



4 septembre 2020

---

# **Révision de l'ordonnance sur le registre foncier**

## **Numéro AVS et recherche d'immeubles sur tout le pays**

Rapport explicatif

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte</b> .....	<b>3</b>
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés .....	3
1.2	Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral .....	3
1.3	Classement d'interventions parlementaires .....	4
<b>2</b>	<b>Procédure préliminaire</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Présentation du projet</b> .....	<b>4</b>
3.1	Réglementation proposée .....	4
3.2	Adéquation des moyens requis .....	8
3.3	Mise en œuvre.....	9
<b>4</b>	<b>Commentaire des articles</b> .....	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Conséquences</b> .....	<b>23</b>
5.1	Conséquences pour la Confédération.....	23
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.....	26
5.3	Autres conséquences .....	27
<b>6</b>	<b>Aspects juridiques</b> .....	<b>27</b>
6.1	Constitutionnalité .....	27
6.2	Délégation des compétences législatives .....	28

## Condensé

*Le projet met en œuvre la modification du 15 décembre 2017<sup>1</sup> du code civil (art. 949b CC, identifiant des personnes dans le registre foncier et 949c CC, recherche d'immeubles sur tout le pays). Tous les titulaires de droits inscrits au grand livre devront pouvoir être identifiés grâce à leur numéro AVS. Le projet détaille la manière dont les offices du registre foncier devront procéder.*

*La recherche d'immeubles sur tout le pays garantira aux autorités l'accès aux informations nécessaires à l'accomplissement des tâches qui leur incombent en vertu de la loi. Elles pourront ainsi savoir si une personne détient des droits sur un immeuble, et, le cas échéant, quels droits elle détient. Le projet porte pour l'essentiel sur l'objet de la recherche, les autorisations d'accès, le degré de précision des résultats et le fonctionnement du service de recherche d'immeubles sur tout le pays.*

### 1 Contexte

#### 1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le 15 décembre 2017, le Parlement a décidé de modifier l'enregistrement de l'état civil et du registre foncier dans le code civil (CC ; RS 210) ([décision du Parlement](#) ; [message du Conseil fédéral 14.034](#)). Le délai référendaire est échu le 7 avril 2018.

Le projet a pour objet l'exécution des art. 949b et 949c CC dans l'ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier (ORF ; RS 211.432.1).

#### 1.2 Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral

##### 1.2.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>2</sup> ou dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>3</sup>, ni dans le message du 29 janvier 2020<sup>4</sup> sur le programme de la législature 2019 à 2023 ou dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023.

Il met en œuvre les nouvelles dispositions légales du CC. L'ORF contiendra une réglementation concrète de l'utilisation du numéro AVS pour la tenue du registre foncier (art. 949b, CC). Elle réglera en outre l'objectif, la nature et la fonction de la recherche d'immeubles sur tout le pays par les autorités (art. 949c, CC).

Certains autres projets de révision importants du Conseil fédéral touchent la révision de l'ORF. Ils sont exposés aux chapitres suivants.

##### 1.2.1.1 Révision de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10)

La LAVS est en cours de révision. À l'avenir, les autorités de la Confédération, des cantons et des communes pourront systématiquement utiliser le numéro AVS pour accomplir leurs tâches légales ([LAVS. Modification \(utilisation systématique du numéro AVS par les autorités\)](#)). Nous suivons avec attention l'avancée des travaux de révision de la LAVS à des fins de coordination.

La révision de la LAVS pourrait notamment avoir un impact sur la révision de l'ORF du fait que toutes les autorités pourraient utiliser le numéro AVS comme critère pour la recherche d'immeubles sur tout le pays (voir art. 34e, al. 1, AP-ORF). Par conséquent, il serait possible de

<sup>1</sup> FF 2017 7475

<sup>2</sup> FF 2016 981

<sup>3</sup> FF 2016 4999

<sup>4</sup> FF 2020 1709

diminuer le nombre de profils d'utilisateurs différents (voir à ce sujet ch. 4, commentaire de l'art. 34e AP-ORF).

#### 1.2.1.2 Révision de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD ; RS 235.1)

La loi sur la protection des données est elle aussi en cours de révision ([Loi sur la protection des données. Révision totale et modification d'autres lois fédérales](#)). Les évolutions de la révision totale de la loi sur la protection des données sont aussi suivies de près et les travaux de mise en œuvre devront y être adaptés.

#### 1.2.1.3 Loi fédérale sur le service des adresses (LSAdr)

Le 16 août 2019, le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur la LSAdr. Le délai de consultation est arrivé à échéance le 22 novembre 2019.

Le projet affecterait en particulier les possibilités de l'examen complémentaire des faits dans le cadre de l'enregistrement du numéro AVS en vertu de l'art. 23c, al. 3, let. b, AP-ORF (voir ch. 4 commentaire des dispositions). Si l'on garantit aux offices du registre foncier la possibilité de connaître l'adresse des titulaires de droits via le système national de consultation des adresses, ils pourraient demander aux titulaires de droits concernés de leur donner tous les renseignements et toutes les pièces nécessaires pour l'enregistrement du numéro AVS comme identifiant univoque.

### 1.2.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Les modifications proposées s'inscrivent dans la Stratégie Suisse numérique du Conseil fédéral<sup>5</sup> et dans le plan stratégique 2019<sup>6</sup> adopté le 30 octobre 2018 par le comité de pilotage de la cyberadministration suisse.

## 1.3 Classement d'interventions parlementaires

Le projet ne met en œuvre aucune intervention parlementaire.

## 2 Procédure préliminaire

Le projet s'appuie sur les travaux effectués par les groupes de travail des domaines juridiques et techniques, qui se composaient de représentants des cantons et de représentants des autres parties concernées.

## 3 Présentation du projet

### 3.1 Réglementation proposée

#### 3.1.1 Identification des personnes dans le registre foncier

En vertu de l'art. 949b, al. 1, CC en relation avec l'art. 949c CC, tous les titulaires de droits doivent pouvoir être identifiés grâce à leur numéro AVS, y compris les bénéficiaires de servitudes ou les créanciers gagistes (voir message FF 2014 3395 3420). Pour mettre en place la recherche d'immeubles sur tout le pays au sens de l'art. 949c CC et faire de l'ordre dans les données des personnes physiques sur l'ensemble de la Suisse, comme il a été demandé lors de la procédure de consultation (FF 2014 3395 3418), il est nécessaire que le numéro AVS soit introduit de manière généralisée. Pour cela, il faudra non seulement que l'on enregistre le

---

<sup>5</sup> Stratégie « Suisse numérique », 5 septembre 2018, FF 2018 6007.

<sup>6</sup> [www.egovernment.ch/fr](http://www.egovernment.ch/fr) > Plan du site > Archives plan stratégique 2016-2019 > Recherche d'immeubles sur tout le territoire

numéro AVS des personnes lors des inscriptions au registre foncier (art. 46 ss. et 81 ss. ORF), mais il faut aussi enregistrer celui des titulaires de droits déjà inscrits (art. 90, al. 1, let. a, ORF).

Actuellement, tant les propriétaires que les personnes titulaires d'un autre droit sur un immeuble sont enregistrées avec les mêmes indications (art. 90, al. 1, let. a, ORF). À l'avenir, ils devront aussi pouvoir être identifiés grâce à leur numéro AVS. Le projet définit quelles sources de données les offices du registre foncier pourront utiliser pour se procurer le numéro AVS. L'identification grâce au numéro AVS ne sera pas partie intégrante de la procédure d'inscription au registre foncier. Le numéro ne sera pas enregistré dans le grand livre, mais dans un registre accessoire, créé exprès, qui sera toutefois lié aux écritures du grand livre. Il existe deux méthodes d'enregistrement du numéro AVS. On distingue l'enregistrement du numéro AVS effectué en même temps que le traitement des nouvelles inscriptions au registre foncier de l'enregistrement du numéro AVS des titulaires de droits déjà inscrits.

L'enregistrement effectué en même temps que le traitement des réquisitions d'inscriptions au registre foncier sera simplifié : les parties devront fournir des informations supplémentaires qui ne sont toutefois pas soumises à de hautes exigences formelles (déclarations écrites). L'enregistrement du numéro AVS sera donc rapide et efficace.

Enfin, le projet prévoit que les informations relatives aux personnes seront mises à jour périodiquement. Les éventuelles corrections du numéro AVS opérées par l'autorité compétente, la Centrale de compensation (CdC), seront reprises par les offices du registre foncier. Dans la mesure du possible, ce processus sera automatisé.

### **3.1.2 Recherche d'immeubles sur tout le pays**

Selon l'art. 949c CC, le Conseil fédéral doit régler la recherche d'immeubles sur tout le pays. Le projet porte pour l'essentiel sur l'objet de la recherche, les autorisations d'accès, le degré de précision des résultats ainsi que le fonctionnement du service de recherche d'immeubles sur tout le pays.

Ce service donnera accès aux autorités, dans les limites de leurs tâches légales, aux informations leur permettant de savoir avec certitude si une personne possède des droits sur un immeuble et, le cas échéant, de quels droits il s'agit. Elles pourront, au maximum, consulter les données relatives aux droits inscrits au grand livre qui ont un effet juridique.

Le service de recherche d'immeubles sur tout le pays sera géré par la Confédération (voir variante étudiée au ch. 3.1.3.2.1). Sur demande de l'autorité, l'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier (OFRF) déterminera les droits d'accès et l'étendue de la consultation. Les autorités requérantes devront expliquer quel texte les habilite à utiliser le service de recherche d'immeubles sur tout le pays. Elles auront en principe accès aux informations du grand livre qui sont publiques en vertu de l'art. 970, al. 2, CC et de l'art. 26, al. 1, let. a, ORF. En outre, les autorités qui en font la demande pourront aussi être habilitées à consulter les droits inscrits au grand livre, tels que les gages immobiliers ou les servitudes.

Le service de recherche d'immeubles sur tout le pays ne permet pas d'enregistrer les données du registre foncier (à l'exception d'un index de recherche purement technique comportant des données anonymisées [voir à ce sujet le ch. 4, commentaire des art. 34b, al. 4, 34c, al. 3 à 5 et 164b, al. 2, AP-CC]), il transmettra uniquement les demandes des autorités aux différents systèmes cantonaux du registre foncier via un canal crypté. Il ne permettra pas non plus d'accéder à un extrait complet du registre foncier. Les résultats de la recherche seront générés en temps réel sur la base de la requête et s'afficheront dans le masque de recherche : ces questions sont aussi réglées dans le projet. Enfin, l'office gérant le service devra contrôler si ce dernier est utilisé de façon abusive et s'il est nécessaire de retirer certains droits d'accès. C'est pourquoi les recherches des autorités habilitées seront journalisées.

### 3.1.3 Justification et appréciation de la solution proposée

#### 3.1.3.1 Identifiant des personnes dans le registre foncier

L'art. 949b, al. 1, CC oblige les offices du registre foncier à identifier tous les titulaires de droits grâce à leur numéro AVS. L'ordonnance sur le registre foncier actuelle ne contient pas de disposition réglant la mise en œuvre de cette tâche. Il est nécessaire d'y inscrire des règles de procédure afin que l'identification au moyen du numéro AVS se fasse de façon uniforme dans toute la Suisse.

Outre la question de savoir *comment* enregistrer le numéro AVS, il faut aussi définir *où* il doit être enregistré. Le registre foncier comprend le grand livre, les documents complémentaires (plan, rôle, pièces justificatives, état descriptif) et le journal (art. 942, al. 2, CC). Les registres accessoires, qui ne déploient pas d'effets attachés au registre, sont d'autres instruments importants. L'importance et l'effet juridique d'une information varient en fonction du registre dans lequel elle figure. Pour répondre à la question de savoir où - dans le grand livre et/ou dans un registre accessoire - enregistrer le numéro AVS, il faut partir de la fonction et de l'objectif de cette démarche. La procédure d'inscription au registre foncier est réglée aux art. 963 à 966 CC et aux art. 46 ss. et 81 ss. ORF. Dans le cadre de cette procédure, on établit notamment de façon fiable l'identité de la personne à inscrire, par exemple au moyen de son passeport ou de sa carte d'identité (voir art. 51, al. 1, let. a et 83, al. 2, let. b, ORF) après que cette même vérification ait déjà été effectuée par la personne habilitée à dresser des actes authentiques. Cette manière habituelle d'établir l'identité des titulaires de droits a fait ses preuves. Procéder à une identification supplémentaire des personnes physiques grâce au numéro AVS a pour but de *les identifier de manière univoque dans les registres et les banques de données*, et ce sans que les différentes façons d'écrire un nom ou un prénom ou d'éventuelles modifications du nom, par exemple lors du mariage, ne posent de problème (cf. message FF 2014 3395 3418). L'identification univoque des personnes physiques constitue la base de la recherche d'immeubles sur tout le pays. Enfin, les offices du registre foncier disposeront toujours des données les plus actuelles de chaque titulaire de droits inscrit au grand livre puisque les registres fonciers seront raccordés à la source de données de la CdC, source mise à jour en continu et donc fiable.

#### 3.1.3.2 Recherche d'immeubles sur tout le pays

##### 3.1.3.2.1 Variante étudiée

Dans le cadre des travaux de mise en œuvre des nouveaux articles du CC, la question s'est posée de savoir si la Confédération devait prévoir une solution basée uniquement sur l'interopérabilité des systèmes, en interprétant strictement l'art. 949c CC. Il faudrait alors régler les questions de la disponibilité et de la sécurité des systèmes ainsi que celle de la protection des données. Chaque canton devrait alors mettre en œuvre les dispositions fédérales relatives à une solution d'interopérabilité et la Confédération devrait veiller au respect de ces dispositions dans le cadre de sa haute surveillance. Si une telle solution était adoptée, chaque canton (et, en fonction de son organisation, chaque office du registre foncier) devrait être en mesure de transmettre simultanément les nombreuses demandes de recherche à tous les systèmes du registre foncier. Il devrait ensuite préparer et traiter les réponses (ou l'absence de réponses). Enfin, il devrait garantir la confidentialité des recherches effectuées sur toutes les interfaces. Il serait par exemple possible d'utiliser l'authentification réciproque, qui est une méthode standard. Si l'on optait pour une solution décentralisée, chaque système devrait pouvoir garantir l'échange d'informations avec tous les autres systèmes. En partant de l'hypothèse qu'il y aurait 150 nœuds, cela représenterait plus de 11 000 connexions à assurer ( $([150 - 1] \times [150 / 2]) = 11\,175$ ). La façon dont les résultats sont présentés devrait en outre être unifiée pour qu'il soit possible de comparer les demandes de tous les registres fonciers. La gestion des utilisateurs

et les droits d'accès devraient être garantis par chaque système sur la base d'un standard minimal uniforme. L'un des standards actuellement disponible est ce que l'on appelle l'« *Identity and Access Management* » (IAM) (Gestion des identités et des accès), un standard relativement complexe et plutôt onéreux tant à l'achat qu'à l'exploitation. Si de nombreux portails de recherche d'immeubles sur tout le pays coexistaient, le contrôle des abus serait bien plus compliqué faute de vue d'ensemble (une même autorité pourrait faire des demandes d'accès dans plusieurs cantons). En considérant les coûts totaux d'une telle solution, que ce soit du point de vue financier ou technique, il est à craindre que les cantons disposant de ressources limitées ne soient pas en mesure de remplir cette tâche. La mise en œuvre de la prescription légale concernant la recherche d'immeubles sur tout le pays serait compromise dès le départ. Dans un tel cas de figure (avec 150 nœuds et plus de 11 000 connexions) l'autorité de haute surveillance de la Confédération devrait assumer des tâches de vérification lourdes et coûteuses. Pour tous les motifs exposés ci-dessus, la possibilité d'une pure solution d'interopérabilité a été éliminée. Le service de recherche d'immeubles sur tout le pays doit être géré par la Confédération.

### 3.1.3.2.2 *Fonctionnement et utilité du service de recherche d'immeubles sur tout le pays*

Le service de recherche d'immeubles sur tout le pays est un portail de recherche en ligne accessible à un cercle d'utilisateurs limité et dont les accès sont restreints du point de vue juridique et technique. Ce service transmettra les demandes des autorités, les critères de recherche étant limités, à tous les registres fonciers via un canal crypté et fournira les résultats de ces derniers sans qu'il soit enregistré des données du registre foncier (à l'exception d'un index de recherche purement technique comportant des données anonymisées [voir à ce sujet le ch. 4, commentaire des art. 34b, al. 4, 34c, al. 3 à 5 et 164b, al. 2, AP-CC]). Le service de recherche fait en quelque sorte office de nœud central vers lequel convergent tous les autres nœuds. Cela permettra aux autorités d'effectuer une recherche *sur tout le pays* en passant par un seul et unique portail de recherche. Une instance centrale octroiera, une seule fois pour chaque autorité ou collaborateur, l'autorisation d'utiliser le service de recherche.

L'identification des personnes physiques grâce au numéro AVS dans le registre foncier permettra d'atteindre un niveau de précision dans la recherche jusqu'alors inatteignable en raison de l'ambiguïté de la désignation des personnes physiques. Cette ambiguïté peut survenir lorsque certaines combinaisons de noms, prénoms et dates de naissances reviennent à plusieurs reprises. La recherche d'immeubles sur tout le pays sera basée sur une identification univoque des titulaires de droits et fournira aux autorités un instrument efficace pour accomplir leurs tâches légales.

Le service de recherche d'immeubles sur tout le pays ne remplacera toutefois pas les systèmes d'information existants, il viendra les compléter. Les autorités habilitées n'auront pas accès aux extraits du registre foncier. Lorsqu'une autorité aura besoin d'informations détaillées sur les titulaires de droits ou d'un extrait du registre foncier (légalisé) pour exécuter une tâche légale en particulier, elle devra en faire la demande dans le système d'information prévu à cet effet ou déposer une demande auprès de l'office du registre foncier compétent. On peut donc considérer que le service de recherche d'immeubles doit, pour ainsi dire, être conçu comme un système de tri. Les autorités n'auront plus besoin d'envoyer des séries de demandes écrites à plusieurs offices du registre foncier pour établir des faits. Cela permettra de diminuer la charge de travail des autorités qui cherchent une information mais aussi celle des offices du registre foncier. Les autorités enverront seulement des demandes lorsqu'elles auront besoin d'une confirmation spécifique par le registre foncier ou d'informations plus détaillées.

Il avait déjà été établi dans le cadre de la révision de la loi que la possibilité de rechercher des immeubles dans toute la Suisse répondait à une nécessité pratique (FF 2014 3395 3420). Le

service de recherche d'immeubles sur tout le pays apportera des avantages à toutes les autorités ayant besoin d'informations sur les droits détenus sur les immeubles dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches légales. Il leur permettra de trouver des titulaires de droits qu'elles n'auraient jamais trouvés autrement, par exemple parce qu'elles devaient restreindre leurs demandes à quelques cantons pour réduire leur charge de travail. Le service de recherche d'immeubles sur tout le pays éliminera cette contrainte. L'accomplissement des tâches légales sera simplifié et les autorités disposeront d'un plus grand nombre de possibilités. Pouvoir effectuer une recherche sur tout le pays est très précieux dans le cadre de procédures dans lesquelles les autorités doivent établir des faits d'office ou déterminer s'il y a dissimulation ou dénégation de certains éléments de faits. On peut par exemple penser au droit (pénal) fiscal, au droit des poursuites pour dettes et faillite, au droit des assurances sociales (p. ex. des informations relatives à la fortune dans le cadre des prestations complémentaires), à la procédure pénale (criminalité économique), à la législation sur le blanchiment d'argent ainsi qu'au blocage, à la confiscation et au recouvrement d'avoirs acquis illégalement par des personnes politiquement exposées (fonds déposés par des potentats). Les autorités sont chargées de traiter un grand nombre de cas. Si les recherches qu'elles doivent effectuer sont informatisées et structurées, l'accomplissement de leurs tâches légales sera plus efficace.

*Exemples concrets :*

- *Droit de la faillite* : Il sera de localiser les valeurs patrimoniales (p. ex. la propriété, les droits de gage) dans tout le pays, et elles pourront être ajoutées à la masse de la faillite pour payer le créancier ; il sera d'autant plus difficile de dissimuler des droits inscrits au registre foncier.
- *Droit de l'aide sociale* : Si une personne fait valoir son droit à l'aide sociale, mais qu'elle est propriétaire d'un immeuble sans l'avoir déclaré, cette information pourra être vérifiée rapidement et le montant correspondant, être ajouté à l'évaluation.
- *Droit des assurances sociales / prestations complémentaires* : La fortune doit être annoncée dans le cadre de la vérification du droit aux prestations complémentaires. S'il subsiste des incertitudes quant aux droits inscrits au registre foncier, l'autorité compétente pourra dresser rapidement un état des lieux complet et tenir compte de ces informations dans le cadre de la procédure.
- *Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller)* : Si une personne à l'étranger possède déjà un logement de vacances soumis à autorisation, elle ne peut pas en acquérir un deuxième. Si elle dissimule le fait qu'elle en possède déjà un dans un autre canton, l'autorité de première instance pourra le vérifier au moment de la procédure d'autorisation. Cela permet d'écartier le risque que la personne soit propriétaire de deux logements de ce type avant que l'autorité habilitée à recourir de la Confédération ne le découvre.

### 3.2 Adéquation des moyens requis

En application de l'art. 949b, al. 1, CC, les offices du registre foncier doivent systématiquement utiliser le numéro d'assuré AVS pour identifier les personnes. Le Conseil fédéral ne fait que fixer les modalités concrètes. Les modifications proposées respectent de ce fait le partage des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine du registre foncier.

Depuis de nombreuses années, on utilise des technologies éprouvées pour la tenue du registre foncier. Celles-ci ne sont toutefois pas les mêmes dans tout le pays. Il n'est pas possible d'introduire des fonctionnalités supplémentaires sans tenir compte de la situation de départ. La question de la mise en œuvre de l'art. 949b, al. 1, CC est à la fois une question technique, organisationnelle et financière. Les offices du registre foncier doivent se procurer le numéro AVS et les autres informations concernant les personnes physiques auprès d'une source de données fiable : la Cdc. L'attribution du numéro d'assuré est de son ressort (art. 133<sup>bis</sup>, al. 1



du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants, RAVS [RS 831.101]). Il faut intégrer une interface à cet effet dans les systèmes du registre foncier. Ces modifications nécessitent une adaptation des logiciels utilisés pour gérer les registres fonciers cantonaux. La nécessité d'étendre le modèle de données implique une autre adaptation des logiciels (voir annexe 1 de l'ordonnance technique du DFJP et du DDPS du 28 décembre 2012 concernant le registre foncier [ORTF ; RS 211.432.11]).

L'art. 949c CC impose au Conseil fédéral d'édicter des règles par voie d'ordonnance. Pour les raisons exposées précédemment (voir ch. 3.1.3.2), c'est la Confédération qui gèrera le service de recherche d'immeubles sur tout le pays (en ce qui concerne les aspects financiers, voir ch. 5.1.1).

### **3.3 Mise en œuvre**

La mise en œuvre des modifications proposées sera effectuée d'une part par les cantons et d'autre part par la Confédération.

## **4 Commentaire des articles**

### *Préambule*

L'art. 949c CC est ajouté aux dispositions citées dans le *préambule*.

## **Titre 1 Dispositions générales**

### **Chapitre 1 Objet et notions**

#### **Art. 1** Objet

L'ordonnance règle deux nouvelles matières, qui viennent allonger la liste de l'*art. 1*:

La *let. f* mentionne l'identification des ayants droit grâce au numéro AVS, la *let. g* la recherche d'immeubles sur tout le pays par les autorités qui y sont habilitées.

### **Chapitre 3 Tenue et contenu du registre foncier**

Nous saisissons l'occasion de cette révision pour corriger le titre du chapitre 3 en biffant la mention des effets juridiques, car il ne contient pas de dispositions à cet égard.

**Art. 11** Registre des propriétaires dans le registre foncier tenu sur papier

Comme l'art. 11 ne concerne que le registre des propriétaires dans le registre foncier tenu sur papier, le titre de l'article est précisé en ce sens à titre de correctif rédactionnel.

**Art. 12** Registre des créanciers dans le registre foncier tenu sur papier

Comme l'art. 12 ne concerne que le registre des créanciers dans le registre foncier tenu sur papier, le titre de l'article est précisé en ce sens à titre de correctif rédactionnel.

**Art. 12a** Registre des identifiants de personnes dans le registre foncier informatisé

Ce nouvel article instaure le registre qui servira à l'utilisation des numéros AVS dans le registre foncier – le registre des identifiants de personnes. Ainsi qu'il ressort du titre de la norme, ce nouveau registre n'existera qu'au sein du registre foncier informatisé. Pour les dispositions qui le régissent, l'art. 12a renvoie au chapitre 4a de l'AP-ORF.

**Chapitre 4a Identification des personnes physiques titulaires de droits immobiliers grâce au numéro AVS**

**Art. 23a** Registre des identifiants de personnes

Le fait d'enregistrer chaque personne physique avec son numéro AVS permettra de la désigner de manière univoque et donc d'identifier sans ambiguïté aucune tous les ayants droit, dans toute la Suisse, même si leur nom ou autres données d'identité présentent des variantes orthographiques ou bien coïncident avec ceux d'une autre personne. L'objectif principal de l'utilisation du numéro AVS est de permettre cette identification sans faille à l'échelle nationale. L'*al. 1* dispose que l'enregistrement du numéro AVS se fait dans le registre des identifiants de personnes. Cela signifie que l'identification de chaque ayant droit par son numéro AVS ne se fait pas dans le grand livre et n'est pas un élément de la procédure de traitement. En conséquence, elle ne fait pas l'objet d'une inscription au journal. Selon l'art. 90, al. 1, let. a, ORF, les propriétaires et les personnes titulaires d'un autre droit sur un immeuble sont désignées dans le registre foncier par leur nom, leurs prénoms, leur date de naissance, leur sexe et leur lieu d'origine ou nationalité. Le cercle des personnes à identifier est circonscrit au cercle des ayants droit. L'identification de ces personnes par le numéro AVS consiste en leur enregistrement avec le numéro AVS que leur a attribué la CdC, compétente en la matière. Comme il ressort de la disposition, le numéro AVS n'est enregistré que dans le registre foncier informatisé et non dans les registres tenus sur papier, dans la mesure où il en subsiste encore. L'*al. 2, dernière phrase*, autorise l'utilisation du numéro AVS dans les registres accessoires visés à l'art. 13 ORF.

Tel qu'est conçu le registre foncier informatisé, le grand livre et le journal sont deux modèles de données distincts dont les contenus sont traités à l'intérieur d'un même système et reliés entre eux (art. 8, al. 2, ORF). L'*al. 2* prévoit que les données du registre des identifiants de personnes doivent être reliées aux écritures du grand livre. La saisie des données dans le registre des identifiants de personnes permettra à l'office du registre foncier de toujours disposer des informations les plus actuelles concernant chacun des ayants droit, sans devoir modifier les écritures du grand livre. La disposition permet en outre de relier le registre des identifiants de personnes à d'autres registres du registre foncier.

L'*al. 3* énumère exhaustivement le contenu du registre des identifiants de personnes: aux données mentionnées à l'art. 90, al. 1, let. a, et aux numéros AVS s'ajouteront les données nécessaires à la liaison avec les autres systèmes (let. a à c).

Il faut noter qu'en utilisant systématiquement le numéro AVS, les offices du registre foncier remplissent le devoir d'annonce à la CdC que leur impose l'art. 134<sup>ter</sup> RAVS.

### **Art. 23b** Sources de données

Il est important que les offices du registre foncier puissent associer le bon numéro AVS à la bonne personne. Tant ce numéro que les données d'identité devront donc émaner d'une source de données fiable, désignée par l'art. 23b. Selon la législation en matière d'AVS, la CdC fait partie des sources les plus fiables (voir art. 50g LAVS et l'art. 5 de l'ordonnance du DFI du 7 novembre 2007 sur les exigences minimales auxquelles doivent satisfaire les mesures techniques et organisationnelles à prendre par les services et institutions utilisant systématiquement le numéro d'assuré AVS en dehors de l'AVS [RS 831.101.4]).

La *let. a* cite la CdC comme première source de données. Les offices du registre foncier devront en premier lieu rechercher directement auprès d'elle les numéros AVS, par l'intermédiaire d'une interface idoine (voir art. 134<sup>quater</sup>, al. 2 à 4, RAVS).

La *let. b*, s'appuyant sur la législation en matière d'AVS, permet aux offices du registre foncier de se fonder sur d'autres sources de données, avalisées par la CdC<sup>7</sup>. Ils pourront ainsi utiliser des interfaces existantes entre leur registre et des banques de données cantonales, du moment que ces dernières sont suffisamment fiables aux yeux de la CdC.

### **Art. 23c** Enregistrement du numéro AVS

Si le numéro AVS est enregistré au moment de la réquisition au registre foncier, l'office devra procéder selon cet article (*al. 1*). Si la procédure de traitement est déjà achevée, et donc que la personne concernée est déjà inscrite dans le grand livre, l'office devra appliquer la disposition transitoire de l'art. 164a AP-ORF.

La procédure de traitement des données du grand livre s'ouvre avec l'inscription au journal (art. 91, al. 1, ORF). Celle-ci a lieu dès que la réquisition est parvenue à l'office du registre foncier (art. 81, al. 1, let. a, ORF). L'art. 51, al. 1, let. a, ORF précise de quelles pièces justificatives la réquisition doit être accompagnée. Le conservateur du registre foncier disposera à l'avenir, en plus des nom et prénoms, date de naissance, sexe, lieu de domicile et lieu d'origine ou nationalité, des nom et prénoms des parents du disposant et de l'acquéreur (voir commentaire de l'art. 51, al. 1, let. a, AP-ORF). Muni de ces renseignements supplémentaires, qu'il obtiendra par l'interface avec la banque de données de la CdC (art. 23b, let. a, AP-ORF), il pourra déterminer avec certitude quel est le numéro AVS de la personne (*al. 2*). S'il ne demeure aucune raison de douter que la personne physique en question est bien celle trouvée dans la banque de données de la CdC, l'office du registre foncier reprendra ces données dans le registre des identifiants de personnes.

S'il est par contre impossible, sur la base des données disponibles, de déterminer s'il s'agit de la bonne personne, des investigations supplémentaires seront nécessaires. Selon l'*al. 3*, les offices du registre foncier pourront y procéder d'office, c'est-à-dire rechercher davantage d'informations, afin de pouvoir enregistrer le numéro AVS. La source de renseignement la plus évidente réside dans les pièces justificatives de la réquisition, dont l'office dispose. L'alinéa prévoit en outre une liste, non exhaustive, d'autres possibilités.

La *let. a* se réfère à la possibilité, prévue d'ailleurs dans la législation en matière d'AVS, de collaborer avec la CdC (art. 134<sup>quater</sup>, al. 4 et 5, RAVS). Il est utile de citer cette démarche dans l'avant-projet parce que ce genre de collaboration est plutôt atypique

---

<sup>7</sup> La CdC recommande les registres qualifiés à l'art. 2 de la loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation de registres (RS 431.02) de suffisamment sûrs au sens de l'art. 5, al. 4, de l'ordonnance du DFI citée dans le texte (voir [www.zas.admin.ch](http://www.zas.admin.ch) > Partenaires et institutions > NAVS13 > Règles de gestion).

pour les offices du registre foncier. Il faudra définir en temps voulu la marche à suivre pour demander une vérification.

La *let. b* énonce comme principe que l'office du registre foncier peut au besoin – en particulier une fois la procédure de traitement close – prendre contact avec la personne concernée pour solliciter sa coopération. Comme il ne s'agit pas d'une nouvelle réquisition, mais d'éclaircissements ultérieurs, on ne prescrit pas aux offices du registre foncier sous quelle forme la prise de contact doit avoir lieu.

L'ordonnance actuelle n'impose pas de garder à jour les adresses (art. 13 ORF). On notera que des travaux sont en cours pour créer un service national d'adresses destiné aux autorités<sup>8</sup>. Le temps venu, ce service pourrait constituer une source d'information pour les offices du registre foncier dans le cadre de la disposition que nous commentons ici.

Il n'est pas exclu que des personnes vivant à l'étranger n'aient pas (ou pas encore) de relation avec l'AVS, l'AI, les prestations complémentaires ou les prestations de libre passage (par ex. les propriétaires de logements de vacances) et donc que la CdC n'ait pas été amenée à leur attribuer de numéro AVS. L'art. 50c, al. 2, *let. b*, LAVS prévoit, pour ces cas, la possibilité d'attribuer un numéro AVS lorsque c'est nécessaire pour le contact avec un service ou une institution habilités à utiliser ce numéro systématiquement. Si l'office du registre foncier constate une situation de ce type, il devra faire une demande à la CdC (*al. 4*). Celle-ci ne pourra cependant pas forcément attribuer tout de suite un numéro ; la procédure peut même prendre beaucoup de temps, par exemple lorsque la CdC doit faire des recherches supplémentaires auprès d'autres autorités, conformément à l'art. 133<sup>bis</sup>, al. 3 ss, RAVS.

Le fait que le numéro AVS puisse être associé à la bonne personne dépendra de la qualité et de l'exhaustivité des données. Si l'ORF actuelle prévoit que l'on inscrive dans le grand livre le nom, le prénom, la date de naissance, le sexe et le lieu d'origine ou la nationalité de la personne concernée (art. 90, al. 1, *let. a*, ORF), l'ancien droit se limitait à exiger l'indication du nom, d'au moins un prénom écrit en toutes lettres et de la date de naissance (art. 31, al. 2, *let. a*, de l'ordonnance du 22 février 1910 sur le registre foncier [aORF]). La nécessité d'indiquer davantage de données est très certainement moins grande dans les régions peu peuplées que dans les agglomérations urbaines. Si l'écriture au grand livre est ancienne, il n'est pas exclu que l'enregistrement du numéro AVS, même selon la procédure de l'art. 23c, al. 3, AP-ORF, soit incertain, faute de renseignements suffisants sur la personne. Afin que l'office du registre foncier puisse ultérieurement savoir que le numéro AVS n'a pas pu être enregistré dans un cas précis, le registre contiendra une remarque en ce sens (*al. 5*). Cela n'empêchera pas que l'enregistrement puisse se faire à un moment ultérieur. La remarque servira à l'office à distinguer les cas où l'identification a échoué des cas où elle a déjà commencé.

La procédure de traitement déclenchera l'obligation d'identifier la personne concernée grâce à son numéro AVS. Toutefois, il s'agit de deux démarches distinctes sur le plan juridique. Conformément à ce principe, selon lequel l'enregistrement du numéro AVS et la procédure de traitement sont séparés, l'*al. 6* précise que la seconde peut se poursuivre et s'achever indépendamment de la première. Selon l'art. 81, al. 1, *let. b*, ORF, toutes les procédures d'office doivent être portées au journal, mais bien que l'enregistrement du numéro AVS ait lieu d'office, il ne s'agit pas à proprement parler d'une procédure. Il ne doit donc en aucun cas être porté au journal.

## **Art. 23d** Vérification périodique

---

<sup>8</sup> Le Conseil fédéral a mis en consultation, du 16 août au 22 novembre 2019, un avant-projet de [loi sur le service des adresses \(LSAdr\)](#).

La CdC actualise les données en permanence, ce qui implique de nombreuses modifications dans la banque de données (art. 50g, al. 2, let. c, LAVS et art. 134<sup>quinquies</sup>, al. 2, RAVS). Ce sont des changements de nom, de statut, des annulations ou des réattributions de numéros AVS, etc. L'art. 23d prévoit que l'office du registre foncier reprend ces modifications, qu'il peut consulter via l'interface, dans le registre des identifiants de personnes, après vérification. Il est imaginable qu'il puisse se passer de cette vérification dans des cas particulièrement clairs. On pourrait même envisager d'étudier la possibilité d'une automatisation de la mise à jour dans ce cas-là (voir art. 23e, let. b, AP-ORF).

Si la vérification fait surgir un doute, l'office appliquera l'art. 23c, al. 3 à 5, AP-ORF (al. 2).

#### **Art. 23e** Modalités techniques

Les interfaces mises en place par la CdC obéissent en principe aux règles de cette dernière. Le Département fédéral de justice et police devra cependant définir les *aspects spécifiques au registre foncier* dans l'OTRF.

*Let. a* : en premier lieu, ce seront les exigences applicables à l'interface avec la CdC.

*Let. b* : il faudra en outre préciser comment les résultats reçus du système UPI (*Unique Personal Identification*) de la CdC seront repris dans le registre des identifiants de personnes dans le cadre du transfert de collections de données au sens de l'art. 164a, al. 1, AP-ORF et des mises à jour et corrections périodiques des numéros AVS au sens de l'art. 23d, al. 1, AP-ORF.

*Let. c* : enfin, chaque reprise et chaque mise à jour de données dans le registre des identifiants de personnes devront être journalisées, afin qu'il soit possible de retracer les modifications.

### **Chapitre 6a : Recherche d'immeubles sur tout le pays par les autorités habilitées**

#### **Art. 34a** Principe

En vertu de l'art. 949c CC, la recherche d'immeubles sur tout le pays doit servir d'outil de travail aux autorités habilitées. L'habilitation d'une autorité dépend des tâches légales qu'elle doit accomplir et l'autorisation d'accès doit être étudiée individuellement dans le cadre d'une procédure (voir art. 34d, al. 1, AP-ORF) au cours de laquelle l'étendue des droits d'accès est aussi vérifiée ou établie. Les autorités habilitées peuvent lancer une recherche pour tous les droits du grand livre enregistrés dans le registre foncier informatisé (voir message FF 2014 3395 3420). Les titulaires de droits inscrits au registre foncier sont des personnes physiques (art. 90, al. 1, let. a, ORF), des personnes morales et des sociétés en nom collectif et en commandite (art. 90, al. 1, let. b, ORF) ainsi que des sociétés simples et des communautés dont les membres sont liés entre eux par une disposition légale ou par un contrat et sont propriétaires en main commune (art. 90, al. 1, let. c, ORF). Le législateur a rapidement constaté qu'utiliser le numéro AVS pour identifier les personnes physiques dans le registre foncier apporte les mêmes avantages que l'IDE (numéro d'identification unique des entreprises) pour les personnes morales, les sociétés en nom collectif et en commandite (message FF 2014 3395 3402 s.). Lors de la révision du CC, il a toutefois sciemment renoncé à élaborer une loi formelle pour l'utilisation de l'IDE dans le registre foncier (message FF 2014 3395 3418). L'utilisation de l'IDE pour l'identification des personnes morales et des sociétés en nom collectif ou en commandite est déjà autorisée et prévue par le droit en vigueur (art. 90, al. 1, let. b, ORF). En vertu de l'art. 949c en relation avec l'art. 949a, al. 2, ch. 5, CC (selon lequel le Conseil fédéral règle l'accès aux données du registre foncier de manière générale), il doit être possible de rechercher des personnes physiques identifiées grâce à leur numéro AVS mais aussi des

sociétés identifiées grâce à leur IDE. La disposition renvoie donc à *tous* les sujets de droit désignés à l'art. 90, al. 1, ORF et pas uniquement aux personnes morales.

Le service de recherche d'immeubles est un système qui servira aux autorités à lancer des recherches rapides et efficaces sur tout le pays et à faire un premier tri des informations. Il fournira aux autorités un résultat intermédiaire important pour l'accomplissement de leurs tâches légales. En ce sens, cet instrument est une sorte de support pour l'entraide administrative. Si une autorité a besoin d'informations plus détaillées ou d'un extrait du registre foncier (légalisé), elle devra en faire la demande auprès de l'office du registre foncier compétent.

**Art. 34b** Service de recherche d'immeubles sur tout le pays

Le service de recherche d'immeubles sur tout le pays est géré par l'OFRF (*al. 1*).

L'*al. 2* décrit le fonctionnement de ce service. Pour chaque autorité, l'OFRF examinera l'étendue des droits d'accès et créera un compte d'utilisateur personnalisé. Après s'être identifiée, l'autorité pourra utiliser les fonctionnalités de recherche disponibles sur son compte utilisateur (voir art. 34*d* et 34*e* AP-ORF). Le masque de recherche individualisé reflète l'étendue des autorisations. Il n'est pas exclu que certains serveurs cantonaux ne fonctionnent temporairement pas au moment précis où une recherche est effectuée et que les résultats de la recherche en pâtissent et soient incomplets. C'est pourquoi la disposition précise que seules les données disponibles électroniquement au moment de l'interrogation du système peuvent faire l'objet d'une recherche et s'afficher dans les résultats.

Le service de recherche d'immeubles permet de vérifier si une personne est inscrite au grand livre en tant que titulaire de droits à un moment donné. Si une aliénation est en cours au moment de la recherche, le service ne permettra naturellement pas de le savoir parce que cette opération est uniquement inscrite au journal et qu'elle est en cours de traitement. C'est pourquoi chaque résultat est un instantané. L'émission d'un justificatif signé électroniquement par le programme pourrait être utile aux autorités habilitées afin qu'elles puissent prouver avoir effectué une recherche à un moment donné dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches. Les résultats n'étant pas vérifiés par un humain, ce document n'attesterait ni l'authenticité des résultats ni leur exactitude. Un document signé électroniquement certifierait simplement qu'une autorité a consulté les résultats mentionnés, et à tel moment. La manière dont on devrait, par la suite, apprécier la valeur probante de cet éventuel justificatif dépendrait de chaque procédure.

Les registres fonciers cantonaux sont interrogés en temps réel. Le service de recherche d'immeubles sur tout le pays ne permet pas l'enregistrement de données du registre foncier (*al. 3*) (à l'exception des données anonymisées mentionnées à l'*al. 4* [voir commentaire de l'*al. 4* ci-dessous]). De ce fait, il faudra compter avec des retards : on peut supposer que tous les systèmes du registre foncier ne seront pas nécessairement tous disponibles au moment désiré.

Le nombre de recherches effectuées via le service devrait être élevé car il deviendra un instrument important pour de nombreuses autorités de divers domaines (voir à ce sujet ch. 3.1.3.2.2). Un nombre excessif de demandes simultanées pourrait entraîner des problèmes techniques au niveau des serveurs informatiques des cantons. Afin de diminuer les risques que ce genre d'incident se produise, le service de recherche d'immeubles comprendra un index de recherche de données anonymisées et uniquement lisibles par une machine. Cet index vise à éviter de grever les serveurs des cantons par des recherches redondantes (*al. 4*). C'est uniquement pour des raisons techniques qu'il est nécessaire de mettre en place un tel index de recherche. Une enquête réalisée auprès des autorités intéressées a permis d'établir des premières estimations et extrapolations du nombre de recherches pour toute la Suisse.

On ne peut pas exclure que chacun des 150 systèmes du registre foncier doive gérer plus de 22 millions de requêtes par mois. Le risque de surcharge des serveurs cantonaux est considérable du fait que ces requêtes ne s'étaleront pas de façon régulière pendant les heures de bureau, mais qu'il faut plutôt s'attendre à des pics.

Des tests de stress ont été effectués en collaboration avec les services cantonaux pour évaluer la capacité de leurs serveurs. Ces tests ont mis en évidence que des mesures d'allègement sont nécessaires. Les logiciels de simulation utilisés ont permis de déterminer que le nombre de requêtes attendu devrait être réduit d'au moins 80 %. L'index de recherche, en s'appuyant sur les caractéristiques techniques de la recherche, permet une diminution de cette envergure.

En effet, une recherche se compose en principe de plusieurs phases. Sans index de recherche, on interroge simultanément, dans une première étape, tous les systèmes du registre foncier du pays, afin de déterminer s'il y a des écritures concernant la personne recherchée. Si une personne apparaît dans l'un des registres fonciers, le système de recherche envoie des requêtes complémentaires uniquement à ce système précis pour compléter la recherche. En revanche, si la personne ne figure dans aucun registre foncier, une réponse négative est envoyée et la recherche est interrompue.

En Suisse, les propriétaires sont minoritaires<sup>9</sup>. En outre, il est plutôt rare que les titulaires de droits soient inscrits dans plusieurs systèmes du registre foncier. Ainsi, lorsqu'une recherche concernant une personne est envoyée vers tous les systèmes du registre foncier de Suisse, d'un point de vue statistique, la majorité des réponses sont négatives. En effet, la cause principale d'une surcharge est le nombre de résultats négatifs : c'est ce qui pourrait conduire à grever inutilement les serveurs. Le transfert de ces nombreuses requêtes inutiles vers tous les systèmes du registre foncier cantonaux pourrait d'emblée être évité grâce à l'index de recherche du service de recherche d'immeubles. Celui-ci qui permettra de savoir, a priori, quelles personnes sont enregistrées dans quel registre foncier. Il devrait permettre une réduction de plus de 80 % des demandes envoyées vers les systèmes cantonaux car ces derniers ne recevraient dès lors plus que les recherches complémentaires ciblées.

Puisque l'index de recherche permettra de savoir si une personne figure au registre foncier et dans lequel, les systèmes du registre foncier devront transmettre les informations nécessaires pour ce faire, à savoir les données mentionnées à l'art. 90, al. 1 (*let. a*), le numéro AVS (*let. b*), et l'indication du registre foncier compétent (*let. c*).

Pour des motifs de protection des données et de sécurité technique, les données enregistrées dans l'index de recherche seront anonymisées de façon appropriée grâce des fonctions de hachage cryptographique. Les données sont converties en empreintes numériques qui ne permettent pas de les retrouver. En d'autres termes, ce procédé permet presque totalement d'éliminer le risque d'association des données à une personne concrète. Du point de vue technique, les données du registre foncier et les données personnelles ne sont pas enregistrées dans l'index de recherche : seules des valeurs anonymisées s'y trouvent.

Pour pouvoir utiliser les données chiffrées contenues dans l'index, les critères de recherche saisis par l'autorité dans le masque défini à l'art. 34b, al. 2, AP-ORF devront eux aussi être chiffrés au moyen du même procédé. Si les empreintes numériques relatives à une personne enregistrées dans l'index de recherche correspondent aux empreintes numériques des critères de recherche, cela signifie que la personne est

---

<sup>9</sup> Voir les statistiques sur les propriétaires établies par l'OFS sous : [www.ofs.admin.ch](http://www.ofs.admin.ch) > Trouver des statistiques > 09 Construction et logement > Logements > Conditions d'habitation > Locataires/propriétaires

bien enregistrée dans le système du registre foncier. Dans ce cas, le service de recherche envoie des requêtes complémentaires uniquement à ce système précis pour compléter la recherche. Enfin, les informations sont transmises à l'autorité habilitée à utiliser le service de recherche d'immeubles. Les critères de recherche qu'une autorité peut utiliser sont définis à l'art. 34e, AP-ORF (voir commentaire de cet article).

**Art. 34c** Accès du service de recherche d'immeubles aux données du grand livre ayant des effets juridiques et transmission des données à l'index de recherche

Cette disposition souligne que seules les données du grand livre ayant des effets juridiques doivent être accessibles au service de recherche d'immeubles. Le service doit disposer d'une interface par l'intermédiaire de laquelle il peut interroger les données du grand livre des services cantonaux du registre foncier. Cette interface existe déjà : il s'agit de l'interface servant à l'échange de données du registre foncier mentionnée à l'art. 27 ORF et définie à l'annexe 3 de l'ORTF (*al. 1*).

La disponibilité des données du registre foncier informatisé est déjà réglée à l'art. 14 ORF. En vertu de l'*al. 2*, les cantons sont tenus de fournir une assistance technique minimale. Malgré leurs efforts en ce sens, il se peut que les données ne soient pas accessibles à un moment précis pour des raisons techniques, et qu'il ne soit par conséquent pas possible de les appeler. Comme il est peu probable qu'une autorité doive recourir au service de recherche d'immeubles en dehors des heures ouvrables et qu'elle ait besoin d'aide à ce moment précis, il semble raisonnable de limiter cette obligation d'assistance.

L'*al. 3* règle les modalités de l'envoi de données à l'index de recherche défini à l'art. 34b, *al. 4*, AP-ORF. Les cantons doivent envoyer les données à l'index via un réseau qui permet un échange de données sécurisé entre les autorités cantonales et la Confédération. Ainsi, non seulement le canal de transmission est protégé par chiffrement, mais aussi les données transmises.

Les cantons devront en principe transmettre, la première fois, l'intégralité des données destinées à l'index de recherche au sens de l'art. 34b, *al. 4*, AP-ORF dans les délais définis à la disposition transitoire de l'art. 164b, *al. 2*, AP-ORF (*let. a*). Il est exceptionnellement possible que, pour des raisons techniques, le canton doive transmettre une nouvelle fois l'intégralité des données (*let. a* ; à ce sujet, voir le commentaire de l'*al. 4* ci-dessous). Dans ce cas, le canton y aura été invité par l'OFRF.

Une fois que la transmission initiale et intégrale des données est faite, les cantons n'auront plus qu'à transmettre les éventuelles modifications. Les modifications opérées depuis la dernière transmission devront être envoyées au moins une fois par jour (*let. b*) et cette transmission sera, dans la mesure du possible, automatique.

Selon l'art. 34b, *al. 4*, AP-ORF, l'index de recherche contiendra des données anonymisées, et donc uniquement lisibles par une machine. L'*al. 4* garantit aux cantons la possibilité de choisir à quel moment les données doivent être anonymisées. Ils ont deux possibilités : soit ils décident d'encrypter les données eux-mêmes et de les transmettre à l'index de recherche sous leur forme anonymisée. Si un canton choisit cette possibilité, il doit s'équiper des clés de chiffrement correspondantes selon les consignes de la Confédération et/ou adapter son propre système informatique. Puisque cette variante implique une importante charge de travail pour les cantons et la Confédération, notamment pour la gestion des clés, les cantons peuvent aussi opter pour la deuxième option, à savoir envoyer les données à l'index de recherche avant qu'elles soient anonymisées. Dans ce cas, c'est ce dernier qui procédera au chiffrement des données, si possible dès qu'il les aura reçues.



En vertu de l'*al. 5* le DFJP fixe les modalités techniques d'accès, de transmission à l'index de recherche et d'anonymisation, et en particulier les aspects touchant à la sécurité. Ainsi, les dispositions portant sur le chiffrement des données pour l'index de recherche seront concrétisées dans l'ordonnance du département. En vertu de l'*al. 3, let. a*, l'OFRF peut ordonner aux services cantonaux, pour des raisons techniques, de lui transmettre l'ensemble des données visées à l'*art. 34b, al. 4, AP-ORF*. Les raisons techniques peuvent être variées : il en existe par exemple une lorsque la clé de chiffrement utilisée pour l'anonymisation des données au sens de l'*art 34b, al. 4, AP-ORF* doit être changée pour une question de sécurité. Dans ce cas, les services cantonaux doivent renvoyer leurs données parce que le chiffrement est irréversible.

#### **Art. 34d** Autorisations d'accès en général

Le titre du chapitre 6a mentionne les « autorités habilitées ». C'est l'OFRF qui détermine si une autorité est habilitée : lorsqu'une autorité souhaite avoir accès au service de recherche d'immeubles, elle doit déposer une demande fondée à cet effet auprès de l'OFRF. L'autorité requérante doit exposer concrètement quelles sont les tâches légales qu'elle doit accomplir et pourquoi elle a besoin de consulter le registre foncier (voir *art. 34a, AP-ORF*).

Dans le cadre de la demande au sens de l'*art. 34d AP-ORF*, l'OFRF vérifie s'il faut octroyer une autorisation d'accès à l'autorité. Concrètement, ce sont les collaborateurs des autorités qui auront recours au service de recherche d'immeubles pour accomplir leurs tâches légales. L'*al. 1* prévoit ainsi que tous les collaborateurs ayant besoin d'une autorisation doivent être mentionnés dans la demande. Les droits d'accès sont liés à l'obligation d'utiliser ce service pour l'accomplissement des tâches légales.

Les autorités habilitées pourront accéder au service de recherche d'immeubles sur tout le pays en ligne. Il faut s'assurer que les autorités habilitées pourront effectivement utiliser le service, et que celles qui n'y sont pas autorisées, n'aient aucun moyen de le faire. Dans cette optique, des normes de sécurité élevées doivent être définies. Les autorités habilitées auront accès au service via un canal sécurisé, c'est-à-dire chiffré, et chaque autorité devra s'identifier avant de pouvoir l'utiliser. En outre, les autorisations d'accès au service ne doivent pas avoir à être adaptées à chaque changement (p. ex changement de collaborateur ou changement de l'instrument utilisé pour l'authentification [tel que le certificat]). De ce fait, il est important, tant du point de vue de la sécurité que du point de vue pratique, que la gestion des autorisations soit rapide. Tout changement concernant les autorisations devra être signalé à l'OFRF spontanément et sans délai (*al. 2*).

#### **Art. 34e** Critères de recherche autorisés et délimitation des résultats

L'*al. 1* explique qu'en principe, toutes les autorités habilitées (*art. 34d AP-ORF*) peuvent effectuer une recherche sur la base des données figurant à l'*art. 90, al. 1, ORF*, indépendamment de l'étendue de leurs droits d'accès. Pour les personnes physiques, ces données sont le nom, les prénoms, la date de naissance, le sexe, le lieu d'origine ou la nationalité (*art. 90, al. 1, let. a, ORF*). Pour les personnes morales et les sociétés en nom collectif et en commandite, il s'agit de la raison sociale ou du nom, du siège et de la forme juridique lorsque la raison sociale ou le nom n'en font pas état, ainsi que de l'IDE (*art. 90, al. 1, let. b, ORF*).

L'étendue des droits de consultation se limite en principe aux données publiques mentionnées à l'*art. 26, al. 1, let. a, ORF (al. 2)*. Les autorités disposant d'une autorisation d'accès peuvent voir la désignation de l'immeuble, le nom et l'identité du propriétaire, le type de propriété et la date d'acquisition (*art. 970, al. 2, CC*). Actuellement, lorsque les cantons mettent à disposition des données publiques du grand livre en ligne, ils doivent, conformément à l'*art. 27, al. 2, ORF*, veiller à ce que l'accès aux données ne puisse avoir lieu qu'en relation avec un immeuble déterminé et que leur système soit protégé contre les recherches en série. Ces restrictions

seront supprimées dans le cadre de la recherche d'immeubles sur tout le pays. Les autorités habilitées pourront effectuer des recherches à partir des informations relatives aux personnes. Le nombre de recherches qu'elles pourront effectuer ne sera en principe pas limité. Le nombre de recherches effectuées par jour pourrait fortement varier d'une autorité à une autre, en fonction de leurs tâches. Il convient encore de signaler à cet égard que l'utilisation abusive du service est interdite et sera punie par un retrait de l'autorisation d'accès (voir art. 34g AP-ORF).

L'*al.* 3 définit les deux principales catégories d'extension des droits d'accès qui peuvent être octroyées aux profils d'utilisateurs:

Selon la *let. a, ch. 1*, les autorités qui sont habilitées à utiliser le numéro AVS systématiquement peuvent effectuer une recherche à partir du numéro AVS. Cette recherche devrait être plus précise que la recherche à partir des données figurant à l'art. 90, al. 1, *let. a*, ORF. Il convient toutefois de mentionner que l'enregistrement du numéro AVS ne se fera qu'une fois l'ordonnance entrée en vigueur. Ce processus (en ce qui concerne les titulaires de droits déjà inscrits au grand livre) prendra naturellement un certain temps. Par conséquent, pendant les premières années suivant l'entrée en vigueur de la modification de l'ordonnance, la recherche à partir du numéro AVS ne permettra pas de confirmer immédiatement si une personne est effectivement titulaire de droits ou non (voir art. 164a AP-ORF). Si le numéro AVS d'un titulaire de droits n'est pas encore enregistré, il sera naturellement impossible de le retrouver en effectuant une recherche à partir du numéro AVS. En revanche, cette même personne pourra en principe être retrouvée si la recherche est faite sur la base des données mentionnées à l'art. 90, al. 1, *let. a*, ORF. En toute logique, les autorités habilitées à rechercher à partir du numéro AVS pourront recevoir les numéros AVS dans les résultats de la recherche (*let. a, ch. 2*).

Si, pour accomplir ses tâches légales, une autorité a besoin de consulter davantage de données du grand livre que celles mentionnées à l'art. 26, al. 1, *let. a*, ORF, elle doit le justifier (*let. b* ; voir al. 4, *let. d*).

L'*al.* 4 établit la liste exhaustive des données qui peuvent être consultées via le service de recherche d'immeubles. Cette liste n'est pas liée à l'étendue des droits d'accès des autorités qui, elle, dépend des tâches légales de ces dernières, de la motivation de la demande, et des droits d'accès individuels.

*Let. a* : Conformément aux critères de recherche énoncés à l'al. 1, les données de la personne recherchée mentionnées à l'art. 90, al. 1, s'afficheront pour chaque résultat.

*Let. b* : Comme cela a déjà été mentionné, l'enregistrement du numéro AVS des titulaires de droits déjà inscrits au grand livre avant l'entrée en vigueur de l'ORF prendra un certain temps. Pendant cette période, il pourrait être utile à l'autorité de savoir si cet enregistrement a déjà été effectué ou non. En fonction des possibilités techniques et des besoins, on pourrait demander si le système pourrait ou devrait mentionner pourquoi cet enregistrement n'a pas été fait. Cela permettrait en même temps de montrer le statut du résultat affiché et serait surtout utile pour les cas tels que ceux mentionnés à l'art. 23c, al. 3 à 5, AP-ORF.

*Let. c* : L'autorité doit connaître la désignation de l'immeuble pour déterminer sur quel immeuble une personne détient des droits. Le terme « désignation » qualifie les informations énoncées à l'art. 18 ORF.

*Let. d* : Cette disposition énumère toutes les écritures figurant au grand livre qui montrent qu'une personne détient des droits. Les droits inscrits au *ch. 1* coïncident avec ceux visés à l'art. 34e, al. 2, AP-ORF. Ceux des chiffres 2 à 5 en revanche, se rattachent à l'art. 34e, al. 3, *let. b* AP-ORF. Ces droits s'entendent lorsqu'il s'agit d'autres

données du grand livre ayant des effets juridiques. Au maximum, il sera possible de consulter les droits de servitude, les charges foncières, les gages et le droit annoté. Cette disposition explicite clairement que même si le droit de consultation est étendu, il se limite aux informations inscrites au grand livre. Le degré de précision des résultats de la recherche (voir art. 34b, al. 2, AP-ORF), est limité à la simple désignation du droit concerné. C'est ce que l'on entend par « la désignation du droit sous une des formes suivantes ».

#### **Art. 34f** Enregistrement des demandes et droit d'accès des personnes concernées

L'OFRF doit journaliser les recherches effectuées sur le service de recherche d'immeubles pour savoir s'il est utilisé de manière conforme au droit. Cette journalisation se fait de façon automatique ; ce principe est réglé à l'*al. 1*.

L'*al. 2* dresse la liste exhaustive de toutes les données journalisées.

Les fichiers journaux sont conservés pendant deux ans (*al. 3*).

En ce qui concerne la consultation des fichiers journaux, l'*al. 4* renvoie à la LPD. En vertu de l'art. 2, al. 2, let. d, LPD, la protection des données ne s'applique pas aux registres publics relatifs aux rapports juridiques de droit privé. Bien que les recherches effectuées via le service portent effectivement sur un registre relatif aux rapports juridiques de droit privé, les fichiers journaux des requêtes effectuées par les autorités habilitées ne peuvent quant à eux pas être considérés comme des registres publics de droit privé. Il s'agit plutôt de fichiers enregistrés par un organe fédéral (art. 2, al. 1, let. b, LPD). La LPD régit tant les droits d'accès accordés à des particuliers (art. 8, al. 1, LPD) que la restriction de ces droits. Ainsi, un organe fédéral peut refuser la communication de renseignements, selon l'art. 9, al. 2, let. b, LPD (limité dans le temps), la restreindre ou en différer l'octroi lorsqu'elle risque de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction. Ce cas est susceptible de se produire lorsque le ministère public compétent a prononcé une interdiction de communication (voir par exemple art. 73, al. 2 du code de procédure pénale [RS 312.0]).

Dans ce contexte, il faut souligner une différence importante en ce qui concerne la compétence pour autoriser la consultation des fichiers journaux : il faut bien distinguer la journalisation des demandes effectuée dans le cadre de l'art. 32f, al. 4, AP-ORF de l'enregistrement au sens de l'art. 30 ORF. Dans le premier cas, seul l'OFRF est compétent pour effectuer la journalisation et attribuer les droits d'accès aux fichiers journaux. Dans le second, ce sont en principe les offices du registre foncier qui sont compétents tant pour la journalisation que pour l'octroi du droit de consultation des propriétaires de leurs propres fichiers journaux (voir art. 30, al. 2, ORF selon la modification du 20 septembre 2019<sup>10</sup>).

Cela signifie que les offices du registre foncier ne sont pas dans l'obligation de renseigner au sujet des fichiers journaux au sens de l'art. 32f AP-ORF et qu'ils n'ont pas la compétence nécessaire pour octroyer le droit à des renseignements.

#### **Art. 34g** Utilisation abusive et retrait de l'autorisation

Cette disposition régit les conséquences en cas d'utilisation abusive du service de recherche d'immeubles. Ce service est réservé aux autorités habilitées, qui le deviennent lorsqu'elles doivent accomplir une certaine tâche légale nécessitant l'accès à ce service. Il y a par exemple utilisation abusive quand les données ne sont pas recherchées dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche légale, mais à des fins privées. Pour couvrir toutes les possibilités d'utilisations abusives, la disposition ne définit, à dessein, pas cette notion.

---

<sup>10</sup> RO 2019 3049

## **Art. 34h** Émoluments

L'*al. 1* définit, sur la base de l'art. 46a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010), une obligation de verser des émoluments pour l'utilisation du service de recherche d'immeubles. La perception d'un émolument s'effectue d'après l'art. 2, al. 1 de l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments (OGEmol ; RS 172.041.1), selon lequel toute personne qui sollicite une prestation est tenue de payer un émolument. L'obligation de verser un émolument découle de l'utilisation de la prestation concrète : dans ce cas, lorsqu'un collaborateur d'une autorité lance une recherche (art. 34b, al. 2, AP-ORF). Les émoluments sont calculés et décomptés individuellement, par utilisateur de l'autorité cantonale ou communale. La facture sera toutefois envoyée au canton et non pas à l'autorité cantonale ou communale en question. Cela permet de limiter les frais engendrés par la procédure de perception des émoluments.

Le principe de la formule de calcul de l'émolument inscrite à l'*al. 2* est que le canton paie la portion des coûts totaux qui correspond à la part de recherches effectuées par ce canton par rapport au nombre de recherches total.

Le *coût global annuel* correspond en principe à celui mentionné à l'art. 4, al. 2, OGEmol. Dans les frais d'exploitation au sens de l'art. 4, al. 2, let. d, OGEmol, sont en particulier comptabilisées les dépenses pour la maintenance du logiciel (en particulier les mises à jour du logiciel effectuées par les développeurs), les dépenses pour le support non couvertes par les coûts du personnel (voir ch. 5.1.3 ; c'est-à-dire les coûts du support de 3<sup>e</sup> niveau fourni par les développeurs [ch. 5.1.3.3]), les dépenses pour les licences et les services de tiers (p. ex. le service d'authentification IAM, voir à ce sujet les ch. 3.1.3.2.1 et 5.1.2). L'amortissement des coûts de projet fait aussi partie du coût global (voir ch. 5.1.2).

Conformément à l'*al. 1*, la formule rassemble le *nombre de recherches du canton*.

Il est à prévoir qu'à l'avenir ce ne sera pas uniquement les autorités cantonales mais aussi les autorités fédérales qui utiliseront le service de recherche d'immeubles. Dans ce cas, les émoluments seront supportés par la Confédération. Les recherches effectuées par les autorités fédérales seront comptabilisées dans le *nombre total des recherches*. Par conséquent, la Confédération couvrira au moins les frais d'exploitation pour un montant correspondant à celui de l'utilisation du service de recherche par les autorités fédérales (voir ch. 5.1.3.5).

Un plafond de 2 CHF est fixé par recherche (*al. 3*). Cela devrait dans un premier temps permettre de financer entièrement la plateforme grâce aux émoluments prélevés en l'intervalle de 4 ans si le nombre de recherches prévu est exact. Dans un deuxième temps, les émoluments devraient diminuer afin que les sommes encaissées ne dépassent pas les coûts (principe de la couverture des frais). Le principe d'équivalence est aussi respecté grâce à la relation linéaire entre le prix et le nombre de demandes, parce que les émoluments ne sont prélevés que pour les services demandés.

L'*al. 4* définit quels chiffres utiliser pour la base de calcul de l'émolument par canton : ce seront ceux de l'année précédente (voir le commentaire de l'art. 164c AP-ORF). Le calcul est ainsi le même pour une année entière.

L'OFRF et les cantons peuvent signer une convention portant sur la facturation (*al. 5*).

L'*al. 6* précise que dans la mesure où l'ORF ne fixe pas de réglementation particulière, les dispositions de l'OGEmol s'appliquent.

## **Titre 3 Inscription, modification et radiation**

### **Chapitre 1 Réquisition**

## Section 1 Dispositions générales

### Art. 51 Pièces justificatives accompagnant la réquisition

Selon l'al. 1, let. a en vigueur de l'ORF, une copie du passeport ou de la carte d'identité doit être jointe aux pièces justificatives accompagnant la réquisition. Cette disposition reste inchangée, mais elle figurera sous la *let. a, ch. 1*. En vertu de l'ordonnance en vigueur, la copie du passeport ou de la carte d'identité sert à l'identification. La modification de l'*al. 1* apporte des précisions à ce sujet et la liste des documents nécessaires est complétée aux *ch. 2 et 3 de la let. a* :

Si la personne est en possession de son attestation AVS, elle peut en envoyer une copie au registre foncier (*ch. 2*). Il convient de rappeler que le numéro AVS ne doit en aucun cas figurer sur les actes authentiques. Si elle y inscrit le numéro AVS, la personne habilitée à dresser des actes authentiques risque, dans certaines circonstances (absence de base légale), de remplir l'un des éléments constitutifs d'un délit au sens de l'art. 87 LAVS (utilisation systématique du numéro AVS).

Pour enregistrer le numéro AVS, les offices de l'état civil doivent utiliser les sources de données mentionnées à l'art. 23b AP-ORF. Grâce à l'interface avec la CdC au sens de l'art. 23b, let. a, AP-ORF, les offices du registre foncier pourront accéder non seulement aux noms, prénoms, date de naissance, sexe et nationalité de la personne concernée, mais aussi à son nom de célibataire, à son lieu de naissance ainsi qu'aux noms de famille et prénoms de ses parents (voir art. 133<sup>bis</sup>, al. 4, let. i, RAVS). En vertu du *ch. 3*, les personnes qui ne sont pas en possession l'attestation AVS mentionnée au *ch. 2*, pourront, à la place, fournir une déclaration écrite indiquant les informations mentionnées. Ainsi, les offices de l'état civil pourront enregistrer les personnes de façon univoque, même si les résultats des premières recherches sont ambigus. Les données supplémentaires selon le chiffre 3 devront être fournies dans une simple déclaration écrite des parties. Il n'est pas nécessaire de les faire légaliser par une personne habilitée. Cette déclaration sert uniquement à l'office du registre foncier pour l'identification d'une personne et l'enregistrement de son numéro AVS.

Une autre modification concerne la dernière partie de l'art. 51, al. 1, let. a, ORF. Initialement motivée par la protection des données, cette disposition portant sur la destruction de la copie du passeport ou de la carte d'identité après enregistrement des données personnelles a été fortement critiquée, tant dans la jurisprudence que dans la pratique. D'une part, le registre foncier doit garantir autant que possible la sécurité juridique, la transparence et la clarté dans le domaine des droits réels immobiliers. Cet intérêt est prépondérant. D'autre part, la destruction des copies des pièces d'identité et de la déclaration sur le lieu de naissance - qui comportera désormais le nom des parents et le nom de célibataire - ne présente guère d'intérêt en matière de protection des données. Le but du registre foncier est de déterminer, de manière aussi fiable que possible, l'identité des titulaires de droits et, si nécessaire, de pouvoir vérifier s'il y a des incohérences. C'est pourquoi cette partie de l'art. 51, al. 1, let. a, ORF est biffée.

## Titre 6 Dispositions finales

### Article 164a Disposition transitoire de la modification du ... : enregistrement du numéro AVS des personnes déjà inscrites au grand livre

Enregistrer un à un les numéros AVS des personnes déjà inscrites au grand livre engendrerait une charge de travail que les offices du registre foncier ne pourraient assumer qu'avec difficulté en plus de leurs tâches quotidiennes. Afin de diminuer autant que faire se peut cette charge, l'*al. 1* prévoit d'utiliser une procédure standard de la CdC. Elle permet de comparer l'ensemble des données en une seule fois.

L'al. 2 décrit les mesures que l'office du registre foncier doit prendre à cet effet. Dans un premier temps, il doit créer un fichier contenant les données relatives à toutes les personnes déjà inscrites au grand livre en présentant de façon structurée les indications mentionnées à l'art. 90, al. 1, let. a, ORF. L'office du registre foncier doit transmettre ce fichier, qui doit avoir un format spécifique, à la CdC via l'interface afin que cette dernière puisse effectuer une comparaison avec sa propre base de données. Si la CdC effectue cette comparaison très longtemps après l'entrée en vigueur de la modification, les offices du registre foncier ne pourront pas nécessairement respecter les délais énoncés à l'al. 5. La *deuxième phrase* de l'al. 2 prévoit que les offices doivent transmettre une première fois l'ensemble des données au sens de l'art. 90, al. 1, let. a, ORF au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la modification. Il leur sera toutefois naturellement permis de transmettre les données une nouvelle fois si nécessaire.

Suite à cela, l'office du registre foncier recevra les résultats de la vérification effectuée par la CdC et pourra déterminer si les résultats sont concluants. Si tel est le cas, il reprendra les indications dans le registre des identifiants de personnes (al. 3).

S'il subsiste un doute quant à l'exactitude des données, il procédera selon l'art. 23c, al. 3 à 5, AP-ORF (al. 4 ; voir commentaire de cet article).

Les cantons ne pourront pas identifier toutes les personnes inscrites au grand livre simultanément et immédiatement. L'enregistrement du numéro AVS sera particulièrement chronophage si un office du registre foncier a besoin d'informations supplémentaires, c'est-à-dire s'il doit passer par la procédure décrite à l'art. 23c, al. 3 à 5, AP-ORF. Il est à prévoir que tous les numéros AVS des titulaires de droits ne pourront pas être enregistrés dans le cadre de la procédure standard décrite aux al. 1 à 3. Les écritures saisies avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 en particulier ne sont dans certains cas pas aussi détaillées que ce qui est actuellement exigé en vertu de l'art. 90, al. 1, let. a, ORF. C'est pourquoi la disposition transitoire distingue les écritures en fonction de la date à laquelle elles ont été saisies. L'al. 5 prévoit un délai différent pour l'enregistrement du numéro AVS en fonction de la période à laquelle l'écriture au grand livre a été effectuée (let. a à c).

**Art. 164b** Disposition transitoire de la modification du... ; accès du service de recherche d'immeubles aux données du grand livre ayant des effets juridiques et transmission des données à l'index de recherche

D'après l'art. 34c, al. 1, AP-ORF, les cantons garantissent l'accès à leurs données du grand livre ayant des effets juridiques au service de recherche d'immeubles par une interface au sens de l'art. 949a, al. 3, CC. Selon l'al. 1 de l'art. 164b, les cantons ne sont pas obligés de garantir immédiatement cet accès à l'entrée en vigueur de la modification : ils auront une période d'une année pour effectuer les tests nécessaires.

Comme cela a déjà été mentionné dans le commentaire de l'art. 34c, al. 3, let. a, AP-ORF, les cantons doivent livrer l'intégralité de leurs données visées à l'art. 34b, al. 4, AP-ORF. Ils auront un an (al. 2) pour le faire après l'entrée en vigueur de la modification. Le délai pour la livraison des données selon l'art. 34c, al. 3, AP-ORF sera équivalent à celui de l'art. 164b, al. 1, AP-ORF.

**Art. 164c** Disposition transitoire de la modification du ... ; émoluments

Selon l'art. 34h, al. 4, AP-ORF, les chiffres déterminants pour le coût et le nombre de recherches utilisés dans le calcul des émoluments des cantons sont ceux de l'année précédente. Il convient en outre de noter que selon l'art. 164b, al. 1, AP-ORF (voir commentaire ci-dessus), les cantons ont une année après l'entrée en vigueur des modifications pour garantir le bon fonctionnement de l'interface servant à l'interrogation du service de recherche d'immeubles. Dans l'intervalle, le service de recherche d'immeubles ne portera pas vraiment sur tout le pays,

c'est pourquoi aucun émolument ne sera prélevé. Ils ne commenceront à être prélevés qu'une année après le début de l'exploitation du service de recherche d'immeubles, qui commencera à l'entrée en vigueur de la modification.

## **5 Conséquences**

### **5.1 Conséquences pour la Confédération**

#### **5.1.1 Conséquences pour les finances et le personnel**

Les modifications proposées, surtout la mise en place de la recherche d'immeubles sur tout le pays (art. 34a ss. AP-ORF), auront des conséquences financières et sur le personnel. Tout d'abord, il faudra développer le logiciel et, par la suite, la Confédération devra gérer le service de recherche d'immeubles sur tout le pays.

#### **5.1.2 Développement du système et gestion du service**

Pour pouvoir interroger simultanément tous les systèmes du registre foncier, il est nécessaire de développer un logiciel capable d'interroger parallèlement les systèmes cantonaux sur plus de 150 nœuds via l'interface IPD-RF. Les données recueillies à partir de cette interface (résultats de la recherche) devront être mises en forme selon une norme uniforme et transférées à l'autorité qui a lancé la recherche. Ce système doit être exploité et accessible sur une plateforme sécurisée. La gestion des accès au niveau technique permettra de garantir que seules les personnes habilitées à utiliser le service dans le cadre de leur travail pourront y accéder. Le contrôle des éventuels abus permettra d'en assurer l'efficacité.

## Développement du système

Le développement du logiciel permettant la recherche simultanée sur tous les systèmes du registre foncier et le traitement des résultats sont les deux thèmes qui pèseront le plus lourd en termes de coûts.

*Aperçu*

*En milliers de francs*

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<b>COÛTS DU PROJET</b>						
Coûts de développement	20	96	198	768	41	1'123
Coûts salariaux	20	44	81	183	91	419
Préparation d'exploitation par le Centre de services informatiques (CSI-DFJP) (partie du développement)	0	0	0	80	20	100
sedex					75	75
<b>Total des coûts du projet</b>	<b>40</b>	<b>140</b>	<b>279</b>	<b>1'031</b>	<b>227</b>	<b>1'717</b>
Coûts du projet pris en charge par l'OFJ	40	140	279	183	91	733
Coûts du projet pris en charge par le DFJP	0	0	0	848	136	984

## Frais d'exploitation et coût global du service de recherche d'immeubles

Le coût global du service de recherche d'immeubles se compose des coûts de maintenance du logiciel, des coûts de l'exploitation technique et de l'utilisation du service IAM ainsi que des frais de personnel (pour plus de détails, voir ch. 5.1.3) et des amortissements.

*Aperçu*

*En milliers de francs*

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>FRAIS D'EXPLOITATION</b>						
Maintenance du logiciel (> 10% des coûts de développement de 1'123 CHF)	31	125	125	125	125	125
Frais d'exploitation et IAM	48	190	190	190	190	190
sedex	13	50	50	50	50	50
Frais de personnel (3 postes)	131	525	525	525	525	525
<b>Total frais d'exploitation</b>	<b>223</b>	<b>890</b>	<b>890</b>	<b>890</b>	<b>890</b>	<b>890</b>
Amortissements (coûts de développement 1'223 CHF/ 5 ans)	0	343	343	343	343	343
<b>Coûts globaux</b>	<b>223</b>	<b>1'233</b>	<b>1'233</b>	<b>1'233</b>	<b>1'233</b>	<b>1'233</b>



Pour calculer les coûts de maintenance du logiciel, on compte un montant s'élevant à 15 % des coûts de développement. L'estimation des frais d'exploitation du logiciel et du service IAM (CSI-DFJP) correspond aux frais habituels pour un système comparable.

