



18 juillet 2019

Modification de l'ordonnance sur le registre foncier

Accès en ligne aux données du registre foncier

Rapport explicatif relatif à la modification du 20
septembre 2019

1 Grandes lignes de l'ordonnance révisée

1.1 Contexte

Le registre foncier recense les droits réels sur les immeubles. Il permet la réalisation du principe de publicité dans le domaine immobilier.

L'accès aux données du registre foncier est réglé aux art. 970 et 970a CC et aux art. 26 à 30 ORF. Il y a deux types de consultations dans le registre foncier : la consultation de données qui ne nécessitent pas que le demandeur rende vraisemblable un intérêt en l'espèce (art. 970, al. 2, CC, art. 26 et 27 ORF) et la consultation de données qui requièrent que le demandeur fasse valoir un intérêt légitime (art. 970, al. 1, CC). L'accès étendu en ligne est une sous-catégorie de ce second type de consultation (art. 28 ss ORF). Pour cette sous-catégorie, les cantons peuvent présumer un intérêt à la consultation pour certains groupes de personnes, groupes professionnels et autorités. Or cette réglementation a donné matière à discussion à maintes reprises. Certains cantons considéraient notamment comme trop restrictive la règle selon laquelle seules les personnes habilitées à dresser des actes authentiques ont le droit de consulter les pièces justificatives.

Le 15 décembre 2017, le Parlement a adopté la modification du CC concernant l'enregistrement de l'état civil et le registre foncier¹, par laquelle le numéro AVS est devenu l'identifiant des personnes dans le registre foncier (art. 949b CC) permettant aux autorités de faire des recherches d'immeubles sur tout le pays (art. 949c CC). Cette révision autorise par ailleurs le recours à des délégataires privés dans l'exploitation du registre foncier (art. 949d CC). Le délai référendaire est échu depuis le 7 avril 2018. Les art. 949b et 949c CC et les dispositions d'exécution correspondantes entreront en vigueur ultérieurement et n'ont pas d'incidences sur la présente révision². L'art. 949d CC est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019³. La présente révision comporte quelques propositions d'adaptations en rapport avec cet article.

1.2 Principales adaptations

La modification de l'ORF du 20 septembre 2019 donne pour l'essentiel lieu à l'adaptation des dispositions suivantes :

- art. 28 à 30 ORF : quelques adaptations de détail des **modalités de l'accès étendu en ligne** ;
- art. 28, al. 2, ORF : les cantons peuvent étendre **l'accès aux pièces justificatives** aux autorités habilitées et aux propriétaires d'immeubles ;
- art. 27, al. 1, ORF : les cantons peuvent **rendre publiques en ligne** les **données** du grand livre que toute personne peut consulter sans être tenue de rendre vraisemblable un intérêt conformément à l'art. 26, al. 1, let. a, ORF ;
- art. 30 ORF : nouvelle réglementation de la **journalisation** des consultations effectuées au moyen d'un accès étendu en ligne et de **l'accès aux fichiers journaux** ;
- art. 30a ORF : réglementation expresse des **relevés statistiques** effectués par l'Office fédéral de la statistique.

¹ FF 2017 7475 ; message du Conseil fédéral du 16 avril 2014 (FF 2014 3395).

² L'Office fédéral de la justice a mis sur pied un groupe de travail chargé de la mise en œuvre technique et administrative de ces dispositions.

³ RO 2018 4017.

2 Commentaire des dispositions

Art. 6 Haute surveillance de la Confédération

Al. 1 : L'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier (OFRF), rattaché à l'OFJ, exerce la haute surveillance sur la tenue du registre foncier par les cantons. Cette haute surveillance s'étend aux éventuels tiers mandatés par les cantons (le nouvel art. 949d, al. 2, CC mentionne expressément : « Les délégataires privés sont soumis à la surveillance des cantons et à la haute surveillance de la Confédération »). Les délégataires privés que l'OFRF mandate pour exécuter des tâches administratives auxiliaires, dans le respect des prescriptions relatives aux marchés publics, sont bien sûr également soumis à la (haute) surveillance de l'OFRF.

La formulation proposée se fonde sur la teneur du nouvel art. 949d, al. 2, CC et apporte une précision.

Al. 3 : Dans son projet, le Conseil fédéral avait proposé de biffer la let. f (modèles de conventions relatives à l'accès étendu). Du fait des nombreuses critiques exprimées lors de la procédure de consultation, cette disposition a été maintenue.

Art. 27 Accès en ligne

Al. 1 : Dans son projet, le Conseil fédéral avait proposé un nouvel art. 28, al. 3, permettant aux cantons de donner un accès étendu en ligne aux données du grand livre ne nécessitant pas de rendre vraisemblable un intérêt. Les avis reçus montrent que la formulation choisie prêtait à confusion et que la disposition n'apportait rien. L'intention était de préciser que les cantons peuvent *rendre publiques en ligne* les données du grand livre que toute personne peut consulter sans être tenue de rendre vraisemblable un intérêt conformément à l'art. 26, al. 1, let. a. Libre à eux de décider si l'accès doit se faire via un site Internet ou via la plateforme d'un délégataire privé. L'art. 28, al. 3, du projet n'a pas été maintenu, mais l'art. 27, al. 1, de l'ordonnance a été complété.

Al. 3 : Selon le texte de l'ancienne ordonnance, l'OFRF peut charger un organisme externe à l'administration fédérale de créer un index national des immeubles. Cette formulation se fonde sur une convention du 30 septembre 2009 entre la Confédération suisse et SIX Group SA (aujourd'hui SIX Terravis SA) sur la collaboration dans le cadre du projet eGRIS (registre foncier informatisé). Cette convention chargeait SIX Group SA de réaliser un index des immeubles en collaboration avec les cantons. Celui-ci n'a finalement pas été réalisé et la convention n'est plus en vigueur. Le projet d'ordonnance modifiait cette disposition et indiquait que l'OFRF pouvait créer un index national des immeubles. Lors de la procédure de consultation, nombre de participants ont considéré qu'il était inutile voire illicite que l'OFRF crée un tel index. L'al. 3 a en conséquence été purement et simplement abrogé.

Art. 28 Accès étendu en ligne : titulaires du droit

Al. 1 : Les cantons décident s'ils veulent permettre un accès étendu en ligne et, si oui, quels sont les titulaires du droit d'accès. Le droit fédéral fournit une liste exhaustive de tous les titulaires du droit possibles.

- **Let. a**

Cette lettre précise que les personnes habilitées à dresser des actes authentiques et les ingénieurs géomètres inscrits au registre des géomètres peuvent avoir recours à

des auxiliaires pour exécuter leurs tâches. Cette délégation correspond à la pratique. Les principes généraux régissant le recours à des auxiliaires s'appliquent, garantissant que les auxiliaires disposent de qualifications suffisantes et exécutent leur travail avec le même soin que les personnes habilitées à dresser des actes authentiques et les ingénieurs géomètres inscrits au registre des géomètres. Le respect de ces principes était une des conditions exprimées lors de la procédure de consultation. Les autorités communales ne figuraient pas expressément dans le projet. Cet oubli a été réparé.

· **Let. b**

La Poste suisse a été biffée de la disposition. Pour les banques, La Poste suisse, les caisses de pensions, les assurances et les institutions reconnues par la Confédération conformément à l'art. 76, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR)⁴, l'accès est limité aux données « dont elles ont besoin pour accomplir leurs tâches dans le domaine hypothécaire ». Or, dans ce domaine, c'est Postfinance qui assume ces tâches pour La Poste suisse, et cette entité fait partie du groupe des banques. La suppression de La Poste suisse n'a donc aucune conséquence matérielle. Suite à la procédure de consultation, on a de plus ajouté la Société suisse du crédit hôtelier.

· **Let. c**

Le projet permettait aux cantons de donner un accès aux tiers auxquels les titulaires du droit ont délégué des tâches dans le domaine hypothécaire. Fortement critiquée lors de la procédure de consultation, cette disposition n'a pas été conservée.

S'agissant de l'accès que les cantons peuvent donner aux avocats, on précise que celui-ci se limite aux données nécessaires à l'exercice de leur profession, *en rapport avec les actes juridiques concernant des immeubles*. De nombreux participants à la consultation se sont prononcés sur le droit d'accès des avocats. On se reportera au rapport sur les résultats de la procédure de consultation (p. 7) et au rapport explicatif du 8 juin 2018⁵ (pp. 4 s.) pour plus de détails.

· **Let. d**

Cette disposition correspond à l'ancienne ordonnance.

⁴ RS 211.412.11

⁵ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2018/2018-06-08/vn-ber-f.pdf>

· **Let. e**

La nouvelle let. e traite elle aussi du recours à des auxiliaires (voir la let. a). Les propriétaires d'immeubles (let. d, ch. 1) et les titulaires de droits réels restreints (let. d, ch. 2) peuvent habiliter leurs auxiliaires à effectuer des consultations.

Al. 2 : Les cantons ont la possibilité de donner un accès aux pièces justificatives aux titulaires du droit au sens de l'al. 1, let. a et d, ch. 1.

Certains cantons permettent déjà aux autorités d'avoir accès aux pièces justificatives. Or, conformément aux art. 953, al. 2, CC et 52, al. 3, tit. fin. CC, les dispositions prises par les cantons dans le domaine du registre foncier, à l'exclusion de celles qui concernent la nomination et le traitement des fonctionnaires, sont soumises à l'approbation de la Confédération. Celle-ci est accordée dans la mesure où les dispositions cantonales sont conformes au droit fédéral. Il est arrivé qu'elle soit refusée lorsque des cantons ont voulu permettre aux autorités d'accéder aux pièces justificatives. Les cantons qui avaient mis en place un tel accès sous l'empire de l'ancienne ordonnance, peuvent continuer de l'accorder à leurs autorités. La présente modification permet de clarifier la situation.

Il est important que les propriétaires d'immeubles ne se trouvent pas dans une situation moins favorable que les personnes habilitées à dresser des actes authentiques et les autorités. Le Conseil fédéral propose par conséquent de donner la possibilité aux cantons d'accorder un accès en ligne aux propriétaires.

Une majorité des participants à la consultation ont accueilli cette proposition favorablement, raison pour laquelle elle figure dans l'ordonnance révisée. Pour tenir compte des craintes exprimées par certains, on y adjoint une obligation pour les cantons de prendre des mesures pour assurer la confidentialité des pièces justificatives.

Al. 3 : L'al. 3 proposé dans le projet n'a pas été maintenu. Cette possibilité figure désormais à l'art. 27, al. 1, de l'ordonnance révisée. On se reportera au commentaire de cette disposition.

Art. 29 Accès étendu en ligne : modalités

Al. 1 : Le projet proposait de biffer le passage concernant la conclusion de conventions conformes aux modèles de l'OFRF. Certains participants à la consultation s'y sont opposés, arguant notamment que les tâches législatives des cantons viendraient à augmenter et qu'une réglementation valable pour toute la Suisse s'imposait⁶.

La nouvelle formulation proposée accorde aux cantons une vaste marge de manœuvre s'agissant des modalités de l'accès étendu en ligne, si bien qu'ils peuvent continuer de conclure des conventions-modèles.

Les principes de l'égalité devant la loi (art. 8, al. 1, Cst.) et de l'égalité de traitement des concurrents directs en tant qu'expression de la liberté économique (art. 27 Cst.) requièrent que les avocats, les banques, etc. soient mis, chacun dans leur branche, sur un pied d'égalité. La réglementation des modalités applicables pour les différents titulaires du droit d'accès devrait dès lors être formulée de manière générale et abstraite, c'est-à-dire sous forme de règles de droit. Partant de là, les accès devraient être octroyés sur demande et par le biais d'une décision. La forme « règles de droit » permet par ailleurs aux milieux intéressés de se prononcer dans le cadre de la procédure législative cantonale (en particulier s'agissant des droits d'accès).

⁶ Rapport sur les résultats de la consultation, p. 9.

En règle générale, les cantons mettent en œuvre l'accès étendu en ligne dans une loi cantonale d'introduction du CC ou dans l'ordonnance cantonale sur le registre foncier. Les droits d'accès des personnes et des autorités et les principales modalités de l'accès étendu en ligne peuvent être réglés dans une même procédure législative.

La forme sous laquelle l'accès est effectivement octroyé découle du droit cantonal. Les cantons peuvent procéder comme décrit plus haut. Il reste aussi possible de conclure des contrats avec les utilisateurs. Il faut en tous les cas respecter les exigences constitutionnelles.

Al. 2 : Les cantons ont une nouvelle obligation : publier les informations relatives aux droits d'accès au sens de l'art. 28 sous une forme appropriée, par exemple sur Internet.

Art. 30 Accès étendu en ligne : journalisation, retrait du droit d'accès en cas d'utilisation abusive

Al. 1 : La proposition d'abroger l'al. 1 n'a pas de conséquences matérielles. Elle est purement rédactionnelle. L'ancien al. 2, selon lequel les accès sont enregistrés automatiquement et les enregistrements doivent être conservés pendant deux ans, devient l'al. 1. Celui-ci indique par ailleurs quel doit être le contenu minimal des fichiers journaux.

Al. 2 : En exécution de la motion 15.3323 Egloff « Données du registre foncier. Droit de consulter les enregistrements des requêtes effectuées sur le portail Terravis » adoptée par le Parlement, l'ordonnance révisée accorde aux propriétaires d'immeubles un droit de consultation des fichiers journaux. Ils peuvent faire leurs demandes de consultation par écrit à l'office du registre foncier compétent.

Al. 3 : Par rapport au projet, on a ajouté ici une obligation de l'autorité d'informer l'autorité de surveillance cantonale compétente lorsqu'elle constate un traitement illicite de données.

Al. 4 : L'al. 4 correspond sur le fond à l'al. 3 de l'ancienne ordonnance. Les adaptations sont purement rédactionnelles.

Art. 30a Relevés statistiques

Cette disposition n'a pas donné lieu à controverse lors de la procédure de consultation. On renvoie à son commentaire dans le rapport explicatif du 8 juin 2018⁷.

⁷ Voir la nbp 5.