



Vue d'ensemble de l'accès aux données du registre foncier en Suisse

Rapport du Groupe de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF)

11 septembre 2017

Table des matières

1	Condensé	3
2	Contexte et mandat	4
2.1	Rapport du Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF)	4
2.2	Quatrième examen de la Suisse par le GAFI	4
3	Clarifications entreprises	4
4	Possibilités existantes	5
4.1	Données du registre foncier en libre consultation	5
4.1.1	Consultation sur demande du registre foncier cantonal	6
4.1.2	Accès électronique au registre foncier cantonal par Internet	6
4.2	Données du registre foncier consultables moyennant justification d'un intérêt	6
4.2.1	Consultation du registre foncier cantonal sur demande	6
4.2.2	Accès au registre foncier cantonal sur des plateformes électroniques cantonales	7
4.2.3	Accès électronique au registre foncier cantonal par la plateforme supracantonale SIX Terravis SA	8
4.2.4	Représentation schématique des possibilités existantes	9
5	Projet de loi du 16 avril 2014: recherche d'immeubles sur tout le pays	9
6	Conclusion	10

1 Condensé

La présente analyse donne suite à la mesure prise par le Conseil fédéral, dans le cadre de l'analyse nationale des risques (ANR), à propos du secteur immobilier. À cet égard, elle doit être également vue comme une réponse au rapport 2016 du Groupe d'action financière (GAFI) sur la Suisse. Les résultats se fondent sur une compilation d'informations recueillies en collaboration avec l'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier (OFRF), l'Office fédéral de topographie (swisstopo) et les 26 cantons suisses.

Diverses procédures permettent d'accéder en Suisse aux données du registre foncier. La responsabilité de ces données relève de chacun des cantons, de sorte que les possibilités d'accès varient fortement de l'un à l'autre et qu'une seule procédure permet une consultation supracantonale des données.

La méthode conventionnelle permettant d'obtenir des données sur demande auprès du registre foncier cantonal compétent est offerte de façon similaire par tous les cantons et dans l'ensemble du pays. Cela vaut aussi bien pour les données librement consultables que pour d'autres informations nécessitant de justifier un intérêt.

Pour ce qui est des procédures électroniques, les cantons décident en toute autonomie s'ils entendent en offrir, sous quelle forme et au profit de quels publics. Il n'existe dès lors aucun accès électronique général aux données du registre foncier en Suisse.

Le libre choix des cantons quant aux procédures électroniques a en outre pour conséquence que l'on connaît actuellement deux types d'accès électronique aux données du registre foncier. La première procédure offre un accès électronique par le site Internet du canton ou par un géoportail cantonal. Elle est ouverte à tout un chacun, mais on ne peut accéder qu'aux données, en principe géographiques, en libre consultation: la recherche se limite par conséquent aux seules données foncières. La seconde procédure, dite procédure d'appel électronique, offre l'accès à une plateforme cantonale, est réservée à certains groupes d'utilisateurs et permet des recherches quant aux personnes. Par ailleurs, les cantons peuvent charger des mandataires privés de garantir l'accès aux données du registre foncier par la procédure d'appel. À ce jour, il n'existe sur le marché qu'un seul fournisseur privé de cette prestation: SIX Terravis SA. Sa plateforme est la seule permettant des requêtes supracantonales, et douze cantons l'offrent aujourd'hui (état au 1^{er} janvier 2017).

Les *autorités fédérales* peuvent toujours accéder aux données du registre foncier sur demande aux offices compétents qui présument une justification d'intérêt. De même, elles peuvent accéder électroniquement et sans restriction aux données en libre consultation par Internet ou géoportail. Dans certains cantons, les autorités fédérales peuvent encore recourir à la procédure d'appel électronique pour autant que le canton l'ait ouverte aux autorités fédérales. Toutefois, l'accès est toujours limité lorsque la procédure d'appel électronique est fournie par un mandataire privé (plateforme supracantonale de SIX Terravis SA).

