



Association  
**Henri Capitant**

Journées internationales malgaches

La propriété foncière et tréfoncière

---

**Rapport luxembourgeois**  
**Partie 2- L'exploitation du sol et du sous-sol**

Rapporteur national :

Par Mathilde Calcio Gaudino<sup>1</sup>, Docteur en droit, Maître assistant en enseignement clinique du droit

## « L'exploitation du sol et du sous-sol »

### I. L'exploitation du sol

#### 1. La réglementation fait-elle une distinction entre occupation et exploitation ?

Bien qu'elle n'opère pas de distinction formelle entre occupation et exploitation des sols, la réglementation luxembourgeoise sépare les deux notions, le cadre juridique applicable dépendant de la destination des sols.

L'occupation des sols renvoie à l'utilisation et l'aménagement des terrains à des fins spécifiques, à l'exclusion des activités de production et d'exploitation des ressources. Elle est indissociable des notions de construction, d'habitation ou plus largement de développement immobilier. La réglementation associée a pour objectif d'assurer la protection des intérêts des propriétaires fonciers tout en répondant aux besoins de l'intérêt public en matière d'aménagement du territoire et de préservation de l'environnement. Elle recouvre les questions de constructibilité, de permis de construire, d'autorisations d'urbanisme, de protection de l'environnement et des monuments nationaux. En matière civile, elle fait appel aux dispositions relatives au droit de propriété et au droit du bail.

L'exploitation des sols se réfère à l'utilisation économique des ressources naturelles présentes sur et dans le sol, au travers des activités d'exploitation agricole, viticole, sylvicole, d'élevage, de pêche, d'énergie fossile ou de minerais. Son cadre réglementaire cherche à promouvoir une gestion et utilisation durable des ressources naturelles, la protection des exploitants et propriétaires fonciers, et la prévention des dommages environnementaux. Ces éléments sont soumis au respect des réglementations relatives à la gestion du domaine public (concessions de services publics, autorisations domaniales, partenariats public-privé) et des normes de protection de l'environnement. En matière civile, la question de l'exploitation des terres amène celle du statut de l'exploitant non-propriétaire.

#### 2. Existe-t-il une obligation d'exploiter le sol ? Si oui, quelles sont les sanctions en cas de non-exploitation ?

Bien qu'il n'existe pas d'obligation générale d'exploitation des sols en droit luxembourgeois, on relève l'existence d'incitations, d'obligations ponctuelles ou de restrictions imposant des conditions spécifiques aux exploitants.

---

<sup>1</sup> [mathilde.calcio-gaudino@uni.lu](mailto:mathilde.calcio-gaudino@uni.lu)



La loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales<sup>2</sup> comporte ainsi des aides financières conditionnelles pour les investissements liés à la production, transformation ou commercialisation de produits agricoles, ainsi qu'à la protection de la biodiversité.

En matière d'occupation des sols, la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes prévoit une obligation de construire dans certaines zones destinées à être bâties afin de promouvoir l'offre de logements abordables et durables<sup>3</sup>. Le non-respect de cette obligation dans le délai de trois ans autorise la commune à engager une procédure d'expropriation à son profit, ou à réclamer au propriétaire, emphytéote ou superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à construction.

De même, la loi du 18 juin 1982 portant réglementation du bail à ferme rappelle la validité des clauses imposant au preneur de restituer les sols dans un état d'assolement, fertilité et propreté équivalent à celui existant à l'entrée en jouissance<sup>4</sup>. Sont en revanche réputées nulles les clauses restreignant la liberté du preneur quant au mode de culture des terres louées et la disposition des produits de la ferme.

Enfin, la loi du 23 août 2023 sur les forêts impose aux exploitants de sols forestiers l'obligation de régénérer le peuplement forestier après toute coupe<sup>5</sup>.

### **3. L'exploitation du sol diffère-t-elle selon les statuts des terres prévus dans le droit national (domaine privé, domaine public, propriété privée etc.) ?**

L'exploitation du sol est soumise en droit luxembourgeois à des réglementations spécifiques selon le statut des terres.

#### **Propriété privée**

En application de l'article 552 du Code civil, la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. La propriété du dessus comporte le droit pour le propriétaire du fonds d'effectuer les constructions et les plantations de son choix sur le sol, mais aussi de s'opposer à tout passage ou empiètement d'un tiers sur son terrain. Les prérogatives de l'exploitant propriétaire peuvent toutefois être encadrées par des restrictions légales ou réglementaires (nécessité d'une autorisations des autorités compétentes pour certaines constructions ou activités, existence de servitudes...). Celles de l'exploitant non-propriétaire seront également soumises aux régimes des baux ruraux, emphytéotique ou commerciaux, ou du droit de superficie le cas échéant.

#### **Domaine public**

La théorie de la domanialité résulte, en droit luxembourgeois, de l'interprétation jurisprudentielle de l'article 538 du Code civil. Tout bien immobilier appartenant à une personne publique (Etat ou commune) et affecté à l'usage direct du public, ou nécessaire à la fourniture d'un service public, est considéré de manière large comme relevant du domaine public<sup>6</sup>, et par conséquent inaliénable et ne pouvant faire

---

<sup>2</sup> *Mémorial A-2023-489 du 07.08.2023.*

<sup>3</sup> Art. 103 et s., loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes.

<sup>4</sup> Art.35, loi du 18 juin 1982 portant réglementation du bail à ferme.

<sup>5</sup> Art. 9, loi du 23 août 2023 sur les forêts.

<sup>6</sup> P. Majerus, *L'état luxembourgeois*, 6<sup>e</sup> édition, Editpresse, 1990, p. 306. V. aussi H. Delvaux, « Le domaine public et le domaine privé en droit luxembourgeois », *Revue juridique et politique : indépendance et coopération*, 1970, n° 4, pp. 877 et 878. - G. Ravarani, *La responsabilité civile des personnes privées et publiques*, 2<sup>e</sup> édition, 2006, Ed. Pasicrisie luxembourgeoise, n° 1291.



l'objet d'une appropriation privée. La gestion et valorisation des terres relevant du domaine public intervient au moyen de structures de gestion reposant sur la rémunération de l'usage du domaine public, les principes de gratuité et de libre accès ne s'opposant pas au versement par la collectivité des usagers d'une redevance lorsque l'utilisation du domaine public va au-delà de l'usage normal ou lorsqu'un aménagement spécifique des terrains domaniaux s'avère nécessaire pour que les usagers puissent y accéder. Des droits d'occupation privatives peuvent également être accordés à des entreprises ou des particuliers (concession, autorisation d'occupation du domaine public, concessions de travaux publics, partenariats public-privé permettant une collaboration de l'Etat et d'entreprises privées en vue de réaliser ou d'exploiter une infrastructure d'intérêt général). L'aliénation des sols par la vente des terrains inutilisés et la cession d'un droit de superficie en contrepartie d'une contribution financière permettent enfin de conférer un droit réel au bénéficiaire.

### **Domaine privé**

Le domaine privé comprend les biens que l'Etat et les collectivités possèdent et gèrent comme un particulier (biens meubles affectés à l'usage des services publics, mais aussi les bâtiments publics, les forêts domaniales ou encore les terrains miniers). Non affectés à l'usage public, ils génèrent des revenus et sont susceptibles d'appropriation privée, leur exploitation étant similaire à celle de la propriété privée.

### **4. La propriété coutumière est-elle reconnue ?**

Le droit foncier luxembourgeois, héritier des systèmes fonciers civilistes, est un droit formaliste et codifié qui ne reconnaît pas la propriété coutumière<sup>7</sup> : les conditions d'acquisition, d'utilisation et de transmission des biens immobiliers sont prévues par la loi (voir questionnaire Thème 1).

Il dispose d'un système de publicité foncière personnelle (registre foncier), d'un cadastre et d'une conservation des hypothèques, auprès de laquelle sont perçus les droits d'enregistrement. La loi modifiée du 25 septembre 1905 impose une obligation générale de transcription des droits réels immobiliers. La publicité foncière recouvre l'ensemble des démarches d'enregistrement et transcription permettant d'informer les tiers de la situation juridique des biens immobiliers et des modifications relatives au droit de propriété d'un bien immobilier : consultée lors des opérations immobilières, elle permet de vérifier l'origine de propriété du bien immobilier et l'existence éventuelle d'hypothèques sur celui-ci. La publicité des titres rend l'acquisition de droits réels efficace - ce qui fut, autrefois, le rôle de la possession publique. Elle confère également date certaine aux actes sous seing privé. Elle ne constitue toutefois qu'une simple présomption de preuve de la propriété.

Sont concernés par l'obligation de transcription les droits réels immobiliers (actes translatifs de propriété<sup>8</sup>, démembrement de propriété, droit d'usage ou d'habitation, servitudes conventionnelles, droit de superficie, emphytéose), les renoncements à des droits réels et certains actes à caractère déclaratif (partage de biens immobiliers, antichrèse, baux d'une durée supérieure à neuf ans, baux ruraux, jugements tenant lieu de conventions, jugement d'expropriation, arrêté de classement d'un site ou monument national, acte de remembrement des biens ruraux, action en résolution, rescision et nullité des actes transcrits).

---

<sup>7</sup> Si l'on excepte, dans une moindre mesure, la persistance des critères de la possession utile dont l'origine remonte aux coutumes d'Ancien Régime.

<sup>8</sup> Vente, donation, échange, apports en société, cessions de droits successorales... portant sur un bien immobilier.



## 5. Quels sont les régimes des différentes formes d'exploitation selon leur vocation ?

## 6. Quelles sont les différentes formes d'exploitation du sol (exploitation individuelle, exploitation collective...) ? (questions jointes)

L'exploitation des sols est soumise, en droit Luxembourgeois, à des régimes juridiques différents en fonction de leur nature et vocation.

L'exploitation des terres agricoles est principalement soumise au droit de la propriété lorsque le sol est détenu par un propriétaire privé. L'exploitation par un non-propriétaire relève du droit des baux (à ferme, emphytéotique), du droit de superficie ou d'une concession, lorsque l'entreprise agricole ne possède pas suffisamment de terres. Elle est dans tous les cas soumise à la réglementation relative à la conservation de l'environnement et la protection de la biodiversité. Des mesures d'aides au financement encourageant les pratiques agricoles durables sont proposées aux exploitants remplissant les conditions<sup>9</sup>. La gestion et l'exploitation des ressources agricoles peuvent prendre une forme individuelle ou collective. L'exploitation peut ainsi résulter d'une entreprise ou micro-entreprise, d'une association agricole<sup>10</sup> ou d'un groupement d'intérêt économique<sup>11</sup>. Afin de favoriser le maintien de l'exploitation en dépit du décès de l'exploitant, le droit du bail et le droit des successions favorisent la continuité de l'exploitation au profit des héritiers en cas de décès de l'exploitant<sup>12</sup>.

L'exploitation des sols forestiers privés, reposant sur la sylviculture, le pâturage et les produits de la chasse, est soumise aux dispositions du Code civil<sup>13</sup>. Ceux-ci peuvent également faire l'objet d'une exploitation superficière, en régie ou par voie de concession. En raison de l'importance des ressources forestières, une réglementation spécifique encadre les exploitations, régulant notamment la quantité et la régularité des coupes<sup>14</sup>, les sols forestiers publics étant quant à eux soumis à des dispositions spéciales concernant la gestion et l'exploitation<sup>15</sup>. Des aides financières sont également proposées pour favoriser les exploitations en vue d'améliorer la valeur économique des forêts<sup>16</sup>. Des mesures successorales favorisent enfin la continuité de l'exploitation en cas de décès de l'exploitant, dès lors que l'entreprise n'est pas exploitée sous forme sociale<sup>17</sup>.

L'exploitation des sols industriels et urbains relève des dispositions du Code civil et Code de commerce, mais aussi d'un ensemble de réglementations concernant les plans d'aménagement généraux et particuliers des communes<sup>18</sup>, de multiples autorisations administratives (autorisation de bâtir,

<sup>9</sup> Loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales. – Loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales au Grand-Duché de Luxembourg.

<sup>10</sup> Arrêté grand-ducal modifié du 17 septembre 1945 portant révision de la loi du 27 mars 1900 sur l'organisation des associations agricoles. - Loi du 6 août 1921, ayant pour objet de conférer la personnification civile aux associations d'élevage de gros et de menu bétail, ainsi qu'aux sociétés horticoles.

<sup>11</sup> Loi modifiée du 25 mars 1991 sur les groupements d'intérêt économique.

<sup>12</sup> Se traduisant par une rétention de la communauté des héritiers (art. 815-1 C. civ.) et l'attribution préférentielle à un héritier (art. 832-1 et -2 C. civ.).

<sup>13</sup> V. plus largement Lionel Dorveaux. *Le régime juridique de la forêt : état du droit applicable à la forêt en France et du droit forestier luxembourgeois*. Université de Lorraine, 2014. Français. ffNNT : 2014LORR0338ff. fftel-01751621f.

<sup>14</sup> Art. 7, Loi du 23 août 2023 sur les forêts.

<sup>15</sup> Art. 16 et s., Loi du 23 août 2023 précit.

<sup>16</sup> **Art. 32 et s., Loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural.**

<sup>17</sup> Art. 832-1-1 C. civ.

<sup>18</sup> Loi modifiée du 19 juillet 2004



autorisation dite « protection de la nature » pour les travaux de construction à proximité des forêts et cours d'eau, autorisation relative à l'eau pour les activités de prélèvements, déversements, constructions, travaux<sup>19</sup>, autorisation d'exploitation pour les établissements dangereux, insalubres ou incommodes<sup>20</sup>...) et la gestion des déchets<sup>21</sup>. Si l'exploitation des sols industriels et urbains peut se faire par le biais d'une entreprise individuelle, elle se prête davantage à l'exploitation collective sous la forme soit de sociétés de personnes (société en nom collectif, en commandite simple), soit de sociétés de capitaux (société à responsabilité limitée, société en commandite par actions, société anonyme), soit, encore, de groupements d'intérêt économique.

L'exploitation des ressources minérales (minières, sablières, gravières, carrières), dont on ne dira que peu de mots dans le cadre de ce questionnaire, relève soit du régime de la concession, soit de partenariats public-privé<sup>22</sup>. Elle est soumise à autorisation du ministre compétent<sup>23</sup> et aux exigences d'exploitation durable.

- 7. Est-il possible d'exploiter le sol sans en être le propriétaire ?**
- 8. Dans l'affirmative, quel est le statut juridique de cet exploitant (intermédiaire, superficiaire ou exploitant du sol...) ?**
- 9. Quel sont les moyens juridiques de protection des droits de l'exploitant non-proprétaire ? (questions jointes)**

*Le statut juridique de l'exploitant non-proprétaire des sols variant en fonction du mécanisme le liant avec le propriétaire foncier, il est proposé ici de rassembler les questions 7, 8 et 9 pour chaque mécanisme afin de conserver une cohérence dans les réponses.*

Le droit luxembourgeois autorise l'exploitation des sols par un tiers, la propriété des sols et leur exploitation pouvant être dissociées au moyen de plusieurs mécanismes de mise à disposition et d'exploitation des sols. Régis par le Code civil et des réglementations spéciales, ces mécanismes sont constatés dans une convention notariée ou un acte administratif : ils partagent une longue durée d'exploitation, l'obligation de restituer le terrain et les constructions au propriétaire foncier au terme de l'opération, et prévoient une indemnisation variable au profit de l'exploitant (à l'exception de l'emphytéote et du concessionnaire).

### **1. L'exploitation de la propriété d'autrui au moyen d'un bail**

Le bail est l'hypothèse la plus classique de mise à disposition par un propriétaire foncier d'un terrain, contre le versement d'un loyer, en vue de son exploitation par le preneur à bail pendant une durée déterminée.

#### **1° Le bail emphytéotique**

<sup>19</sup> Art. 23 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

<sup>20</sup> Loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

<sup>21</sup> Loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets.

<sup>22</sup> Loi du 21 avril 1810 régissant l'exploitation des mines, minières et carrières.

<sup>23</sup> Art. 9 de loi du 18 juillet concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.



En raison de la densité démographique du Luxembourg, de la taille réduite de son territoire et de la rareté des terrains disponibles, le bail emphytéotique offre aux propriétaires fonciers la possibilité de conserver leurs terres ainsi que les constructions édifiées dessus, et aux exploitants et investisseurs la réduction des coûts d'exploitation. Il confère la pleine jouissance d'un terrain bâti ou non bâti à l'emphytéote, moyennant le paiement d'une redevance annuelle, pendant une durée qui ne peut, à peine de nullité, être inférieure à 27 ans et supérieure à 99 ans<sup>24</sup>. Il ne peut être renouvelé. Son régime confère à l'emphytéote un droit réel lui permettant d'effectuer des constructions, améliorations et plantations, de les détruire, mais aussi de grever l'immeuble de servitudes. Un droit de préemption lui est offert en cas d'aliénation de l'immeuble. L'arrivée du terme du contrat prive l'emphytéote de ses droits sur les constructions, aucune indemnisation de la valeur de la construction ne pouvant être demandée, sauf disposition contraire de l'acte constitutif<sup>25</sup>. Le bailleur a toutefois droit à une action personnelle en dommages-intérêts en cas de dégradations occasionnées par la négligence de l'emphytéote, un défaut d'entretien de l'immeuble ou encore la perte de ses droits ayant conduit à la prescription de l'emphytéose.

## 2° Le bail à ferme

Les biens immeubles principalement affectés à une exploitation agricole sont soumis au régime du bail à ferme. Régi par la loi du 18 juin 1982 et le Code civil, le bail à ferme met à disposition des fermiers, contre paiement d'un fermage, un terrain sur lequel ils pourront effectuer les constructions, travaux et tous ouvrages nécessaires à l'habitabilité du bien loué ou utiles à l'exploitation du bien et conformes à sa destination<sup>26</sup>.

En raison de l'importance des investissements réalisés par le fermier, un régime juridique protecteur de ses droits est instauré par la loi : la durée du bail portant sur une ferme entière ne peut être inférieure à 15 ans<sup>27</sup>, le bail étant ensuite prorogé automatiquement par période triennales ; la durée du bail portant sur une parcelle agricole isolée<sup>28</sup> ne peut être inférieure à 6 ans, le bail étant à terme prorogé de trois ans. A défaut de dénonciation du bail, celui-ci sera prorogé d'année en année sauf congé donné par le bailleur 9 mois avant l'échéance du bail. Le congé prend effet à l'expiration de l'année culturale en cours ou postérieure (soit au 1<sup>er</sup> octobre). Le preneur bénéficie par ailleurs d'un droit de préemption en cas de vente des terres.

Ménageant un équilibre entre la protection des intérêts des parties et la nécessité de poursuivre utilement l'exploitation des sols, la loi prévoit plusieurs hypothèses de rupture du bail à ferme. Le bailleur est tenu de motiver, à peine de nullité, le congé donné au preneur en cas de reprise de l'exploitation par lui, son conjoint ou des membres de sa famille, ou d'affectation conforme des sols à leur destination de terrain à bâtir ou industrielle<sup>29</sup>, ce congé étant susceptible de contestation à défaut d'exploitation des lieux plus de six mois après l'évacuation, pouvant conduire à la réintégration du fermier<sup>30</sup>. La résiliation pour faute du fermier<sup>31</sup> est donnée sans congé. Elle impose également le versement d'indemnités, le

---

<sup>24</sup> Art. 13-3 de la loi Pacte logement du 22 octobre 2008.

<sup>25</sup> Art. 13-12 de la loi Pacte logement précit.

<sup>26</sup> Art. 27 de la loi du 18 juin 1982 portant réglementation du bail à ferme.

<sup>27</sup> Art. 5 de la loi du 18 juin 1982 précit., sauf si les terrains loués doivent être considérés au moment de la notification du congé comme des terrains à bâtir ou ayant une destination industrielle (art. 8).

<sup>28</sup> Art. 6 de la loi du 18 juin 1982 précit. La rédaction d'un écrit n'est pas requise en dépit des difficultés probatoires pouvant être occasionnées à l'égard des tiers.

<sup>29</sup> Art. 7 et 8 de la loi du 18 juin 1982 précit.

<sup>30</sup> Art. 10 de la loi du 18 juin 1982 précit.

<sup>31</sup> Défaut de paiement du fermage, dépréciation du bien en raison d'une mauvaise exploitation, ou sous-location non autorisée des terrains (art. 20 de la loi du 18 juin 1982 précit.).



fermier devant en cas de rupture anticipée verser une indemnité en réparation du préjudice causé si les parcelles exploitées dépassaient en superficie 1/10 de l'ensemble des terres exploitées. Une indemnisation doit être versée par le bailleur en cas de rupture par le fermier du bail en raison d'un défaut d'exécution de ses obligations par le bailleur ou d'une incapacité grave et permanente des exploitants<sup>32</sup>. Les constructions et ouvrages ne peuvent être enlevées sans autorisation du bailleur, qui ne peut toutefois exiger leur enlèvement en raison du caractère utile de celles-ci pour l'exploitation du fonds<sup>33</sup>.

## 2. L'exploitation de la propriété d'autrui par le droit de superficie

Mis en œuvre initialement par des syndicats de communes pour le développement de zones d'activités artisanales et commerciales, puis d'unités d'habitation, le droit de superficie intéresse également les propriétaires privés gérant des programmes de construction immobilière. Droit réel conféré par le propriétaire d'un terrain bâti ou non bâti à un superficiaire, il autorise ce dernier à occuper et exploiter le sol en y érigeant des constructions et plantations contre le paiement d'une contribution. Sa durée ne peut excéder 99 ans, bien qu'elle soit renouvelable par accord exprès des parties.

La loi du 22 octobre 2008 permet au superficiaire de disposer librement des constructions faites pendant la durée du droit de superficie, à charge pour lui de remettre l'immeuble dans l'état où il se trouvait originellement à l'expiration du droit. La propriété des constructions édifiées sera à terme celle du propriétaire du terrain, le superficiaire étant remboursé de leur valeur actuelle<sup>34</sup>. Ce versement est sanctionné par un droit de rétention au profit du superficiaire.

## 3. L'accession

La théorie de l'accession permet au propriétaire foncier de devenir propriétaire des constructions, améliorations et plantations faites par les tiers sur sa propriété, l'hypothèse la plus fréquente étant celle du bail – sauf pour certaines législations spéciales à prévoir des clauses d'accession particulières ou de nivellement.

L'article 555 du Code civil prévoit deux régimes d'indemnisation du propriétaire en fonction de la bonne ou mauvaise foi de l'exploitant à l'origine des constructions ou plantations.

Pour les travaux réalisés de mauvaise foi, en connaissance du véritable propriétaire du terrain, le propriétaire peut soit obliger l'exploitant à enlever les ouvrages à ses frais (à l'exception des travaux d'amélioration ou de réparation<sup>35</sup>), soit conserver les ouvrages contre le versement d'un prix à l'exploitant incluant le prix des matériaux et de la main d'œuvre, mais non l'éventuelle plus-value apportée au terrain. Sont notamment concernés les locataires et fermiers, détenteurs précaires ayant connaissance du véritable propriétaire du fonds et du caractère temporaire de l'occupation du sol. Cette solution est particulièrement protectrice des propriétaires souhaitant conserver les éléments d'exploitation<sup>36</sup>, le coût potentiel des démolitions suffisant souvent à faire accepter aux constructeurs le versement d'un prix inférieur à la valeur réelle des constructions. Le constructeur pourra toutefois demander au propriétaire le remboursement intégral des dépenses nécessaires et utiles qui ont été faites pour la conservation de la chose (article 1381 du Code civil).

---

<sup>32</sup> Art. 30 et 34 de la loi du 18 juin 1982 précit.

<sup>33</sup> Art. 32 de la loi du 18 juin 1982 précit.

<sup>34</sup> Art. 14-11 de la loi Pacte logement précit.

<sup>35</sup> Qui pourront être indemnisés sur le fondement de l'enrichissement sans cause.

<sup>36</sup> On a parfois parlé de « chantage » (M. Watgen, R. Watgen, *La propriété immobilière, Regards sur le droit luxembourgeois*, 3<sup>ème</sup> éd., 2017, Promoculture Larcier, p. 43, n° 38).



Pour les travaux réalisés de bonne foi (par un possesseur disposant d'un titre translatif de propriété vicié ou inefficace, par un preneur ayant effectué des investissements sur le fonds loué en exécution d'un contrat de bail qui l'y autorisait expressément<sup>37</sup> ou avec le consentement et la participation financière du propriétaire<sup>38</sup>), l'article 555 al. 3 du Code civil offre au propriétaire légitime du fonds la possibilité de rembourser au constructeur soit la valeur des matériaux et du prix de la main d'œuvre, soit une somme égale à celle dont le fonds a augmenté en valeur, l'évaluation de deux indemnités se faisant au moment de l'investissement – le propriétaire du fonds est donc favorisé par les contextes d'inflation et de dévaluation de la monnaie qui peuvent survenir<sup>39</sup>. La jurisprudence reconnaît à l'investisseur de bonne foi un droit de rétention des sols jusqu'au versement de la somme en application du droit commun des obligations<sup>40</sup>.

#### **4. L'exploitation liée à l'existence d'une concession, autorisation ou servitude d'utilité publique**

Le contrat de concession de service public permet à une autorité administrative de confier à un concessionnaire, personne privée ou publique, la charge de gérer un service public ; un droit d'occupation du domaine et d'utilisation des sols peut accompagner de telles conventions à titre accessoire<sup>41</sup>, ainsi que l'obligation d'ériger les ouvrages nécessaires à l'exploitation de ce service. L'autorité concédante entrera gratuitement en possession des installations au terme du contrat, tandis que le concessionnaire supportera le coût des investissements et les risques d'exploitation en échange de la perception des revenus du service.

Acte administratif unilatéral, l'autorisation domaniale ne permet quant à elle qu'une occupation précaire du domaine public, susceptible d'imposer au bénéficiaire des contraintes limitant l'exploitation, à laquelle il peut être mis fin à tout moment sans préavis ni indemnité du concessionnaire. A l'inverse, la concession domaniale est un contrat conférant au concessionnaire un droit réel correspondant à un « droit de jouissance et d'usage avec affectation spéciale et nominative » soumis au droit civil<sup>42</sup>, dont le régime, beaucoup plus protecteur pour le concessionnaire, prévoit l'indemnisation de ce dernier en cas de révocation ou rachat de la concession.

Ces régimes, en raison de leur fort rattachement à l'intérêt public, se montrent moins favorables à l'égard des exploitants que les régimes de droit privé.

---

<sup>37</sup> Civil, 7 mars 1955, D. 1955, p. 590.

<sup>38</sup> Civil, 5 octobre 1966, D. 1967, p. 38.

<sup>39</sup> D'autres pays, dont la France, ont choisi d'adopter une position plus protectrice à l'égard du possesseur en prévoyant une indemnisation indépendamment de l'existence de sa bonne foi et en procédant à l'évaluation des sommes au jour du remboursement.

<sup>40</sup> M. Watgen, R. Watgen, précit., p. 48, n° 46.

<sup>41</sup> N. Szymochowicz, *Partenariats publics-privés et montages contractuels complexes*, Edition du Moniteur, Paris, 2009, p. 166. - THEWES, M., « Les partenariats public - privé en droit luxembourgeois », *J.T.L.*, 2009/4, n° 4, p. 105-117. - MARX, S., « Marchés publics et concessions de service public » in *Annales du droit luxembourgeois : Volume 15 – 2005*, 1<sup>re</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 147-196.

<sup>42</sup> TAL Luxembourg, 17 octobre 1956, Pas. Lux., t. 17, p. 68.



## 10. Dans le cadre d'un investissement relatif à l'exploitation du sol, quelles sont les conditions exigées ?

Les investissements relatifs à l'exploitation du sol sont soumis à un ensemble de conditions relatives à l'occupation du terrain, l'obtention de permis ou autorisations, la soumission aux normes environnementales et le respect de conditions spécifiques liées au type d'exploitation envisagé.

L'occupation du sol doit être justifiée par un titre, qui peut trouver son origine dans la propriété (achat immobilier, échange ou apport en société, legs ou donation) ou dans un acte juridique (bail, bail rural, bail emphytéotique, droit de superficie, concession, autorisation domaniale...). La réalisation de constructions, destructions, améliorations d'immeubles, travaux d'installation, de rénovations importantes ou aménagements des sols nécessite ensuite l'obtention d'une autorisation de bâtir émanant des autorités compétentes<sup>43</sup>. L'exploitant doit également se conformer au règlement sur les bâtisses et le Plan d'Aménagement Général de la commune. Des permissions de voirie peuvent s'avérer nécessaires<sup>44</sup>.

Les investissements relatifs à l'exploitation du sol doivent en outre se conformer à la réglementation environnementale. Les activités susceptibles d'impacter l'environnement font ainsi l'objet d'autorisations ministérielles spécifiques, à l'instar de l'autorisation « Protection de la nature »<sup>45</sup> visant les constructions, modifications ou agrandissements d'immeubles effectués en zones vertes ou près de cours d'eau, ou encore de l'autorisation relative à l'eau pour les activités de prélèvement ou déversement d'eau, de travaux, aménagements, ouvrages et installations dans les zones riveraines, la plantation d'essences résineuses, l'aménagement de carrières et mines...<sup>46</sup> L'exploitation des installations dangereuses, insalubres ou incommodes fait quant à elle l'objet d'une demande d'autorisation commodo-incommodo auprès de l'Administration de l'environnement<sup>47</sup>. Une autorisation relative aux émissions industrielles doit enfin être demandée auprès de l'Administration de l'environnement pour les exploitations industrielles polluantes<sup>48</sup>. Ces autorisations peuvent s'accompagner de demande d'études d'impact.

Pour finir, les investissements relevant de partenariats public-privé sont soumis à des exigences de transparence et de concurrence qui doivent être respectées sous peine d'anéantissement de l'opération.

---

<sup>43</sup> Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Pour les projets d'envergure, la pratique est de demander une autorisation préalable ou un accord de principe à la commune afin de ne pas avancer de frais importants dans l'hypothèse où la demande d'autorisation serait finalement refusée.

<sup>44</sup> Loi du 21 décembre 2009 sur les permissions de voirie et modifiant la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

<sup>45</sup> Loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (Mém. A771).

<sup>46</sup> Loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

<sup>47</sup> Loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

<sup>48</sup> Loi modifiée du 9 mai 2014\_a) relative aux émissions industrielles b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés c) modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.



## 11. En cas d'investissement étrangers, y a-t-il des conditions ou mesures spécifiques ?

Transposant le règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, la loi du 14 juillet 2023 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public prévoit des conditions spécifiques en cas d'investissement étranger<sup>49</sup>. Il est instauré une procédure de notification obligatoire auprès du Ministre de l'Economie pour les investissements directs réalisés par un investisseur étranger (ni ressortissant d'un Etat membre, ni d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen), visant à établir ou maintenir des relations durables et directes avec une entité de droit luxembourgeois bénéficiaire des investissements afin de lui permettre de participer au contrôle de l'entité<sup>50</sup>, dès lors que cette dernière exerce une activité considérée comme critique. Sont notamment considérées comme critiques le secteur de l'énergie (électricité, gaz, pétrole), le secteur de l'eau (captage, traitement, distribution de l'eau, collecte et traitement des déchets) et le secteur agroalimentaire. Les investissements directs sont examinés au crible de facteur de filtrage tels que leurs effets potentiels sur l'intégrité des infrastructures, l'approvisionnement en matières premières, l'accès à des informations sensibles, le fait que l'investisseur soit contrôlé par le gouvernement d'un pays tiers, y compris les forces armées, ou encore qu'il existe un risque grave qu'il exerce des activités illégales ou criminelles. Le Ministre peut refuser l'investissement, l'accepter ou l'accepter sous réserve de conditions déterminées aux regard des facteurs de filtrage.

## 12. Peut-on en déduire une question de préférence nationale ?

En raison de son multiculturalisme, de l'extra-nationalisation de son économie et de son système fiscal attractif (les transfrontaliers représentant près de 45% de la population active), le Luxembourg est ouvert aux investissements étrangers. En dehors de la procédure de filtrage des investisseurs étrangers pour les secteurs considérés comme critiques, le droit luxembourgeois n'impose pas de conditions spécifiques relatives à la nationalité ou de préférence nationale à l'égard des membres de l'Union européenne. De fait, le critère de la nationalité ne figure ni dans les réglementations des exploitations, ni dans les conditions d'attribution des mesures financières de soutien aux exploitants - contrairement aux critères de compétences, de formation et de budget<sup>51</sup>.

## 13. Existe-t-il des outils juridiques, règles ou institutions visant à promouvoir et à garantir la transparence des investissements liés à l'exploitation ?

La question de la transparence des investissements liés à l'exploitation des sols trouve un écho particulier dans les opérations impliquant des partenariats public-privé, lesquels ont pour caractéristiques communes une durée relativement longue, un financement assuré pour partie par les secteurs publics

<sup>49</sup> Mém. A411, doc. parl. n° 7885.

<sup>50</sup> En étant actionnaire ou associé majoritaire ou en détenant 25% des droits de vote.

<sup>51</sup> **Loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales (Mémorial A-2023-489 du 07.08.2023)**. - Règlement grand-ducal du 22 décembre 2023 portant introduction de règles communes à certaines interventions financières prévues par la loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales. - Règlement grand-ducal du 16 novembre 2023 relatif aux aides aux investissements et à l'aide à l'installation dans le secteur agricole. - Mémorial A n° 749 de 2023, p. 1. - Loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural.



et un transfert des risques dans le chef du partenaire privé. Les opérations ayant trait à l'exploitation du domaine public sont soumises à des régimes spécifiques imposant le respect du principe de transparence garantissant la publicité des processus, et du principe d'égalité de traitement prohibant toute forme de discrimination. Issus du droit européen<sup>52</sup>, ces principes sont mis en œuvre par des réglementations générales et sectorielles<sup>53</sup>, notamment pour dans marchés de grande envergure<sup>54</sup>, le secteur de l'eau ou de l'énergie<sup>55</sup>. Le respect de ces principes se justifie d'autant plus pour les activités pour lesquelles le nombre d'autorisations est limité en raison de la rareté des ressources naturelles<sup>56</sup>. Les pouvoirs adjudicateurs tendent toutefois à préférer la procédure dite négociée pour les grands projets d'infrastructure, contournant ainsi l'obligation de transparence et d'ouverture à la concurrence en dépit du caractère exceptionnel de cette procédure rappelé par la Commission européenne<sup>57</sup>.

Les contrats privés relatifs à l'exploitation de sols posent quant à eux une problématique différente en raison de l'absence d'obligation de publicité des investissements. La transparence des dépenses ayant pour objectif l'exploitation des sols et la valorisation des ressources est assurée de manière indirecte par la publication des transactions foncières au registre foncier et des comptes des partenaires privés dans le cadre de leurs obligations comptables.

Indépendamment du caractère public ou privé de l'opération, la transparence des investissements engagés pour l'exploitation des sols peut être assurée par la publicité des autorisations d'urbanisme.

Des contrôles annuels et ponctuels du Service d'économie rurale sont enfin effectués pour les exploitations ayant fait l'objet d'un soutien financier de l'Etat<sup>58</sup>.

Les principales autorités luxembourgeoises jouant un rôle dans la régulation et le contrôle des activités liées à l'exploitation des sols sont le Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du développement rural (impliqués dans l'élaboration des réglementations relatives à l'exploitation des sols), l'Administration de l'environnement (impliquée dans l'octroi de permis environnementaux), le Ministère de l'Economie (impliqué dans la régulation des activités économiques, notamment liée à l'utilisation des sols), ainsi que les communes.

#### **14. Quelles sont les pratiques illicites en matière d'exploitation du sol ?**

Plusieurs catégories de pratiques illicites de l'exploitant des sols, sanctionnées par des mesures pénales ou administratives, peuvent être relevées. On n'en citera ici que quelques-unes, sans prétendre à l'exhaustivité.

---

<sup>52</sup> Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. - CJCE, 7 décembre 2000, Telaustria Verlags GmbH, §62.

<sup>53</sup> Loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics, et ses règlements d'application.

<sup>54</sup> Art. 156 du Règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2018 (Mém. A - 244 du 16 avril 2018).

<sup>55</sup> Art. 213 du Règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2018 (Mém. A - 244 du 16 avril 2018).

<sup>56</sup> Dir. 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relatives aux services dans le marché intérieur, JOCE, L. n° 376, 27 déc. 2006, p. 36. - MARX, S., « Marchés publics et concessions de service public » in *Annales du droit luxembourgeois : Volume 15 – 2005*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 147-196.

<sup>57</sup> Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, COM(2004) 327 final, n° 24.

<sup>58</sup> Loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales (Mém. A489).



La première concerne la violation des règles d'urbanisme. Sont illicites les occupations illégales des fonds privés ou publics, les constructions d'ouvrages non conformes aux lois et règlements (règlement des bâtisses, plans généraux d'aménagement, normes de sécurité), ou faites sans les autorisations requises auprès de l'administration communale<sup>59</sup> et, le cas échéant, du ministre compétent.<sup>60</sup>

La deuxième concerne la violation des mesures générales de conservation des habitats naturels. Sont illicites les constructions, modifications ou changements d'affectation sans l'autorisation du ministre compétent, ou sans lien certain et durable avec les activités d'exploitation agricoles<sup>61</sup> ; l'augmentation de la taille d'un cheptel d'une exploitation agricole sans l'autorisation du ministre compétent<sup>62</sup> ; le non-respect par l'exploitant des obligations relatives aux conditions d'allocation des aides financières<sup>63</sup>.

La troisième concerne la violation des règles environnementales sectorielles<sup>64</sup> et générales<sup>65</sup>, le Luxembourg s'inscrivant avec le « Paquet économie circulaire » du 27 avril 2022 dans une recherche pérenne de développement durable. Sont illicites et sanctionnés par des peines d'emprisonnement, d'amendes pénales ou administratives l'abandon, le rejet et la gestion incontrôlée des déchets, le dépôt sauvage et l'introduction dans les réseaux des eaux usées de déchets<sup>66</sup> ; le fait, sans autorisation, de changer la destination d'un fonds, de procéder à l'ouverture d'une minière, sablière ou carrière, de procéder à des travaux de drainage de cours d'eau<sup>67</sup> ; l'extraction illégale de ressources naturelles ; certaines pratiques de gestion en forêt sans l'autorisation du ministre compétent<sup>68</sup>.

