

Projet d'amendements au projet de loi n° 8310 relative à l'Observatoire de l'habitat

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, de lui avoir transmis pour avis, par courrier du 13 octobre 2025, le projet d'amendements au projet de loi n° 8310 relative à l'Observatoire de l'habitat.

Au présent projet d'amendements est également joint un projet de règlement grand-ducal déterminant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Comité d'accompagnement de l'Observatoire de l'habitat (ci-après, le « PRGD »), pour lequel le SYVICOL a établi un avis à part.

Il s'agit en réalité d'une série d'amendements visant notamment à répondre à l'avis émis par le Conseil d'Etat en date du 10 décembre 2024.

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi, tel qu'initiallement rédigé, poursuivait essentiellement deux objectifs : 1° donner une assise légale à l'Observatoire de l'habitat (ci-après, l'« observatoire ») et 2° préciser le traitement des données à caractère personnel dans le cadre des recherches et études menées au sein dudit observatoire.

Les auteurs du texte, tout en poursuivant les objectifs précités, procèdent, dans le cadre du présent projet d'amendements, aux modifications requises pour répondre aux oppositions formelles de la Haute Corporation. Il s'agit notamment de l'introduction de dispositions relatives à l'indépendance de l'observatoire (ses outils d'observation, ses constats et ses propositions), ainsi que de l'établissement d'un comité d'accompagnement.



II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL n'est pas sûr de bien comprendre l'articulation entre le Comité d'accompagnement et le ministère, ladite articulation n'étant selon lui, et surtout à la lecture de l'article 1^{er} du PRGD, pas forcément claire : comment l'observatoire peut-il dès lors parvenir à la formulation d'une proposition pour le programme de travail annuel ? Cette dernière devrait, selon le SYVICOL, être prise en charge par un agent en particulier (article 1^{er}, tel qu'amendé)
- Le SYVICOL se demande s'il est bien voulu que le centre de recherche public « tel que visé à l'article 2 » demeure le sous-traitant, alors que l'article 2 amendé ouvre la possibilité de choisir une personne (un expert) ou une entité (l'université ou un centre de recherche public) pour venir en aide à l'observatoire (article 4, tel qu'amendé).
- Le SYVICOL plaide pour une liste minimale de données à caractère personnel, qui serait à compléter au fur et à mesure. Il se demande en outre dans quelle mesure les communes tombent dans le champ d'application – elles sont des organismes de droit public au sens de la loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public – et renvoie à son avis relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements quant à la notion de statut d'occupation des logements (article 5, tel qu'amendé).
- Le SYVICOL regrette que le terme d'« accès » ne soit pas clairement défini, alors que ceci a un impact sur ce que les destinataires ont à faire, ainsi que les coûts engendrés par la demande du ministre. Il se demande en outre s'il ne convient pas, en raison du principe de minimisation de la conservation des données, de prévoir plusieurs délais de conservation, selon l'objectif recherché (article 6, tel qu'amendé).
- Finalement, il juge utile d'adapter l'article 7 tel qu'amendé, en raison de l'amendement de l'article 2 ayant trait au fait que l'observatoire peut demander au ministre l'aide d'experts, de l'université ou d'un centre de recherche public (article 7, tel qu'amendé).

III. Remarques article par article (tels qu'amendés)

Selon l'article 6 du projet de loi, une commune peut potentiellement faire l'objet d'une demande de transmission ou d'accès de la part du ministre, afin d'obtenir les informations et données nécessaires à l'exécution des missions de l'observatoire. Une commune constitue en effet un organisme du secteur public luxembourgeois tel que défini par la loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public (article 2, point 1°).

Dans ce contexte, le SYVICOL se permet de faire les observations suivantes par rapport au projet d'amendements sous rubrique, ou plutôt par rapport au projet de loi tel qu'amendé, alors qu'il n'a pas eu l'occasion d'émettre un avis auparavant.

Article 1^{er} du projet de loi (tel qu'amendé) :

L'article 1^{er} prévoit 1/ le principe de la création d'un Observatoire de l'habitat placé sous l'autorité du ministre ayant le logement dans ses attributions (ci-après, le ministre), 2/ les missions de l'observatoire, qu'il exerce dans le cadre de sa mission d'intérêt public, 3/ les méthodes de travail ainsi que la composition de l'observatoire et 4/ le principe d'un programme de travail, arrêté annuellement par le ministre, pour déterminer les domaines et activités prioritaires.



Le SYVICOL croit comprendre que l'observatoire est composé de la façon qui suit :

1. d'un service du ministère ayant le Logement dans ses attributions¹, et
2. du comité d'accompagnement (dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont précisés dans le PRGD annexé au présent projet d'amendements)².

Un coordinateur général, désigné par le ministre ayant le Logement dans ses attributions parmi les agents du ministère, est chargé du fonctionnement de l'observatoire (article 3, paragraphe 1^{er} projeté). Un coordinateur du comité d'accompagnement est, quant à lui, nommé par le ministre parmi les membres dudit comité. Selon la note explicative relative aux amendements gouvernementaux au projet de loi n°8310, l'observatoire ne dispose pas de personnel propre, mis à part le coordinateur général.

Alors que l'observatoire « comprend » un comité d'accompagnement, le SYVICOL a du mal à concevoir comment l'observatoire en question pourra parvenir à la formulation d'une proposition pour le programme de travail annuel, l'articulation entre ledit comité d'accompagnement (qui « guide » l'observatoire) et les services du ministère, voire entre le coordinateur du comité et le coordinateur général de l'observatoire, n'étant pas claire.

Le SYVICOL estime qu'il serait plus approprié de confier cette tâche à un agent spécialement désigné (par ex., le coordinateur général).

Article 2 du projet de loi (tel qu'amendé) :

L'article 2 prévoit que l'observatoire peut demander au ministre l'aide d'experts, d'établissements universitaires ou de centres de recherche publics. Une convention de partenariat de recherche est, en cas d'accord du ministre, conclue avec les institutions ou personnes concernées.

Le SYVICOL constate que les amendements gouvernementaux ne se répercutent pas au niveau des articles qui suivent, et notamment les articles 4 et 7 tels qu'amendés, dans le cadre desquels le centre de recherche public est seul mentionné à l'exclusion des experts ou de l'université.

Article 3 du projet de loi (tel qu'amendé) :

Selon l'article 3, le ministre désigne, parmi les agents du ministère, un coordinateur général de l'observatoire. Ce dernier est chargé du fonctionnement de l'observatoire.

Sans commentaire.

¹ Service accompagné, le cas échéant et selon l'article 2 projeté, d'experts ou, en cas de conclusion d'une convention de coopération, d'un établissement universitaire, voire d'un centre de recherche public régi par la loi modifiée du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche public.

² Selon l'article 1^{er}, paragraphe 6 projeté, l'observatoire « comprend » un comité d'accompagnement. L'article 1^{er} du PRGD déterminant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Comité d'accompagnement de l'Observatoire de l'habitat prévoit quant à lui que l'observatoire est guidé par ledit comité.



Article 4 du projet de loi (tel qu'amendé) :

L'article 4 prévoit que 1/ le ministre est le responsable du traitement au sens du RGPD³ de données à caractère personnel effectué dans le cadre des missions de l'observatoire, 2/ le centre de recherche public au sens de l'article 2 de la loi projetée est le sous-traitant et 3/ les conditions de la sous-traitance sont déterminées dans la convention de partenariat de recherche.

Au vu des amendements prévus à l'égard de l'article 2 du projet de loi, qui permettent la collaboration, non seulement avec des centres de recherche publics, mais également avec des experts et des établissements universitaires, le SYVICOL estime qu'il est nécessaire de modifier le présent article. Si l'Etat, représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, conclut une convention de partenariat de recherche avec un expert ou un établissement universitaire, il est difficilement concevable qu'une autre institution endosse le rôle de sous-traitant.

Article 5 du projet de loi (tel qu'amendé) :

L'article 5 prévoit que l'observatoire peut, y compris avec son sous-traitant, procéder au traitement de données à caractère personnel avant de procéder à une énumération – assez large pour garantir la souplesse nécessaire à l'accomplissement des missions de recherches scientifiques de l'observatoire – des catégories de données que ce dernier pourrait traiter.

De prime abord, le SYVICOL tient à rappeler que le terme « traitement » désigne, selon l'article 4, point 2) du RGPD, toute opération ou ensemble d'opérations allant de la collecte à la destruction des données à caractère personnel. Il suffit par conséquent de mentionner le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de l'article 5 projeté. L'article 5 du projet de loi prévoit en effet que l'observatoire, y compris son sous-traitant, peut « collecter, traiter et analyser » des données à caractère personnel, dont il énumère la nature par la suite.

De plus, selon l'article 6 projeté, la transmission desdites données se fait au ministre sur demande de celui-ci. Stricto sensu, la collecte des données se fait, dans ce cas de figure, par le ministre. Il semble donc y avoir une légère contradiction entre les deux articles. Le SYVICOL recommande dès lors, et à l'instar de la loi du 24 juillet 2025 relative au traitement des données de mobilité, de mentionner le ministre (cf. à ce sujet l'article 4 de la loi précitée du 24 juillet 2025).

Le SYVICOL constate que les auteurs du projet d'amendements ne peuvent pas procéder à une énumération exacte de la nature des données à caractère personnel requises à l'accomplissement de la mission d'intérêt public de l'article 1^{er} projeté.

Il regrette que l'article projeté soit encore et toujours vague (les auteurs du projet d'amendements parlent de trois grandes catégories), ce qui, du coup, ne devrait pas empêcher les « collectes disproportionnées » dont mention au commentaire desdits amendements.

Le SYVICOL constate qu'il est de plus fait mention, à l'alinéa 2 de l'article 5 projeté de « données à caractère personnel comprenant les types d'information suivants ». Si l'on part du principe que

³ 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



des données à caractère personnel sont des données brutes, non traitées, et les informations des données qui justement ont fait l'objet d'un traitement quelconque, la phrase peut porter à confusion.

Ensuite, le SYVICOL a encore du mal à estimer dans quelle mesure les communes devront fournir des données à caractère personnel sur base du présent article amendé : il se permet toutefois de rappeler que, à défaut d'un registre national des bâtiments et des logements (RBNL), le statut d'occupation des logements ne peut être fourni par nul autre organisme que les communes (et là encore, les choses ne sont pas évidentes⁴).

En tout état de cause, le SYVICOL plaide pour une liste minimale de données à caractère personnel, qui serait complétée au fur et à mesure, même si – il en est bien conscient – cela représente un travail fastidieux.

Article 6 du projet de loi (tel qu'amendé) :

L'article 6 vise premièrement à permettre la transmission de, voire l'accès à des informations et données nécessaires à l'exécution de la mission de l'observatoire. Cette transmission / cet accès se fait sur demande du ministre et est effectuée vers / accordé à ce dernier. Les destinataires de la demande sont soit les organismes du secteur public au sens de la loi 29 décembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public, soit des personnes morales de droit privé actives dans le domaine du logement.

Le SYVICOL regrette que le texte ne soit pas rédigé de manière claire et explicite, notamment concernant la distinction entre accès et transmission, et ce, alors que ces termes sont utilisés par la suite (alinéa 5 de l'article 6 projeté, article 7 projeté). Là encore, le texte de la loi précitée du 24 juillet 2025 est plus clair (texte dont les auteurs semblent toutefois s'être inspirés - cf. à ce titre, les articles 2, points 4° et 6°, paragraphe 1^{er}, alinéa 1 de la loi en question). Le SYVICOL se demande en effet si l'accès au sens de l'article 6 projeté recouvre la même réalité que celle de l'article 7 projeté ? Ou ne s'agit-il dans tous les cas de figure que d'une transmission ?

L'article 6 projeté prévoit dans un deuxième temps la pseudonymisation / anonymisation, avant transmission au ministre, des données à caractère personnel incluses dans un jeu de données. De plus, au terme d'un délai de deux ans à compter de la fin d'une étude réalisée par l'observatoire pour laquelle les données ont été traitées, les données pseudonymisées sont soit anonymisées, soit détruites.

Pour cette dernière disposition, le SYVICOL se demande si cela est bien conforme au principe de minimisation de la conservation des données : s'il existe plusieurs types d'études (celles nécessitant de suivre l'évolution de certaines données ne constituant que l'une d'entre elles) le SYVICOL se demande s'il ne convient pas de prévoir différents délais, selon que l'observatoire envisage de procéder à l'établissement de statistiques, d'études ou de recherches (les finalités n'étant pas forcément identiques) ?

⁴ Cf à ce titre l'avis du SYVICOL du 22 mai 2023 sur le projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements (pp. 21 et suivantes de l'avis). Il s'agit là juste d'un rappel, alors que le PL en question prévoit le principe d'un registre – et donc, d'une base légale distincte.



L'article 6 projeté prévoit enfin la rémunération potentielle qui peut être exigée pour compenser les coûts rendus nécessaires par la demande du ministre. Mis à part la question de terminologie posée plus haut - qui est de la plus haute importance alors qu'elle détermine les tâches à accomplir par les destinataires des demandes du ministre - le SYVICOL n'a pas d'observations à faire.

Article 7 du projet de loi (tel qu'amendé) :

L'article en question prévoit un droit d'accès, dont il précise la délimitation, au registre national des personnes physiques au bénéfice du ministre, voire du centre de recherches public « au sens de l'article 2 » de la loi.

Comme l'article 2 projeté a été modifié, le SYVICOL se demande s'il ne convient pas de modifier l'alinéa 2 ? En effet, le sous-traitant doit avoir été choisi par le responsable de traitement, en l'occurrence le ministre, par le biais de la conclusion d'un accord de traitement des données (DPA), et il ne s'agit plus forcément d'un centre de recherche public selon l'article 2 amendé.

Article 8 du projet de loi (tel qu'amendé) :

Sans commentaire.

Adopté unanimement par le comité du SYVICOL, le 2 février 2026