
PROJET DE LOI

portant création de l'Administration des aides individuelles au logement

* * *

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

(06.03.2026)

* * *

La Commission se compose de : M. Gilles BAUM, Président-Rapporteur ; Mme Taina BOFFERDING, M. Yves CRUCHTEN, M. Alex DONNERSBACH, M. Emile EICHER, M. Félix EISCHEN, M. Luc EMERING, M. Patrick GOLDSCHMIDT, Mme Paulette LENERT, 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 3 juin 2025 par le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire. 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 de Commerce le 10 juillet 2025 ;
- de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 15 octobre 2025 ;
- de la Chambre des Salariés le 18 novembre 2025.

Lors de sa réunion du 19 juin 2025, la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire a entendu la présentation du projet de loi par Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire. A cette occasion, la Commission a désigné son Président, M. Gilles Baum, comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le projet de loi a fait l'objet d'avis de la Commission nationale pour la protection des données, émis le 17 septembre 2025, et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL), émis le 1^{er} octobre 2025.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 18 novembre 2025.

Lors de sa réunion du 28 novembre 2025, la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire a examiné l'avis du Conseil d'Etat ainsi que les avis des organes consultatifs. A cette occasion, elle a adopté un amendement parlementaire qui a fait l'objet d'un avis complémentaire du Conseil d'Etat, émis le 19 décembre 2025.

Lors de sa réunion du 6 mars 2026, la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat. A cette même occasion, la Commission a adopté le présent rapport.

II. Objet du projet de loi

Le projet de loi a vocation à créer l'Administration des aides individuelles au logement. Etant donné que le Service des aides au logement est de plus en plus sollicité par les citoyens, il s'avère nécessaire de transformer ce service en une administration à part afin de mieux répondre aux demandes des bénéficiaires.

En 2024, ledit service a liquidé un total d'environ 32 millions d'euros sous forme de subventions de loyer et 18 millions d'euros sous forme d'aides en intérêts, représentant ainsi une enveloppe globale d'environ 50 millions d'euros pour l'année fiscale 2024.

Le texte prévoit les missions suivantes pour la nouvelle administration :

- instruire les dossiers liés aux aides individuelles au logement ;
- mettre en œuvre les mesures prévues par la loi modifiée du 7 août 2023 concernant les aides individuelles au logement et appliquer les décisions prises par le Ministre en la matière ;
- fournir au Ministre des statistiques anonymisées nécessaires à l'élaboration de la politique du logement ;
- contribuer à l'élaboration de la réglementation dans son domaine de compétence ;
- élaborer des propositions relatives aux aides individuelles au logement ;
- assurer l'information du public et des acteurs publics au sujet des aides individuelles au logement, à travers des canaux divers et appropriés.

Afin de gérer le personnel, composé actuellement de 78 agents, il est proposé de mettre en place une direction qui comprendra un directeur et deux directeurs adjoints. Il est prévu que l'intégralité du personnel du Service des aides au logement soit reprise dans la nouvelle administration.

Enfin, il est proposé que la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027.

III. Avis du Conseil d'Etat

III.1 Avis du 18 novembre 2025

Dans son avis du 18 novembre 2025, le Conseil d'Etat se montre réservé quant aux justifications avancées pour la création d'une nouvelle administration. Selon la Haute Corporation, la forte sollicitation du Service des aides individuelles au logement et la volonté de renforcer la proximité avec les citoyens ne suffisent pas, à elles seules, à motiver la mise en place d'une nouvelle structure administrative.

Afin de clarifier la mission principale de l'Administration, le Conseil d'Etat propose de préciser que celle-ci doit essentiellement instruire les dossiers d'aides au logement et que les décisions relèvent exclusivement de la compétence du Ministre. Dans cette logique, la Haute

Corporation recommande plusieurs reformulations relatives aux missions de l'administration afin de les aligner sur celles de structures similaires.

III.2 Avis complémentaire du 19 décembre 2025

Dans son avis complémentaire du 19 décembre 2025, le Conseil d'Etat n'émet pas d'observation à l'endroit de l'amendement parlementaire adopté le 28 novembre 2025.

IV. Avis des chambres professionnelles

IV.1. Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 10 juillet 2025, la Chambre de Commerce estime que la création de la nouvelle administration est susceptible d'améliorer la visibilité et la réactivité du dispositif dans l'exercice de ses missions. Toutefois, elle souligne la nécessité d'accompagner cette nouvelle entité de garanties en matière d'efficacité organisationnelle et de bonne gouvernance.

La chambre professionnelle remarque également qu'il est essentiel de doter la nouvelle administration d'outils informatiques performants afin de garantir un traitement rapide des dossiers ainsi que d'une communication fluide avec les demandeurs.

De plus, la Chambre de Commerce relève que le projet de loi ne prévoit aucun dispositif d'évaluation de la performance. Cependant, elle salue la mission de production de données statistiques, estimant qu'il sera essentiel d'analyser la mise en œuvre des aides, d'autant plus que, selon le rapport d'activité 2024, 76 pour cent des ménages éligibles aux aides individuelles au logement ne les auraient même pas sollicitées.

IV.2. Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Dans son avis du 15 octobre 2025, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dit accueillir favorablement la création de l'Administration des aides individuelles au logement.

Elle souligne que les personnes ayant recours à ces aides se trouvent souvent en situation de précarité, ce qui rend indispensable un traitement dans des délais appropriées. La chambre professionnelle salue également le fait que la structure envisagée se compose exclusivement d'agents soumis au droit public.

IV.3. Avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis du 18 novembre 2025, la Chambre des Salariés salue la création de l'Administration des aides individuelles au logement, tout en relevant que cette restructuration, à elle seule, ne suffira probablement pas à répondre pleinement aux difficultés actuelles.

Selon la Chambre des Salariés, les retards dans le traitement des dossiers nécessitent avant tout un renforcement substantiel des effectifs ainsi qu'une simplification des démarches administratives. Elle donne également à considérer que, compte tenu du non-recours important des ménages éligibles, une augmentation du volume de demandes pourrait rapidement dépasser les capacités actuelles de la future administration.

Finalement, la Chambre des Salariés estime que l'Administration devrait publier chaque année des données anonymisées sur le profil des bénéficiaires et sur les aides effectivement accordées.

V. Avis de la Commission nationale pour la protection des données

La Commission nationale pour la protection des données (ci-après « CNPD ») a émis son avis le 17 septembre 2025. Elle constate que la nouvelle administration est placée sous l'autorité du Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, tout en disposant d'une certaine autonomie fonctionnelle.

La CNPD estime que la désignation du ministre comme responsable du traitement devrait être reconsidérée, étant donné que la nouvelle administration, représentée par son directeur, est à considérer comme responsable du traitement des données à caractère personnel, qu'elle traite dans le cadre de l'exécution de ses missions, notamment des demandes d'aide individuelle au logement.

La CNPD demande également des clarifications concernant le rôle du Centre des technologies de l'information de l'Etat.

Enfin, la Commission nationale pour la protection des données rappelle que les données fournies doivent être véritablement anonymisées afin de les exclure du champ d'application 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). Il en ressort l'importance de sélectionner, au cas par cas, des techniques d'anonymisation adéquates afin de garantir l'impossibilité de toute réidentification.

VI. Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL)

Dans son avis du 1^{er} octobre 2025, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (ci-après « SYVICOL ») dit saluer l'initiative du projet de loi sous rubrique.

Toutefois, le syndicat remarque que les délais de traitement des demandes d'aides au logement sont de plus en plus longs. Le SYVICOL propose l'introduction d'un délai légal de traitement, comparable à celui appliqué dans la réglementation relative aux offices sociaux. Un tel délai légal, combiné à une gestion réactive et efficiente, permet, selon le syndicat, d'alléger la charge supportée tant par les demandeurs que par les offices sociaux auxquels les demandeurs s'adressent souvent lorsque les délais administratifs sont trop importants.

VII. Commentaire des articles

Intitulé

Dans son avis du 18 novembre 2025, le Conseil d'Etat signale que, du point de vue de la légistique formelle, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

La Commission fait sienne cette observation.

Article 1^{er}

Le présent article porte institution de l'Administration des aides individuelles au logement.

Dans son avis du 18 novembre 2025, le Conseil d'Etat signale que, du point de vue de la légistique formelle, le mot « dénommé » est à supprimer à deux reprises. Subsidiairement, il est à accorder au genre féminin à la première occurrence.

La Commission tient compte de cette observation.

Article 2

Au 1^{er} janvier 2025, le Service des aides au logement compte 78 agents, de sorte que la mise en place d'une direction de l'administration composée d'un directeur et de deux directeurs adjoints s'avère nécessaire.

Cet article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis du 18 novembre 2025. Il est adopté par la Commission dans la teneur gouvernementale initialement proposée.

Article 3

Cet article énumère les missions de l'administration.

Dans son avis du 18 novembre 2025, le Conseil d'Etat dit comprendre que, suite aux explications fournies par les auteurs du projet de loi lors d'une entrevue ayant eu lieu le 2 octobre 2025, l'Administration a comme mission d'assister le ministre ayant le Logement dans ses attributions et d'instruire, à cet effet, les dossiers relatifs aux aides individuelles au logement. Le Conseil d'Etat recommande, par conséquent, de reformuler le point 1° comme suit :

« 1° instruire les dossiers relatifs aux aides individuelles au logement ; ».

Pour le surplus, le Conseil d'Etat souligne que la mission consistant à « assurer la gestion contentieuse des dossiers relatifs aux aides individuelles au logement » mentionnée au point 1° doit être comprise comme une tâche de gestion administrative et matérielle des dossiers et que les décisions en la matière relèvent exclusivement du ministre ayant le Logement dans ses attributions, de sorte que tout recours sera à diriger contre ces décisions.

Concernant le point 2°, et à l'instar d'autres textes portant création d'une administration¹, le Conseil d'Etat recommande de reformuler celui-ci comme suit :

« 2° assurer la mise en œuvre de textes législatifs et réglementaires en matière d'aides individuelles au logement et exécuter les décisions du ministre en cette matière ; ».

Si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition, il convient de supprimer au point 4° les mots « et en assurer l'application ».

La Commission donne suite à ces recommandations.

Article 4

Le présent article fixe le cadre du personnel de l'administration.

Dans son avis du 18 novembre 2025, le Conseil d'Etat estime qu'au vu de l'article 10 du règlement interne du Gouvernement, les termes « , sur proposition du Gouvernement en conseil » sont à supprimer, pour être superfétatoires.

¹ Loi du 14 juillet 2023 portant réorganisation de l'Administration de la gestion de l'eau et modification de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau et loi du 14 juillet 2023 portant réorganisation de l'Administration de la nature et des forêts.

Du point de vue de la légistique formelle les mots « telles que » sont à supprimer au paragraphe 1^{er}, pour être superfétatoires.

La Commission adopte ces recommandations.

Article 5

Il est prévu que les agents de l'Etat affectés ou détachés auprès du Département du logement - Service des aides au logement sont repris dans le cadre du personnel de la nouvelle administration.

Ceci permet d'éviter des décisions individuelles par rapport à chaque agent concerné. Les droits des agents ne sont aucunement touchés par la création de l'administration.

Dans son avis du 18 novembre 2025, le Conseil d'Etat signale que, du point de vue de la légistique formelle, le mot « Logement » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

La Commission fait sienne cette observation.

Article 6

Afin de faire coïncider la date de la création de l'administration avec le début de l'année comptable, l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2026.

Cet article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis du 18 novembre 2025.

Par amendement parlementaire du 28 novembre 2025, la Commission propose de modifier l'article sous rubrique comme suit :

« **Art. 6.** La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier ~~2026~~ **2027**. »

Afin de permettre à la nouvelle Administration à créer de s'organiser et se préparer de façon adéquate à ses missions ainsi que d'en informer le public, il est proposé de reporter l'entrée en vigueur de la loi en projet au 1^{er} janvier 2027.

Cet amendement ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 19 décembre 2025.

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 portant création de l'Administration des aides individuelles au logement

Art. 1^{er}. Il est institué une Administration des aides individuelles au logement, ci-après « Administration », qui est placée sous l'autorité du ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après « ministre ».

Art. 2. L'Administration est dirigée par un directeur qui en est le chef d'administration. Le directeur dirige, coordonne et surveille les activités qui relèvent de la compétence de l'Administration et représente l'Administration dans ses relations avec les autorités et le public.

Le directeur peut être assisté de directeurs adjoints auxquels il peut déléguer certaines de ses attributions et qui le remplacent en cas d'absence.

Art. 3. L'Administration est chargée des missions suivantes :

- 1° instruire les dossiers relatifs aux aides individuelles au logement ;
- 2° assurer la mise en œuvre de textes législatifs et réglementaires en matière d'aides individuelles au logement et exécuter les décisions du ministre en cette matière ;
- 3° extraire de ses bases de données pour le ministre des données statistiques anonymisées nécessaires à la politique du logement ;
- 4° participer à l'élaboration de la réglementation dans son domaine de compétence ;
- 5° élaborer des propositions en matière d'aides individuelles au logement pour le ministre ;
- 6° assurer auprès du public ainsi que des acteurs publics et privés l'information et le conseil en matière d'aides individuelles au logement, à l'aide des moyens de communication et des technologies appropriés.

Art. 4. (1) Le cadre du personnel de l'Administration comprend un directeur, deux directeurs adjoints, qui ont le statut de fonctionnaire, et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et salariés de l'Etat suivant les besoins de l'Administration et dans les limites des crédits budgétaires.

(2) Le directeur et les directeurs adjoints sont nommés par le Grand-Duc.

Art. 5. Les agents de l'Etat affectés ou détachés auprès du Département du logement - Service des aides au logement sont repris dans le cadre du personnel de l'Administration.

Art. 6. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027.

Luxembourg, le 6 mars 2026

Le Président-Rapporteur,
Gilles BAUM