

Projet de loi
relatif à l'Observatoire de l'habitat

Avis du Conseil d'État

(10 décembre 2024)

En vertu de l'arrêté du 15 septembre 2023 du Premier ministre, ministre d'État, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Logement.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 30 octobre 2023 et 6 février 2024.

Une entrevue avec une délégation du Ministère du logement et de l'Aménagement du territoire a eu lieu en date du 20 juin 2024.

Considérations générales

La loi en projet vise à donner une assise légale à l'Observatoire de l'habitat, ci-après « Observatoire », qui relève de la compétence du Ministère du logement et de l'aménagement du territoire.

Le Conseil d'État constate que le projet de loi sous avis 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 avis ne contient pas de disposition relative à son indépendance. Il est notamment muet en ce qui concerne l'indépendance de l'Observatoire quant à ses outils d'observation, ses constats et ses propositions, ses membres et son cadre du personnel. 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 ayant le logement dans ses attributions ». Le Conseil d'État 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'État doit, en l'état actuel du texte, s'opposer formellement aux articles 1^{er} à 3 du projet de loi sous avis 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 sous avis 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'État 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.

Le traitement et la collecte des données à caractère personnel par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après « ministre », et les centres de recherche publics auprès des 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 public² et des personnes morales de droit privé actives dans le domaine du logement fait l'objet des articles 4 à 6 du projet de loi sous avis. L'article 5 énumère les données à caractère personnel que l'Observatoire peut collecter, traiter et analyser aux fins d'exécution de la mission d'intérêt public décrite à l'article 1^{er} du projet de loi sous avis tandis que l'article 6 prévoit que « [l]es données à caractère personnelles [*sic*] en question sont pseudonymisées avant la transmission vers l'Observatoire. » À cet égard, le Conseil d'État se demande dans quelle mesure il est nécessaire de recourir à des données pseudonymisées alors qu'au vu des finalités du traitement mis en place, les mêmes objectifs devraient pouvoir être raisonnablement atteints sur base de données anonymisées. Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que tout traitement de données doit respecter le principe de minimisation des données inscrit à l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre c), 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 », qui requiert que les données traitées soient « adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ». Dans l'attente d'explications de la part des auteurs quant à la nécessité de recourir à la pseudonymisation des données à caractère personnel, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Au vu des considérations qui précèdent, le Conseil d'État limite son examen aux seuls articles 4 à 8.

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).

² Selon l'article 2, point 1^o, de la loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public sont visés par la notion d'« organismes de secteur public » : « l'État, les communes, les organismes de droit public ou les associations formées par une ou plusieurs de ces autorités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public ».

Examen des articles

Article 4

Sans observation.

Article 5

Concernant les données énumérées à la deuxième phrase de l'article sous examen, le Conseil d'État constate que ladite phrase comporte une énumération seulement exemplative des données que le ministre et les 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'État se demande s'il est de l'intention des auteurs de viser par ces termes la nature du droit réel.

Le Conseil d'État 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'État demande, sous peine d'opposition formelle, soit de supprimer le terme « principalement », soit de modifier l'article sous examen 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.

Article 6

L'alinéa 2 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'État s'interroge sur la nature des données pseudonymisées qui seront 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'État demande, sous peine d'opposition formelle pour des raisons d'insécurité juridique, de supprimer les termes « en question » et de compléter la disposition sous revue en précisant la nature des données à

caractère personnel y visées. S'il est de l'intention des auteurs de viser par les termes « en question » les données à caractère personnel reprises à l'article 5, il conviendra de remplacer les termes « en question » par les termes « 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.

Article 7

À l'alinéa 2, le Conseil d'État s'interroge 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'État 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.

Article 8

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Chapitre 1^{er}

À l'intitulé de chapitre, les termes « de l'Observatoire de l'habitat » sont à supprimer.

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire le terme « 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 termes « 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 terme « mission » au pluriel. Au point 3°, le Conseil d'État signale qu'aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Article 2

Le Conseil d'État 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.** ».

À 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 terme « 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 ».

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

À l'alinéa 3, deuxième phrase, le Conseil d'État signale que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'un terme 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.

Article 3

Au paragraphe 2, il y a lieu de supprimer la virgule avant les termes « 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 terme « 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 termes « 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 ».

Article 4

À la première phrase, le Conseil d'État signale 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 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 termes « (ci-après le « RGPD ») » sont à supprimer, étant donné que la loi en projet sous revue ne se réfère plus à cet acte par la suite.

Article 5

À la deuxième phrase, il est signalé qu'il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif.

Article 6

À l'alinéa 1^{er}, le terme « Loi » est à écrire avec une lettre initiale minuscule. Cette observation vaut également pour l'alinéa 5 et pour l'article 8, alinéa 1^{er}.

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

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

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

2021 ».

Article 7

À l'alinéa 1^{er}, il est signalé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Cette observation vaut également pour l'alinéa 3, première phrase.

À 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,~~ ». Cette observation vaut également pour l'article 8, alinéa 1^{er}.

Article 8

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

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 10 décembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes