

# **XXX<sup>e</sup> Congrès européen de droit rural**

## **18-21 septembre 2019 à Poznan**

### **Commission II**

#### **Protection des terres cultivées : le droit de l'aménagement du territoire rural et le droit relatif aux cessions de biens agricoles**

---

#### **Rapport national du Luxembourg**

---

Le Luxembourg a une superficie totale de 2.586 km<sup>2</sup>, dont les terres agricoles occupent 136.000 ha, soit 52 % du territoire et les forêts 96.000 ha, soit 37 %, tandis que les sols bâtis, les routes et les infrastructures couvrent 25.300 ha soit 10 %.

L'accroissement continu au cours des dernières décennies du secteur industriel, du secteur des services et de l'infrastructure routière a entraîné une augmentation de la surface bâtie. La croissance parallèle de la population exige à son tour la création considérable de logements.

Tous ces facteurs ont forcément des répercussions sur l'environnement, entraînent des réflexions de fond sur l'aménagement du territoire et ne manquent pas d'avoir un impact très sensible sur la surface agricole.

*1. Veuillez caractériser le rôle des instruments d'aménagement du territoire relatifs à la protection des ressources en terres agricoles dans votre pays d'origine, en vous concentrant, entre autres, sur les problèmes suivants :*

*1.1. La portée des plans d'aménagement du territoire (pour tout le territoire ou seulement certaines zones).*

Les quatre à cinq dernières décennies ont été marquées par une très forte croissance de la population, avec tous les besoins en infrastructures et en logements que cela a comporté. Ainsi, en moins de cinquante ans, la surface bâtie a triplé. Les évolutions récentes en matière d'aménagement du territoire visant à limiter la consommation de sol sont plus inspirées par le souci de préserver les espaces naturels pour la faune et la flore que par la préoccupation de protéger les terres agricoles.

La récente loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire s'est donné comme objectif de suivre l'évolution territoriale et de veiller à la coordination des politiques sectorielles communales, intercommunales, nationales et transfrontalières. A cette fin, divers instruments peuvent être mis en place par règlement grand-ducal, comme p. ex. des plans sectoriels et des plans d'occupation du sol.

Un plan d'occupation du sol délimite au niveau d'une ou de plusieurs communes une partie du territoire, en l'affectant à telle ou telle activité spécifique (p. ex. aéroport, hôpital etc.). L'agriculture n'en est guère touchée.

Le Gouvernement vient d'élaborer un projet de règlement grand-ducal concernant le plan directeur sectoriel « paysages ». Ce plan prévoit notamment l'instauration de zones de préservation des grands ensembles paysagers, de zones vertes interurbaines et de coupures vertes, dont l'objectif est, entre autres, le maintien des fonctions agricoles, sylvicoles et viticoles.

A l'intérieur de de ces zones, les constructions nouvelles sont autorisées de manière beaucoup plus restrictive (zone de préservation des grands ensembles paysagers) ou carrément interdites (zones vertes interurbaines et coupures vertes).

La surface agricole exploitable en tant que telle est donc en principe mieux préservée, mais les restrictions et les interdictions en matière de construction peuvent s'avérer sensiblement défavorables pour les fermes situées dans ces zones, alors leur extension, voire modernisation risque de devenir difficile ou carrément impossible.

### *1.2. Des instruments spécifiques pour la protection des terres agricoles (en particulier les surfaces agricoles prioritaires).*

Le gouvernement a entrepris l'élaboration d'un projet de loi qui, s'il s'intéresse prioritairement à la gestion des sites pollués, comprend également un aspect secondaire de protection des sols. Il s'agit cependant moins d'identifier les terres agricoles les plus propices aux cultures, afin de préserver les meilleures terres agricoles pour la production d'aliments, que de prévenir la dégradation des sols dans un esprit de protection de l'environnement naturel<sup>1</sup>.

### *1.3. L'admissibilité d'activités sur des terres agricoles (en particulier des constructions) conformément aux plans d'utilisation des terres (respectivement en dehors de ces plans).*

Au départ, et à l'exception des terrains boisés, toutes les terres peuvent être affectés à la production agricole. Il n'y a, par contre, pas de terres réservées à une activité agricole, dans le sens que certains terrains doivent obligatoirement recevoir une affectation agricole. Des restrictions importantes quant aux modalités d'exercice de l'activité agricole résultent de la désignation de zones protégées, en particulier de la désignation de zones de protection de la nature et de zones de protection des eaux.

En dehors des zones destinées à recevoir des constructions, soit à des fins d'habitation, soit à des fins d'exercice d'une activité professionnelle, les constructions en relation avec l'exercice d'une activité agricole - qu'il s'agisse de bâtiments d'exploitation ou de bâtiments d'habitation des personnes participant à l'activité agricole - sont soumises à autorisation dans le cadre de la législation relative à la protection de la nature<sup>2</sup>. L'évolution récente de cette législation se caractérise par des règles toujours plus restrictives, non seulement pour les constructions nouvelles, mais aussi pour les constructions existantes. Ainsi, seules les constructions indispensables à l'exercice de l'activité agricole sont permises, la loi précisant que la charge de la preuve repose sur l'exploitant. La loi prévoit même l'adoption de prescriptions relatives à la dimension, à l'implantation et aux modalités techniques des

---

<sup>1</sup> Projet de loi n° 7237 sur la protection des sols et la gestion des sites pollués.

<sup>2</sup> Loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, art. 6 & 7.

constructions. Les constructions destinées à l'habitation de l'exploitant connaissent davantage de restrictions.

*1.4. Les instruments visant à limiter la modification de l'utilisation prévue des terres agricoles à des fins non agricoles dans les réglementations nationales d'aménagement du territoire.*

Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, il n'y a pas de terres réservées à une activité agricole. La qualification d'un terrain comme terrain agricole pour les besoins du cadastre n'est pas une classification à laquelle seraient attachées des conséquences juridiques, mais désigne tout terrain sur lequel n'a été érigé aucune construction. Tout terrain sur lequel est exercée une activité agricole peut recevoir toute autre affectation permise par la loi.

*1.5. Les conséquences du changement de l'utilisation prévue des terres agricoles à des fins non agricoles pour leur classification en tant que terre agricole dans le domaine du commerce de l'immobilier agricole.*

La qualification d'un terrain résulte de l'utilisation effective par son propriétaire. Un simple projet de changement d'affectation est sans incidence sur cette qualification, le terrain restant qualifié de terrain agricole tant qu'il ne sera pas construit. La valeur marchande d'un terrain agricole ne dépend pas de sa qualification cadastrale, mais de la possibilité de recevoir telle ou telle affectation.

*1.6. L'évaluation des instruments visant à protéger des ressources en terres agricoles à la lumière de la littérature nationale.*

Il n'existe pas de littérature spécifique afférente au Luxembourg.

*2. Veuillez caractériser le rôle des instruments visant à lutter contre la dégradation et la dévastation des terres agricoles dans votre pays d'origine, en vous concentrant, entre autres, sur les problèmes suivants :*

*2.1. Le degré de dégradation et dévastation des terres agricoles; la question du phénomène d'érosion des terres agricoles et de leur désertification.*

Bien que les associations œuvrant dans le domaine de la protection de la nature affirment le contraire ou, du moins le redoutent, le phénomène d'érosion des terres agricoles et de leur désertification est, à notre avis, inexistant au Luxembourg, le relief du pays ne présentant pas de forts dénivelés et les précipitations étant toujours relativement abondantes.

*2.2. Les instruments juridiques pour prévenir la dégradation et la dévastation des terres agricoles (les ordres administratifs et les interdictions ; la création des zones spéciales autour des usines industrielles ; autres).*

Sans objet, compte tenu de la réponse ci-avant.

*2.3. La réhabilitation des terres agricoles dégradées ou dévastées (ses méthodes ; les entités responsables).*

Sans objet, compte tenu de la réponse ci-avant.

*2.4. L'évaluation des instruments visant à lutter contre la dégradation et la dévastation des terres agricoles et des méthodes de réhabilitation, à la lumière des recherches.*

Sans objet, compte tenu de la réponse ci-avant.

*3. Existe-t-il des réglementations spéciales dans le domaine du commerce de l'immobilier agricole dans votre pays ?*

S'agissant de la cession de biens ruraux, la principale restriction au droit de disposer librement de la propriété immobilière est sans doute le droit de préemption au profit des personnes publiques, qui a gagné en importance au cours du XXI<sup>e</sup> siècle (voir 3.4.a. ci-après). L'attribution préférentielle dans le cadre de la transmission successorale pour empêcher le morcellement d'une exploitation agricole viable est une institution classique (voir 3.5. ci-après). Sans doute l'introduction récente de l'obligation pour le bailleur d'informer le preneur en cas de vente d'un terrain agricole donné à bail procède d'une bonne intention, mais elle ne confère au preneur aucune priorité par rapport à un tiers quelconque.

S'agissant du louage de biens ruraux, la loi garantit aux preneurs agricoles une certaine stabilité en prescrivant des périodes de bail et des délais de préavis allongés par rapport au droit commun. Une intervention récente du législateur a mis fin aux baux qui, à l'issue d'une certaine période, étaient prorogés seulement d'année en année<sup>3</sup>.

*Si vous avez répondu oui à la question précédente, veuillez décrire ces réglementations, en vous concentrant notamment sur les problèmes suivants:*

*3.1. Les raisons axiologiques et les objectifs de l'introduction d'une réglementation spéciale relative au commerce de l'immobilier agricole, p. ex. :*

*a. prévenir la concentration excessive de l'immobilier agricole*

Le danger de la concentration excessive de l'immobilier agricole est inexistant.

*b. prévenir des divisions déraisonnables des exploitations agricoles (de l'immobilier)*

L'attribution préférentielle de l'exploitation à l'un des cohéritiers, qui est la pièce maîtresse du régime successoral spécial pour l'agriculture datant de la fin des années 1960, évitant la division des exploitations agricoles, a pour but de préserver celles-ci comme unités de production. A l'époque de l'introduction de l'attribution préférentielle, le pays ne connaissait pratiquement que des exploitations de type familial de taille moyenne qui, en cas de division ne permettaient à aucun des héritiers de se retrouver à la tête d'une exploitation viable. Si 50 ans plus tard, la taille des exploitations a, certes, augmenté, la situation n'a cependant pas fondamentalement changé, alors que la plupart des exploitations agricoles restent à dimension familiale et continuent d'être exploitées par des personnes physiques.

*c. assurer que l'immobilier agricole appartient à des personnes ayant des qualifications agricoles*

La question de la qualification agricole se pose (seulement) dans le cadre de l'attribution préférentielle de l'exploitation agricole (voir 3.5.b. al. 2 ci-après).

*d. autres (soutenir et protéger des exploitations familiales, etc.).*

---

<sup>3</sup> Loi du 2 juillet 2018 portant modification de la loi modifiée du 18 juin 1982 portant réglementation du bail à ferme, Mém. A 2018, n° 558.

### 3.2. La portée de la réglementation spéciale:

#### a. propriété

#### b. bail

3.3. *L'objet de la réglementation spéciale: biens immobiliers agricoles, exploitations agricoles, autres zones spécifiques (zones de montagne, zones côtières, etc.) en tenant compte de leurs critères d'individualisation.*

Compte tenu de l'exiguïté du territoire national, l'instauration de zones spécifiques bien individualisées ne se pose pas.

### 3.4. Les instruments de la réglementation spéciale du commerce inter vivos:

a. *résultant du droit public (l'autorisation de l'administration publique / du tribunal; éventuellement l'obligation de notifier à l'administration publique/au tribunal ; la compétence des autorités ; les grandes lignes de la procédure).*

#### - Droit de préemption

Jusqu'en 2008, l'acquisition de surfaces agricoles n'était en principe freinée ou même empêchée par aucun texte légal et était simplement soumise au jeu de l'offre et de la demande. Dans le but de favoriser l'augmentation de l'offre de logements et la réduction du coût du foncier et de l'habitat, la loi du 22 octobre 2008<sup>4</sup>, dite *loi pacte logement* a conféré à trois entités publiques un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de terrains situés dans certaines zones bien définies (p. ex. zones de réserves foncières, zones d'aménagement différé) ou de terrains nécessaires à la réalisation du plan sectoriel « logement ».

Le notaire chargé de dresser un acte de vente doit contacter au préalable les 3 titulaires du droit de préemption par lettre recommandée, en leur communiquant une copie du compromis de vente ou du projet d'acte, incluant notamment l'identité du vendeur, les données cadastrales de l'objet à vendre et le prix de vente. Faute de délivrer endéans le mois de la notification un avis de réception au notaire, le titulaire du droit de préemption destinataires est censé renoncer à l'exercice de son droit.

A partir de la confirmation au notaire de la réception du dossier, le titulaire du droit de préemption a un mois pour informer le notaire de sa décision d'exercer le droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification. Le silence vaut renonciation à l'exercice de leur droit de préemption.

Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption, l'acte notarié devra être dressé. Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant refuserait de signer l'acte, le titulaire qui exerce le droit de préemption est en droit de demander judiciairement l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts. Lorsque, en cas de renonciation à l'exercice du droit de préemption, le propriétaire décide d'aliéner le bien à un prix ou à des conditions différentes de celles qui ont été notifiées au titulaire du droit de préemption, la procédure de notification doit être renouvelée.

---

<sup>4</sup> Loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, Mém. A 2008, p. 2229.

Le droit de préemption ne joue pas en cas d'aliénation entre parents ou alliés en ligne directe, en cas de cession de droits indivis et d'opérations de partage, en cas de vente publique et en cas d'échange de terrains.

- obligation d'information en cas de vente d'un bien agricole donné à bail<sup>5</sup>

Sauf dans le cas d'une vente par adjudication publique, la vente d'un bien faisant l'objet d'un bail rural doit faire l'objet d'une notification préalable au preneur sous peine de nullité de la vente. Le but de la notification de l'intention de vendre est de permettre au preneur de savoir que le bailleur est disposé à vendre le bien loué. Cette information permettra au preneur de prendre l'initiative de manifester son intérêt d'acquérir le bien. Le bailleur n'est pas tenu d'offrir de vendre le bien loué au preneur, mais le preneur, ayant connaissance du fait que le bailleur est disposé à vendre le bien loué, pourra offrir au bailleur d'acheter le bien loué. La notification de l'intention de vendre permet au preneur de savoir que le bailleur est disposé à vendre, la réponse du preneur permettra au bailleur de savoir que le preneur est disposé à acheter. Contrairement à ce qui est le cas en matière de droit de préemption, il ne résulte de la notification aucun droit pour le preneur: Le bailleur n'est pas obligé de vendre, ni au preneur, ni à un autre.

*b. résultant du droit privé (les droits de préemption, de rachat, d'acquisition, etc.; les entités autorisées; les procédures visant à mettre en œuvre les droits susmentionnés).*

Les droits de préemption, de rachat et d'acquisition n'existent en droit privé que s'ils ont été retenus expressément dans une convention.

*c. les entités privilégiées dans le cadre du commerce inter vivos ; les critères de leur individualisation.*

Les titulaires du droit de préemption sont au nombre de trois: l'État, les communes (seules collectivités territoriales administratives nationales dotées de la personnalité juridique) et l'établissement public Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

### *3.5. Les instruments de la réglementation spéciale du commerce mortis causa:*

Le Luxembourg a l'avantage de disposer d'une législation successorale spécifiquement agricole instituée à la fin des années 1960<sup>6</sup>, qui comporte deux principes élémentaires permettant d'assurer la continuité des entreprises agricoles, à savoir l'attribution préférentielle des éléments composant l'exploitation et cela d'après la valeur de rendement pour les immeubles non-bâties, variant actuellement entre 3.873 et 5.490 € par hectare, selon leur classification qualitative (1 à 3).

*a. à l'étape de l'octroi de l'héritage (les catégories spéciales d'héritiers, la séparation de l'héritage « agricole » et « non agricole », etc.)*

Le postulant à la reprise de la ferme est en droit de se voir attribuer préférentiellement les éléments composant l'exploitation, à savoir les immeubles bâtis et non-bâties, ainsi que le cheptel mort et vif.

---

<sup>5</sup> Loi du 18 juin 1982 portant réglementation du bail à ferme, art. 35bis, introduit par la loi du 2 juillet 2018 portant modification de la loi modifiée du, Mém. A 2018, n° 558.

<sup>6</sup> Loi du 9 juillet 1969 ayant pour objet de modifier et compléter les articles 815, 832, 866, 2103 (9) et 2109 du code civil, Mém. A 1969, p. 915.

Les éléments non-agricoles (p. ex. objets de spéculation, forêts, mobilier etc.), par contre, sont partagés et attribués selon le droit commun.

*b. à l'étape de la répartition de l'héritage (les héritiers indiqués pour prendre l'immobilier agricole, les critères de leur individualisation, de remboursement, etc.).*

Pour que l'attribution préférentielle joue, il faut que l'exploitation à reprendre constitue une unité économique viable, c.à d. comporte une certaine dimension. En cas de contestation, portée devant les juridictions, un collège de 3 experts sera nommé pour élucider ce point.

Le postulant à la reprise de l'exploitation doit être agriculteur à titre principal et doit avoir participé à la mise en valeur de l'exploitation. En cas de pluralité de postulants - et en cas de litige judiciaire -, le tribunal tiendra compte de leur aptitude respective de gestion. En cas d'inaptitude manifeste du ou des postulants, le tribunal pourra décider qu'il n'y aura pas lieu à attribution préférentielle.

Si la composition du patrimoine permet de désintéresser les co-partageants en nature, l'attributaire / repreneur de la ferme n'assumera aucune charge financière de ce chef. Dans le cas contraire, il aura à payer une soulte à ses co-partageants.

*3.6. L'évaluation des régulations spéciales relatives au commerce de l'immobilier agricole à la lumière de la littérature agraire:*

Il n'existe pas de littérature sur le sujet.

*a. quant à leur efficacité*

*b. quant à leur conformité au droit de l'UE.*

Sans objet, compte tenu de la réponse ci-avant.

*4. Existe-t-il dans votre pays des restrictions relatives à l'achat des biens immobiliers agricoles par des étrangers ?*

Non

*Si vous avez répondu oui à la question précédente, veuillez décrire ces principes, en vous concentrant notamment sur les problèmes suivants :*

Sans objet, compte tenu de la réponse ci-avant.

*4.1. Les raisons axiologiques et les objectifs des restrictions relatives à l'achat de biens immobiliers agricoles par des étrangers.*

Sans objet, compte tenu de la réponse ci-avant.

*4.2. La portée des entités et des objets de ces restrictions (la notion d'étranger, éventuellement les catégories différentes d'étrangers, vue l'interdiction de la discrimination prévue par le droit de l'UE ; la notion d'immobiliers agricoles, d'exploitations agricoles, etc. en tenant compte de leurs critères d'individualisation).*

Sans objet, compte tenu de la réponse ci-avant.

*4.3. Les instruments de contrôle de l'achat de biens immobiliers agricoles par des étrangers :*

*a. résultant du droit public (les autorisations, etc.)*

*b. résultant du droit privé (les droits de préemption, de rachat, etc.).*

Sans objet, compte tenu de la réponse ci-avant.

*4.4. L'évaluation des restrictions relatives à l'achat de biens immobiliers agricoles par des étrangers à la lumière de la littérature agraire :*

Il n'existe pas de littérature sur le sujet.

*a. quant à leur efficacité*

*b. quant à leur conformité au droit de l'UE.*

Sans objet, compte tenu de la réponse ci-avant.

*5. Existe-t-il dans votre pays, selon les données disponibles, le phénomène de land grabbing et existe-t-il, en conséquence, des réglementations en vigueur pour lutter contre ce phénomène ?*

Si l'on est d'accord pour dire que le terme *land grabbing* suggère et sous-entend un investissement à grande échelle portant sur de grandes surfaces agricoles, le Luxembourg, n'ayant pas de grandes étendues de terres agricoles, est moins le point de mire de ce type d'investisseurs. La question d'une réglementation pour y parer ne s'est donc pas encore posée.

Il apparaît toutefois que le sol luxembourgeois est de plus en plus convoité par des investisseurs étrangers à des fins non agricoles, convoitise entraînant le cas échéant un reclassement de zone verte en zone industrielle ou, généralement, de construction et une perte subséquente de terre agricole.

*Si vous avez répondu oui à la question précédente, veuillez décrire ces réglementations, en vous concentrant notamment sur les problèmes suivants :*

*5.1. La portée du phénomène land grabbing.*

*5.2. Les instruments visant à lutter contre ce phénomène.*

*5.3. L'évaluation des instruments visant à lutter contre le phénomène land grabbing quant à leur efficacité.*

Sans objet, compte tenu de la réponse ci-avant.



**Fabienne ROSEN**  
**Conseiller**  
**Ministère de l'Agriculture de la Viticulture**  
**et du Développement rural**

**François JACQUES**  
**Avocat**  
**Conseiller juridique de la**  
**Centrale Paysanne Luxembourgeoise**