

Projet de règlement grand-ducal

concernant la détermination du revenu professionnel agricole cotisable en matière d'assurance maladie et d'assurance pension

Avis du Conseil d'État

(4 avril 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 9 octobre 2024, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre d'agriculture a été communiqué au Conseil d'État en date du 21 mars 2025.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous examen vise à mettre à jour les modalités de calcul du revenu professionnel agricole servant d'assiette au calcul des cotisations d'assurance maladie et d'assurance pension. Ce revenu est fixé forfaitairement par règlement grand-ducal sur la base des productions végétales et animales de l'exploitation agricole au cours de l'année précédant l'exercice de cotisation, incluant les aides à la production et les subventions de revenu versées au cours de la même année.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis procède encore à l'adaptation des références aux textes nationaux concernant les aides qui sont intégrées dans le calcul du revenu professionnel agricole et à l'abrogation du règlement grand-ducal du 27 juin 2016 concernant la détermination du revenu professionnel agricole cotisable en matière d'assurance maladie et d'assurance pension.

Le Conseil d'État note que le dispositif sous examen trouve son fondement légal dans les articles 36, alinéas 1^{er} à 3¹, et 241, alinéas 11 et 12²,

¹ Article 36, alinéas 1^{er} à 3, du Code de la sécurité sociale : « Pour les activités non salariées agricoles, le revenu professionnel visé à l'article 33 est fixé forfaitairement suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal, sur base des productions végétales et animales de l'exploitation agricole au cours de l'année précédant l'exercice de cotisation.

Pour autant qu'elles aient été versées au cours de la même année, les aides à la production et les subventions de revenu à spécifier par règlement grand-ducal ainsi que l'indemnité de départ prévue à la loi du 7 mars 1985 portant renouvellement des mesures de reconversion économique et sociale dans l'agriculture, sont prises en compte à titre de revenu professionnel.

Il est loisible au chef d'exploitation de demander avant la fin de l'exercice de cotisation une refixation des cotisations relatives à cet exercice, lorsque la comptabilité régulièrement tenue de l'exploitation fait ressortir pour l'exercice précédant l'exercice de cotisation un revenu professionnel différant de dix pour cent au moins de celui constaté forfaitairement. Le règlement grand-ducal visé à l'alinéa précédent précise les conditions et modalités d'application du présent alinéa et définit la notion d'exploitation agricole et celle de chef d'exploitation. »

² Article 241, alinéas 11 et 12, du Code de la sécurité sociale : « Pour les périodes correspondant à une activité non salariée agricole, le revenu professionnel visé à l'alinéa 1 est fixé forfaitairement, suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal, sur base

du Code de la sécurité sociale. Il signale que la matière couverte par le dispositif sous avis relève d'une matière réservée à la loi formelle en vertu de l'article 34 de la Constitution (sécurité sociale) et que, dans ces matières, l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution dispose que « le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». En l'espèce, le Conseil d'État donne à considérer que les méthodes de calcul des différentes productions animales, végétales et animales bovines (article 3 du projet de règlement grand-ducal sous avis), les aides à la production et les subventions au revenu (articles 4, 6 et 7 du projet de règlement grand-ducal sous avis), la méthode de calcul des coûts de production (article 5 du projet de règlement grand-ducal sous avis) ainsi que les charges réelles à déduire (article 8 du projet de règlement grand-ducal) constituent des éléments essentiels pour déterminer le revenu professionnel agricole visé aux bases légales et devraient, partant, figurer au niveau de la loi. La base légale du projet de règlement grand-ducal sous avis risque ainsi d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, et partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 112, paragraphe 8, de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité du projet de règlement grand-ducal sous avis en vertu de l'article 102 de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

La deuxième phrase de l'article sous examen prévoit ce qui suit :
« À défaut, l'assuré actif le plus âgé sera considéré comme chef d'exploitation ».

Or, le critère de l'âge est contraire au principe de non-discrimination consacré par l'article 15, paragraphe 2, de la Constitution. La disposition sous revue risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Une solution pourrait consister à remplacer les termes « assuré actif le plus âgé » par les termes « assuré actif le plus ancien en service ».

Articles 3 à 5

Sous réserve des observations formulées à l'endroit des considérations générales, les articles sous examen n'appellent pas d'autre observation.

des productions végétales et animales de l'exploitation agricole au cours de l'année précédant l'exercice de cotisation. Pour autant qu'elles aient été versées au cours de la même année, les aides à la production et les subventions au revenu à spécifier par règlement grand-ducal ainsi que l'indemnité de départ prévue à la loi du 7 mars 1985 portant renouvellement des mesures de reconversion économique et sociale dans l'agriculture, sont prises en compte à titre de revenu professionnel. Il est loisible au chef d'exploitation de demander avant la fin de l'exercice de cotisation une refixation des cotisations relatives à cet exercice, lorsque la comptabilité régulièrement tenue de l'exploitation fait ressortir pour l'exercice précédant l'exercice de cotisation un revenu professionnel différant de dix pour cent au moins de celui constaté forfaitairement. Le règlement grand-ducal visé à l'alinéa précédent précise les conditions et modalités d'application du présent alinéa et définit la notion d'exploitation agricole et celle de chef d'exploitation. »

Article 6

Outre les observations formulées à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État relève que l'article 65 de la loi modifiée du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, auquel l'article 6, point 2°, renvoie, ne porte pas seulement sur les aides sur les parcelles agricoles situées dans les zones de protection des eaux, qui sont visées par l'article 6, point 2°, précité, mais également sur les aides qui sont destinées à compenser les désavantages liés à des zones agricoles et forestières Natura 2000³. Le Conseil d'État comprend ainsi que ces aides ne sont pas incluses dans le calcul du revenu professionnel agricole.

Articles 7 et 8

Sous réserve des observations formulées à l'endroit des considérations générales, les articles sous examen n'appellent pas d'autre observation.

Article 9

Le Conseil d'État souligne que l'article sous examen touche à une matière réservée à la loi formelle en vertu de l'article 31 de la Constitution en ce qu'il détermine les modalités d'accès à des données à caractère personnel par un tiers ainsi que la qualité dudit tiers, à savoir le Centre commun de la sécurité sociale. Il est rappelé que l'article 31 de la Constitution dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant » et que « [c]es données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi ». Les modalités d'accès à des données à caractère personnel par un tiers sont dès lors à faire figurer dans la loi. Au vu des développements qui précèdent, l'alinéa 1^{er} de la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Articles 10 à 13

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'on se réfère au premier alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « alinéa 1^{er} ».

Le point après l'indication du numéro d'article est à écrire en caractères gras, pour écrire par exemple « **Art. 1^{er}.** » et « **Art. 10.** ».

³ Article 65, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 2 août 2023 : « L'agriculteur actif reçoit annuellement, sur demande, une aide destinée à indemniser une partie ou la totalité des coûts supplémentaires et des pertes de revenu liés aux désavantages spécifiques découlant de la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages et de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. »

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Préambule

Au fondement légal, il est d'usage d'indiquer seulement les articles de l'acte auquel il est fait référence et non pas leur subdivision.

Le deuxième visa relatif à l'avis de la Chambre d'agriculture est à adapter pour le cas où l'avis demandé ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Article 2

Le renvoi à l'« alinéa 1, sous 2) ou 6) du Code de la sécurité sociale, » est à remplacer par un renvoi à l'« alinéa 1^{er}, point 2) ou 6), du Code de la sécurité sociale, ».

Article 4

À la phrase liminaire, il est signalé que dans le cadre de renvois à des articles, l'emploi d'une tournure telle que « qui précède » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'article visé, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Cette observation vaut également pour les articles 5, 6 et 8.

Article 7

Le renvoi au « règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil » est à remplacer par un renvoi au « 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, tel que modifié ».

Article 8

À la phrase liminaire, il n'y a pas lieu de faire figurer des termes en caractères gras dans les textes normatifs.

Toujours à la phrase liminaire, le Conseil d'État demande d'insérer les termes « suivantes, » après les termes « charges réelles » et de supprimer les termes « , à savoir ».

Article 9

À l'alinéa 1^{er}, le terme « ci-dessus » sont à omettre pour être superfétatoire.

Article 13

En ce qui concerne la formule exécutoire, la désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'annexe B du règlement interne du Gouvernement, approuvé par l'arrêté grand-ducal du 1^{er} juillet 2023 portant approbation du règlement interne du Gouvernement. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir. En outre, la virgule avant les termes « sont chargés » est à supprimer.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 13.** Le ministre ayant [...] dans ses attributions et le ministre ayant la Sécurité sociale dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 15 votants, le 4 avril 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes