, la Chambre de Commerce salue particulièrement les aides visant à la protection de la biodiversité qui font l'objet du Projet sous avis<sup>4</sup>.

La Chambre de Commerce salue également les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, selon lequel « toutes les personnes qui cultivent des terres, à l'exception des communes et des syndicats de communes » peuvent bénéficier des aides visées par le Projet. Conformément à l'article 66 de la loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, dont le Projet a pour objet d'assurer l'exécution, le régime d'aide en faveur de la sauvegarde de la biodiversité en milieu rural n'est pas limité aux seuls « agriculteurs actifs » comme la plupart des régimes d'aides prévus par la Loi du 2 août 2023. Dans ces conditions, l'exclusion *de facto* d'un certain nombre d'acteurs de la filière viticole, notamment les négociants en vin, de nombreux régimes d'aides en lien avec la PAC, ne s'applique donc pas au régime faisant l'objet du présent Projet.

Dans différents avis émis au moment de l'examen du projet de loi, la Chambre de Commerce avait alerté sur les conséquences économiques importantes que pourrait avoir une fragilisation de ces acteurs. Elle constate aujourd'hui avec satisfaction la rédaction rapide du Projet prévoyant ce régime d'aides et permettant *a minima* que ces personnes puissent bénéficier des aides en faveur de la sauvegarde de la biodiversité en milieu rural.

**Quant au fond, concernant la procédure d'octroi des aides visées par le Projet, la Chambre de Commerce constate une certaine complexité administrative, notamment en raison de la dualité des ministères compétents.** En effet, bien que le Projet trouve sa base légale dans la Loi du 2 août 2023 qui met en œuvre la PAC, les aides qu'il prévoit doivent faire l'objet d'une demande d'adhésion préalable à toute mesure de conservation auprès du ministre ayant **l'environnement** dans ses attributions (article 3 du Projet). Par contre, les documents justificatifs de la mise en œuvre des mesures de conservation pour lesquelles la demande préalable a été formulée doivent être adressés au ministre ayant **l'agriculture** dans ses attributions.

La Chambre de Commerce s'étonne enfin qu'aucune disposition du Projet ne mentionne l'information des bénéficiaires du régime d'aides alors même qu'une séance d'information existait sous le régime précédent<sup>5</sup> et que la décision de la Commission européenne de ne pas soulever d'objections indique expressément que « (17) Le Luxembourg veillera à ce que les bénéficiaires du régime en objet aient accès aux connaissances pertinentes et aux informations nécessaires à la

---

<sup>3</sup> Le régime d'aides SA.108665 « Règlement biodiversité » a été approuvé par la Commission européenne par le biais d'une décision de ne pas soulever d'objections en date du 10 novembre 2023 ([lien vers le site de la Commission européenne](#) et la [décision de ne pas soulever d'objections](#)).

<sup>4</sup> [Lien vers l'avis](#) 6159DLA de la Chambre de Commerce du 28 février 2023.

<sup>5</sup> L'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup> du [règlement grand-ducal du 11 septembre 2017](#) instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique en milieu rural prévoyait que « (1) Le demandeur doit : [...] b) participer à au moins une réunion d'information et de formation, qui sont offertes par l'Administration de la nature et des forêts ou autres acteurs dûment approuvés par celle-ci, si le montant des aides reçues dépasse le seuil de 2.500 euros par an. »

*mise en œuvre de ces opérations et à ce qu'une formation appropriée soit dispensée aux personnes qui en ont besoin, ainsi qu'un accès à l'expertise afin d'aider les agriculteurs qui s'engagent à modifier leurs systèmes de production. »<sup>6</sup>*

## Commentaire des articles

### Concernant l'article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> précise le champ d'application du Projet. Il prévoit notamment que « *ne peuvent pas bénéficier des régimes d'aides, les demandeurs d'aide engageant un montant annuel inférieur ou égal à 100 € par an et par demandeur* ».

Ici, tout l'enjeu est de concilier la nécessité de préserver l'accessibilité de ces aides au plus grand nombre et la nécessaire efficacité administrative. Dans cet esprit, il pourrait être pertinent de fixer ce montant plancher à 1.000 €, tout en donnant la possibilité aux agriculteurs engageant annuellement des sommes inférieures de formuler une demande d'aide tous les cinq ans, regroupant les investissements de moins de 1.000 € réalisés au cours des cinq dernières années.

### Concernant l'article 2

L'article 2 du Projet prévoit que « *les dispositions du règlement grand-ducal du [...] portant introduction de règles communes à certaines interventions financières s'appliquent aux régimes d'aides prévus par le présent règlement* ». Il s'agit plus précisément du projet de règlement grand-ducal portant introduction de règles communes à certaines interventions financières prévues par la loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales<sup>7</sup>.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce constate que le projet de règlement grand-ducal portant introduction de règles communes à certaines interventions financières vise à exécuter les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Loi du 2 août 2023, ainsi ses articles 97 et suivants (chapitres 1<sup>er</sup> et 3 du titre 3). Or, le Projet n'exécute pas ces dispositions et concerne exclusivement l'article 66 de la Loi du 2 août 2023.

De plus, le projet de règlement grand-ducal précité comporte de très nombreuses dispositions dont toutes ne peuvent pas être appliquées aux aides à la biodiversité qui font l'objet du Projet sous avis<sup>8</sup>. Par conséquent, **la Chambre de Commerce invite les auteurs à préciser quelles sont les dispositions du projet de règlement portant introduction de règles communes à certaines interventions financières qui s'appliquent au Projet.**

Ensuite, pour des raisons de sécurité juridique, la Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs sur un commentaire formulé par le Conseil d'Etat<sup>9</sup> en vertu duquel il existerait un risque d'incompatibilité du projet de règlement portant introduction de règles communes à certaines interventions financières, et plus particulièrement des définitions générales qu'il contient, avec

<sup>6</sup> Cf supra, note 3.

<sup>7</sup> [Lien vers le projet de règlement grand-ducal](#) portant introduction de règles communes à certaines interventions financières prévues par la loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales sur le site [www.legilux.public.lu](http://www.legilux.public.lu).

<sup>8</sup> Le projet de règlement grand-ducal portant introduction de règles communes contient 74 articles, répartis dans des chapitres très variés, dont la plupart ne sont pas applicables au Projet (« activité agricole », « surface agricole », « hectares admissibles », « Système intégré de gestion et de contrôle », comprenant l'identification des parcelles, l'identification et l'enregistrement des droits au paiement, les demandes d'aides concernant les agriculteurs actifs, les contrôles, ou encore les sanctions, la « conditionnalité », et la « conditionnalité sociale »).

<sup>9</sup> Lien vers [l'avis du Conseil d'Etat](#) du 27 octobre 2023 sur le projet de règlement grand-ducal portant introduction de règles communes à certaines interventions financières prévues par la loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

l'article 102 de la Constitution en vertu duquel les juridictions n'appliquent les lois et règlements que pour autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures<sup>10</sup>.

Pour finir, la Chambre de Commerce note qu'il sera important d'assurer une entrée en vigueur coordonnée du Projet ainsi que du projet de règlement grand-ducal cité expressément à l'article 2 du Projet afin d'assurer la sécurité juridique de l'ensemble du dispositif envisagé.

### **Concernant l'article 3**

L'article 3 du Projet précise la procédure d'octroi des aides à la biodiversité. Dans une perspective de simplification administrative, la Chambre de Commerce suggère que ces aides puissent être demandées par le biais d'une procédure digitale, ce qui n'est pas prévu dans le Projet.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

CCL/VAN/DJI

---

<sup>10</sup> Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis n° 61.145 du 7 février 2023 relatif à la base légale du règlement grand-ducal en projet, lorsqu'une « *définition est susceptible de constituer une condition de l'octroi d'aides financières [elle] intervient dès lors dans une matière réservée à la loi formelle en vertu des articles 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution [anciennement articles 99 et 103 de la Constitution]. Le Conseil d'État donne à considérer que dans de telles matières, le pouvoir spontané du Grand-Duc est exclu.* ».