Une pratique spécifique aux pouvoirs publics peut enfin être citée en ce qui concerne les servitudes d'intérêt public résultant d'un plan d'aménagement général, pour lesquelles les exploitants ne perçoivent en principe pas d'indemnisation. Il a toutefois été considéré par la Cour constitutionnelle du Luxembourg qu'un changement dans les attributs de la propriété à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels<sup>69</sup> pouvait constituer une expropriation<sup>70</sup>, donnant le droit aux propriétaires touchés de demander une indemnisation dépendant de la situation du terrain, du caractère contraignant de la servitude et des projets concrets de viabilisation du terrain. La loi modifiée du 19 juillet 2004 a consacré cette solution pour les servitudes découlant d'un plan d'aménagement

---

<sup>59</sup> Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

P. Brasseur, *Accès à la propriété, droit de la construction et responsabilité au Luxembourg*, Regards sur le droit luxembourgeois, Larcier, 2018, p. 241 et s.

<sup>60</sup> Autorisation commodo/incommodo pour les établissements classés, autorisation en vertu de la protection de la nature et des réserves naturelles, permis de déboisement ou défrichement.

<sup>61</sup> Loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

<sup>62</sup> Art. 9 de la Loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

<sup>63</sup> Art. 101 de la loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales. - Art. 36 de la loi du 9 avril 1982 introduisant un périmètre viticole pour la plantation et la replantation de vignobles.

<sup>64</sup> Loi du 27 juin 1906 concernant la protection de la santé publique, interdisant l'épanchement des engrais humains ou autres matières susceptibles de nuire à la salubrité de l'eau, l'enterrement de cadavres et le forage de puits dans les zones soumises à un périmètre de protection contre la pollution des sources ou nappes souterraines)

<sup>65</sup> La loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau. - Loi du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale. - Loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets. - loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. V. aussi le 3<sup>ème</sup> Plan national pour un développement durable Luxembourg 2030.

<sup>66</sup> Art. 44 à 49 bis de la loi du 21 mars 2012 modifiée.

<sup>67</sup> Art. 75 de la loi du 18 juillet concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (visant près de 48 infractions).

<sup>68</sup> Art. 10 de la Loi du 23 août 2023 sur les forêts (Mém. A28).

<sup>69</sup> Par exemple en empêchant les propriétaires d'aménager le bien ou d'en faire usage.

<sup>70</sup> Avis de la Cour Constitutionnelle n° 101/13 du 4 octobre 2013.



général ou particulier<sup>71</sup>, mais non pour celles découlant d'un plan de remembrement<sup>72</sup>. La doctrine juge cette dernière absence d'indemnisation contraire à l'arrêt de la Cour constitutionnelle et la jurisprudence constante de la Cour EDH<sup>73</sup>.

## II. L'exploitation du sous-sol

### 1. Quelles sont les différentes formes d'exploitation du sous-sol ?

La propriété du sol emporte également la propriété du dessous (art. 552 C. civ.), jusqu'à une profondeur utile permettant l'exploitation du fonds. Le tréfonds permet plusieurs formes d'exploitations, dépendant des ressources concernées.

L'exploitation minière consiste à extraire du sous-sol des minéraux métalliques (acier, fer, plomb, cuivre, zinc) ou non métalliques (sable, gravier, argile, calcaire<sup>74</sup>, granit, marbre<sup>75</sup>, grès<sup>76</sup>). Ces matériaux seront utilisés afin d'alimenter les industries automobiles, électroniques ou la construction immobilière. L'exploitation des ressources en eaux souterraines a pour objectif l'irrigation agricole ou industrielle, ainsi que la consommation humaine. L'exploitation des ressources énergétiques vise enfin à extraire des sous-sols le gaz naturel, le pétrole, le charbon à des fins industrielles.

L'évolution de l'industrie et des besoins économiques du Luxembourg a conduit à la fermeture d'une partie des exploitations minières dans les années 1970 et 1980<sup>77</sup>, certains sites d'exploitation faisant l'objet de reconversions – c'est le cas notamment des carrières de grès d'Erpeldange devenues sites d'événements culturels. Le pays s'engage également une transition énergétique en cherchant à revaloriser les anciennes exploitations par la géothermie<sup>78</sup>.

Le Code civil prévoit qu'il peut se faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines, et des lois et règlements de police (art. 552 al. 3 C. civ.). En raison de l'importance de leur impact sur l'environnement et sur l'habitat humain, les exploitations du tréfonds sont également soumises à une réglementation stricte ayant pour ambition l'exploitation responsable des ressources naturelles du sous-sol.

---

<sup>71</sup> Art. 22 et 33 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précit.

<sup>72</sup> Art. 83 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précit.

<sup>73</sup> G. Krieger, *Le droit de propriété face à l'urbanisme*, Portalis éd., 2016, pp. 112 à 115.

<sup>74</sup> Carrières de calcaire de Reckange-sur-Mess.

<sup>75</sup> Carrière de Brouch, Senningerberg, Folschette.

<sup>76</sup> Carrières de grès d'Erpeldange et Beldrof.

<sup>77</sup> Tel est le cas de la mine de fer de Rumelange, de la mine de zinc de Lasauvage ou encore des mines de plomb et de zinc de Pétange et Differdange.

<sup>78</sup> Le premier projet se faisant à Dudelange.



2. **Les réglementations concernant l'exploitation du sous-sol (ex : les secteurs pétroliers et miniers) sont-elles renforcées par des accords conventionnels ?**
3. **Dans l'affirmative, les clauses désignent-elles un droit unique ou plutôt plusieurs droits ? (questions jointes)**

En droit luxembourgeois, la propriété des sous-sols peut être privée ou relever du domaine public ou privé de l'Etat (voir Questionnaire I). L'exploitation des sources d'eau est pour sa part soumise aux dispositions du Code civil relatives au droit de propriété<sup>79</sup>, et peut impliquer l'indemnisation des propriétaires supportant des servitudes, l'indemnité correspondant au degré de la privation déterminé par un expert<sup>80</sup>.

Le caractère absolu de la propriété privée est toutefois encadré par une réglementation spécifique des exploitations extractives répondant à la fois aux préoccupations environnementales contemporaines et à la nécessité d'administrer de manière rationnelle des ressources tréfoncières<sup>81</sup>.

L'exploitation des mines, minières et carrières est régie par la loi du 21 avril 1810, qui impose aux propriétaires ou exploitants de terrains contenant des minerais un régime d'exploitation dérogatoire impliquant la création d'une propriété nouvelle au profit du concessionnaire<sup>82</sup> et le paiement d'une redevance à l'Etat pour l'exploitation des terrains<sup>83</sup>. Les nouvelles problématiques liées à la protection de l'environnement ont également donné naissance à des restrictions concernant l'extraction des ressources naturelles<sup>84</sup> ainsi que des obligations spécifiques en matière de traitement des déchets résultant de la prospection, de l'extraction, du traitement et du stockage de ressources minérales, ainsi que de l'exploitation des carrières<sup>85</sup>. Il convient d'ajouter à ces éléments la nécessité d'autorisations d'exploitation générales<sup>86</sup> et sectorielles<sup>87</sup>.

---

<sup>79</sup> Art. 552 et s. C. civ.

<sup>80</sup> Art. 643 C. civ.

<sup>81</sup> Loi du 21 avril 1810 concernant les mines, les minières et les carrières. - Mémorial A n° 2 de 1810, p. 2, Art. 5 à 7. - Décret impérial du 3 janvier 1813 contenant les dispositions de police relatives à l'exploitation des mines. - Mémorial A n° 1 de 1813, p. 1. - Loi du 30 avril 1890, concernant l'exploitation des mines, minières et carrières. - Mémorial A n° 25 de 1890, p. 241. - Arrêté grand-ducal du 2 janvier 1891 concernant l'exploitation des mines, minières et carrières. - Mémorial A n° 4 de 1891, p. 73. - Arrêté grand-ducal du 26 avril 1930 concernant l'exploitation des mines, minières et carrières. - Mémorial A n° 20 de 1930, p. 365. - Arrêté grand-ducal du 5 novembre 1955 portant modification du chapitre B de l'arrêté grand-ducal du 26 avril 1930 concernant l'exploitation des mines, minières et carrières, et dérogation à l'article 1er de l'arrêté royal grand-ducal du 17 juin 1872 concernant le régime de certains établissements industriels etc. - Mémorial A n° 63 de 1955, p. 1385. V. aussi O. Renaudie, « La propriété tréfoncière. Entre droit commun et droit minier », in *Le gaz de charbon en Lorraine, quelle intégration dans le territoire ?* (dir. Y. Gunzburger), CNRS Alpha, p. 155-160.

Loi du 10 février 2015 relative à l'organisation du marché de produits pétroliers. - Mémorial A n° 28 de 2015, p. 308.

<sup>82</sup> Art. 19, Loi du 21 avril 1810 concernant les mines, les minières et les carrières.

<sup>83</sup> Art. 33 de la même loi.

Les mines ayant cessé leur activité, ce régime ne fait toutefois plus l'objet d'études détaillées. V. M. Watgen, R. Watgen, *La propriété immobilière, Regards sur le droit Luxembourgeois*, Promoculture Larcier, p. 37, n° 28.

<sup>84</sup> Loi du 19 janvier 2004.

<sup>85</sup> Loi du 26 novembre 2008 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive.

<sup>86</sup> Loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

<sup>87</sup> Activités de prélèvement ou déversement d'eau, de travaux, aménagements, ouvrages et installations dans les zones riveraines, la plantation d'essences résineuses, l'aménagement de carrières et mines... faisant l'objet d'une demande d'autorisation auprès de l'Administration de la gestion de l'eau, sous peine de sanctions pénales : loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.



Le Luxembourg est par ailleurs soumis aux réglementations européennes visant à encadrer l'exploitation des ressources naturelles<sup>88</sup>, la question des déchets miniers<sup>89</sup>, des produits chimiques<sup>90</sup>, et l'approvisionnement pour les importateurs de minerais provenant de zones de conflits ou à haut risque<sup>91</sup>. Il est également signataire de divers accords et partenariats comportant des stipulations relatives à l'exploitation des sous-sols ou aux ressources naturelles (on citera, à titre d'exemple, la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est<sup>92</sup>, la Convention de Minamata sur le mercure, l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union Européenne et la République d'Arménie, l'Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres et la Nouvelle-Zélande, l'accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et ses États membres et la République islamique d'Afghanistan, la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Région wallonne relative à l'assainissement des eaux usées, à la protection des captages d'eau potabilisable et au suivi de la directive nitrates, ou encore les Accords Artemis sur l'exploration et l'utilisation des ressources spatiales). Le Luxembourg est enfin signataire de la Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003, qui s'attache à promouvoir la transparence dans les transactions commerciales<sup>93</sup>.

Ces accords favorisent les échanges d'informations et de bonnes pratiques en matière d'exploitation extractives, tout en reconnaissant l'importance des droits humains, environnementaux, économiques et sociaux liés à ces activités.

---

<sup>88</sup> Dir. 2013/30/UE du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer.

<sup>89</sup> Dir. 2006/21/CE du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets miniers. - Règl. (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure.

<sup>90</sup> Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international.

<sup>91</sup> Règl. (UE) 2017/821 du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque.

<sup>92</sup> Dont l'objectif est de protéger le milieu marin de la pollution générée entre autres par les activités extractives.

<sup>93</sup> V. égal. Le rapport des Nations Unies, Mineral Resource Governance in the 21st Century GEARING EXTRACTIVE INDUSTRIES TOWARDS SUSTAINABLE DEVELOPMENT:

<https://www.resourcepanel.org/fr/rapports/gouvernance-des-ressources-min%C3%A9rales-21e-si%C3%A8cle>



4. **Quelles sont les modalités d'exécution des opérations d'exploration les plus usitées (par exemple, consultation publique, consentement libre préalable) ?**
5. **5. Quelles sont les principales modalités d'exploitation des activités extractives (donner des exemples)?**
6. **6. L'exigence de consultations publiques pour les activités extractives est-elle prévue par les normes juridiques en vigueur ?**
7. **Dans l'affirmative, quelle est la portée des consultations publiques, notamment le résultat de ces consultations peut-il affecter la décision de délivrance des permis ?**
8. **Existe-t-il un droit de regard ou un mécanisme similaire au profit de l'État et de ses organismes ?**
9. **Dans l'affirmative, comment s'exercerait ce droit de regard de l'Etat ?**
10. **Y-a-t-il des limites à ce droit de regard de l'Etat ?**
11. **Existe-t-il une réglementation régissant le partage des bénéfices entre les exploitants miniers et l'État ? (questions jointes)**

L'exploitation extractive est soumise en droit luxembourgeois à un cadre réglementaire spécial en raison de son impact environnemental et de la nature particulière des ressources minières, l'Etat restant étroitement associé au processus d'exploitation, de l'autorisation à la cessation des activités.

Toute ouverture d'une exploitation minière nécessite l'autorisation préalable du ministre compétent<sup>94</sup>. L'ouverture de minières, sablières, carrières ou gravières ainsi que l'enlèvement et le dépôt de terre arable dans une zone classée verte est de même soumise à autorisation<sup>95</sup>.

Aux termes de la loi du 12 juin 1874 sur le régime des mines et minières de fer, la disposition des terrains miniers concessibles est nécessairement soumise à une loi<sup>96</sup>, y compris si les exploitants sont également propriétaires de la surface.

La demande de concession doit être adressée au directeur général chargé du service des mines, accompagnée d'un dossier détaillé comprenant les consultations publiques effectuées, une étude d'impact environnemental, d'un plan d'exploitation et d'un plan de réhabilitation post-exploitation ainsi que des permis d'exploitation. Les consultations publiques visent à informer les communautés locales et citoyennes du projet d'exploitation et des risques potentiels<sup>97</sup>. Elles se traduisent par la publication du projet pour consultation dans les journaux luxembourgeois et dans les communes des territoires concernés, toute personne intéressée pouvant déposer une réclamation<sup>98</sup>. En matière d'exploitation minière en particulier, la demande est publiée au Mémorial et dans les journaux du pays<sup>99</sup>. Le plan de la concession envisagé est déposé dans les communes sur le territoire desquelles les terrains concédés se

<sup>94</sup> Art. 1, Loi du 29 août 1951 soumettant les exploitations minières à un régime spécial d'autorisation ministérielle.

<sup>95</sup> Art. 9, loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

<sup>96</sup> Il est par ailleurs probable que le mécanisme de la concession soit repris dans le cadre de l'exploitation des ressources extraterrestres.

<sup>97</sup> Dir. 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

<sup>98</sup> Pour d'autres types d'exploitations : V. Art. 98 et s., loi Pacte logement précit. – art. 31, Loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. – art. 10, 13 et 16, Loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

<sup>99</sup> Art. 2, Loi du 12 juin 1874, sur le régime des mines et minières de fer.



trouvent situés, le public étant informé du projet par voie d'affichage : durant cette période les propriétaires des parcelles cadastrales comprises dans les terrains à concéder ainsi que tout intéressé peuvent adresser leurs réclamations au Gouvernement dans le délai d'un mois, lesquelles seront tranchées par le directeur général chargé du service des mines, pouvant amener à des aménagements du projet.

Les exploitants miniers bénéficient d'un droit d'occupation des terrains nécessaires au service régulier de leur exploitation<sup>100</sup>. Ils peuvent y effectuer tous les travaux d'exploitation minière. Ils versent aux propriétaires des surfaces une indemnité venant compenser la perte de jouissance et les éventuels dommages liés à l'exercice du droit d'occupation<sup>101</sup>, fixée à l'amiable ou à défaut par le juge de paix. Les terrains miniers concédés pour travaux publics sont assimilés aux terrains concédés moyennant redevance<sup>102</sup>. Les exploitants de carrières bénéficient du même droit d'occupation que les exploitants de mines<sup>103</sup>.

