

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

Avis complémentaire du Conseil d'État

(24 février 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 29 octobre 2025, par le Premier ministre, d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Le texte des amendements était accompagné d'une note explicative, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'une fiche financière, d'un texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant lesdits amendements, d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis complémentaire de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 7 janvier 2026.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises relatif aux amendements gouvernementaux a été communiqué au Conseil d'État en date du 17 février 2026.

Considérations générales

Les amendements au projet de loi sous rubrique entendent donner suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 10 décembre 2024 relatif au projet de loi sous rubrique.

Dans son avis précité, le Conseil d'État avait formulé une opposition formelle à l'égard des articles 1^{er} à 3 du projet de loi sous avis 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 de l'habitat, ci-après « Observatoire », quant à ses outils d'observation, ses constats et ses propositions, ses membres et son cadre du personnel.

L'article 1^{er}, 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'État donne toutefois à considérer qu'il ne suffit pas d'affirmer cette indépendance dans le texte sous examen, 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 examen 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 ayant le Logement dans ses attributions, ci-

après « ministre ». À 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'État doit 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 plein¹. En ce qui concerne les experts, leur désignation devra relever de la compétence exclusive de l'Observatoire.

Dans son avis précité du 10 décembre 2024, le Conseil d'État avait encore réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel dans l'attente d'explications de la part des auteurs 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 à l'endroit de l'article 6 du projet de loi sous examen, le Conseil d'État est en mesure de lever la réserve de dispense du second vote constitutionnel émise à l'encontre des articles 4 à 6.

Examen des amendements

Amendements 1 à 3

Pour ce qui concerne le maintien de l'opposition formelle formulée dans son avis précité du 10 décembre 2024 à l'égard des articles 1^{er} à 3, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Pour le surplus, s'agissant de l'article 2, alinéa 2, dans sa teneur amendée, le Conseil d'État relève que la formulation « Si le ministre acquiesce, l'État établit une convention » est dépourvue de sens, dans la mesure où le ministre ayant le Logement dans ses attributions représente l'État.

Amendement 4

Point 1°

Sans observation.

Point 2°

Suite à la suppression 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 », le Conseil d'État est en mesure de lever ses oppositions formelles formulées à l'égard de l'article 5, deuxième phrase, initial.

¹ BESCH Marc, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Bruxelles, Larcier, 2026, pp. 557 et suiv.

S'agissant des données à caractère personnel mentionnées à l'article 5, alinéa 2, point 3°, dans sa teneur amendée, le Conseil d'État 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'État 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}. »

Amendement 5

Dans son avis précité du 10 décembre 2024, le Conseil d'État avait, pour des raisons d'insécurité juridique, demandé aux auteurs de supprimer les termes « en question » et de compléter l'article 6, alinéa 2, en précisant la nature des données à caractère personnel y visées. Le Conseil d'État constate que les auteurs des amendements précisent, à l'article 6, 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.

Amendement 6

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Il convient de remplacer le mot « relatif » par celui de « relative ».

Amendement 1

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 ».

Amendement 2

Au point 1°, à l'article 2, alinéa 2, deuxième phrase, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer le mot « d' » avant les mots « établissement universitaire ».

Amendement 4

Au point 1°, il y a lieu de remplacer le mot « les » avant le mot « membres » par le mot « des ».

Au point 2°, à l'article 5, 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 ».

Au point 2°, à l'article 5, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il est signalé qu'au sein des énumérations, chaque élément commence par une minuscule.

Au point 2°, à l'article 5, 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 ».

Au point 2°, à l'article 5, alinéa 2, point 3°, dans sa teneur amendée, il n'est pas de mise d'écrire le point énumératif « 3° » en caractères gras.

Texte coordonné

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.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 24 février 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes