



Projet de modification du règlement sur le registre foncier

Avis du 5 mars 2020

Mots clés: veille réglementaire, registre foncier, données personnelles, accès étendu en ligne, consultation, intérêt présumé

Contexte: Le 17 février 2020, le Département du territoire (DT), par le biais de son Secrétaire général, a sollicité un avis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après le Préposé cantonal) au sujet du projet de modification du règlement sur le registre foncier du 29 mai 2013 (RRF; RSGe E 1 50.04). Outre la dénomination du service (office du registre foncier au lieu de registre foncier), les changements envisagés portent matériellement avant tout sur l'art. 14 RRF (accès étendu), à propos duquel le Préposé cantonal est appelé à se prononcer.

Bases juridiques: art. 56 al. 3 litt. e LIPAD; art. 23 al. 8 RIPAD

1. Caractéristiques de la demande

L'accès aux données du registre foncier est régi par les art. 970 et 970a CC, ainsi que par les art. 26 à 30 de l'ordonnance sur le registre foncier du 23 septembre 2011 (ORF; RS 211.432.1).

L'ORF a récemment fait l'objet de modifications, lesquelles entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2020 (RO 2019 3049-3051).

Si certaines données du registre foncier sont librement accessibles, d'autres ne le sont que par une personne faisant valoir un intérêt légitime. Le Secrétaire général du DT explique que les changements apportés au RRF visent pour l'essentiel à établir les règles relatives à l'accessibilité en ligne à cette dernière catégorie de personnes et types de professions ou pour certaines autorités, qui ont un intérêt présumé à la consultation.

En effet, l'ORF fixe de nouvelles modalités concernant l'accès en ligne aux données du registre foncier. Elle définit notamment, par le biais du nouvel art. 28, les titulaires du droit d'accès en ligne et les personnes auxquelles un accès aux pièces justificatives peut être conféré. Cette norme a la teneur suivante:

Art. 28 Accès étendu en ligne: titulaires du droit

¹ Les cantons peuvent prévoir de rendre accessible en ligne les données du grand livre, du journal, des registres accessoires et des pièces justificatives aux personnes et autorités ci-après sans qu'elles soient tenues de rendre vraisemblable un intérêt en l'espèce:

a. les personnes habilitées à dresser des actes authentiques et leurs auxiliaires, les ingénieurs géomètres inscrits au registre des géomètres et leurs auxiliaires, les autorités fiscales et d'autres autorités fédérales, cantonales et communales, s'agissant des données dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches légales;

b. les banques, les caisses de pensions, les assurances, les institutions reconnues par la Confédération conformément à l'art. 76, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR) et la Société suisse de crédit hôtelier selon la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, s'agissant des données dont elles ont besoin pour accomplir leurs tâches dans le domaine hypothécaire;

c. les avocats inscrits au registre des avocats, s'agissant des données nécessaires à l'exercice de leur profession, en rapport avec les actes juridiques concernant des immeubles;

d. d'autres personnes, s'agissant des données concernant les immeubles: 1. qui leur appartiennent, ou 2. sur lesquels elles ont des droits, pour autant que ces données soient nécessaires à l'exercice de leur activité ou à la défense de leurs intérêts;

e. les gérances immobilières habilitées à effectuer des consultations en tant qu'auxiliaires des personnes visées à la let. d.

² Ils ne peuvent donner un accès aux pièces justificatives qu'aux titulaires du droit au sens de l'al. 1, let. a et d, ch. 1. Ils prennent des mesures pour assurer la confidentialité des pièces justificatives.

³ Les montants résultant de cette répartition sont arrondis au franc supérieur.

Le Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur le registre foncier – Accès en ligne aux données du registre foncier du 8 juin 2018 (https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2963/ORF_Rapport-expl_fr.pdf) mentionne, à propos de l'art. 28 ORF:

« Al. 1: L'art. 28, al. 1, ORF réaffirme le principe, déjà établi par le droit en vigueur, selon lequel les cantons peuvent accorder un accès en ligne aux données du registre foncier aux personnes et autorités habilitées sans que celles-ci soient tenues de rendre vraisemblable un intérêt en l'espèce. Du point de vue de sa teneur, la phrase d'introduction correspond (hormis l'abandon de la notion de « conventions » à celle de la disposition en vigueur (voir à ce propos les explications relatives à l'art. 29 ORF). La modification a pour but d'affirmer sans ambiguïté que c'est aux cantons, puisque ceux-ci ont toute autorité sur les données concernées, de décider qui sont les titulaires du droit. Les changements suivants sont par ailleurs proposés:

- let. a: l'ajout de la précision « et les fondés de pouvoirs qu'elles ont désignés » vise à établir que les personnes habilitées à dresser des actes authentiques peuvent déléguer leurs tâches. Cette délégation correspond à la pratique actuelle.

- let. b: l'adaptation de la disposition en vigueur consiste à supprimer la mention de la Poste suisse. L'accès pour les banques, la Poste suisse, les caisses de pension, les assurances et les institutions reconnues par la Confédération conformément à l'art. 76, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR) est limité aux données dont celles-ci ont besoin « pour accomplir leurs tâches dans le domaine hypothécaire ». Les tâches dans le domaine hypothécaire incombant désormais à PostFinance, qui entre dans la catégorie des « banques », la mention de la Poste suisse peut être supprimée. Cette suppression n'a donc aucune incidence matérielle.

- let. c: cette nouvelle autorisation de sous-traiter certaines tâches vise à tenir compte de la nécessité croissante de confier le traitement des crédits à des prestataires spécialisés.

- let. d: cette disposition correspond à la norme en vigueur (actuelle let. c).

- let. e: il s'agit ici d'un simple ajustement rédactionnel, la teneur correspondant à la norme en vigueur (actuelle let. d). L'accès en ligne s'adresse principalement – tant dans la version en vigueur que dans la nouvelle formulation proposée – aux utilisateurs professionnels. S'agissant des propriétaires, c'est donc essentiellement aux grands détenteurs de biens immobiliers tels que les CFF que l'on pense.

Al. 2: Le nouveau texte offre aux cantons la possibilité de donner un accès aux pièces justificatives non seulement aux personnes habilitées à dresser des actes authentiques, mais aussi aux fondés de pouvoirs qu'elles ont désignés, aux ingénieurs géomètres inscrits au registre des géomètres et aux autorités. Certains cantons accordent d'ores et déjà aux autorités l'accès aux pièces justificatives. Cela engendre une certaine disparité: en vertu de l'art. 953, al. 2, CC et de l'art. 52, al. 3, tit. fin. CC, les directives cantonales en matière de registre foncier requièrent l'autorisation de la Confédération, à l'exception de celles relatives à la nomination et au traitement des fonctionnaires. Cette autorisation est accordée pour autant que les dispositions cantonales soient conformes au droit fédéral. Ce point a déjà abouti par le passé à un refus d'autorisation, alors que des cantons entendaient permettre à des autorités d'accéder aux pièces justificatives. Or certains cantons ayant mis en place un tel accès sous le régime de l'ancienne ordonnance sur le registre foncier pouvaient et peuvent toujours donner un tel accès à leurs autorités. La modification proposée a pour but de remédier à cette situation. Les propriétaires fonciers ne doivent par ailleurs pas être moins bien lotis que les personnes habilitées à dresser des actes authentiques et les autorités. C'est pourquoi l'avant-projet propose d'offrir aux cantons la possibilité d'ouvrir aux propriétaires l'accès en ligne aux pièces justificatives.

Al. 3: Les données du registre foncier ouvertes au public sont celles qui peuvent être consultées par quiconque sans rendre vraisemblable un intérêt. Ce droit de consultation porte sur les informations suivantes du grand livre: la désignation de l'immeuble et son descriptif, le nom et l'identité du propriétaire, le type de propriété, la date d'acquisition, les servitudes et charges foncières ainsi que certaines mentions (art. 970, al. 2, CC et art. 970, al. 3, CC en relation avec l'art. 26, al. 1, ORF). Un renseignement ou un extrait ne peut toutefois être délivré qu'en relation avec un immeuble déterminé (art. 26, al. 2, ORF), ce qui signifie qu'une recherche portant sur une personne n'est pas admise dans le cadre de l'accès aux données ouvertes au public. En vertu de la réglementation en vigueur (art. 27, al. 1, ORF), les cantons sont habilités à rendre publiques sur Internet les données du grand livre que toute personne peut consulter sans rendre vraisemblable un intérêt et qui sont prévues à l'art. 26, al. 1, let. a, ORF. Selon l'al. 3 proposé, les cantons pourront donner un accès en ligne aux données du grand livre ouvertes au public au sens de l'art. 26 ORF aux titulaires du droit au sens du premier alinéa de l'art. 28. Bien qu'accordé aux bénéficiaires mentionnés sans nécessité de rendre vraisemblable un intérêt en l'espèce, l'accès en ligne est limité aux données « dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches légales » (let. a), « dont [ils] ont besoin pour accomplir leurs tâches dans le domaine hypothécaire » (let. b), « nécessaires à l'exercice de leur profession » (let. d) ou « nécessaires à l'exercice de leur activité ou à la défense de leurs droits » (let. e, ch. 2). Une telle restriction ne figure pas dans la définition des données du grand livre ouvertes au public donnée à l'art. 26 ORF. Les cantons pourront dès lors accorder aux bénéficiaires du droit au sens de l'art. 28, al. 1, ORF un accès en ligne aux données du grand livre ouvertes au public sans que cet accès doive être spécifiquement légitimé (par ex. « nécessaires à l'exercice de leur profession »). Ils devront toutefois garantir que l'accès en ligne aux données ne pourra avoir lieu qu'en relation avec un immeuble déterminé et que le système sera protégé contre les appels en série ».

L'art. 14 RRF projeté a été complété dans le sens de l'art. 28 ORF adapté:

Art. 14 Accès étendu

¹ L'office du registre foncier délivre les accès étendus au sens de l'article 28 de l'ordonnance fédérale:

a) aux personnes habilitées à dresser des actes authentiques et à leurs auxiliaires, aux ingénieurs géomètres officiels et à leurs auxiliaires, s'agissant des données dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches légales;

b) aux autorités fiscales et autres autorités fédérales, cantonales et communales, s'agissant des données:

1° dont elles ont besoin pour accomplir leurs tâches légales, ou

2° concernant des immeubles qui leur appartiennent, ou

3° concernant des immeubles sur lesquels elles ont des droits et pour autant que ces données soient nécessaires à la défense de leurs intérêts.

c) aux banques, caisses de pensions et assurances, s'agissant des données dont elles ont besoin pour accomplir leurs tâches dans le domaine hypothécaire;

d) aux avocats inscrits au registre des avocats, s'agissant des données nécessaires à l'exercice de leur profession, en rapport avec les actes juridiques concernant des immeubles;

e) aux personnes inscrites au registre du commerce et ayant notamment pour but la gérance immobilière, s'agissant des données dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches légales;

² Sont réputées autorités au sens de l'alinéa 1 lettre b:

a) les administrations fédérales, cantonales et communales, ainsi que les entreprises et établissements qui leur sont subordonnés;

b) les entreprises, établissements et autres institutions autonomes de droit public;

c) les personnes ou organisations privées chargées de l'accomplissement de tâches de droit public;

d) le pouvoir judiciaire fédéral et cantonal.

³ Ont accès aux pièces justificatives:

a) les personnes habilitées à dresser des actes authentiques et leurs auxiliaires;

b) les géomètres officiels et leurs auxiliaires, uniquement en ce qui concerne les extraits des pièces justificatives relatives aux servitudes et aux charges foncières;

c) les autorités au sens de l'alinéa 2, en ce qui concerne les pièces justificatives numérisées et les extraits des pièces justificatives relatives aux servitudes et aux charges foncières, pour autant que cela soit nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches légales.

⁴ La demande d'accès, dûment motivée, doit être adressée à l'office du registre foncier.

⁵ En cas d'acceptation de la demande, l'office du registre foncier détermine les conditions et modalités d'accès dans une convention.

⁶ L'office du registre foncier ou, à sa demande, le service informatique étatique compétent, retire le droit d'accès lorsqu'un traitement illicite des données, notamment un accès non autorisé, est constaté.

2. Les règles de protection des données personnelles à Genève

La loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD; RSGE A 2 08) a fait l'objet d'une révision importante en 2008, par laquelle la protection des données personnelles a été ajoutée au champ d'application matériel de la loi en sus de son volet relatif à la transparence.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, date de l'entrée en vigueur de cette modification législative, un autre objectif figure désormais dans le texte légal à son art. 1 al. 2 litt. b: "*protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant*".

Par donnée personnelle, il faut comprendre "*toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable*" (art. 4 litt. a LIPAD). Tant que les données n'ont pas été rendues anonymes, l'on se trouve bien face à des questions relatives à la protection de données personnelles.

Les données personnelles sensibles comprennent les données personnelles sur les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, syndicales ou culturelles; la santé, la sphère intime ou l'appartenance ethnique; des mesures d'aide sociale; des poursuites ou sanctions pénales ou administratives (art. 4 litt. b LIPAD).

La LIPAD énonce un certain nombre de principes généraux régissant la collecte et le traitement des données personnelles (art. 35 à 40 LIPAD).

- Base légale (art. 35 al. 1 et 2 LIPAD)

Le traitement de données personnelles ne peut se faire que si l'accomplissement des tâches légales de l'institution publique le rend nécessaire. En outre, la loi stipule que lorsqu'il s'agit de traiter de données personnelles sensibles ou de profils de la personnalité, la tâche considérée doit soit être définie clairement par la loi, soit être absolument indispensable à l'accomplissement de la tâche en cause soit encore être nécessaire et, si c'est le cas, intervenir avec le consentement – libre et éclairé – de la personne concernée.

- Bonne foi (art. 38 LIPAD)

Il n'est pas permis de collecter des données personnelles sans que la personne concernée en ait connaissance, ni contre son gré. Quiconque trompe la personne concernée lors de la collecte des données – par exemple en collectant les données sous une fausse identité ou en donnant de fausses indications sur le but du traitement – viole le principe de la bonne foi. Il agit également contrairement à ce principe s'il collecte des données personnelles de manière cachée.

- Proportionnalité (art. 36 LIPAD)

En vertu du principe de la proportionnalité, seules les données qui sont nécessaires et qui sont aptes à atteindre l'objectif fixé peuvent être traitées. Il convient donc toujours de peser les intérêts en jeu entre le but du traitement et l'atteinte à la vie privée de la per-

sonne concernée en se demandant s'il n'existe pas un moyen moins invasif permettant d'atteindre l'objectif poursuivi.

- Finalité (art. 35 al. 1 LIPAD)

Conformément au principe de finalité, les données collectées ne peuvent être traitées que pour atteindre un but légitime qui a été communiqué lors de leur collecte, qui découle des circonstances ou qui est prévu par la loi. Les données collectées n'ont ensuite pas à être utilisées à d'autres fins, par exemple commerciales.

- Reconnaissabilité de la collecte (art. 38 LIPAD)

La collecte de données personnelles, et en particulier les finalités du traitement, doivent être reconnaissables pour la personne concernée. Cette exigence de reconnaissabilité constitue une concrétisation du principe de la bonne foi et augmente la transparence d'un traitement de données. Cette disposition implique que, selon le cours ordinaire des choses, la personne concernée doit pouvoir percevoir que des données la concernant sont ou vont éventuellement être collectées (principe de prévisibilité). Elle doit pouvoir connaître ou identifier la ou les finalités du traitement, soit que celles-ci lui sont indiquées à la collecte ou qu'elles découlent des circonstances.

- Exactitude (art. 36 LIPAD)

Quiconque traite des données personnelles doit s'assurer de l'exactitude de ces dernières. Ce terme signifie également que les données doivent être complètes et aussi actuelles que les circonstances le permettent. La personne concernée peut demander la rectification de données inexactes.

- Sécurité des données (art. 37 LIPAD)

Le principe de sécurité exige non seulement que les données personnelles soient protégées contre tout traitement illicite et tenues confidentielles, mais également que l'institution en charge de leur traitement s'assure que les données personnelles ne soient pas perdues ou détruites par erreur.

- Destruction des données (art. 40 LIPAD)

Les institutions publiques détruisent ou rendent anonymes les données personnelles dont elles n'ont plus besoin pour accomplir leurs tâches légales, dans la mesure où ces données ne doivent pas être conservées en vertu d'une autre loi.

3. Appréciation

En préambule, le Préposé cantonal rappelle que, par courrier du 14 mars 2013, l'ancienne autorité avait confirmé au DT que l'actuel RRF était conforme à la LIPAD. Elle avait notamment approuvé sans autre les modalités prévues pour l'octroi d'un accès étendu.

De la sorte, le Préposé cantonal se contentera des quelques remarques suivantes.

Il constate que l'art. 28 ORF ne fait que réaffirmer le principe, déjà ancré dans le droit en vigueur, selon lequel les cantons peuvent accorder un accès en ligne aux données du registre foncier aux personnes et autorités habilitées sans que celles-ci soient tenues de rendre vraisemblable un intérêt en l'espèce. L'objectif de modification de la norme est d'affirmer sans ambiguïté que c'est aux cantons, en raison du fait qu'ils ont toute autorité sur les données concernées, de décider qui sont les titulaires du droit.

A Genève, l'art. 14 RRF envisagé ne fait que reprendre la faculté prévue par le nouvel art. 28 ORF, en octroyant les accès étendus aux personnes et autorités mentionnées dans cette dernière norme.

L'art. 14 al. 4 RRF indique que les demandes d'accès adressées à l'office du registre foncier doivent être dûment motivées, ce qui fait sens, puisque l'accès à des données personnelles par des tiers doit être circonscrit, quand bien même il existe un intérêt présumé à la consultation.

L'art. 14 al. 6 RRF est à saluer, en ce qu'il prévoit le retrait du droit d'accès en cas de traitement illicite de données.

* * * * *

Les Préposés remercient le DT de les avoir consultés et se tiennent à disposition pour tout renseignement complémentaire.

Stéphane Werly
Préposé cantonal



Joséphine Boillat
Préposée adjointe

