



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Autorité cantonale de la transparence et
de la protection des données ATPrD**
**Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und
Datenschutz ÖDSB**

La Préposée cantonale à la protection des données

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08, F +41 26 305 59 72
www.fr.ch/atprd

—
Réf. : dossier 9029/GG

PRÉAVIS – FRI-PERS

du 26 mars 2012

Accès par les Registres fonciers du canton de Fribourg

I. Préambule

Vu

- les articles 16 et 16a de la Loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH),
- l'article 3 de l'Ordonnance cantonale du 14 juin 2010 relative à la plate-forme informatique contenant les données des registres des habitants,
- la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD),
- le Règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles,

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données formule le présent préavis concernant la requête d'accès aux données personnelles de la plate-forme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants (FRI-PERS) au moyen d'une procédure d'appel.

Ce préavis se base sur les éléments qui ressortent du formulaire de demande d'accès à des données FRI-PERS daté du 10 novembre 2011 (Annexe 1) et sur les modifications requises par courriel le 25 janvier 2012. Il est requis un accès aux données du profil P2 et aux données spéciales S2, S3, S4, S5, S6 et S7 (la description du contenu des profils, respectivement des données spéciales se trouve dans l'Annexe 2).

Le but du préavis est de vérifier la licéité du traitement sous l'angle de la protection des données.

II. Licéité du traitement

1. Licéité quant à la base légale et quant à la finalité

Conformément aux art. 10 et 12 LPrD, la communication des données personnelles de la plate-forme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants (FRI-PERS) au moyen d'une procédure d'appel se fonde sur une base légale, en l'occurrence l'art. 16a LCH.

Le principe de la finalité au sens de l'art. 5 LPrD est respecté dans la mesure où les données sont traitées conformément à l'art. 1 LCH.

2. Licéité quant à la proportionnalité

Les art. 6 LPrD et 16a LCH prévoient que les autorités et administrations publiques accèdent aux données de la plate-forme FRI-PERS nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches, respectant le principe de proportionnalité.

2.1 Description de l'accomplissement de la tâche

> Premièrement, selon l'art. 942 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210 ; CC), « le registre foncier donne l'état des droits sur les immeubles ». Pour ce faire, il s'agit de saisir les personnes physiques en tant que propriétaires d'immeubles, mais également les bénéficiaires de droits personnels (art. 959 CC) ou de droits réels limités (art. 958 CC). De plus, conformément à l'art. 962a CC, dans les cas de restrictions à la propriété, certaines données personnelles peuvent être mentionnées au registre foncier, soit l'identité « du représentant légal, à sa requête ou à celle de l'autorité compétente (ch. 1) ; de l'administrateur de la succession, du représentant des héritiers, du liquidateur officiel ou de l'exécuteur testamentaire, à sa requête, à celle d'un héritier ou à celle de l'autorité compétente (ch. 2) ; du représentant d'un propriétaire, d'un créancier gagiste ou de l'ayant droit d'une servitude introuvable, à sa requête ou à celle du juge (ch. 3) ; du représentant d'une personne morale ou d'une autre entité en cas d'absence des organes prescrits, à sa requête ou à celle du juge (ch. 4) ; de l'administrateur de la communauté des propriétaires d'étages, à sa requête, à celle de l'assemblée des propriétaires d'étages ou à celle du juge (ch. 5) ». S'agissant des inscriptions, c'est l'art. 963 al. 1 qui le prévoit et qui dispose, « les inscriptions s'opèrent sur la déclaration écrite du propriétaire de l'immeuble auquel se rapporte leur objet ».

En outre, l'art. 11 de l'Ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier (RS 211.432.1 ; ORF) prévoit que « Dans le registre foncier tenu sur papier, le registre des propriétaires contient le nom des propriétaires inscrits par ordre alphabétique et la désignation des immeubles qui leur appartiennent ».

> Deuxièmement, en vertu de l'art. 169 CC, « un époux ne peut, sans le consentement exprès de son conjoint, ni résilier le bail, ni aliéner la maison ou l'appartement familial, ni restreindre par d'autres actes juridiques les droits dont dépend le logement de la famille ».

> Troisièmement, la Loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger définit à quelles conditions une personne à l'étranger peut acquérir un immeuble en Suisse (RS 211.412.41 ; LFAIE). L'art. 2 LFAIE pose le principe du régime de l'autorisation ; « l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est subordonnée à une autorisation de l'autorité cantonale compétente », sauf dans les cas énumérés à l'al. 2 soit « si l'immeuble sert d'établissement stable pour faire le commerce, exploiter une fabrique ou exercer en la forme commerciale quelque autre industrie ainsi que pour exercer une activité artisanale ou une profession libérale (let. a) ; si l'immeuble sert de résidence principale à la personne physique qui l'acquiert, au lieu de son domicile légal et effectif (let. b) ; s'il existe une autre exception au sens de l'art. 7 (let. c) ».

Au terme de l'art. 7 LFAIE, « ne sont pas assujettis au régime de l'autorisation : les héritiers légaux, au sens du droit suisse, dans la dévolution d'une succession (let. a) ; les parents en ligne ascendante ou descendante de l'aliénateur ainsi que son conjoint ou son partenaire enregistré (let. b) ; l'acquéreur, lorsqu'il est déjà copropriétaire ou propriétaire commun de l'immeuble (let. c) ; les

titulaires d'un droit de propriété par étages pour l'échange, dans le même immeuble, de leurs parts de propriété (let. d) ; l'acquéreur d'un immeuble de remplacement lors d'une expropriation, d'un remembrement ou d'un remaniement parcellaire selon le droit fédéral ou cantonal (let. e) ; l'acquéreur d'un immeuble acquis en remplacement de celui qu'il a aliéné à une corporation ou à un établissement de droit public (let. f) ; l'acquéreur d'une surface de faible importance par suite d'une rectification de limite ou, en cas de propriété par étages, d'une augmentation de la valeur de la quote-part (let. g) ; l'acquéreur lorsque l'intérêt supérieur de la Confédération le commande ; la surface ne doit cependant pas être supérieure à ce qu'exige l'affectation de l'immeuble (let. h) ; les personnes physiques qui acquièrent un logement à la suite de la liquidation d'une personne morale dont le but réel est l'acquisition d'immeubles et qui a été fondée avant le 1er février 1974, si elles ont acquis, conformément aux dispositions légales qui étaient alors en vigueur, des parts de la personne morale qui correspondent à ce logement (let. i) ; les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou de l'Association européenne de libre-échange qui, en tant que frontaliers, acquièrent une résidence secondaire dans la région de leur lieu de travail (let. j) ».

- > Quatrièmement, conformément à l'art. 23 de la Loi du 28 février 1986 sur le registre foncier (RSF 214.5.1 ; LRF) « le conservateur ou la conservatrice du registre foncier convoque aux séances de reconnaissance : les propriétaires des biens-fonds compris dans le périmètre (let. a) ; les titulaires de droits distincts et permanents immatriculés (let. b) ; dans la mesure où ils doivent consentir à une modification ou une radiation envisagée ou à l'inscription d'un droit produit, les autres titulaires de droits réels limités (let. c) ; et au besoin, les personnes qui ont produit des droits non inscrits ainsi que les propriétaires des biens-fonds limitrophes du périmètre (let. d) »

Lorsque le registre fédéral est établi, le conservateur ou la conservatrice le met à l'enquête, lorsque la procédure de reconnaissance est close. Sur la base de l'art. 29 LRF, « L'enquête est annoncée par publication faite dans la Feuille officielle (let. a), et par avis personnels adressés (let. b)

1. à tous les propriétaires des biens-fonds compris dans le périmètre,
2. aux titulaires de droits distincts et permanents immatriculés,
3. lorsque leurs consentements ont été requis, aux titulaires d'autres droits réels limités,
4. aux personnes qui ont produit des droits non inscrits, et
5. au besoin, aux propriétaires des biens-fonds limitrophes du périmètre ».

La procédure visant à établir le registre foncier fédéral est précisée dans le Règlement cantonal du 9 décembre 1986 d'exécution sur le registre foncier (RSF 214.5.11 ; ReRF), plus particulièrement à l'art. 19 al. 2 ReRF qui prévoit que « la décision prise par le Conseil d'Etat en vue de l'établissement du registre foncier fédéral est publiée par le Registre foncier au début des travaux d'exécution ». L'al. 3 dispose que la décision « est communiquée par avis personnels, aux propriétaires des biens-fonds compris dans le périmètre, aux titulaires de droits distincts et permanents immatriculés et, au besoin, aux propriétaires des biens-fonds limitrophes du périmètre (let. a), publiée dans la Feuille officielle (let. b), et affichée au pilier public de la commune concernée et des communes voisines jusqu'à la fin du délai de production (let. c) ».

- > Cinquièmement, l'art. 54f ReRF mentionne qu'« un registre des personnes (propriétaires et autres ayants droit) est créé. Il peut contenir les données suivantes : le numéro de contribuable (let. a) ; le numéro AVS (let. b) ; le numéro du registre du commerce (let. c) ; la filiation (let. d) ; le nom de célibataire (let. e) ; le prénom de la personne liée par mariage ou par partenariat enregistré à la personne inscrite (let. f) ; l'adresse postale (let. g) ».

- > Sixièmement, le conservateur ou la conservatrice doit effectuer certaines communications légales à des propriétaires ou à des ayants droit sur un bien-fonds (cf. art. 743 al. 3, 744 al. 3, 969 et 976 al. 2 CC).
- > Septièmement, l'art. 11 al. 1 (let. a à e) de la Loi du 1^{er} mai 1996 sur les droits de mutation et droits sur les gages immobiliers (RSF 635.1.1) dispose que « les droits et les centimes additionnels sont dus : par l'acquéreur en cas de transfert immobilier (let. a) ; par les copermutants en cas d'échange ; pour la soulte éventuelle, par le débiteur de cette dernière (let. b) ; par le bénéficiaire en cas de constitution de droits réels limités ou de mise à disposition du droit d'exploitation d'un immeuble et par le cessionnaire en cas de cession de tels droits (let. c) ; par le cédant du droit d'acquérir un immeuble ou un part d'immeuble, respectivement par le renonçant à un tel droit, et par le cédant d'un droit de préemption ou le renonçant à un tel droit (let. d) ; par le propriétaire de l'objet du gage en matière de gage immobilier (let. e).

2.2 Nécessité de l'accès

Tel qu'il ressort des dispositions légales énumérées ci-dessus, les Registres fonciers du canton de Fribourg ont besoin de nombreuses données afin d'être en mesure d'accomplir leurs tâches, notamment afin de vérifier l'exactitude des données figurant dans ses registres. De manière générale, le Registres fonciers ont besoin des *nom, prénom, adresses, date de naissance* des propriétaires d'immeubles ou bénéficiaires de droits personnels ou réels annotés.

En outre, afin d'appliquer les exigences de la LFAIE, les Registres fonciers cantonaux ont également besoin d'obtenir les données telles que *le type d'autorisation* pour les étrangers, ainsi que *la commune d'annonce, date d'arrivée et lieu de provenance*, afin de vérifier si l'acquéreur a un domicile légal effectif en Suisse. Ils doivent également pouvoir déterminer si une personne vivant à l'étranger (ressortissante d'un Etat non membre de la CE et de l'AELE) qui acquiert un immeuble comme résidence principale a déjà une ou plusieurs résidences secondaires et si elle change de domicile uniquement en vue d'acquérir plusieurs immeubles, ceci serait contraire à la LFAIE (cf. art. 2 al. 2 let. b LFAIE).

Dans un premier temps, les Registres fonciers du canton de Fribourg avaient sollicité l'accès aux données du profil P2, englobant les données du profil P1, et l'accès aux données spéciales S2, S3, S4, S5, S6, S7 et S8. Après discussion, ils ont maintenu la requête s'agissant de l'accès à P2, mais restreint l'accès aux données spéciales S2, S3, S4, S5, S6 et S7.

Le profil P2 avec les données spéciales S2, S3, S4, S5, S6 et S7 contient les données nécessaires à l'accomplissement de la tâche telle que décrite ci-dessus. Ces données sont de plus mises à jour régulièrement, ce qui permet de vérifier leur exactitude. Certes, le profil P2 contient également des données qui ne sont pas directement utiles aux Registres fonciers du canton de Fribourg, comme p.ex. la catégorie de ménage. Toutefois, dans la mesure où le système groupe au sein d'un profil les données de même sensibilité et que, selon les informations à disposition, il est techniquement laborieux de faire une sélection individuelle des données consultables, l'accès à l'ensemble des données du profil P2 paraît admissible sous l'angle de la proportionnalité.

III. Conclusion

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données émet un

**préavis favorable à l'accès aux données personnelles P2,
et aux données spéciales S2, S3, S4, S5, S6 et S7**

de la plate-forme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants (FRI-PERS) par les Registres fonciers du canton de Fribourg.

IV. Remarques

- > Les dispositions légales pertinentes doivent être respectées, notamment celles en matière de protection des données. Les données qui sont accessibles au service requérant ne doivent être consultées que pour l'accomplissement de ses tâches. Les dispositions pénales sur le secret de fonction s'appliquent: les données consultées ne doivent pas être communiquées à d'autres organes publics ou à des personnes privées.
- > L'accès étendu aux données de la plate-forme FRI-PERS (l'historique des données, la génération de listes, la liaison avec d'autres bases de données et la communication de données à la survenance de certains événements) n'est pas requis: l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ne se prononce dès lors pas à ce sujet et réserve un avis ultérieur en la matière.
- > Toute modification de l'accès devra être annoncée et notre Autorité se réserve le droit de modifier son préavis.

Dominique Nouveau Stoffel
Préposée cantonale à la protection des données

Annexe

—

- formulaire de demande d'accès à des données FRI-PERS
- courriel du 25 janvier 2012
- liste des données contenues dans les différents profils et données spéciales