



10 décembre 2021

Modification de l'ordonnance sur le registre foncier

Numéro AVS et recherche d'immeubles à l'échelle nationale

Commentaire de la modification du 10 décembre 2021
(entrée en vigueur : 1^{er} janvier 2023)

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Le 15 décembre 2017, le Parlement a arrêté une modification du code civil (CC)¹ ([texte adopté par le Parlement](#); [message du Conseil fédéral 14.034](#)) portant sur l'enregistrement de l'état civil et sur le registre foncier. Le délai référendaire est échu le 9 avril 2018. Par décision du Conseil fédéral du 31 octobre 2018, cette modification du CC est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, à l'exception des art. 949b et 949c.

Ces deux derniers articles nécessitent une révision de l'ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier (ORF)². La modification de l'ORF du 10 décembre 2021 concrétise les règles applicables à l'utilisation du numéro AVS comme identifiant dans le registre foncier (art. 949b CC). Elle règle en outre l'objectif, la nature et le fonctionnement de la recherche d'immeubles à l'échelle nationale par les autorités, ainsi que les droits d'accès à cette application (art. 949c CC).

Les art. 949b et 949c CC, ainsi que leurs dispositions d'exécution, entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

1.2 L'essentiel des modifications

La modification de l'ORF du 10 décembre 2021 contient pour l'essentiel les modifications suivantes :

- **Identification des personnes dans le registre foncier**

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). Désormais, ils pourront aussi être identifiés grâce à leur numéro AVS.

L'ordonnance définit quelles sources de données les offices du registre foncier peuvent 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 types d'enregistrement du numéro AVS : soit ce dernier sera enregistré au moment d'une nouvelle inscription au registre foncier, soit il s'agira d'enregistrer le numéro AVS des titulaires de droits déjà inscrits.

- **Recherche d'immeubles à l'échelle nationale**

Le service de recherche d'immeubles à l'échelle nationale donne 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.

Les nouvelles dispositions règlent essentiellement l'objet de la recherche, les autorisations d'accès, le degré de précision des résultats et le fonctionnement du service de recherche d'immeubles à l'échelle nationale.

¹ RS 210

² RS 211.432.1

2 Commentaire des articles

Préambule

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

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 à l'échelle nationale par les autorités habilitées.

Titre du chapitre 3 Tenue et contenu du registre foncier

Le titre du chapitre 3 est modifié : les effets juridiques ne sont plus mentionnés, car le chapitre 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, en tant que 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, en tant que correctif rédactionnel.

Art. 12a Registre des identifiants de personnes du registre foncier informatisé

Ce nouvel article instaure le registre qui doit servir à l'utilisation des numéros AVS dans le registre foncier – le registre des identifiants de personnes (voir le commentaire de l'art. 23a). Ainsi qu'il ressort du titre de la norme, ce nouveau registre n'existe qu'au sein du registre foncier informatisé. Pour les dispositions qui le régissent, l'art. 12a renvoie au chapitre 4a de l'ORF.

Art. 23a Registre des identifiants de personnes

Les offices du registre foncier identifient désormais toutes les personnes physiques par leur numéro AVS.

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.

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.

L'*al.* 3 énumère exhaustivement le contenu du registre des identifiants de personnes.

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. Selon la législation en matière d'AVS, la Centrale de compensation (CdC) fait partie des sources les plus fiables (voir art. 153f de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants [LAVS]³ et l'art. 134^{quinquies} du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants [RAVS]⁴).

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

La *let. b* permet aux offices du registre foncier de se fonder sur d'autres systèmes qui comparent régulièrement leurs données avec la CdC.

Art. 23c Enregistrement du numéro AVS lors de la procédure de traitement

Cet article décrit comment l'office doit procéder si le numéro AVS est enregistré au moment de la réquisition au registre foncier. Si la procédure de traitement est déjà achevée, et donc que la personne concernée est déjà inscrite dans le grand livre, l'office doit appliquer la disposition transitoire de l'art. 164a.

S'il n'y a aucune raison de douter que la personne physique recherchée est bien celle trouvée dans la banque de données de la CdC, l'office du registre foncier reprend ces données dans le registre des identifiants de personnes (*al.* 1).

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 sont nécessaires. L'*al.* 3 autorise les offices du registre foncier à y procéder d'office, afin de pouvoir enregistrer le numéro AVS.

Si l'office du registre foncier constate qu'une personne n'a pas encore de numéro AVS enregistré, il doit demander à la CdC de l'enregistrer (*al.* 4).

Il peut arriver que l'enregistrement d'un numéro AVS ne soit pas possible. 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. Dans le registre des identifiants de personnes, le « statut de l'enregistrement du numéro AVS » (voir art. 23a, al. 3, let. c, ORF) donne quatre indications possibles : pas encore traité ; en cours de traitement ; non enregistrable ; enregistré (voir l'annexe 1 de l'ordonnance technique du DFJP et du DDPS du 28 décembre 2012 concernant le registre foncier [OTRF]⁵, eGRISDM21). L'*al.* 6 précise que la procédure de traitement peut se poursuivre et s'achever indépendamment de l'enregistrement du numéro AVS.

³ RS 831.10

⁴ RS 831.101

⁵ RS 211.432.11

Art. 23d Vérification périodique

La CdC actualise les données en permanence, ce qui implique de nombreuses modifications dans la banque de données (art. 153f, let. c, LAVS et art. 134^{quinquies}, al. 3, RAVS). Ce sont des changements de nom, de statut, des annulations ou des réattributions de numéros AVS, etc.

Les offices du registre foncier reprennent les modifications que la CdC lui communique périodiquement, de sorte que leurs données sont à jour. Hormis la suppression de numéros AVS annulés par la CdC, l'actualisation des données du registre des identifiants de personnes est automatique (*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 définit cependant les aspects spécifiques au registre foncier dans l'OTRF.

Art. 28 Accès étendu en ligne : titulaires du droit

Les cantons peuvent désormais (*al. 1, let. b^{bis}*) accorder un accès étendu en ligne aux données du registre foncier aux institutions de prévoyance, afin que ces dernières remplissent leurs tâches liées au but de la prévoyance prévu à l'art. 30e, al. 2, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)⁶.

L'*al. 2* précise que les offices du registre foncier prennent des mesures pour assurer le respect de l'art. 949b, al. 2, CC lors de l'accès aux pièces justificatives.

L'*al. 3* exclut de l'accès les documents d'identification visés à l'art. 51, al. 1, let. a, soit les copies de passeports et cartes d'identité, les copies de certificats d'assurance et cartes d'assurés et les déclarations écrites attestant des lieux de naissance, noms de famille, numéros AVS, prénoms des parents et noms de célibataire.

Art. 34a Principe

La recherche d'immeubles à l'échelle nationale permet aux autorités habilitées d'obtenir des informations sur les droits qu'une personne déterminée a sur des immeubles, dans le cadre de leurs tâches légales.

Art. 34b Service de recherche d'immeubles à l'échelle nationale

Le service de recherche d'immeubles à l'échelle nationale est géré par l'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier (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 correspondant. 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

⁶ RS 831.40

effectuée et que les résultats de la recherche 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 nombre de recherches effectuées via le service devrait être élevé car il deviendra un instrument important pour de nombreuses autorités de divers domaines. Un nombre excessif de demandes simultanées pourrait entraîner des problèmes techniques au niveau des serveurs des cantons. Afin de diminuer les risques que ce genre d'incident se produise et de décharger les infrastructures cantonales, le service de recherche d'immeubles comprendra un index de recherche de données pseudonymisées (*al. 5*). A des fins statistiques, cet index de recherche contient en outre le statut de l'enregistrement des numéros AVS au sens de l'art. 23c, al. 5 (*al. 6* ; voir aussi l'art. 23a, al. 3, let. c). Le service de recherche d'immeubles ne contient toutefois pas de données du registre foncier (*al. 4*). Les modalités sont réglées dans l'OTRF (*al. 7*).

Art. 34c Accès du service de recherche d'immeubles aux données du grand livre ayant des effets juridiques ainsi qu'aux données du registre des identifiants de personnes 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 par le service de recherche d'immeubles (*al. 1*). 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.

Art. 34d Accès des autorités habilitées en général

L'OFRF doit examiner l'octroi des autorisations d'accès, sur demande de l'autorité compétente (*al. 1*). Celle-ci devra expliquer en vertu de quelle base légale elle doit être autorisée à utiliser le service de recherche d'immeubles. Le contenu exact de la demande est fixé à l'*al. 2*. L'OFRF accordera l'accès à l'autorité en question si les conditions sont remplies.

Les autorités cantonales de surveillance du registre foncier sont impliquées dans la procédure (*al. 2, let. d*) et informées systématiquement des autorités habilitées (*al. 4*).

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

L'*al. 1* explique qu'en principe, toutes les autorités habilitées (art. 34d) peuvent effectuer une recherche sur la base des données figurant à l'art. 90, al. 1, 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). 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). Une autorité habilitée peut faire des recherches à partir du numéro AVS si la CdC confirme qu'elle est autorisée à l'utiliser systématiquement (*al. 2, let. a* ; voir art. 34d, al. 2, let. e). Enfin, l'*al. 3* précise que le service de recherche d'immeubles ne donne pas un accès complet aux extraits du registre foncier : outre les données relatives à la personne (*let. a et b*), seuls sont accessibles la désignation de l'immeuble (*let. c*) et le droit sur cet immeuble (*let. d* ; c'est ce que signifie la tournure « la désignation du droit sous une des formes suivantes »).

Art. 34f Journalisation des demandes par le service de recherche d'immeubles

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. La journalisation se fait de façon automatique ; ce principe est réglé à l'*al. 1*.

L'*al. 2* dresse la liste exhaustive des 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 loi du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)⁷. 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, selon l'art. 9, al. 2, let. b, LPD, un organe fédéral peut refuser (temporairement) la communication de renseignements, 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 pénale⁸).

Art. 34g Contrôle des accès par les cantons et droit des propriétaires fonciers d'obtenir des renseignements

L'index de recherche visé par l'art. 34*b*, al. 5, garantit que le service de recherche d'immeubles ne transmet pas toutes les demandes à tous les systèmes cantonaux de registre foncier, mais seulement à ceux pour lesquels il y a concordance entre les critères de recherche et les indications qui se trouvent dans l'index de recherches. L'*al. 1* prévoit que les recherches effectuées au moyen du service de recherche d'immeubles sont journalisées automatiquement par le système cantonal interrogé. Si ce dernier ne peut pas le faire, le canton pourra faire produire par le service de recherche d'immeubles un extrait du fichier journal au sens de l'art. 34*f*, al. 2.

Si un canton devait constater que les recherches effectuées par une autorité sont de nature à susciter des doutes quant à l'utilisation des données aux fins de l'accomplissement de sa tâche légale, il en informe l'OFRF sans délai afin que ce dernier procède aux éclaircissements nécessaires (*al. 2*).

Selon l'art. 30, al. 2, les propriétaires peuvent demander par écrit à l'office du registre foncier compétent un extrait des fichiers journaux concernant leurs immeubles sans être tenus de rendre vraisemblable un intérêt. Cette disposition est également applicable en lien avec la recherche d'immeubles à l'échelle nationale (*al. 3*).

⁷ RS 235.1

⁸ RS 312.0

Art. 34h Retrait de l'autorisation d'accès

Cette disposition régit les conséquences d'une utilisation abusive du service de recherche d'immeubles. Ce dernier est réservé aux autorités habilitées, qui le sont lorsqu'elles doivent accomplir une 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.

Art. 34i Émoluments

L'ORF perçoit auprès des autorités habilitées des émoluments annuels pour l'utilisation du service de recherche d'immeubles (*al. 1*). L'obligation de verser des émoluments est fondée sur les recherches effectuées par les collaborateurs de l'autorité. L'*al. 2* règle le mode de calcul. Toutefois, pour que l'émolument dû pour une recherche ne soit pas trop élevé, l'*al. 3* le limite à 2 francs par recherche. La somme due par chaque canton se calcule en principe sur la base des coûts et du nombre de recherches de l'année précédente (*al. 4*).

Art. 51 Pièces justificatives accompagnant la réquisition

Selon l'ancien *al. 1, let. a*, une copie du passeport ou de la carte d'identité doit être jointe aux pièces justificatives accompagnant la réquisition. Désormais, il faudra présenter en outre une copie du certificat d'assurance (*al. 1, let. a, ch. 1*) ou une copie de la carte d'assuré (*al. 1, let. a, ch. 2*) ou encore une déclaration écrite de la personne comportant des informations supplémentaires (*al. 1, let. a, ch. 3*).

Art. 160a Remplacement, renouvellement complet et modifications essentielles du système

La marche à suivre lors d'un remplacement ou d'un renouvellement complet du système informatique du registre foncier n'était jusque-là pas réglée explicitement. Le nouvel art. 160a vient pallier ce manque : si un canton veut remplacer ou renouveler son système de tenue du registre foncier, les art. 159 et 160 s'appliqueront.

Art. 164a Dispositions transitoires de la modification du 10 décembre 2021 : 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, qui 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 tous les titulaires de droits déjà inscrits 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 via l'interface ce fichier, qui doit avoir un format spécifique, à la CdC 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 deux ans 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*), sinon il procédera selon l'art. 23c, al. 3 à 5 (*al. 4*).

Les cantons ne pourront pas identifier toutes les personnes inscrites au grand livre simultanément et immédiatement sur la base du numéro AVS. L'enregistrement du numéro AVS sera sûrement 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. 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^{er} 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 Dispositions transitoires de la modification du 10 décembre 2021 ; 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, les cantons permettent au service de recherche d'immeubles d'accéder à leurs données du grand livre ayant des effets juridiques au moyen d'une interface au sens de l'art. 949a, al. 3, CC. Selon l'*al. 1* de l'art. 164b ORF, les cantons ne sont pas obligés de garantir immédiatement cet accès à l'entrée en vigueur de la modification : ils auront un an pour effectuer les tests nécessaires. Ils devront également avoir livré l'intégralité de leurs données visées à l'art. 34b, al. 5 et 6, à l'intention de l'index de recherche du service de recherche d'immeubles un an après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Art. 164c Dispositions transitoires de la modification du 10 décembre 2021 ; émoluments

Selon l'art. 164b, al. 1, les cantons ont une année après l'entrée en vigueur de la modification d'ordonnance pour garantir le bon fonctionnement de l'interface servant à l'interrogation du service de recherche d'immeubles. Dans l'intervalle, ce dernier ne couvrira pas tout le pays ; c'est pourquoi aucun émolument ne sera prélevé.

Art. 164d Dispositions transitoires de la modification du 10 décembre 2021 ; prolongation des délais en cas de remplacement ou de renouvellement complet du système

Si, au cours de deux années qui ont précédé l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, un canton a remplacé ou complètement renouvelé le système qu'il utilise pour le registre foncier informatisé (voir art. 160a), ou bien a décidé de le faire, il est très peu vraisemblable qu'il puisse respecter les délais transitoires prévus aux art. 164a, al. 2 et 5, et 164b. Il est en ce cas

autorisé à prévoir dans sa législation une prolongation appropriée de ces délais. Ces dispositions de droit cantonal sont soumises à l'approbation de la Confédération en vertu de l'art. 953, al. 2, CC.