### 5.1.3 Conséquences en termes de personnel

Trois postes à temps plein sont prévus pour l'exploitation du système, ce qui correspond à des frais d'environ 525 000 francs par an (cotisations de l'employeur incluses). Ces personnes seront chargées de développer le logiciel, de prendre en charge des environ 150 nœuds avec les offices du registre foncier et de fournir de l'aide.

Les utilisateurs du service seront des personnes travaillant pour les autorités compétentes dans les domaines juridiques suivants : droit (pénal) fiscal, droit des poursuites pour dettes et faillite, droit des assurances sociales, procédure pénale (criminalité économique), législation sur le blanchiment d'argent et blocage, confiscation et recouvrement d'avoirs acquis illégalement par des personnes politiquement exposées (appelés fonds déposés par des potentats), etc. Pour le moment, nous devons nous contenter d'une estimation du nombre d'utilisateurs attendu : il est évalué à environ 2 000 (aux niveaux fédéral, cantonal et communal).

Les autorités habilitées devront s'identifier comme telles sur le service de recherche d'immeubles. Pour ce faire, il faudra enregistrer les droits de chacune d'entre elles afin qu'elles puissent s'authentifier lors de chaque utilisation. Ces tâches incomberont à la Confédération.

Les trois postes à temps plein prévus et les tâches qui y sont liées sont décrits aux paragraphes suivants.

#### 5.1.3.1 Responsable de la gestion de la conformité

Le responsable de la gestion de la conformité établit les conditions formelles nécessaires à l'octroi des accès et donc à l'enregistrement des utilisateurs ou des autorités (voir art. 34d, al. 1, AP-ORF). La personne occupant ce poste doit posséder des connaissances juridiques. Elle élabore, en collaboration avec le responsable de l'application, un processus permettant de garantir la validité des identifiants sur la durée et non seulement à la première utilisation. Elle vérifie que l'utilisation du système est conforme aux règles et met en place les instruments nécessaires à cet effet. Elle assume la responsabilité de la *conformité*, ce qui signifie qu'elle est l'interlocuteur pour toutes les questions à ce sujet, à l'interne et à l'externe. Elle est en outre responsable de la mise en œuvre des processus mentionnés ci-dessus. Elle gère la communication avec la CdC afin que l'attribution des nouveaux numéros AVS (p. ex. pour des étrangers ; voir art. 23c, al. 4 et 164a, al. 4, AP-ORF) soit faite dans les règles. Enfin, elle conseille et soutient le responsable support.

#### 5.1.3.2 Responsable de l'application

Le responsable de l'application gère le fonctionnement de la recherche d'immeubles sur tout le pays. Il assure le bon fonctionnement du système à moyen terme et élabore une stratégie. Il planifie et met en œuvre du développement du logiciel. En outre, il doit entretenir des contacts avec les utilisateurs, le support, les développeurs de logiciels ainsi que les parties prenantes internes et externes. Il organise les formations. Grâce à ses mesures, il soutient le responsable de gestion de la conformité et le responsable support.

#### 5.1.3.3 Responsable support

Le responsable support répond à toutes les demandes d'assistance et assure l'acquisition des connaissances au sein de l'office. Il aura contribué de manière déterminante aux tests et, grâce

à ses connaissances techniques du service, il peut répondre aux *questions de premier et de deuxième niveau*. Il est en contact avec les fournisseurs de logiciels et leur transfère les questions auxquelles il n'est lui-même pas en mesure de répondre (*questions de troisième niveau*). Il assure le suivi des réponses à ces questions et veille à l'enregistrement systématique de ces nouvelles connaissances. Il garantit ainsi l'acquisition de connaissances au sein de l'office, met en place les conditions nécessaires pour une suppléance et fait en sorte que l'office reste indépendant des prestataires de services externes. Il établit un rapport à l'intention du responsable de l'application afin que ce dernier puisse savoir quels sont les problèmes soulevés dans le cadre des demandes d'assistance. Enfin, il transmet les questions de nature juridique au responsable de gestion de la conformité.

#### 5.1.3.4 *Aperçu des ressources*

Avec trois postes, la dotation en personnel a volontairement été calculée au plus juste. Il sera nécessaire de définir des priorités dans l'ordre des tâches. Dans un premier temps, les tâches relatives à la conception seront vraisemblablement au premier plan. L'exploitation devrait quant à elle gagner en importance au cours des deux premières années, au fur et à mesure que le nombre d'utilisateurs du service augmente.

#### 5.1.3.5 *Financement des frais d'exploitation*

Comme cela a déjà été mentionné dans le commentaire de l'art. 34h AP-ORF, les frais d'exploitation du service de recherche d'immeubles seront financés par des émoluments. La Confédération supportera la différence entre les coûts et les émoluments jusqu'à ce que les 2 francs par recherche, suffisent à les financer (probablement après 4 ans à partir de la pleine mise en service). Dès ce moment, le montant de l'émolument par recherche sera adapté de façon à ce que les recettes ne dépassent pas les frais.

### 5.1.4 **Autres conséquences**

Les modifications proposées n'ont pas d'autres conséquences pour la Confédération.

## 5.2 **Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Les cantons supportent des coûts de développement parce qu'ils complètent les données du registre foncier et qu'ils doivent adapter leur application du registre foncier. Ils ne devraient toutefois pas avoir à supporter de frais de personnel pour l'implémentation et l'exploitation de la fonction de recherche.

L'art. 949b, al. 1, CC confère une nouvelle tâche aux offices du registre foncier. Même si la procédure prévue dans le projet vise à limiter au maximum les frais à la charge des offices du registre foncier, on ne peut pas exclure une augmentation des frais de personnel. L'importance de cette augmentation dépendra de la situation de départ dans chaque canton.

Enfin, les modifications proposées ne représentent pas une atteinte inadmissible aux compétences cantonales.

### 5.2.1 **Adaptation des logiciels du registre foncier**

Les cantons devront adapter leur logiciel à plusieurs niveaux. D'une part, ils devront mettre en place l'interface avec la CdC afin de pouvoir récupérer le numéro AVS (voir art. 23a et 23b, AP-ORF). D'autre part, ils devront adapter leur logiciel sur la base de la révision du modèle de données (voir ch. 3.2).

Il convient de mentionner dans ce contexte que le comité de pilotage de la cyberadministration suisse avait intégré le projet « Recherche d'immeubles à l'aide du numéro AVS » sur le plan stratégique afin d'offrir aux cantons un soutien financier pour l'adaptation de leurs systèmes et la création des interfaces nécessaires en 2019<sup>11</sup>.

### **5.2.2 Identification des personnes physiques grâce au numéro AVS**

L'enregistrement des numéros AVS est une tâche qui incombe aux cantons comme le mentionne l'art. 949b, al. 1, CC. Après avoir analysé la charge que représente l'enregistrement, nous concluons qu'il faut faire une distinction en fonction de la procédure d'enregistrement du numéro AVS (voir ch. 3.1.1 ; voir commentaires des art. 23c et 164a AP-ORF).

La procédure d'enregistrement du numéro AVS pendant la procédure de traitement (art. 23c, AP-ORF) ne devrait pas être trop lourde. Grâce à l'interface entre les systèmes du registre foncier et la CdC (art. 23b, let. a, AP-ORF), qui permet de récupérer les données à la source pratiquement à partir de son propre environnement de travail, ainsi qu'aux informations supplémentaires que les parties doivent fournir aux registres fonciers en vertu de l'art. 51, al. 1, ch. 2 ou 3, AP-ORF, la charge de travail sera réduite au minimum. Les offices du registre foncier ne devraient pas devoir mener davantage d'investigations pour établir les faits.

La charge de travail pour l'enregistrement du numéro AVS des personnes déjà inscrites au grand livre selon l'art. 164a AP-ORF dépendra de la qualité et de l'actualité des informations enregistrées dans le grand livre. Les cantons dans lesquels les données sont moins bien tenues à jour auront la plus grande charge de travail car ils auront probablement besoin de procéder à davantage d'investigations.

### **5.2.3 Perception d'émoluments pour l'utilisation du service de recherche d'immeubles**

D'après le message (FF 2014 3395 3424), les coûts de la recherche d'immeubles sur tout le pays (art. 949c CC) ne doivent pas être pris en charge par la Confédération, mais financés par les cantons en tant qu'utilisateurs principaux. Comme nous l'avons précédemment mentionné (voir variante étudiée au ch. 3.1.3.2.1), il ne faut pas passer par les cantons pour mettre en œuvre ce service. Cela s'explique notamment parce que les charges totales, du point de vue financier ou technique, seraient une importante difficulté pour les cantons disposant de ressources limitées. La mise en œuvre de ce service par la Confédération entraînerait une réduction des frais de financement pour les cantons. Le principe du message, selon lequel les cantons devraient financer le service puisqu'ils en sont les utilisateurs principaux est mis en œuvre grâce à l'art. 23h AP-ORF, qui règle la perception d'émoluments (voir commentaire à ce sujet).

## **5.3 Autres conséquences**

Les modifications proposées n'ont pas d'autres conséquences.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité**

L'avant-projet se fonde sur l'art. 122 de la Constitution<sup>12</sup>, qui confère à la Confédération la compétence de légiférer en matière de droit et de procédure civils.

---

<sup>11</sup> [www.egov.ch/fr](http://www.egov.ch/fr) > Plan du site > Archives plan stratégique 2016-2019 > Recherche d'immeubles sur tout le territoire

<sup>12</sup> RS 101

## 6.2 Délégation des compétences législatives

Le Conseil fédéral doit régler la recherche sur tout le pays, par les autorités qui y sont habilitées, des immeubles sur lesquels une personne identifiée sur la base du numéro d'assuré AVS détient des droits (art. 949c CC).

En vertu de l'art. 949a, al. 2, ch. 5, CC, en vigueur, le Conseil fédéral règle les droits d'accès aux données de l'état civil. Selon l'art. 949c en relation avec l'art. 949a, al. 2, ch. 5, CC, le Conseil fédéral prévoit qu'il est aussi possible d'effectuer une recherche d'immeubles sur tout le pays à partir du nom des titulaires de droits qui ne sont pas encore enregistrés avec leur numéro AVS. Sur la base de ces mêmes articles, il doit en outre régler dans l'ORF la recherche à partir du nom d'entreprises (personnes morales).

La loi ne précise pas explicitement qui doit fournir la prestation de la recherche d'immeubles sur tout le pays. Les travaux préparatoires concernant l'art. 949c CC ne donnent pas non plus d'indications à ce sujet. Le mandat légal et les différentes possibilités de mise en œuvre (voir ch. 3.1.3.2) poussent à conclure que ce service de recherche en ligne devrait être géré par la Confédération.

Il revient au DFJP de régler les spécificités techniques nécessaires pour la procédure d'enregistrement du numéro AVS dans le registre foncier, en particulier les détails techniques de l'interface d'échange avec la CdC, notamment la reprise automatique de données et leur mise à jour ainsi que les détails de la journalisation des données ainsi reprises et actualisées (voir art. 23e AP-ORF).

Le DFJP gèrera en outre l'accès du service de recherche d'immeubles sur tout le pays aux données des registres fonciers cantonaux (art. 34c, al. 3, AP-ORF). Il existe déjà une base légale générale à ce sujet (art. 949a, al. 3, CC).