

N° 8310¹¹
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

relative à l'Observatoire de l'habitat

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

(11.6.2026)

La Commission se compose de : M. Gilles BAUM, Président-Rapporteur ; M. Dan BIANCALANA, M. Yves CRUCHTEN, M. Mars DI BARTOLOMEO, M. Alex DONNERSBACH, M. Emile EICHER, M. Félix EISCHEN, M. Luc EMERING, M. Patrick GOLDSCHMIDT, M. Marc LIES, M. Ricardo MARQUES, Mme Lydie POLFER, Mme Alexandra SCHOOS, M. Meris SEHOVIC, M. David WAGNER, Membres.

*

I. ANTÉCÉDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 15 septembre 2023 par le Ministre du Logement en fonction à l'époque. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'un check de durabilité.

Le projet de loi a fait l'objet d'avis de plusieurs chambres professionnelles, à savoir :

- de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 25 octobre 2023 ;
- de la Chambre de Commerce le 1^{er} février 2024.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire le 24 novembre 2023.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 10 décembre 2024.

Des amendements gouvernementaux ont été introduits le 30 octobre 2025.

La Chambre de Commerce a émis un avis complémentaire le 5 janvier 2026.

Le projet de loi a fait l'objet d'avis de la part du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL), émis le 2 février 2026, et de la Commission nationale pour la protection des données (CNPd), émis le 23 avril 2026.

Le Conseil d'Etat a émis un avis complémentaire le 24 février 2026.

Le projet de loi sous rubrique ainsi que les amendements gouvernementaux ont été présentés à la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire lors de sa réunion du 23 avril 2026. A cette occasion, la Commission a procédé à l'examen des avis du Conseil d'Etat et des organes consultatifs, avant de désigner son président, M. Gilles Baum comme rapporteur du projet de loi. Lors de la même réunion, la Commission a adopté une série d'amendements parlementaires, qui ont fait l'objet d'un deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat, émis le 19 mai 2026.

La Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire a examiné ce deuxième avis complémentaire lors de sa réunion du 11 juin 2026. A cette occasion, elle a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique introduit une base légale pour le fonctionnement de l'Observatoire de l'habitat. Créé en 2003, ledit organe poursuit des missions multiples :

- la collecte, la centralisation et la gestion de données concernant le logement ;
- l'analyse des données et des informations recueillies conformément aux exigences scientifiques d'objectivité, de méthode et de précision ;
- la diffusion des données et des analyses effectuées via son site internet.

Bien que l'Observatoire de l'habitat soit une initiative du Ministère du Logement et de l'Aménagement du Territoire, le projet de loi prévoit de lui attribuer une indépendance accrue en ce qui concerne ses outils d'observation, ses constats et ses propositions. Dans l'accomplissement de ses missions, l'Observatoire peut avoir recours à des experts, des établissements universitaires ou des centres de recherche publics, notamment le LISER (« Luxembourg Institute of Socio-Economic Research »), avec lequel il collabore depuis plus de vingt ans.

Afin de garantir cette indépendance sur le plan organisationnel, le législateur prévoit que le ministre ayant le Logement dans ses attributions nomme, parmi les agents de son Ministère, un coordinateur général chargé du fonctionnement de l'Observatoire. Son mandat est d'une durée de deux ans renouvelable. Le projet de loi prévoit également la création d'un comité d'accompagnement qui guide l'Observatoire dans ses travaux. Celui-ci sera composé d'au moins cinq membres. Sa composition, ses missions et les modalités de son fonctionnement sont définies par règlement grand-ducal.

Dans la mise en œuvre de la mission de l'Observatoire de l'habitat, la collecte et le traitement des données à caractère personnel sont des éléments clés qui s'inscrivent dans le cadre de l'intérêt public. L'organisme adhère au règlement relatif à la protection des données (RGPD), qui prévoit la possibilité de préciser les catégories de données faisant l'objet d'un traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données peuvent être communiquées et les finalités de telles communications. Le projet de loi vise notamment à préciser cette base légale.

In fine, la collaboration entre le Ministère et tout acteur de la recherche publique ou expert scientifique est également formalisée par le texte. Lorsqu'elle implique un centre de recherche public ou un établissement universitaire, cette collaboration est formalisée par une convention de partenariat de recherche d'une durée maximale de cinq ans renouvelable.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

III.1. Avis du 10 décembre 2024

Dans son avis du 10 décembre 2024, le Conseil d'Etat soulève deux séries de remarques sur le projet de loi. D'une part, il s'oppose formellement aux articles 1 à 3, qui portent sur la mission et l'organisation de l'Observatoire. Le Conseil d'Etat estime que l'Observatoire ne dispose d'aucune indépendance vis-à-vis du Ministère du Logement – contrairement à d'autres observatoires existants, comme celui de la santé ou de la qualité scolaire. Par ailleurs, la création d'un service au sein du Ministère relève, selon le Conseil d'Etat, de la seule compétence du Gouvernement. La Haute Corporation propose donc deux alternatives :

- transformer l'Observatoire en une entité véritablement indépendante, à l'instar de l'Observatoire national de la santé ;
- supprimer les articles 1 à 3, en limitant ainsi le dispositif au seul encadrement juridique du traitement des données à caractère personnel.

D'autre part, le Conseil d'Etat formule plusieurs oppositions formelles ciblées concernant les dispositions relatives à la protection des données. Concernant l'article 5, il relève que la liste des données est présentée de manière seulement indicative et que certaines notions, telles que « conditions de vie du ménage » et « type de propriétaire des terrains et des immeubles », sont trop vagues. Il demande que cette liste soit rendue exhaustive et que ces notions soient précisées ou supprimées.

De plus, la Haute Corporation s'interroge sur la nécessité de recourir à des données pseudonymisées plutôt qu'anonymisées au regard du principe de minimisation des données prévu par le RGPD. Il

réserve sa position sur la dispense du second vote constitutionnel dans l'attente d'explications supplémentaires.

Concernant l'article 6, la Haute Corporation s'oppose formellement à l'emploi des mots « en question ». Le Conseil d'Etat estime que l'usage de ces mots est source d'insécurité juridique et demande par conséquent que la nature des données visées soit clairement précisée.

III.2. Avis complémentaire du 24 février 2026

Dans son avis complémentaire du 24 février 2026, le Conseil d'Etat maintient son opposition formelle concernant les articles 1 à 3. Il remarque que, bien que le législateur ait apporté des éléments renforçant l'indépendance de l'Observatoire de l'habitat, cette indépendance doit se traduire concrètement dans l'organisation et le fonctionnement. Concrètement, la Haute Corporation formule deux remarques. D'une part, le recours de l'Observatoire à des experts ou à des centres de recherche publics reste soumis à l'approbation du Ministre. D'autre part, le coordinateur de l'Observatoire est un agent directement subordonné au Ministre et révocable à tout moment. Une telle organisation ne permet pas, selon le Conseil d'Etat, de qualifier l'Observatoire d'entité véritablement indépendante du Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire.

Pour lever cette opposition formelle, le Conseil d'Etat propose deux alternatives : créer une administration autonome dotée d'un cadre du personnel propre, ou nommer un coordinateur dont la durée du mandat serait fixée par la loi et qui exercerait ses fonctions à temps plein, la désignation des experts devant dans tous les cas relever de la seule compétence de l'Observatoire.

Cependant, le Conseil d'Etat lève sa réserve quant à la dispense du second vote constitutionnel sur les articles 4 à 6, au vu des explications fournies par les auteurs sur la nécessité de recourir à la pseudonymisation plutôt qu'à l'anonymisation des données. Le mot « principalement » ayant été supprimé et les notions jugées trop vagues ayant été clarifiées, le Conseil d'Etat lève son opposition formelle sur l'article 5. Concernant l'article 6, le Conseil d'Etat avait demandé, pour des raisons d'insécurité juridique, de supprimer les termes « en question » et de préciser la nature des données à caractère personnel visées. Finalement, les auteurs ont apporté des précisions concernant les données qui sont visées à l'article 5. Suite aux modifications effectuées, le Conseil d'Etat lève son opposition formelle y relative.

III.3. Deuxième avis complémentaire du 19 mai 2026

Dans son deuxième avis complémentaire du 19 mai 2026, le Conseil d'Etat prend note des amendements parlementaires pour donner suite à son opposition formelle quant aux articles 1 à 3. Ces amendements confèrent à l'Observatoire la compétence de recourir à des experts et établissements universitaires et fixent le mandat du coordinateur général à deux ans renouvelable. Suite aux modifications, le Conseil d'Etat lève son opposition formelle.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

IV.1. Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Dans son avis du 25 octobre 2023, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics note que le commentaire de l'article 1^{er} précise que l'Observatoire de l'habitat est un service sans indépendance administrative vis-à-vis du Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire. Néanmoins, elle estime que ces précisions importantes ne figurent pas dans le texte du projet de loi et demande de les y faire figurer. Elle relève par ailleurs que l'Observatoire ne semble plus disposer d'une base juridique depuis le 1^{er} juillet 2023, date à laquelle la révision de la Constitution est entrée en vigueur. De plus, la chambre professionnelle estime que la mission définie à l'article 1^{er}, paragraphe 3, point 4^o, mérite d'être précisée davantage.

Concernant l'article 3, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que les dispositions du texte de loi ne correspondent pas au commentaire des articles et estime que ceci prête à confusion quant à l'organe dirigeant de l'Observatoire. Elle soulève également des questions sur le

statut du coordinateur général. La seule mention de sa désignation parmi les agents du Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire n'apporte pas suffisamment de précisions.

Quant à la fiche financière, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande si la fonction de coordinateur général existe déjà ou si elle est créée par le projet de loi. La fiche financière indique en effet l'absence de coûts supplémentaires. Or, la création d'un nouvel poste implique nécessairement un impact financier. Finalement, la chambre professionnelle s'interroge sur la rémunération des experts scientifiques.

IV.2. Avis de la Chambre de Commerce

a) Avis du 1^{er} février 2024

Dans son avis émis le 1^{er} février 2024, la Chambre de Commerce estime que la notion de « personnes morales de droit privé actives dans le domaine du logement », prévue à l'article 6, alinéa 1^{er}, manque de précision.

Concernant la pseudonymisation des données, la chambre professionnelle est d'avis que cette obligation pourrait représenter une charge trop lourde pour les acteurs privés ne disposant pas des ressources techniques nécessaires. Elle considère que le projet de loi ne précise pas les conditions et les standards à respecter.

Enfin, la Chambre de Commerce s'interroge sur les conditions de 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.

b) Avis complémentaire du 5 janvier 2026

Dans son avis complémentaire du 5 janvier 2026, la Chambre de Commerce note que les amendements gouvernementaux introduits le 30 octobre 2025 répondent principalement aux oppositions formelles du Conseil d'Etat.

La Chambre de Commerce réitère deux critiques déjà formulées dans son avis initial. D'abord, la notion de « personnes morales de droit privé actives dans le domaine du logement », prévue à l'article 6, alinéa 1^{er}, reste, selon elle, trop vague et doit être précisée. Quant à leur rémunération, la chambre professionnelle propose l'ajout d'un alinéa à l'article 6 prévoyant la prise en charge des coûts de transmission, de traitement et de pseudonymisation supportés par les acteurs privés, ainsi qu'un règlement grand-ducal fixant des critères objectifs pour le calcul de ces coûts.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce s'interroge sur la charge de travail et les ressources techniques qu'une pseudonymisation implique pour les acteurs privés. Elle suggère deux pistes : un renvoi aux lignes directrices du Comité européen de la protection des données (EDPB) pour garantir un standard clair en matière de sécurisation des données, et l'implication du « Luxembourg National Data Service » (LNDS) pour assister les acteurs privés disposant de moyens limités. Ceci constitue une simplification administrative des démarches sans coût supplémentaire pour l'Etat.

*

V. AVIS DU SYVICOL

Dans son avis du 2 février 2026, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (ci-après « SYVICOL ») prend acte des amendements gouvernementaux visant à répondre aux oppositions formelles du Conseil d'Etat, notamment l'introduction de dispositions relatives à l'indépendance de l'Observatoire de l'habitat et la création d'un comité d'accompagnement.

Le SYVICOL soulève toutefois plusieurs interrogations, notamment sur l'articulation pratique entre le comité d'accompagnement et les services du Ministère en ce qui concerne la formulation du programme de travail annuel. Il suggère de confier cette responsabilité à un agent spécialement désigné, par exemple le coordinateur général.

De plus, le SYVICOL constate que la collaboration avec des experts et établissements universitaires, en plus des centres de recherche publics, prévue à l'article 2, ne se répercute pas dans les articles qui suivent.

Quant à la protection des données, le SYVICOL juge la liste des catégories de données personnelles encore trop vague et plaide pour une liste minimale complétée progressivement. Il soulève également la question du rôle des communes comme fournisseurs potentiels des informations concernant le statut d'occupation des logements, en l'absence d'un registre national des bâtiments et des logements.

Le SYVICOL regrette que la distinction entre « accès » et « transmission » ne soit pas clairement définie à l'article 6, alors que ces mots ont des implications sur les tâches à accomplir et les coûts engendrés pour les destinataires des demandes du Ministre. Enfin, il se demande si le délai unique de conservation de deux ans est conforme au principe de minimisation du RGPD, et suggère de prévoir des délais différenciés selon les types d'études menées.

*

VI. AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNÉES

Dans son avis émis le 23 avril 2026, la Commission nationale pour la protection des données se rallie à l'avis du Conseil d'Etat du 10 décembre 2024, qui estime que l'inscription de l'utilité publique découle de l'énumération des missions précisées à l'article 1^{er} et n'a pas besoin d'être inscrite explicitement dans le texte.

En ce qui concerne la responsabilité du traitement des données, la Commission constate que celle-ci appartient au ministre ayant le Logement dans ses attributions et que les centres de recherche publics sont considérés comme sous-traitants. Pourtant, elle considère qu'en réalité une responsabilité conjointe existe et demande dès lors de préciser cette disposition dans la loi.

La Commission nationale pour la protection des données est d'avis que la notion de « personnes morales de droit privé actives dans le domaine du logement », prévue à l'article 6, alinéa 1^{er}, mérite d'être précisée afin de délimiter le périmètre des entités tenues à la transmission des données. De plus, elle recommande d'apporter des précisions sur les modalités de transmission de données à l'Observatoire par les organismes publics ainsi que pour les personnes morales de droit privé. Par ailleurs, la CNPD se félicite de l'introduction de la possibilité de transmettre des données anonymisées à l'Observatoire lorsque l'étude le permet.

Par ailleurs, la CNPD est favorable à la modification de la durée de conservation des données à caractère personnel. Puisque les activités de recherche peuvent s'étendre sur plusieurs années, il s'avère nécessaire de faire courir la durée de conservation à partir de la fin de l'étude.

La Commission nationale pour la protection des données salue le fait que le projet de loi prévoit des mesures organisationnelles, notamment une séparation fonctionnelle entre les personnes qui contactent les enquêtés et celles qui analysent leurs données. Toutefois, elle estime que le terme « garanties suffisantes » reste trop vague.

En ce qui concerne l'article 8, la CNPD s'interroge sur le mot « échanger », qui implique une communication réciproque. Elle estime qu'en réalité cette communication est plutôt un transfert de données à sens unique de l'Observatoire vers d'autres organismes du secteur public. Ainsi, elle recommande d'apporter des précisions sur ce point.

*

VII. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Dans son avis complémentaire du 24 février 2026, le Conseil d'Etat signale que du point de vue de la légistique formelle, il convient de remplacer le mot « relatif » par celui de « relative ».

La Commission tient compte de cette observation.

Chapitre 1^{er} – Mission, organisation et activités

Dans son avis du 10 décembre 2024, le Conseil d'Etat signale que, du point de vue de la légistique formelle, les mots « de l'Observatoire de l'habitat » sont à supprimer à l'intitulé du chapitre.

La Commission fait sienne cette observation.

Article 1^{er}

L'article sous rubrique décrit la forme de l'Observatoire de l'habitat, qui a une mission d'intérêt public.

Les travaux de l'Observatoire de l'habitat se concentrent sur la planification et l'évaluation des politiques relatives au logement et à l'habitat au Luxembourg. La mission de l'Observatoire de l'habitat n'a pas significativement changé depuis sa genèse en 2003. Pour mener à bien cette mission, il est crucial de collecter et d'utiliser des données pertinentes relatives aux prix annoncés des logements, au potentiel foncier ou encore à l'offre de logements.

Dans son avis du 10 décembre 2024, le Conseil d'Etat constate, dans le cadre de ses considérations générales figurant en guise d'introduction audit avis, que le projet de loi sous rubrique diffère considérablement d'autres textes législatifs instaurant un observatoire, comme la loi modifiée du 13 mars 2018 portant création d'un Observatoire national de la qualité scolaire ou la loi du 2 mars 2021 portant création d'un Observatoire national de la santé. En effet, contrairement à ces textes, le projet de loi sous rubrique ne contient pas de disposition relative à son indépendance. S'ajoute à cela que, selon le commentaire portant sur l'article 1^{er} de la loi en projet, « [l']Observatoire est un service du Ministère du Logement ». Le Conseil d'Etat donne à considérer que la création d'un service au sein du Ministère relève de la seule compétence du Gouvernement, de sorte que le législateur empiète ici sur l'organisation du Gouvernement.

Au vu de ce dernier constat, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à l'article sous rubrique pour violation de l'article 92 de la Constitution. Une solution pourrait consister soit en la création, par la loi, d'un observatoire à l'instar de l'Observatoire national de la santé et de l'Observatoire national de la qualité scolaire, soit en la suppression des articles 1^{er} à 3 du projet de loi en limitant ainsi le dispositif au seul encadrement juridique nécessaire au traitement des données à caractère personnel. Dans la dernière hypothèse, l'intitulé serait à adapter en conséquence.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat donne à considérer que si l'Observatoire devait constituer un simple organe consultatif du ministre, l'élaboration d'un texte de loi ne s'imposerait pas¹.

Du point de vue de la légistique formelle, le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire le mot « logement » avec une lettre initiale majuscule. En outre, il est indiqué d'écrire « [...] », ci-après « ministre », un Observatoire de l'habitat, ci-après « Observatoire » [...], étant donné que les mots « le » et « l' » ne font pas partie des formes abrégées qu'il s'agit d'introduire.

Au paragraphe 3, phrase liminaire, il convient d'écrire le mot « mission » au pluriel. Au point 3°, le Conseil d'Etat signale qu'aux énumérations, le mot « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Par amendement gouvernemental du 30 octobre 2025, l'article sous rubrique est modifié comme suit :

« Art. 1^{er}.

(1) Il est créé sous l'autorité du ministre ayant le Logement dans ses attributions, appelé ci-après « le ministre », un Observatoire de l'habitat, désigné ci-après comme « l'Observatoire ».

(2) L'Observatoire a une mission d'intérêt public.

(3) L'Observatoire a pour missions :

- 1° de collecter, centraliser et traiter les données de recherche sociales, économiques et spatiales, à caractère personnel ou non personnel, utiles au suivi, à l'évaluation et à la mise en œuvre des politiques de l'habitat ;
- 2° d'analyser ces données ***conformément aux exigences scientifiques d'objectivité, de méthode et de précision*** ;
- 3° de diffuser ces données et les analyses effectuées au public et aux organismes intéressés ; et

¹ « Il est en effet toujours loisible au Conseil de gouvernement, à un ministre ou à toute autre autorité administrative centrale ou déconcentrée de prendre l'initiative d'organiser une ou plusieurs réunions sur un objet déterminé en invitant à y participer toute personne dont l'avis peut être utile préalablement à la prise de décision ou de constituer un groupe de travail avec les représentants des intérêts en présence sans qu'un texte légal ou réglementaire soit nécessaire à cette fin. » (Marc Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Windhof, Promoculture Larcier, 2019, pp. 465 et 466, n° 613).

4° produire des *séries d'indices* d'intérêt public aux fins d'être utilisés par les autorités publiques dans l'exercice de leur mission et dans le cadre de leur compétence normative.

(4) L'Observatoire travaille en toute indépendance en ce qui concerne ses outils d'observation, ses constats et ses propositions.

(5) Le ministre arrête annuellement, sur proposition de l'Observatoire, un programme de travail précisant les domaines et activités qui sont prioritaires.

(6) L'Observatoire comprend un Comité d'accompagnement, ci-après « Comité », composé de cinq membres au moins.

La composition, les missions et les modalités de fonctionnement du Comité sont définies par règlement grand-ducal. »

Le paragraphe 3, point 2, est complété par un renvoi aux exigences scientifiques d'objectivité, de méthodes et de précision auxquels les travaux de recherche et d'analyse doivent répondre en application des pratiques reconnues par la communauté scientifique.

Le paragraphe 3, point 4, est complété afin de renforcer le caractère chronologique d'indices, nécessaire pour évaluer dans le temps l'évolution des observations sous-jacentes aux indices.

Le paragraphe 4 nouveau est censé répondre à l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat dans son avis du 10 décembre 2024 et dresse les compétences propres de l'Observatoire qu'il exerce dans le cadre des missions qui lui sont attribuées par la loi et du programme de travail qui, conformément au paragraphe 5 nouveau, est arrêté annuellement par le Ministre sur proposition de l'Observatoire.

Le paragraphe 5 nouveau est inspiré du dernier alinéa de l'article 2 qui est supprimé par amendement gouvernemental. En effet, un programme de travail annuel s'avère nécessaire peu importe que l'Observatoire collabore pour sa réalisation avec un acteur tiers ou non. Il va de soi que le programme de travail arrêté par le Ministre doit se retrouver le cas échéant dans la convention établie avec un tel acteur.

Le paragraphe 6 nouveau prévoit ensuite la création d'un comité d'accompagnement pour l'Observatoire de l'habitat. L'objectif de l'introduction d'un tel comité est de suivre et d'assurer la qualité du travail scientifique par l'échange régulier avec des acteurs issus de la communauté scientifique travaillant dans les mêmes domaines de recherche et de faciliter en outre le traitement des données nécessaires à l'accomplissement des missions de l'Observatoire.

Dans son avis complémentaire du 24 février 2026, le Conseil d'Etat rappelle avoir formulé, dans son avis du 10 décembre 2024, une opposition formelle à l'égard des articles 1^{er} à 3 du projet de loi sous rubrique pour violation de l'article 92 de la Constitution, faute notamment pour le projet de loi de se prononcer sur l'indépendance de l'Observatoire quant à ses outils d'observation, ses constats et ses propositions, ses membres et son cadre du personnel.

Le paragraphe 4, dans sa teneur amendée, prévoit que « [l']Observatoire travaille en toute indépendance en ce qui concerne ses outils d'observation, ses constats et ses propositions ». Le Conseil d'Etat donne toutefois à considérer qu'il ne suffit pas d'affirmer cette indépendance dans le texte sous rubrique, encore faut-il qu'elle puisse se traduire concrètement dans l'organisation et le fonctionnement. Or, l'examen des articles 2 et 3 montre que les mécanismes prévus par le projet de loi sous rubrique ne garantissent toujours pas, d'un point de vue organique, l'indépendance annoncée à l'article 1^{er}, paragraphe 4. En effet, selon l'article 2, les demandes de l'Observatoire visant à obtenir l'aide d'experts, d'établissements universitaires ou de centres de recherche publics doivent être approuvées par le Ministre. A cela s'ajoute qu'en vertu de l'article 3, le Ministre confie une fonction opérationnelle à un agent de son Ministère qui lui est directement subordonné et qui, pour le surplus, est révocable *ad nutum*. Une telle organisation ne permet pas de qualifier l'Observatoire d'entité indépendante du Ministère du Logement, de sorte que l'Observatoire est à considérer comme étant un de ses services.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat se dit obligé de maintenir l'opposition formelle formulée à l'encontre des articles 1^{er} à 3. Une solution permettant de garantir une indépendance à l'Observatoire et de lever l'opposition formelle pourrait consister soit à créer une administration avec un coordinateur comme chef d'administration avec un cadre du personnel propre, soit à nommer, au sein de l'Observatoire, un coordinateur, dont la durée du mandat serait à fixer par la loi, et qui exerce ses fonctions à temps plein. En ce qui concerne les experts, leur désignation devra relever de la compétence exclusive de l'Observatoire.

Prenant note de ces considérations, la Commission renvoie aux modifications apportées par amendement parlementaire aux articles 2 et 3 ci-dessous.

Du point de vue de la légistique formelle, le Conseil d'Etat signale, dans son avis complémentaire du 24 février 2026, qu'au point 2°, il convient d'ajouter le mot « de » avant les mots « produire des séries d'indices ».

Au point 3°, à l'article 1^{er}, paragraphe 6, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il est recommandé de remplacer le mot « définies » par le mot « déterminées ».

La Commission fait siennes ces recommandations.

Article 2

Le projet de l'Observatoire de l'habitat est piloté en collaboration rapprochée avec un ou plusieurs centres de recherche publics qui apportent leur expertise dans la construction et la gestion de l'Observatoire.

L'alinéa 2 initial prévoit également la conclusion, entre l'Etat et le centre de recherche public en question, d'une convention de partenariat de recherche. Cette convention contient un certain nombre de clauses et d'annexes visant à parachever l'encadrement du projet de l'Observatoire de l'habitat.

L'alinéa 3 initial décrit la procédure menant à la formalisation des domaines et activités prioritaires de l'Observatoire de l'habitat. Le ministre ayant le Logement dans ses attributions consulte les centres de recherche publics avant d'arrêter un programme de travail précisant les domaines et activités prioritaires.

Dans son avis du 10 décembre 2024, le Conseil d'Etat se voit, pour les raisons identiques à celles évoquées à l'article 1^{er} ci-dessus, également contraint de s'opposer formellement à l'article sous rubrique.

Du point de vue de la légistique formelle, le Conseil d'Etat signale que l'indication des articles dans la structuration du dispositif est suivie d'un point. Partant, il y a lieu d'écrire « **Art. 2.** ».

A l'alinéa 1^{er}, il est signalé que la formule « un ou plusieurs » est à écarter et qu'il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. En outre, il y a lieu d'insérer le mot « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Par ailleurs, il y a lieu de viser « l'article 4 de la loi précitée du 3 décembre 2014 ».

A l'alinéa 2, il y a lieu d'insérer une virgule avant le mot « dont ».

A l'alinéa 3, deuxième phrase, le Conseil d'Etat signale que, dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'un mot tel que « précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Par amendement gouvernemental du 30 octobre 2025, l'article sous rubrique est modifié comme suit :

« Art. 2.

Dans l'accomplissement de ~~la~~ ses missions, ~~de~~ l'Observatoire, ~~le peut demander au~~ ministre ~~collabore avec un ou plusieurs l'aide d'experts, d'établissements universitaires ou de~~ centres de recherche publics régis par la loi modifiée du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics, conformément à la mission de recherche dont ces centres sont investis en vertu de l'article 4 de la loi du 3 décembre 2014 précitée et les dispositions spécifiques les concernant.

~~La collaboration précitée est formalisée par une convention de partenariat de recherche avec un centre de recherche public, sans préjudice de la possibilité pour l'Observatoire de se faire assister par d'autres partenaires externes dont la durée maximale est de cinq ans.~~

~~Le ministre arrête annuellement, le centre de recherche public avec lequel il collabore étant entendu en son avis, un programme de travail précisant les domaines et activités qui sont prioritaires. Le programme de travail figure, le cas échéant, dans la convention visée à l'alinéa précédent.~~

Si le ministre acquiesce, l'Etat établit une convention de partenariat de recherche avec les institutions ou personnes concernées. Dans le cas d'une convention avec un centre de recherche public ou un d'établissement universitaire, la durée maximale de cette convention est de cinq ans renouvelables. »

Les alinéas 1^{er} et 2 sont reformulés au regard de l'article 92 de la Constitution afin de préciser l'indépendance de l'Observatoire et l'autorité du Ministre. Ainsi, il est fait abstraction de l'obligation pour le Ministre d'établir une collaboration avec un ou plusieurs centres de recherche publics régis par la loi modifiée du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics. En même temps la nature des « autres partenaires externes », initialement prévue à l'alinéa 2, est précisée à l'alinéa 1^{er}.

Il est maintenu que si le Ministre décide de mettre en place une telle collaboration, le présent projet de loi l'autorise conformément à l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution, à formaliser cette collaboration par une convention dont la durée peut s'étendre jusqu'à cinq ans. Permettre la même durée maximale dans le cas d'une convention avec des experts individuels n'est pas jugé utile.

L'alinéa 3 initial est supprimé et remplacé par l'article 1^{er}, paragraphe 5.

Dans son avis complémentaire du 24 février 2026, le Conseil d'Etat se voit, pour les raisons identiques à celles évoquées à l'article 1^{er} ci-dessus, contraint de réitérer son opposition formelle à l'endroit de l'article sous rubrique, dans sa teneur amendée.

En ce qui concerne l'alinéa 2, dans sa teneur amendée, le Conseil d'Etat relève que la formulation « Si le ministre acquiesce, l'Etat établit une convention » est dépourvue de sens, dans la mesure où le ministre ayant le Logement dans ses attributions représente l'Etat.

Du point de vue de la légistique formelle, la Haute Corporation signale qu'à l'alinéa 2, deuxième phrase, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer le mot « d' » avant les mots « établissement universitaire ».

Prenant note de ces observations, la Commission propose de modifier, par voie d'amendement parlementaire, l'article sous rubrique comme suit :

« **Art. 2.** Dans l'accomplissement de ses missions, l'Observatoire peut ~~demande au ministre l'aide d'~~ **avoir recours à des** experts, ~~d'~~ **des** établissements universitaires ou des centres de recherche publics régis par la loi modifiée du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics, conformément à la mission de recherche dont ces centres sont investis en vertu de l'article 4 de la loi du 3 décembre 2014 précitée et les dispositions spécifiques les concernant.

~~Si le ministre acquiesce, l'~~ **L'**Etat établit une convention de partenariat de recherche avec les institutions ou personnes concernées. Dans le cas d'une convention avec un centre de recherche public ou un ~~d'~~établissement universitaire, la durée maximale de cette convention est de cinq ans renouvelables. ».

A l'alinéa 1^{er}, il est proposé que le recours à des experts, des établissements universitaires ou des centres de recherche publics relève de la compétence exclusive de l'Observatoire de l'habitat.

A l'alinéa 2, il est proposé de supprimer le bout de phrase « Si le ministre acquiesce, l' ».

Dans son deuxième avis complémentaire du 19 mai 2026, le Conseil d'Etat se dit en mesure de lever l'opposition formelle formulée à l'égard des articles 1^{er} à 3, du fait que le texte amendé ne se heurte plus à l'article 92 de la Constitution.

Article 3

Cet article décrit les éléments-clé de l'organisation de l'Observatoire.

Etant donné que l'Observatoire est mis en œuvre au sein de son Ministère, le Ministre choisit, parmi les agents du Ministère, le coordinateur de l'Observatoire.

Afin de permettre au Ministère de maintenir le contrôle du projet, il est prévu que le coordinateur général est un représentant du ministre ayant le Logement dans ses attributions.

Dans son avis du 10 décembre 2024, le Conseil d'Etat doit, pour les raisons identiques à celles évoquées aux articles 1^{er} et 2 ci-dessus, également contraint de s'opposer formellement à l'article sous rubrique.

Du point de vue de la légistique formelle, le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 2, il y a lieu de supprimer la virgule avant les mots « sur proposition ». Par ailleurs, il est signalé que les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, à l'exception des cas où l'emploi du mot « présent » peut s'avérer nécessaire dès lors que son omission peut être de nature à introduire un doute au sujet de l'acte visé, et plus particulièrement lorsque plusieurs actes sont visés à un même endroit. Partant, les mots « de la présente loi » sont à supprimer.

Au paragraphe 4, il convient de préciser qu'il s'agit du « bureau de coordination de l'Observatoire ».

Par amendement gouvernemental du 30 octobre 2025, l'article sous rubrique est amendé comme suit :

« Art. 3.

(1) Le ministre désigne, parmi les agents de son ministère, un coordinateur général de l'Observatoire. Le coordinateur général de l'Observatoire est chargé du fonctionnement de l'Observatoire.

~~(2) Le ministre désigne également un expert scientifique, sur proposition de chaque centre de recherche public avec lequel une convention a été signée conformément à l'article 2 de la présente loi.~~

~~(3) Le bureau de coordination de l'Observatoire est constitué par le coordinateur général et les experts scientifiques.~~

~~(4) Pour faciliter les échanges et identifier les synergies dans la production et la collecte de données de l'habitat, le bureau de l'Observatoire réunit au moins une fois par an les principaux détenteurs publics des données de l'habitat qui sont utilisées par l'Observatoire. »~~

Au regard de l'article 92 de la Constitution et à l'instar de la loi du 7 novembre 2024 portant création d'un Observatoire de l'égalité entre les genres et d'un Conseil supérieur à l'égalité entre les genres, les paragraphes 2 à 4 initiaux sont supprimés.

Dans son avis complémentaire du 24 février 2026, le Conseil d'Etat se voit, pour les raisons identiques à celles évoquées à l'article 1^{er} ci-dessus, contraint de réitérer son opposition formelle à l'endroit de l'article sous rubrique, dans sa teneur amendée.

Du point de vue de la légistique formelle, la Haute Corporation signale qu'étant donné que l'article 3, dans sa teneur amendée, ne comprend plus de paragraphes 2 à 4, il convient de supprimer le numéro de paragraphe « (1) » en début d'article.

Tenant compte de ces observations, la Commission propose de modifier, par voie d'amendement parlementaire, l'article sous rubrique comme suit :

« Art. 3. ~~(1)~~ Le ministre désigne nomme, parmi les agents de son ministère, un coordinateur général de l'Observatoire. Le coordinateur général de l'Observatoire est chargé du fonctionnement de l'Observatoire. Son mandat est d'une durée de deux ans et peut être renouvelé. ».

Il est proposé de procéder à la nomination d'un coordinateur avec un mandat de deux ans et de préciser son indépendance dans le contexte.

Dans son deuxième avis complémentaire du 19 mai 2026, le Conseil d'Etat se dit en mesure de lever l'opposition formelle formulée à l'égard des articles 1^{er} à 3, du fait que le texte amendé ne se heurte plus à l'article 92 de la Constitution. A la lecture du texte, le Conseil d'Etat comprend que le coordinateur général exerce ses fonctions à temps plein.

Chapitre 2 – Traitements des données à caractère personnel

Article 4

Cet article concerne la question de savoir, dans le cadre de l'Observatoire de l'habitat, quel organisme agit en tant que « responsable du traitement », qui est défini par l'article 4, paragraphe 7, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après « RGPD ») comme « la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement ».

Le cadre législatif actuel envisage que la responsabilité du traitement de données à caractère personnel peut être conjointe lorsque « deux responsables du traitement ou plus déterminent conjointement les finalités et les moyens du traitement » (article 26, paragraphe 1^{er}, du RGPD).

Compte tenu de la collaboration prononcée avec un centre de recherche public dans le projet de l'Observatoire de l'habitat – ledit centre de recherche public étant fortement impliqué sur des sujets

touchant particulièrement aux moyens des traitements de données à caractère personnel – et au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui suit une interprétation large de la notion de responsabilité conjointe des traitements², il est plausible que le Ministère du Logement ne soit pas le seul responsable du traitement de données liées à l'Observatoire de l'habitat mais qu'il l'est conjointement avec le centre de recherche public.

En cas de responsabilité conjointe, la loi exige, de la part des responsables conjoints du traitement, qu'ils définissent de manière transparente leurs obligations respectives aux fins d'assurer le respect du RGPD par voie d'accord entre eux (article 26, paragraphe 1^{er}, du RGPD) et que les grandes lignes de cet accord soient mises à la disposition des personnes concernées. Pour satisfaire ces exigences, les conditions de la responsabilité conjointe sont définies dans la convention de partenariat de recherche entre l'Etat et le centre de recherche public et sont mises à disposition des personnes concernées. Ces dernières ont ainsi la possibilité de contacter soit le Ministère du Logement soit le centre de recherche public pour obtenir ces informations.

Dans son avis du 10 décembre 2024, le Conseil d'Etat signale, du point de vue de la légistique formelle, que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il faut se référer, à la première phrase de l'article sous rubrique, au « règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) ». Les mots « (ci-après le « RGPD ») » sont à supprimer, étant donné que la loi en projet ne se réfère plus à cet acte par la suite.

Le texte coordonné figurant en annexe des amendements gouvernementaux introduits le 30 octobre 2025 tient compte de cette observation.

Dans son avis complémentaire du 24 février 2026, le Conseil d'Etat rappelle avoir réservé, dans son avis initial, sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel dans l'attente d'explications de la part des auteurs du projet de loi quant à la nécessité de recourir à la pseudonymisation des données à caractère personnel. Au vu des explications fournies par les auteurs et des modifications proposées par amendement gouvernemental à l'endroit de l'article 6 ci-dessous, le Conseil d'Etat se dit en mesure de lever la réserve de dispense du second vote constitutionnel émise à l'encontre des articles 4 à 6.

Article 5

Cet article vise tout d'abord à clarifier que les traitements de données à caractère personnel ayant lieu dans le cadre de l'Observatoire de l'habitat sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public de sorte à permettre au Ministère du Logement et au centre de recherche public de justifier ces traitements sur base de l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre e), du RGPD.

Cet article vise aussi à préciser les catégories de personnes concernées dont les données sont traitées dans le cadre de l'Observatoire de l'habitat. Il s'agit de personnes résidant au Grand-Duché de Luxembourg (y compris des mineurs lorsque la communauté domestique est analysée), ou qui y exercent une activité professionnelle (par exemple des travailleurs frontaliers) ou sont propriétaires d'un bien immobilier dans le pays (y compris des propriétaires de terrains non bâtis).

Enfin, cet article vise à donner davantage d'informations sur le type de données à caractère personnel qui sont traitées. Pour initier des enquêtes auprès de la population, des données d'identification et l'adresse des personnes concernées sont collectées. Pour les autres tâches de l'Observatoire de l'habitat, des données sur la communauté domestique, sur le logement (par exemple le confort, le coût et les conditions de logement), sur les conditions de vie, les revenus des personnes concernées et le type de propriétaire de terrains) sont traitées. Il y a lieu de souligner que de nombreuses données collectées et utilisées dans le cadre de l'Observatoire ne sont pas des données à caractère personnel et que les données reçues des administrations et des tiers listés à l'article 6, alinéa 1^{er}, ci-dessous sont des données pseudonymisées.

Dans son avis du 10 décembre 2024, le Conseil d'Etat constate que la deuxième phrase de l'alinéa unique initial comporte une énumération seulement exemplative des données que le Ministre et les

² Voir, notamment, Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein/Wirtschaftsakademie, (C-210/16), Tietosuojaalvautettu/Jehovan todistajat – uskonnollinen yhdyskunta (C-25/17), Fashion ID GmbH & Co. KG/Verbraucherzentrale NRW eV (C-40/17).

centres de recherche publics peuvent collecter en prévoyant que les données à caractère personnel comprennent « principalement des données d'identification ainsi que des données portant sur la communauté domestique et la composition du ménage, l'âge, la situation matrimoniale, et sur le type de logement (y compris l'adresse), sur les conditions de vie du ménage occupant le logement, les revenus de ces personnes et leur statut d'occupation, et le type de propriétaire des terrains et des immeubles, y compris leurs unités ».

S'ajoute à cela que les notions de « conditions de vie du ménage occupant le logement » et de « type de propriétaire des terrains et des immeubles, y compris leurs unités » sont des plus vagues. En plus, en ce qui concerne les données relatives aux « conditions de vie du ménage occupant le logement », celles-ci pourraient, eu égard à la formulation employée, constituer des données sensibles au sens de l'article 9, paragraphe 1^{er}, du RGPD. En ce qui concerne la notion de « type de propriétaire des terrains et des immeubles, y compris leurs unités », le Conseil d'Etat se demande s'il est de l'intention des auteurs de viser par ces mots la nature du droit réel.

Le Conseil d'Etat relève qu'en application des articles 31 et 37 de la Constitution, les données que le Ministre peut collecter doivent être précises, limitativement énoncées au niveau de la loi et ne sauraient dépendre de la volonté du Ministre. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, soit de supprimer le mot « principalement », soit de modifier l'article sous rubrique de telle sorte que la liste des données à caractère personnel y mentionnées soit exhaustive. Il demande encore, sous peine d'opposition formelle, que les notions de « conditions de vie du ménage occupant le logement » et de « type de propriétaire des terrains et des immeubles, y compris leurs unités » soient soit supprimées, soit précisées.

Du point de vue de la légistique formelle, le Conseil d'Etat signale qu'à la deuxième phrase, il n'est pas indiqué de mettre des mots entre parenthèses dans le dispositif.

Par amendement gouvernemental du 30 octobre 2025, l'article sous rubrique est modifié comme suit :

« **Art. 5.** Aux fins d'exécution de la mission d'intérêt public décrite à l'article 1^{er}, l'Observatoire peut, y compris avec son sous-traitant, collecter, traiter et analyser des données à caractère personnel de personnes résidant ou travaillant au Grand-Duché de Luxembourg, y exerçant une activité professionnelle ou étant propriétaire d'un immeuble bâti ou non bâti dans le pays, *ainsi que les membres de leur communauté domestique.*

Les données à caractère personnel ~~concernant ces personnes comprennent principalement des données d'identification ainsi que des données portant sur la communauté domestique et la composition du ménage, l'âge, la situation matrimoniale, et sur le type de logement (y compris l'adresse), sur les conditions de vie du ménage occupant le logement, les revenus de ces personnes et leur statut d'occupation, et le type de propriétaire des terrains et des immeubles, y compris leurs unités.~~ comprennent les types d'informations suivants :

- 1° *Les caractéristiques sociales, démographiques, économiques, professionnelles, spatiales et patrimoniales des personnes ;*
- 2° *Le statut d'occupation du logement et les caractéristiques spatiales et physiques des biens immobiliers ;*
- 3° *Leurs parcours résidentiels, la mobilité géographique et les évolutions des conditions de logement. »*

Cet amendement vise à répondre aux observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 10 décembre 2024 concernant la nécessité de préciser la nature des données à caractère personnel traitées par l'Observatoire.

Le texte initial, jugé trop vague et susceptible de générer une collecte disproportionnée de données, a été remplacé par une formulation plus structurée. Toutefois, il conserve une énumération suffisamment large pour garantir la souplesse nécessaire à l'accomplissement des missions de recherche scientifique de l'Observatoire.

La recherche scientifique est un processus évolutif, dans lequel les hypothèses initiales peuvent évoluer en fonction des résultats obtenus. Définir de manière trop spécifique les catégories de données pouvant être collectées risquerait de limiter la capacité de l'Observatoire à explorer de nouvelles pistes ou à intégrer des variables qui auraient toutes les chances de se révéler pertinentes au cours des analyses.

La formulation proposée regroupe les données à caractère personnel en trois grandes catégories.

En premier lieu, les données se réfèrent directement aux personnes concernées et aux membres de leur communauté domestique dans les domaines énumérés. En deuxième lieu, il est fait spécifiquement mention des différentes caractéristiques des biens immobiliers appartenant ou étant occupés par les personnes concernées. Cette énumération est importante afin de pouvoir répondre aux objectifs de recherche spatiale. Et finalement, il est mis un accent particulier sur la nécessité de disposer de données traitant de l'évolution dans le temps des conditions de logement et des parcours spécifiques des personnes concernées.

Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que, conformément au principe de responsabilisation (« accountability ») prévu par le RGPD, il appartient au responsable de traitement de mettre en œuvre des mécanismes et procédures internes permettant de démontrer le respect des règles relatives à la protection des données. Il appartient donc à l'Observatoire d'apprécier, au cas par cas, la nécessité et la proportionnalité des traitements de données à caractère personnel envisagés pour chaque demande d'accès adressée aux organismes du secteur public luxembourgeois au sens de la loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public.

Dans son avis complémentaire du 24 février 2026, le Conseil d'Etat prend note de la suppression, à la deuxième phrase initiale, du mot « principalement » et des notions « conditions de vie du ménage occupant le logement » et « type de propriétaire des terrains et des immeubles, y compris leurs unités ». La Haute Corporation se dit dès lors en mesure de lever ses oppositions formelles formulées à cet égard.

S'agissant des données à caractère personnel mentionnées à alinéa 2, point 3°, dans sa teneur amendée, le Conseil d'Etat comprend que le mot « Leurs » dans le bout de phrase « Leurs parcours résidentiels » désigne les personnes visées à l'alinéa 1^{er}. Il comprend encore que « la mobilité géographique » et « les évolutions des conditions de logement » se rapportent aux mêmes personnes. Partant, le Conseil d'Etat demande de reformuler le point 3° comme suit :

« 3° Les parcours résidentiels, la mobilité géographique et les évolutions des conditions de logement des personnes visées à l'alinéa 1^{er}. »

Du point de vue de la légistique formelle, le Conseil d'Etat signale qu'il y a lieu de remplacer, à l'alinéa 1^{er}, dans sa teneur amendée, le mot « les » avant le mot « membres » par le mot « des ».

A l'alinéa 2, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, et dans un souci de cohérence par rapport à l'article 6, alinéa 2, deuxième phrase, il faut supprimer les mots « à caractère personnel ».

A alinéa 2, dans sa teneur amendée, il est signalé qu'au sein des énumérations chaque élément commence par une minuscule.

A l'alinéa 2, point 1°, dans sa teneur amendée, il est recommandé d'insérer les mots « visées à l'alinéa 1^{er} » après le mot « personnes ».

A l'alinéa 2, point 3°, dans sa teneur amendée, il n'est pas de mise d'écrire le point énumératif « 3° » en caractères gras.

La Commission fait siennes ces recommandations.

Article 6

Cet article vise à clarifier la possibilité pour le ministre ayant le Logement dans ses attributions et le centre de recherche public de recevoir et de traiter certaines données à caractère personnel provenant d'administrations, d'établissements publics, d'autres organismes luxembourgeois et des personnes morales de droit privé actives dans le domaine du logement pour les besoins de l'Observatoire de l'habitat. Comme ces transmissions de données à caractère personnel résultent en un traitement par l'Observatoire pour une finalité autre que celle pour laquelle les données ont été collectées, il convient d'apporter des précisions sur les éléments essentiels de ces transmissions et du traitement successif.

Ainsi, la lecture combinée des articles 4, 5 et 6 du présent projet de loi permet d'identifier les données pouvant être continuées d'un organisme du secteur public ou privé vers l'Observatoire de l'habitat, les finalités du traitement successif, à savoir l'accomplissement de la mission de l'Observatoire, les organismes du secteur public qui transmettent des données à caractère personnel à l'Observatoire ainsi que la mesure de sécurité phare appliquée à cette transmission, à savoir la pseudonymisation.

Dans son avis du 10 décembre 2024, le Conseil d'Etat note que l'alinéa 2, dans sa teneur initiale, dispose que « [l]es données à caractère personnelles [sic] en question sont pseudonymisées avant la transmission vers l'Observatoire. » Au vu de la formulation « en question », qui est source

d'imprécision, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nature des données pseudonymisées qui sont transmises à l'Observatoire par les organismes du secteur public luxembourgeois au sens de la loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public et les personnes morales de droit privé actives dans le domaine du logement. Partant, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle pour des raisons d'insécurité juridique, de supprimer les mots « en question » et de compléter la disposition sous rubrique en précisant la nature des données à caractère personnel y visées. S'il est de l'intention des auteurs de viser par les mots « en question » les données à caractère personnel reprises à l'article 5, il conviendra de remplacer les mots « en question » par les mots « visées à l'article 5 », sous réserve qu'il soit donné suite aux observations et oppositions formelles formulées à l'égard de l'article 5.

Du point de vue de la légistique formelle, le Conseil d'Etat signale qu'à l'alinéa 1^{er}, le mot « Loi » est à écrire avec une lettre initiale minuscule. Cette observation vaut également pour l'alinéa 5.

A l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer le mot « personnelles » par le mot « personnel ».

A l'alinéa 3, le chiffre « 6 » est à supprimer et le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque.

A l'alinéa 5, il y a lieu de se référer à la « loi précitée du 29 novembre 2021 ».

Par amendement gouvernemental du 30 octobre 2025, il est proposé de modifier l'article sous rubrique comme suit :

« **Art. 6.** En respect des règles relatives à la transmission et au traitement des données à caractère personnel, les organismes du secteur public luxembourgeois au sens de la Lloi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public et les personnes morales de droit privé actives dans le domaine du logement, transmettent ou donnent accès au ministre sur sa demande les informations et les données nécessaires à l'exécution de la mission de l'Observatoire dans le contexte de la présente loi.

Les *jeux de données contenant des données à caractère personnelles ~~en question~~ visées à l'article 5* sont pseudonymisées avant la transmission vers l'Observatoire. *Lorsqu'une étude peut être réalisée à partir de données anonymisées, l'Observatoire demande la transmission des jeux de données sous forme anonymisée.*

L'Observatoire ayant obtenu différents jeux de données pseudonymisées en vertu du présent article 6, peut les utiliser dans une même analyse *afin de mener ses missions, mais pas d'une façon qui permettrait de réidentifier les personnes.*

L'Observatoire *anonymise ou* détruit les *jeux de données à caractère personnel pseudonymisées* au terme d'une durée de traitement ne dépassant pas les deux ans *après leur réception à compter de la fin de chaque étude réalisée par l'Observatoire pour laquelle ces données ont été traitées.*

Le cas échéant, la rémunération exigée pour ces données au titre de la Lloi précitée du 29 novembre 2021 ne peut couvrir que les coûts de transmission ou d'accès ainsi que le traitement et la pseudonymisation rendus nécessaires par la demande. »

Les modifications apportées à l'alinéa 2 visent à répondre aux observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 10 décembre 2024 concernant l'imprécision de l'article 6, alinéa 2, dans sa version initiale.

Le Conseil d'Etat avait relevé que la formulation « en question » était source d'insécurité juridique et demandé de préciser la nature des données pseudonymisées transmises à l'Observatoire.

Ainsi, à l'alinéa 2 nouveau, dans sa teneur amendée, il est renvoyé explicitement aux données visées à l'article 5.

L'amendement introduit également une distinction entre l'anonymisation et la pseudonymisation des données. Par respect du principe de minimisation prévu par le RGPD, les données doivent être, dans la mesure du possible, anonymisées avant leur transmission à l'Observatoire. Toutefois, lorsque l'anonymisation empêche d'atteindre les objectifs de l'Observatoire, des données pseudonymisées peuvent être utilisées. Le RGPD définit en son article 4 la pseudonymisation comme « le traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable. »

L'Observatoire a pour mission de collecter, analyser et exploiter des données sociales, économiques et spatiales afin d'évaluer les dynamiques du logement et d'orienter les politiques publiques. Certaines analyses nécessitent des données avec un niveau de granularité élevé vis-à-vis des personnes concernées, notamment lorsqu'il s'agit d'étudier les disparités locales, les trajectoires résidentielles ou les liens entre les caractéristiques socio-économiques et les conditions de logement.

L'anonymisation, en rendant impossible toute identification de manière irréversible, peut entraîner une perte d'informations essentielles à ces analyses. En particulier, elle limite la possibilité d'exploiter des données à un niveau détaillé sur des territoires spécifiques, des catégories de population particulières précises ou des évolutions temporelles. La pseudonymisation permet ainsi de préserver l'intégrité des jeux de données tout en garantissant que les informations restent protégées et utilisées dans un cadre strictement défini.

De plus, l'accès à des données pseudonymisées est particulièrement important pour les enquêtes longitudinales, qui nécessitent de suivre l'évolution des personnes concernées sur plusieurs années sans pouvoir s'appuyer sur des données anonymisées, par définition non ré-identifiables.

La modification apportée à l'alinéa 3 vise à clarifier la portée de la disposition en supprimant le bout de phrase « mais pas d'une façon qui permettrait de réidentifier les personnes », qui pouvait laisser penser que les données utilisées par l'Observatoire devraient être nécessairement anonymisées.

La modification apportée à l'alinéa 4 répond à la nécessité d'adapter le point de départ de la durée de conservation des données pseudonymisées. Dans la version initiale, la durée de deux ans courait à compter de la réception des données, ce qui pouvait s'avérer inadapté, notamment dans le cadre d'études longitudinales ou d'analyses s'étalant sur plusieurs années. En effet, l'analyse des données issues d'une enquête large portant sur différents aspects du logement au Luxembourg peut facilement prendre plus de deux ans. La nouvelle rédaction précise dès lors que ce délai commence à courir à la fin de l'étude pour laquelle les données ont été traitées, assurant ainsi que les données restent disponibles le temps nécessaire à l'accomplissement des missions de l'Observatoire.

En outre l'amendement introduit la possibilité d'anonymiser des données à caractère personnel, le cas échéant déjà pseudonymisées. En effet, l'objectif de l'anonymisation est de rendre impossible l'identification des personnes concernées, de manière directe ou indirecte, et de façon irréversible. Une fois les données totalement anonymisées, elles ne sont plus considérées comme des données à caractère personnel et ne sont donc plus soumises aux obligations du RGPD. Dans le cadre de certaines études, il peut être pertinent d'anonymiser les données au lieu de les détruire une fois la durée de conservation arrivant à son terme, afin de permettre leur valorisation scientifique et une réutilisation future. C'est la raison pourquoi l'article prévoit cette option.

Dans son avis complémentaire du 24 février 2026, le Conseil d'Etat rappelle avoir demandé, dans son avis initial du 10 décembre 2024, aux auteurs de supprimer, pour des raisons d'insécurité juridique, les mots « en question » et de compléter l'alinéa 2, en précisant la nature des données à caractère personnel y visées. Le Conseil d'Etat constate que les auteurs des amendements précisent, à l'alinéa 2 précité, que les données visées sont celles mentionnées à l'article 5, de sorte qu'il est en mesure de lever son opposition formelle.

Article 7

L'article sous rubrique concerne certaines données à caractère personnel provenant d'un registre géré par un organisme tiers au Ministère du Logement et au centre de recherche public, à savoir le registre national des personnes physiques, et que ledit Ministère et le centre de recherche public doivent traiter sous forme non pseudonymisée afin de diligenter des enquêtes et de prendre contact avec les personnes concernées dans le cadre de ces enquêtes.

En tant que registre le plus complet en la matière, le registre national des personnes physiques sert de base quantitative à l'extrapolation et l'organisation d'enquêtes. En effet, en renseignant sur des paramètres tels que le nombre de ménages ou d'individus d'une certaine tranche d'âge dans une région donnée, il permet de déterminer la représentativité d'un échantillon de ménages ou de personnes qui est disponible ou nécessaire pour l'enquête.

L'article sous rubrique vise également à préciser les catégories de données en jeu, qui restent limitées. La disposition vise également à faciliter l'accès à ces données par le Ministère du Logement et le centre de recherche public pour les besoins de l'Observatoire dans l'hypothèse où des garde-fous sont mis en place et que ceux-ci sont précisés dans la convention de partenariat de recherche.

Ainsi, l'objectif de cette précision législative est d'encourager le Ministère de la Digitalisation et la commission du registre national à accorder, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 7 de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, l'accès demandé pour les besoins de l'Observatoire de l'habitat.

Dans son avis du 10 décembre 2024, le Conseil d'Etat s'interroge, à l'endroit de l'alinéa 2, quelles seraient les « garanties suffisantes » concernant la protection des données à caractère personnel qui pourraient être précisées par la convention de partenariat de recherche. En effet, selon l'article 32 du RGPD, qui est d'application directe, le responsable du traitement ou le sous-traitant mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque. Le Conseil d'Etat ne conçoit pas la nécessité de préciser les « garanties » dans la convention de partenariat de recherche. Il préconise dès lors de supprimer la deuxième phrase de l'alinéa 2, le RGPD dressant le cadre nécessaire et suffisant pour la sécurité du traitement des données à caractère personnel.

Du point de vue de la légistique formelle, il est signalé, à l'alinéa 1^{er}, que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Cette observation vaut également pour l'alinéa 3, première phrase.

A l'alinéa 3, première phrase, il faut écrire « Sans préjudice de l'article 4, paragraphe 4, de la loi précitée du 3 décembre 2014 ~~ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics~~, ».

Par amendement gouvernemental du 30 octobre 2025, l'article sous rubrique est modifié comme suit :

« **Art. 7.** Dans la mesure où cela est nécessaire pour mener des enquêtes dans le cadre de la mission de l'Observatoire, le ministre bénéficie d'un accès aux données d'identification et aux adresses de loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, à l'exception du numéro d'identification qui ne ~~pourra~~ peut être communiqué en aucun cas.

Cet accès peut *également* être exercé par le centre de recherche public au sens de l'article 2 de la présente loi ~~pour autant que des sous réserve de~~ garanties suffisantes concernant la protection des données et, en particulier, une séparation fonctionnelle entre les personnes prenant le contact avec les personnes concernées aux fins de l'enquête et les personnes effectuant l'analyse des données de ces personnes. ~~Les garanties sont précisées dans la convention de partenariat de recherche.~~

~~Sans préjudice de l'article 4(4) de la loi modifiée du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics,~~ Les renseignements recueillis dans le cadre des enquêtes ne ~~pourront~~ peuvent être utilisés qu'à des fins d'analyses scientifiques et d'études de recherche dans l'intérêt du public et dans le cadre de la mission de l'Observatoire. Elles ne peuvent donner lieu à une utilisation administrative, judiciaire, fiscale ou de contrôle des répondants. »

A l'alinéa 2, le mot « également » est introduit afin d'augmenter la lisibilité du dispositif. De même, il s'est avéré que la phrase reste incomplète en ayant recours aux mots « pour autant que des ». Ceux-ci sont dès lors remplacés par « sous réserve de » dans le même objectif.

L'alinéa 3 a trait aux renseignements recueillis dans le cadre des enquêtes réalisées par l'Observatoire. La référence à l'article 4, paragraphe 4, de la loi précitée du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics n'apporte dans ce contexte pas de plus-value juridique. Il est dès lors proposé de la supprimer.

Cet amendement ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 24 février 2026.

Article 8

Contrairement aux articles 6 et 7 ci-dessus qui concernent des flux de données de tiers vers le ministre ayant le Logement dans ses attributions et le centre de recherche public pour les besoins de l'Observatoire, le présent article vise à permettre l'échange des données à caractère personnel utilisées pour les besoins de l'Observatoire sous une forme pseudonymisée avec des administrations et organismes pour une utilisation secondaire par ces derniers à des fins de recherche scientifique. Sont principalement concernés d'autres observatoires de l'Etat mais également des instituts de recherche et des établissements universitaires.

Dans son avis du 10 décembre 2024, le Conseil d'Etat signale, du point de vue de la légistique formelle, qu'il faut écrire, à l'alinéa 1^{er}, « Sans préjudice de l'article 4, paragraphe 4, de la loi précitée du 3 décembre 2014 ~~ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics~~, ».

Il convient par ailleurs d'écrire le mot « Loi » avec une lettre initiale minuscule.

A l'alinéa 2, il est signalé qu'il suffit généralement, pour marquer une obligation, de recourir au seul présent de l'indicatif qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Le texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux introduits le 30 octobre 2025 a tenu compte de ces recommandations.

*

VIII. TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DU LOGEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Au vu des observations qui précèdent, la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI relative à l'Observatoire de l'habitat

Chapitre 1^{er} – Mission, organisation et activités

Art. 1^{er}. (1) Il est créé sous l'autorité du ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après « ministre », un Observatoire de l'habitat, ci-après « Observatoire ».

(2) L'Observatoire a une mission d'intérêt public.

(3) L'Observatoire a pour missions :

- 1° de collecter, centraliser et traiter les données de recherche sociales, économiques et spatiales, à caractère personnel ou non personnel, utiles au suivi, à l'évaluation et à la mise en œuvre des politiques de l'habitat ;
- 2° d'analyser ces données conformément aux exigences scientifiques d'objectivité, de méthode et de précision ;
- 3° de diffuser ces données et les analyses effectuées au public et aux organismes intéressés ;
- 4° de produire des séries d'indices d'intérêt public aux fins d'être utilisés par les autorités publiques dans l'exercice de leur mission et dans le cadre de leur compétence normative.

(4) L'Observatoire travaille en toute indépendance en ce qui concerne ses outils d'observation, ses constats et ses propositions.

(5) Le ministre arrête annuellement, sur proposition de l'Observatoire, un programme de travail précisant les domaines et activités qui sont prioritaires.

(6) L'Observatoire comprend un Comité d'accompagnement, ci-après « Comité », composé de cinq membres au moins.

La composition, les missions et les modalités de fonctionnement du Comité sont déterminées par règlement grand-ducal.

Art. 2. Dans l'accomplissement de ses missions, l'Observatoire peut avoir recours à des experts, des établissements universitaires ou des centres de recherche publics régis par la loi modifiée du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics, conformément à la mission de recherche dont ces centres sont investis en vertu de l'article 4 de la loi du 3 décembre 2014 précitée et les dispositions spécifiques les concernant.

L'Etat établit une convention de partenariat de recherche avec les institutions ou personnes concernées. Dans le cas d'une convention avec un centre de recherche public ou un établissement universitaire, la durée maximale de cette convention est de cinq ans renouvelables.

Art. 3. Le ministre nomme, parmi les agents de son ministère, un coordinateur général de l'Observatoire. Le coordinateur général de l'Observatoire est chargé du fonctionnement de l'Observatoire. Son mandat est d'une durée de deux ans et peut être renouvelé.

Chapitre 2 – Traitements des données à caractère personnel

Art. 4. Le ministre est le responsable du traitement de données à caractère personnel au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), pour autant que celles-ci soient traitées pour remplir la mission de l'Observatoire. Le centre de recherche public au sens de l'article 2 de la présente loi agit en tant que sous-traitant. Les conditions de la sous-traitance sont définies dans la convention de partenariat de recherche.

Art. 5. Aux fins d'exécution de la mission d'intérêt public décrite à l'article 1^{er}, l'Observatoire peut, y compris avec son sous-traitant, collecter, traiter et analyser des données à caractère personnel de personnes résidant ou travaillant au Grand-Duché de Luxembourg, y exerçant une activité professionnelle ou étant propriétaire d'un immeuble bâti ou non bâti dans le pays, ainsi que des membres de leur communauté domestique.

Les données comprennent les types d'informations suivants :

- 1° les caractéristiques sociales, démographiques, économiques, professionnelles, spatiales et patrimoniales des personnes visées à l'alinéa 1^{er} ;
- 2° le statut d'occupation du logement et les caractéristiques spatiales et physiques des biens immobiliers ;
- 3° les parcours résidentiels, la mobilité géographique et les évolutions des conditions de logement des personnes visées à l'alinéa 1^{er}.

Art. 6. En respect des règles relatives à la transmission et au traitement des données à caractère personnel, les organismes du secteur public luxembourgeois au sens de la loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public et les personnes morales de droit privé actives dans le domaine du logement, transmettent ou donnent accès au ministre sur sa demande les informations et les données nécessaires à l'exécution de la mission de l'Observatoire dans le contexte de la présente loi.

Les jeux de données contenant des données à caractère personnel visées à l'article 5 sont pseudonymisées avant la transmission vers l'Observatoire. Lorsqu'une étude peut être réalisée à partir de données anonymisées, l'Observatoire demande la transmission des jeux de données sous forme anonymisée.

L'Observatoire ayant obtenu différents jeux de données pseudonymisées en vertu du présent article, peut les utiliser dans une même analyse afin de mener ses missions.

L'Observatoire anonymise ou détruit les jeux de données pseudonymisées au terme d'une durée de traitement ne dépassant pas les deux ans à compter de la fin de chaque étude réalisée par l'Observatoire pour laquelle ces données ont été traitées.

Le cas échéant, la rémunération exigée pour ces données au titre de la loi précitée du 29 novembre 2021 ne peut couvrir que les coûts de transmission ou d'accès ainsi que le traitement et la pseudonymisation rendus nécessaires par la demande.

Art. 7. Dans la mesure où cela est nécessaire pour mener des enquêtes dans le cadre de la mission de l'Observatoire, le ministre bénéficie d'un accès aux données d'identification et aux adresses de loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, à l'exception du numéro d'identification qui ne peut être communiqué en aucun cas.

Cet accès peut également être exercé par le centre de recherche public au sens de l'article 2 de la présente loi sous réserve de garanties suffisantes concernant la protection des données et, en particulier, une séparation fonctionnelle entre les personnes prenant le contact avec les personnes concernées aux fins de l'enquête et les personnes effectuant l'analyse des données de ces personnes.

Les renseignements recueillis dans le cadre des enquêtes ne peuvent être utilisés qu'à des fins d'analyses scientifiques et d'études de recherche dans l'intérêt du public et dans le cadre de la mission de l'Observatoire. Elles ne peuvent donner lieu à une utilisation administrative, judiciaire, fiscale ou de contrôle des répondants.

Art. 8. Sans préjudice de l'article 4, paragraphe 4, de la loi précitée du 3 décembre 2014, le ministre peut échanger, le cas échéant, par voie électronique, dans le respect des principes de nécessité et de la proportionnalité eu égard à la finalité de l'échange, les données à caractère personnel visées à l'article 5 sous une forme pseudonymisée avec des organismes du secteur public au sens de la loi précitée du 29 novembre 2021 pour une utilisation par ces derniers à des fins de recherche scientifique.

Ces données ne peuvent pas être traitées dans le cadre d'un autre projet de recherche et sont anonymisées au plus tard trois mois après la fin du projet de recherche.

Luxembourg, le 11 juin 2026

Le Président-Rapporteur,
Gilles BAUM

