

N° 8310⁵

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

relatif à l'Observatoire de l'habitat

* * *

AVIS COMPLÉMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(5.1.2026)

Les amendements gouvernementaux sous avis (ci-après les « Amendements ») ont pour objet de modifier le projet de loi n°8310 (ci-après le « Projet initial ») précisant les missions et le fonctionnement de l'Observatoire de l'habitat créé en 2003 (ci-après « l'Observatoire »), et réglementant le traitement de données à caractère personnel dans le cadre de ses missions.

En bref

- La Chambre de Commerce souhaite l'inclusion d'un représentant du secteur privé au sein du nouvellement constitué Comité d'accompagnement de l'Observatoire de l'habitat, dans une démarche d'objectivité.
- Elle réitère ses demandes de clarification quant à la rémunération des personnes morales de droit privé concernées par la transmission et la pseudonymisation des données exigées dans le cadre des missions de l'Observatoire.
- Elle réitère également son souhait de précisions concernant l'expression « personnes morales de droit privé actives dans le domaine du logement » qui revêt une portée trop large.
- La Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements gouvernementaux et le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

*

CONTEXTE

La Chambre de Commerce a avisé le Projet initial en date du 1^{er} février 2024.

Les Amendements visent principalement à répondre à l'opposition formelle du Conseil d'État formulée dans son avis du 10 décembre 2024¹, laquelle portait sur l'absence de dispositions garantissant l'indépendance de l'Observatoire et sur le cadre juridique applicable au traitement des données à caractère personnel. Ils introduisent notamment la précision de l'indépendance de l'Observatoire quant à ses outils d'observation, ses constats et ses propositions, l'instauration d'un programme de travail annuel arrêté par le ministre ayant le logement dans ses attributions ainsi que l'encadrement de la collecte, de la pseudonymisation et de la conservation des données conformément aux exigences du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD).

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « PRGD ») permet la mise en œuvre du troisième point de l'Amendement 1, modifiant l'article 1^{er} du Projet initial qui institue le Comité d'accompagnement de l'Observatoire de l'habitat (ci-après le « Comité d'accompagnement »). Le PRGD définit la composition, les missions ainsi que les modalités de fonctionnement de ce Comité d'accompagnement, appelé à guider l'Observatoire dans ses travaux, notamment en matière de qualité scientifique et de traitement des données, et à assurer une prospective permanente des questions

¹ Lien vers l'avis du Conseil d'État

sociétales en lien avec le logement ainsi que des innovations méthodologiques pour faire progresser les connaissances sur l'habitat.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Concernant les Amendements

La Chambre de Commerce prend note des dispositions visant à clarifier le rôle de l'Observatoire et à garantir son indépendance institutionnelle et scientifique, notamment en ce qui concerne l'élaboration de ses constats, propositions et méthodes d'observation, ainsi que la composition de ses instances et son cadre du personnel ; ce, afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'État sur les articles 1 à 3 du Projet initial, qui soulevait qu'il n'était pas répondu aux normes légales nécessaires à l'établissement d'un observatoire telles qu'elles ont été entérinées, par exemple, pour la création de l'Observatoire national de la qualité scolaire ou l'Observatoire national de la santé.

Sur le plan de la transmission de jeux de données, l'avis initial de la Chambre de Commerce a déjà documenté dans son avis 6498DLA² deux fragilités qu'il convient de corriger. D'une part, la Chambre de Commerce avait souligné que la notion de « personnes morales de droit privé actives dans le domaine du logement » demeurerait trop large. En effet, il s'agirait de définir clairement à quels acteurs cette expression fait référence. D'autre part, La Chambre de Commerce pointait du doigt l'insécurité juridique et pratique entourant la pseudonymisation et la rémunération des acteurs privés sollicités pour transmettre des données. La loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes³ encadre en effet les obligations et la tarification des seuls organismes du secteur public et des entreprises publiques ; elle ne couvre pas les transmissions imposées à des personnes morales de droit privé. **La Chambre de Commerce réitère sa demande quant à une compensation des coûts pour les acteurs privés appelés à extraire, préparer et pseudonymiser des données pour le compte de l'État.** Cette compensation financière doit donc trouver sa base dans le Projet amendé sous avis, le cas échéant complété par un règlement d'exécution spécifique calqué sur les critères objectifs déjà définis pour le secteur public⁴.

La Chambre de Commerce continue de s'interroger sur la charge de travail supplémentaire et le manque potentiel de ressources techniques pour effectuer la pseudonymisation des données à transmettre, ainsi que l'absence de renvoi vers un standard clair pour garantir la sécurisation de ces dernières. La Chambre de Commerce suggère d'inclure un renvoi vers les lignes directrices de l'EDPB (Comité Européen de la Protection des Données), organe institué par le RGPD, entre autres compétent pour la clarification législative et le partage de bonnes pratiques en matière de protection des données.⁵ Quant à la question de la charge de travail, et pour limiter le besoin en ressources humaines induites par les demandes de l'Observatoire, la Chambre de Commerce se questionne sur la possibilité d'impliquer le LNDS (Luxembourg National Data Service) pour aider les personnes morales de droit privé limitées en moyens humains et financiers. En plus de décharger partiellement les personnes morales de droit privé, la sollicitation des services de cette structure respecte le principe de simplification administrative en limitant les doublons et n'entraînerait pas de dépenses supplémentaires dans le budget de l'État.⁶

² Lien vers l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi initial déposé le 15 septembre 2023.

³ Lien vers la loi du 29 novembre 2021 sur le site du Journal officiel du Grand-Duché.

⁴ Un règlement grand-ducal précise déjà, pour les organismes du secteur public et les entreprises publiques, les critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances pour la fourniture et les autorisations de réutilisation des documents détenus.

⁵ L'EDPB a notamment adopté en janvier 2025 ses lignes directrices sur la pseudonymisation.

⁶ Le Luxembourg National Data Service (LNDS), installé à Esch-sur-Alzette et marque de la PNED (Plateforme nationale d'échange de données) propriété de l'État, fournit des services spécialisés pour la gestion sécurisée des données, notamment la pseudonymisation et le respect des standards européens. Le LNDS propose gratuitement des services tels que la pseudonymisation via son « Identifier-matching and Pseudonym Management Service » aussi bien aux entités publiques que privées, dans le cadre de projets à impact sociétal.

Concernant le PRGD

La Chambre de Commerce accueille favorablement la formalisation du cadre de gouvernance de l'Observatoire et la création d'un Comité d'accompagnement dédié. **Elle souhaite toutefois voir le secteur privé représenté au sein de ce Comité d'accompagnement, afin de garantir la prise en compte des intérêts de ses ressortissants**, dont les professionnels de l'immobilier. Cette représentation, disposant de la légitimité du terrain et de l'expertise nécessaire, permettrait d'œuvrer à un équilibre et une certaine neutralité du Comité d'accompagnement. Compte tenu du rôle croissant de l'Observatoire dans la collecte, l'analyse et la diffusion des données relatives au logement, et de son articulation de longue date avec le LISER, il est essentiel de garantir une gouvernance équilibrée et opérationnelle. L'Observatoire a pour missions la centralisation des données, leur analyse et leur diffusion dans le cadre d'un programme de travail annuel en appui à la politique publique du logement ; la composition du Comité d'accompagnement doit donc refléter l'ensemble des parties prenantes du marché, publiques et privées, afin de renforcer la qualité des travaux et l'adhésion aux résultats.

Cette demande est d'autant plus légitime que, face aux mutations majeures du marché immobilier et à la nécessité d'innovations méthodologiques soulignées dans l'exposé des motifs, la présence d'un représentant des acteurs de terrain apportant des retours directs au plus près des tendances du marché constitue un atout essentiel. Par ailleurs, les personnes morales de droit privé seront sollicitées pour la transmission de données, ce qui justifie un suivi rapproché sur les modalités et les implications de cette collaboration.

*

COMMENTAIRES DES AMENDEMENTS

Concernant l'Amendement 5

En ce qui concerne la définition de « *personnes morales de droit privé actives dans le domaine du logement* », la formule demeure trop large et indéterminée. La Chambre de Commerce demande une définition précise, par exemple en listant des catégories fermées d'acteurs susceptibles d'être concernés par la transmission de données (promoteurs immobiliers, syndics de copropriété, agents immobiliers titulaires d'une autorisation d'établissement...) ou des critères objectifs comme une activité principale relevant de codes NACE déterminés. Cette précision est souhaitée pour délimiter clairement le périmètre des entités tenues à transmission et prévenir les interprétations extensives.

De plus, la Chambre de Commerce recommande d'inscrire explicitement la possibilité de recouvrer les coûts supportés par les personnes morales de droit privé lors des transmissions imposées : extraction, traitement, pseudonymisation et, le cas échéant, sécurisation des données. La loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes transpose la Directive 2019/1024 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public, et ne couvre donc nullement la rétribution desdites personnes morales de droit privé actives dans le domaine du logement. Les Amendements n'apportent pas de modification aux premier et dernier alinéas de l'article 6 du Projet initial, et la Chambre de Commerce s'interroge toujours sur les conditions de rémunération des personnes morales de droit privé sans présence d'une base légale claire qui leur serait dédiée.

En plus de cette base, le texte devrait permettre l'adoption d'un nouveau règlement d'exécution, analogue au règlement grand-ducal du 29 novembre 2021 applicable aux organismes et entreprises publics, lequel inclut déjà l'anonymisation/pseudonymisation dans les coûts éligibles. Cette solution préserve la cohérence de l'agencement juridique en place, tout en garantissant la sécurité économique des contributions privées. La Chambre de Commerce propose à l'article 6 l'ajout d'un alinéa supplémentaire formulé comme suit : « ***Lorsque le Ministre ayant le logement dans ses attributions sollicite des personnes morales de droit privé la transmission de données en application du présent article, celles-ci peuvent également prétendre à la prise en charge des coûts directement liés à la transmission, le traitement et la pseudonymisation rendus nécessaires par la demande. Un règlement grand-ducal fixe les critères objectifs, transparents et vérifiables permettant de calculer ces coûts.*** »

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PRGD

Concernant l'article 1^{er}

Au premier alinéa, la Chambre de Commerce propose de modifier comme suit : « *L'Observatoire de l'habitat, ci-après « Observatoire » est guidé dans ses travaux par un Comité d'accompagnement, ci-après « Comité », composé des ~~sept~~ **huit** membres suivants : [...]* »

Il conviendra donc ensuite d'inscrire la représentation souhaitée par la Chambre de Commerce au sein du Comité avec un nouveau point après « [...] 7° un représentant du Luxembourg Institute of Socio-economic Research » comme suit : « **8° un représentant du secteur privé désigné sur proposition de la Chambre de Commerce** ».

Concernant l'article 5

Pour éviter la possibilité d'une égalité lors des délibérations du Comité, il est proposé d'ajouter un alinéa contenant la clause suivante : « **En cas de partage des voix, celle du coordinateur est prépondérante** »

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements gouvernementaux et le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.