Si dans le cadre de leurs investigations, les autorités de poursuite pénale veulent pouvoir clarifier efficacement les conditions de propriété foncière, un accès électronique supracantonale aux données du registre foncier est indispensable. Le projet de loi actuellement en discussion¹ pourrait faciliter l'accès des autorités de poursuite pénale aux données du registre foncier et améliorer les possibilités d'accès supracantonales.

¹ 14.034, objet du Conseil fédéral, CC. Enregistrement de l'état civil et registre foncier <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20140034>

2 Contexte et mandat

2.1 Rapport du Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF)

Le 19 juin 2015, le Conseil fédéral a publié le premier rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse². Cette analyse nationale des risques (ANR) a été menée par le groupe de travail interdépartemental GCBF; elle porte tant sur les principaux domaines soumis à la loi sur le blanchiment d'argent que sur certains domaines choisis hors du champ d'application de la loi. Bien qu'il constate que dans l'ensemble, la législation actuelle répond de manière adéquate aux risques identifiés, le rapport propose des mesures destinées à améliorer l'efficacité du dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

L'une des mesures préconisées par le Conseil fédéral concerne le domaine immobilier, non soumis à la loi sur le blanchiment d'argent (cf. chap. 8, ch. 5).

Afin de réduire les vulnérabilités identifiées dans le secteur immobilier, le registre foncier national accessible aux autorités fédérales, prévu par le Message du Conseil fédéral du 16 avril 2014 doit être mis en œuvre rapidement. Toutefois, le registre national se limiterait à enregistrer les numéros AVS des propriétaires d'immeubles. Afin de permettre aux autorités fédérales des recherches efficaces portant également sur les détenteurs étrangers d'immeubles en Suisse, les recherches devraient pouvoir être faites également sur la base des noms et prénoms, ou des raisons sociales pour les personnes morales propriétaires d'immeubles.

Comme la mesure le laisse entendre, il n'existe à ce jour aucun registre foncier national. Le système fédéraliste complique fortement l'accès des autorités à des informations essentielles. La mesure doit permettre aux autorités suisses d'accéder au registre foncier systématiquement et sur l'ensemble du territoire. En premier lieu, il s'agit d'alléger la charge de travail des autorités de poursuite pénale dans leurs recherches lors des procédures pénales. L'objectif est de permettre une recherche ciblée et sans entrave d'éventuels biens immobiliers en Suisse sur la base du nom d'une personne.

2.2 Quatrième examen de la Suisse par le GAFI

Dans le cadre du Groupe d'action financière (GAFI), la Suisse a été examinée en 2016 quant à ses normes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dans son rapport, le GAFI attend de la Suisse qu'elle mette en œuvre les mesures préconisées dans l'ANR. La mise en œuvre de la mesure évoquée au ch. 2.1 est ainsi jugée nécessaire.

3 Clarifications entreprises

En vue de la mise en œuvre de la recommandation évoquée du GCBF, le contact a été pris au début de 2016 avec l'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier (OFRF) pour recenser les possibilités existantes d'accès des autorités aux données du registre foncier et identifier les perspectives à cet égard.

Après que l'OFRF eut présenté, lors de la séance du 27 octobre 2015 du sous-groupe «questions opérationnelles» du GCBF, une vue d'ensemble de l'organisation, de la remise d'informations et des possibilités de consultation en rapport avec le registre foncier, il a été prié par écrit en novembre 2015 de rendre compte des conditions d'accès aux données du registre foncier dans les cantons (état actuel) et de l'avancement de la mise en œuvre de la recommandation issue de l'ANR (état souhaité). Il

² Premier rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-57750.html>.

a également été question d'examiner la désignation d'un service central chargé de la réception groupée des demandes des autorités de poursuite pénale et de la création d'un index national des registres fonciers.

En avril 2016, les réponses des cantons et les résultats obtenus ont été discutés et les questions en suspens identifiées. En décembre 2016, les dernières questions ont pu être clarifiées avec l'aide ponctuelle de l'Office fédéral de topographie (swisstopo).

4 Possibilités existantes

Le présent chapitre est consacré aux résultats des clarifications relatives aux modalités existantes d'accès aux données du registre foncier en Suisse. De plus, deux documents complémentaires ont été établis sous forme de tableaux, qui montrent de manière structurée les possibilités existantes dans les divers cantons:

- [tableau 1](#), accès aux données du registre par canton;
- [tableau 2](#), informations spécifiques par canton.

Il convient de distinguer entre les données du registre foncier en libre consultation et celles pour lesquelles une justification d'intérêt est exigée. À cet égard, outre divers groupes d'utilisateurs, il existe plusieurs procédures et possibilités de recherche.

4.1 Données du registre foncier en libre consultation

Toutes les données contenues dans le registre foncier ne peuvent être librement consultées. Celles qui le peuvent sont:

- le nom et l'identité du propriétaire (art. 970, al. 2, ch. 2, CC; art. 26, al. 1, let. a, ORF³).
En ce qui concerne les personnes physiques, sont en libre consultation dans le grand livre 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 pour les sociétés en nom collectif et en commandite la raison sociale ou le nom, le siège ainsi que la forme juridique lorsque la raison sociale ou le nom n'en font pas état, ainsi que l'IDE (art. 90, al. 1, let. b, ORF);
- la désignation de l'immeuble et son descriptif (art. 970, al. 2, ch. 1, CC; art. 26, al. 1, let. a, ORF).
Il s'agit en particulier de la désignation technique de l'immeuble (numéro du feuillet principal), de la désignation du lieu et du renvoi au plan de la mensuration officielle;
- la forme de propriété.
Le grand livre précise les parts de copropriété ou de propriété par étages ou le rapport de propriété collective, de même que la date d'acquisition (art. 970, al. 2, ch. 3, CC; art. 26, al. 1, let. a, ORF).

Se fondant sur l'art. 970, al. 3, CC, le Conseil fédéral a de plus déclarées accessibles sans conditions les servitudes et les charges foncières, de même que certaines mentions (art. 26, al. 1, let. b et c, ORF).

En lien avec les données librement consultables, on retiendra que seules des recherches en relation avec un immeuble déterminé sont possibles, et non en lien avec des personnes.

Toute personne est autorisée à consulter les données publiques du registre foncier, comme l'indique la dénomination «ouvertes au public» (art. 26, al. 1, ORF). Elles peuvent être obtenues sur demande

³ Ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier (état au 1^{er} janvier 2012; RS 211.432.1) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20111142/index.html>

auprès du registre foncier cantonal. De plus, certains cantons offrent la possibilité d'accéder électroniquement aux données, par Internet ou sur un géoportail cantonal. Il existe dès lors une procédure exigeant une demande auprès du registre foncier concerné ainsi que une procédure électronique d'accès.

4.1.1 Consultation sur demande du registre foncier cantonal

Tous les cantons offrent la possibilité de présenter directement une demande de consultation des données auprès du registre foncier cantonal compétent (art. 26 ORF). Il s'agit d'une «consultation dans un cas particulier sans justification d'un intérêt». Un renseignement ou un extrait ne peut être fourni que pour un immeuble déterminé, de sorte qu'une recherche ne peut porter que sur un immeuble et non une personne (cf. supra).

4.1.2 Accès électronique au registre foncier cantonal par Internet

Certains cantons offrent par ailleurs la possibilité d'obtenir les données publiques du registre foncier par voie électronique sur le site Internet du registre foncier cantonal ou un géoportail. Dans ce cas, la demande concrète est remplacée par une consultation directe des données sur un portail électronique.

Le géoportail de la Confédération fournit avant tout des données de mensuration. Les géoportails pertinents sont des portails cantonaux sur lesquels on peut consulter également des données du registre foncier. Les données des portails sont tirées directement du registre foncier cantonal et sont donc aussi fiables que le registre lui-même. En ce qui concerne leur actualité, on retiendra que tous les cantons ne mettent pas à jour quotidiennement les données fournies par leur portail électronique. Les plateformes cantonales portent toutes le nom de «géoportail» (en allemand «Geoportal»), à l'exception du canton de Vaud qui dispose de «géoplanet».

Douze cantons offrent actuellement une recherche électronique de données publiques du registre foncier: Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Fribourg, Genève, Grisons, Jura, Lucerne, Neuchâtel, Thurgovie, Uri, Vaud et Zoug.

4.2 Données du registre foncier consultables moyennant justification d'un intérêt

Seules les personnes en mesure de faire valoir un intérêt peuvent consulter les données suivantes du registre foncier (art. 942, al. 2, CC): le grand livre, les plans, le rôle, l'état descriptif et le journal, pour autant que l'intérêt pour chacun des éléments soit justifié. La question de la consultation des pièces justificatives est contestée.

Contrairement aux données du registre foncier en libre consultation, la recherche avec justification d'un intérêt peut également porter sur des personnes et non seulement sur des immeubles.

On peut consulter le registre foncier cantonal sur demande auprès de l'office du registre foncier compétent, ou y accéder par voie électronique. Dans le cas de l'accès par voie électronique, le canton peut par ailleurs charger un fournisseur privé de garantir l'accès aux données.

4.2.1 Consultation du registre foncier cantonal sur demande

Pour consulter les données qui ne sont pas en libre consultation («consultation dans un cas particulier avec justification d'un intérêt»), on peut obtenir un renseignement en présentant une demande auprès de l'office du registre foncier compétent. Il s'agit d'une méthode conventionnelle de consultation de données du registre foncier avec justification d'un intérêt, offerte par tous les cantons.

Quiconque rend vraisemblable un intérêt a le droit de consulter le registre foncier ou de s'en faire délivrer des extraits (art. 970, al. 1, CC). L'intérêt à rendre vraisemblable ne doit pas nécessairement être

de nature juridique. Lorsque l'intérêt n'est pas juridique mais réel – par exemple économique, scientifique, artistique, personnel ou familial –, le requérant doit être en mesure de faire valoir une contiguïté qualifiée avec les éléments du registre foncier qu'il souhaite consulter. Cette contiguïté est donnée lorsque le requérant peut attendre de la consultation un avantage personnel, actuel et concret dont il ne pourrait bénéficier sans consulter le registre foncier. Il s'agit dans tous les cas de mettre en balance les intérêts du requérant avec ceux de la personne dont les données sont consultées.

Selon l'art. 6, al. 1, CC, les lois civiles de la Confédération laissent subsister les compétences des cantons en matière de droit public. Dans ce contexte, les cantons sont habilités à étendre la publicité de droit privé du registre foncier et d'autoriser certaines autorités ou certains offices à consulter si nécessaire le registre foncier en vue de l'accomplissement de leurs tâches publiques. Il reste alors à savoir si une base légale est nécessaire à cet effet ou si l'on peut admettre que l'intérêt général équivaut à la justification d'un intérêt au sens de l'art. 970, al. 1, CC.

En ce qui concerne les autorités de la Confédération, un intérêt justifié doit être présumé, car on peut admettre que les autorités fédérales consultent le registre foncier en vue de l'accomplissement de leurs tâches publiques.

4.2.2 Accès au registre foncier cantonal sur des plateformes électroniques cantonales

Sur la base de conventions particulières, les cantons peuvent autoriser l'accès de certaines personnes aux données du grand livre, du journal et des registres accessoires sans devoir justifier d'un intérêt dans le cas particulier (art. 28, al. 1, phrase introductive, ORF). Il s'agit de la «procédure d'appel électronique». Les cantons peuvent également élargir cet accès étendu aux pièces justificatives en faveur de personnes habilitées à dresser des actes authentiques (art. 28, al. 2, ORF). Pour certains cercles d'utilisateurs, on admet ainsi un intérêt général et typique à la consultation (FF 2014 3395, p. 3421).

Le droit d'accès se limite aux cas dans lesquels les personnes ou autorités désignées exhaustivement en ont besoin pour accomplir leurs tâches légales ou professionnelles (art. 28, al. 1, ORF). Il s'agit:

- des personnes habilitées à dresser des actes authentiques, des ingénieurs géomètres inscrits au registre des géomètres, des autorités fiscales et d'«autres autorités» (art. 28, al. 1, let. a, ORF);
- des banques, de la Poste suisse, des caisses de pensions, des assurances et des institutions reconnues par la Confédération conformément à l'art. 76, al. 1, let. a, de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) (art. 28, al. 1, let. b, ORF);
- des avocats inscrits au registre des avocats (art. 28, al. 1, let. c, ORF);
- d'autres personnes, principalement de gros clients, en relation avec les données d'immeubles qui leur appartiennent ou d'immeubles sur lesquels ils ont des droits (art. 28, al. 1, let. d, ORF).

Les cantons décident s'ils veulent offrir la procédure d'appel électronique et, le cas échéant, quels en seront les bénéficiaires. La procédure ne peut être ouverte qu'aux personnes et autorités visées à l'art. 28, al. 1, ORF.

La marche à suivre se présente comme suit:

1. le canton décide d'introduire la procédure d'appel électronique;
2. il désigne les personnes et autorités visées à l'art. 28 qui auront accès à la procédure d'appel (généralement par une ordonnance cantonale);
3. il conclut des conventions d'accès avec les utilisateurs désignés selon le ch. 2 (art. 29 ORF).

Conformément à l'énumération de l'art. 28, al. 1, let. a, ORF, les cantons peuvent également ouvrir la procédure d'appel électronique aux *autorités de la Confédération*.

La procédure d'appel électronique est disponible dans 20 cantons: Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Genève, Glaris, Grisons, Jura, Lucerne, Neuchâtel, Saint-Gall, Soleure, Tessin, Thurgovie, Uri, Valais, Vaud, Zoug et Zurich.

Les autorités fédérales ont accès à la procédure d'appel électronique dans douze cantons: Argovie, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Genève, Jura, Lucerne, Neuchâtel, Tessin, Uri, Vaud et Zoug.

4.2.3 Accès électronique au registre foncier cantonal par la plateforme supracantonale SIX Terravis SA

Du point de vue du Conseil fédéral, les cantons peuvent aussi recourir à des mandataires privés pour garantir l'accès aux données du registre foncier par la procédure d'appel électronique. L'admissibilité du procédé est toutefois discutée au plan politique et fait l'objet d'un projet législatif. Il n'existe actuellement sur le marché qu'un seul fournisseur de la procédure d'appel électronique, SIX Terravis SA.

SIX Terravis SA est une filiale de SIX Group SA (qui exploite principalement l'infrastructure de la place financière suisse). En collaboration avec les cantons participants, il offre une plateforme d'accès électronique permettant également des requêtes supracantonales.

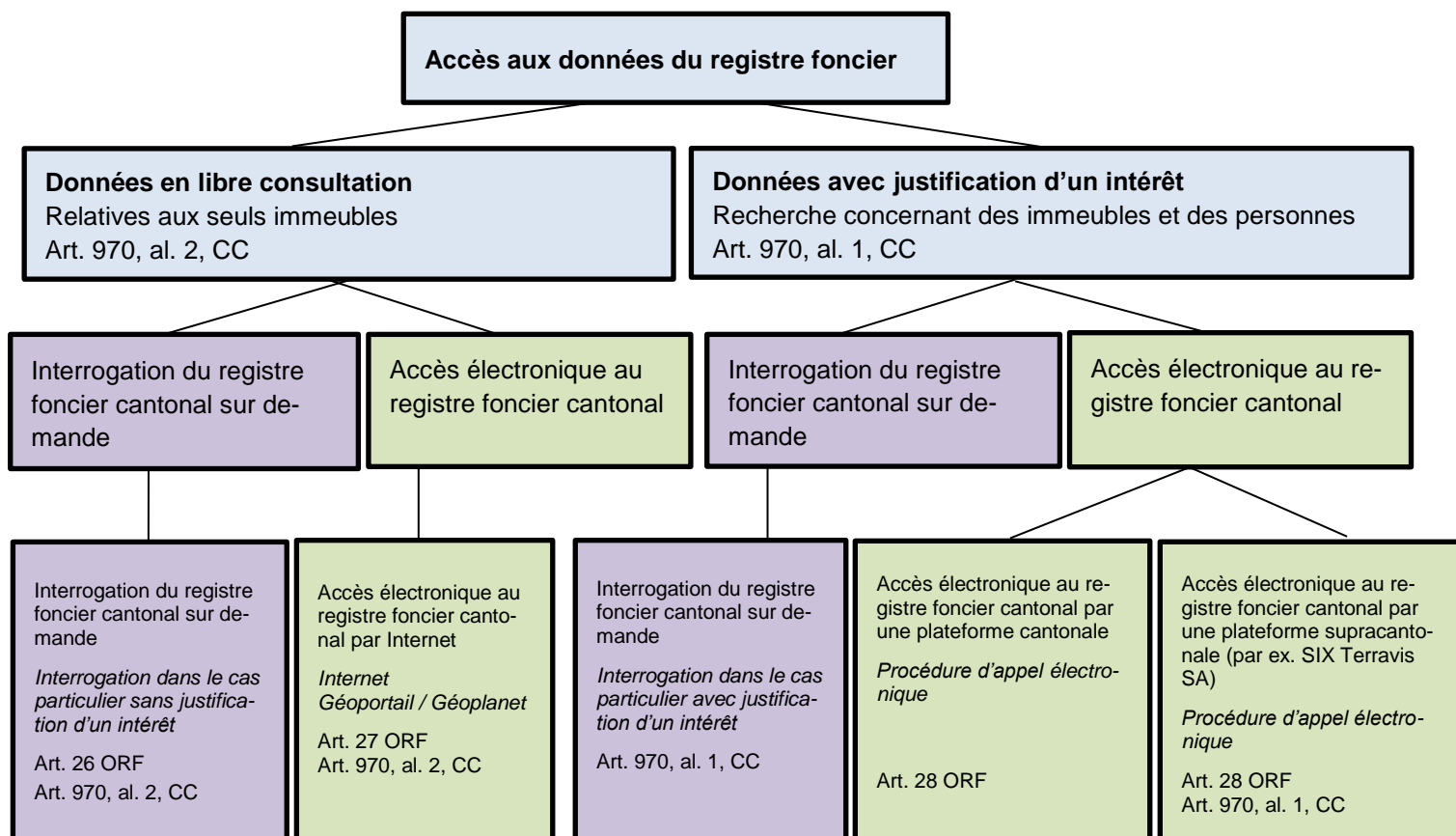
À l'instar des géoportails, les données de SIX Terravis SA se fondent sur celles des registres fonciers cantonaux concernés. Par rapport aux géoportails, l'interrogation des données intervient en même temps que la requête de l'utilisateur, de sorte que l'on peut s'attendre à une actualité optimale.

L'offre de SIX Terravis SA exclut toutefois l'échange de données sensibles entre autorités. On peut songer à cet égard à une requête du ministère public concernant les données du registre foncier relatives à une personne physique. Selon les circonstances, le simple fait que le ministère public s'intéresse à une personne peut toutefois avoir une connotation négative pour peu que l'information parvienne à des tiers non autorisés. Pour les *autorités fédérales*, l'accès à la plateforme SIX Terravis SA est par conséquent limité.

Actuellement, douze cantons offrent la possibilité d'interroger les données du registre foncier sur la plateforme SIX Terravis SA: Argovie, Bâle-Campagne, Berne, Glaris, Grisons, Nidwald, Schwyz, Saint-Gall, Soleure, Thurgovie, Uri et Valais.

4.2.4 Représentation schématique des possibilités existantes

La représentation qui suit offre une vue d'ensemble des possibilités existantes:



5 Projet de loi du 16 avril 2014: recherche d'immeubles sur tout le pays

Actuellement, l'ordonnance sur le registre foncier prévoit à son art. 27, al. 3, qu'un organisme externe à l'administration fédérale peut créer un index national des immeubles qui permette, au moyen de réseaux publics, d'accéder aux données consultables sans rendre vraisemblable un intérêt. Cette disposition prévoit la possibilité mais non l'obligation de créer un droit d'accès national aux données du registre foncier.

Le 16 avril 2014, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet visant notamment à améliorer pour les autorités la recherche d'immeubles sur tout le territoire. Dans son message afférent⁴, il propose d'introduire par les art. 949b et 949c P-CC une nouvelle obligation concernant la recherche d'immeubles sur tout le pays grâce au numéro AVS:

Art. 949b

4a. Identifiant des personnes dans le registre foncier

¹ Afin d'identifier les personnes, les offices du registre foncier utilisent de manière systématique le numéro AVS.

⁴ Message concernant la modification du code civil (Enregistrement de l'état civil et registre foncier) (FF 2014 3395) <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2014/3395.pdf>

² Ils communiquent le numéro AVS à d'autres services et institutions habilités à utiliser de manière systématique ce numéro et qui en ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches légales en relation avec le registre foncier.

Art. 949c

4b. Recherche d'immeubles sur tout le pays

Le Conseil fédéral règle 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 AVS détient des droits.

En lien avec la recherche d'immeubles sur tout le pays, il est à relever que la disposition proposée au sujet de la recherche par un index national des immeubles se limite aux données consultables sans justification d'un intérêt.

Par ailleurs, on notera que la recherche au moyen du numéro AVS n'est qu'une possibilité supplémentaire de recherche sur des personnes, visant un meilleur taux de réussite. Une recherche sur des personnes est d'ores et déjà possible.

Dans le cadre des débats parlementaires en cours, le Conseil national a renvoyé le projet le 14 juin 2016 et chargé le Conseil fédéral de le revoir dans le sens qui suit:

1. Les tâches que SIX Terravis SA propose d'accomplir en vue d'assurer l'exploitation du registre foncier informatisé doivent être déléguées à un organisme de droit public dans lequel la Confédération ou les cantons auront une influence prépondérante. Différentes formes d'organisation doivent être envisagées, à savoir celles d'un organisme intégré dans l'administration fédérale, d'une société anonyme de droit public ou d'une corporation de droit public.
2. Un nouvel identifiant sectoriel est créé pour remplacer le numéro AVS en tant qu'identifiant des personnes dans le registre foncier. Les frais en découlant, l'infrastructure et les charges en matière de personnel sont assumés par la Confédération.
3. Le Conseil fédéral est chargé de montrer comment la motion Egloff 15.3319, «Réglementer plus strictement les conventions d'accès au système électronique d'informations foncières» (pas encore traitée par le Parlement), peut être mise en œuvre dans le cadre de l'ordonnance sur le registre foncier.

Le 14 décembre 2016, le Conseil des États a décidé de ne pas entrer en matière sur la proposition de renvoi du Conseil national pour ce qui est de la partie ici pertinente (accès électronique au registre foncier). En l'état (mi-septembre 2017), l'objet est encore pendant devant les deux Chambres.

6 Conclusion

Ce rapport fournit une vue complète de l'accès aux données du registre foncier en Suisse. Le rapport a été élaboré par le Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF). Il concrétise la recommandation concernant le secteur immobilier contenue dans le rapport d'analyse nationale des risques (ANR) établi par le GCBF en juin 2015.