Le concessionnaire doit, à l'issue de l'exploitation et sauf dispense ministérielle, rendre au sol son caractère naturel en boisant ou regarnissant de végétation les excavations destinés à subsister de manière permanente<sup>104</sup>. Des contrôles réguliers du respect des normes environnementales et de la conformité de l'exploitation aux normes de sécurité sont effectués au cours de l'exploitation.

La loi prévoit la possibilité pour le propriétaire du terrain d'exiger l'acquisition du terrain par l'exploitant minier s'il est établi que l'occupation du terrain durera plus de trois années, ou si le terrain a notablement perdu de sa valeur originaire par l'occupation (à moins que le propriétaire ne préfère, dans ce cas, être indemnisé de la dépréciation)<sup>105</sup>. Le prix de cession est fixé à la valeur du terrain au moment où s'ouvre ce droit sans qu'il soit tenu compte des plus-values résultant de l'occupation. A défaut d'accord entre le propriétaire et l'exploitant, le prix du terrain à céder sera fixé par le tribunal d'arrondissement. Il faut également noter que le propriétaire peut, à défaut de réaction de l'exploitant minier, saisir le tribunal pour voir décréter le transfert de propriété et le prix d'acquisition<sup>106</sup>.

La loi du 21 avril 1810 impose aux propriétaires de mines de payer à l'Etat une redevance fixe annuelle et une redevance proportionnelle au produit de l'extraction (art. 33 et suivants).

La suspension de l'exploitation peut être prononcée par le ministre compétent pour des considérations majeures d'ordre économique et social. Ce dernier peut également prononcer le retrait de l'autorisation lorsque l'exploitant ne satisfait plus à ses obligations ou nuit par ses transactions à l'économie nationale, la régularité des exploitations et l'écoulement des produits.

---

<sup>100</sup> Les premières concessions étaient d'une durée illimitée (V. Loi du 2 avril 1892 qui approuve les conventions des 10 avril 1891 et 13 février 1892, portant octroi d'une concession minière à trois sociétés de hauts-fourneaux luxembourgeois.).

<sup>101</sup> D'un montant de 5 pCt du produit que l'Etat retirera des concessions sans pouvoir dépasser 10 centimes par tonne de minerai extrait. Art. 9, Loi du 26 juillet 1975 portant modification de la loi du 12 juin 1874 sur le régime des mines et minières de fer. – art. 7 à 11, Loi du 12 juin 1874, précit.

<sup>102</sup> Art. 1, Loi du 14 mai 1890, réglant le paiement des redevances minières dues au propriétaire de la surface.

<sup>103</sup> Loi du 6 décembre 1907, ayant pour objet d'attribuer aux exploitants de carrières le droit d'occupation organisé par les art. 7 à 16 de la loi du 12 juin 1874, précit.

<sup>104</sup> Art. 9, loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

<sup>105</sup> Art. 9, Loi du 26 juillet 1975 portant modification de la loi du 12 juin 1874 sur le régime des mines et minières de fer.

<sup>106</sup> Art. 11, loi du 26 juillet 1975 précit.



## **12. Si elles existent, quelles sont pratiques illicites en matière d'exploitation du sous-sol ?**

L'exploitation des sous-sols est sujette à plusieurs types de pratiques illicites. On renverra ici pour la majeure partie des pratiques illicites au Questionnaire relatif à l'exploitation des sols, celles-ci étant communes aux exploitations des sols et des sous-sols.

Il faut toutefois y ajouter des pratiques spécifiques à l'exploitations des sous-sols, à commencer par la violation des règles d'urbanisme par l'exercice de toute activité d'exploitation extractive menée sans l'autorisation d'exploitation relative aux établissements classés<sup>107</sup>, celle-ci étant sanctionnée par des peines d'emprisonnement, amendes voire mesures de suspension. En matière de conservation des habitats naturels, la loi du 26 novembre 2008 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive prévoit des peines d'emprisonnement et d'amendes en cas d'abandon, rejet ou dépôt non contrôlé de déchets d'extraction ; de défaut d'établissement par l'exploitant d'un plan de gestion des déchets pour la réduction, le traitement, la valorisation et l'élimination des déchets d'extraction ; de non-respect des mesures appropriées par l'exploitant, lorsqu'il replace les déchets d'extraction dans les trous d'excavation à des fins de remise en état et de construction ; de défaut de plan de prévention de la détérioration de la qualité de l'eau et de la pollution de l'air et du sol ; de changement sans autorisation de la destination d'un fonds pour procéder à l'ouverture d'une minière, sablière ou carrière, de procéder à des travaux de drainage de cours d'eau<sup>108</sup>.

Enfin, les exploitants sont tenus de prendre toutes les mesures d'identification et de prévention des dangers d'accidents majeurs pour les industries extractives par forage et des industries extractives à ciel ouvert ou souterraines, sous peine d'emprisonnement de 8 jours à 6 mois et une amende de 251 à 125 000 euros (art. 22 de la loi du 26 novembre 2008).

## **13. Existe-t-il des dispositions spécifiques sur la responsabilité des promoteurs extractifs en cas de conflits/litiges ?**

La responsabilité pénale des promoteurs extractifs peut être engagée dès lors qu'ils sont à l'origine de pratiques d'extractions illicites, celles-ci étant sanctionnées par des peines d'emprisonnement et d'amendes (V. question 12).

Les préjudices causés aux propriétaires des fonds voisins relèvent de la responsabilité civile de droit commun. La loi du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux<sup>109</sup> prévoit cependant une responsabilité sans faute des exploitants personnes physiques ou morales, privées ou publiques, qui exercent ou contrôlent une activité professionnelle, y compris le titulaire d'un permis ou d'une autorisation d'exercer une activité, dans l'hypothèse où ils causent des dommages aux espèces et habitats naturels protégés, à l'état écologique, chimique ou quantitatif des eaux, ou encore aux sol du fait de l'introduction de substances, préparations, organismes ou micro-organismes. Reposant sur le principe « pollueur-

---

<sup>107</sup> Art. 7, loi du 26 novembre 2008 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive.

<sup>108</sup> Art. 75 de la loi du 18 juillet 2018, précit.

<sup>109</sup> Transposant la Directive 2004/35/CE.



payeur », cette loi prévoit un protocole d'information de l'administration et de mise en œuvre des mesures de réparation et de réhabilitation des sols pollués.

**14. La norme EITI relative à la divulgation de la propriété réelle (« bénéficiaire effectif » ou « bénéficiaire réel ») est-elle applicable ?**

L'organisation internationale Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (EITI) supervise la mise en œuvre de la transparence et la redistribution des revenus issus des ressources minérales, pétrolières, et gazières des pays, en particulier lorsque l'Etat est impliqué dans les industries extractives.

La norme relative à la divulgation de la propriété réelle des entreprises d'Etat ou des gouvernements ne s'applique toutefois pas telle quelle au Luxembourg, celui-ci n'étant indiqué ni comme certifié, ni comme pays candidat sur le site internet de l'organisation. Afin toutefois de responsabiliser les gouvernements en ce qui concerne la gestion des ressources et de lutter contre la corruption, le Grand-Duché impose aux grandes entreprises et aux entités d'intérêt public actives dans les industries extractives d'établir un rapport consolidé sur les paiements effectués au profit des gouvernements<sup>110</sup>, transposant la directive 2013/34 inspirée elle-même des normes de l'EITI. Ce dispositif est complété par le régime public des ressources tréfoncières soumettant les exploitations à la publicité et une certaine transparence.

---

<sup>110</sup> Loi du 18 décembre 2015 modifiant, en vue de la transposition de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises.