

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Audit de la haute surveillance du registre foncier

Office fédéral de la justice

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	402.21529
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.cdf.admin.ch">www.cdf.admin.ch</a>
Complément d'information	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

# Table des matières

L'essentiel en bref .....	5
Das Wesentliche in Kürze.....	7
L'essenziale in breve .....	9
Key facts.....	11
<b>1 Mission et déroulement .....</b>	<b>14</b>
1.1 Contexte .....	14
1.2 Objectif et questions d'audit .....	14
1.3 Étendue de l'audit et principes.....	15
1.4 Documentation et entretiens .....	15
1.5 Discussion finale .....	15
<b>2 La complexité et l'hétérogénéité rendent indispensable une surveillance efficace .....</b>	<b>16</b>
2.1 L'importance du fédéralisme est inscrite dans les bases légales .....	16
2.2 Organisation à plusieurs niveaux avec dominance cantonale.....	16
2.3 Processus opérationnels effectués manuellement et absence de gestion entièrement informatisée du registre foncier.....	21
2.4 Le paysage des applications informatiques est hétérogène .....	22
2.5 La Confédération édicte des prescriptions, mais les cantons restent souverains concernant les données et leur évaluation .....	22
<b>3 En raison de sa faiblesse conceptuelle, la haute surveillance ne peut compenser les failles de la surveillance cantonale .....</b>	<b>24</b>
3.1 Lacunes dans la surveillance cantonale.....	24
3.2 La haute surveillance, un « tigre de papier ».....	25
3.3 Un renforcement nécessaire de l'attention portée à l'orientation sur les risques et à l'efficacité de la haute surveillance .....	28
<b>4 Il faut accorder davantage d'attention à la qualité des données .....</b>	<b>32</b>
4.1 L'exhaustivité et l'exploitabilité de la sauvegarde à long terme doivent être garanties .....	32
4.2 La qualité technique des données comme principal défi.....	34
<b>5 Transformation numérique : l'« informatisation » n'est que le début .....</b>	<b>37</b>
5.1 Les premières bases (légales) sont créées, mais il reste des étapes importantes à franchir .....	37

5.2	Manque de vision, de stratégie et de gouvernance .....	39
<b>Annexe 1</b>	<b>: Bases juridiques.....</b>	<b>41</b>
<b>Annexe 2</b>	<b>: Abréviations.....</b>	<b>42</b>
<b>Annexe 3</b>	<b>: Glossaire .....</b>	<b>43</b>

# Audit de la haute surveillance du registre foncier

## Office fédéral de la justice

### L'essentiel en bref

---

Le registre foncier joue un rôle essentiel dans la garantie de la propriété en Suisse. En tant que registre public, il répertorie tous les biens fonciers ainsi que les droits et les charges qui y sont liés. Tous les actes juridiques en rapport avec des biens fonciers et immobiliers y sont inscrits, par exemple l'achat et la vente d'une maison, l'octroi d'un droit d'habitation ou d'un usufruit ou le gage immobilier. Le nombre exact des transactions au registre foncier par année en Suisse n'est pas connu. Le registre foncier comprend un large éventail d'utilisateurs et d'acteurs, issus des secteurs aussi bien privés que publics.

La Suisse compte plus de 200 offices du registre foncier. L'organisation et la tenue du registre foncier incombent aux cantons. Les structures organisationnelles cantonales sont complexes et varient fortement. Des cantons disposent d'un seul office du registre foncier tandis que d'autres en comptent plus de quarante. Les cantons sont aussi responsables de la surveillance du registre foncier. La fonction de haute surveillance revient à la Confédération, exercée par l'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier (OFRF) rattaché à l'Office fédéral de la justice. Cette activité de haute surveillance nécessite environ 1,5 équivalent plein temps.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la haute surveillance du registre foncier et a constaté la nécessité d'améliorer certaines activités dans ce domaine. La qualité des données dans le registre foncier constitue l'un des défis majeurs qui nécessite une attention accrue. Un cadre stratégique et institutionnel doit encore être mis en place pour permettre une transformation numérique complète et continue du registre foncier.

#### **La haute surveillance doit être renforcée à plusieurs égards**

Le fédéralisme prononcé dans le domaine du registre foncier se heurte à la faiblesse conceptuelle d'une haute surveillance qui n'a pas de droit de regard et d'accès aux données des registres, qui n'est pas informée par les cantons via une procédure de rapports institutionnalisée et qui n'a pas de possibilités d'incitation ou de sanction à l'égard des services cantonaux impliqués. L'OFRF a commencé à élaborer des bases importantes pour son activité de haute surveillance. La disponibilité d'informations collectées de manière systématique devrait être renforcée afin de permettre une surveillance efficace axée sur les risques et de fixer des priorités. Un suivi systématique (comparaisons structurées entre les cantons), basé sur des rapports établis par les cantons et une procédure d'inspection plus ciblée sur des thématiques en lien avec les risques seraient des instruments appropriés à cet effet. En outre, les bases stratégiques et conceptuelles de l'OFRF devraient être développées afin de prendre en compte les aspects et les risques qui, bien qu'externes au domaine du registre foncier, présentent un intérêt pour celui-ci (p. ex. droit foncier rural, acquisition de biens fonciers par des personnes à l'étranger, législation sur les résidences secondaires et risques de blanchiment d'argent dans le secteur de l'immobilier).

### **La qualité des données doit être mieux prise en compte**

La situation actuelle en matière de sauvegarde et d'archivage à long terme des données du registre foncier n'est pas satisfaisante. Même huit ans après l'entrée en vigueur de ladite sauvegarde à long terme, les données sauvegardées n'étaient pas complètes (il manquait certains arrondissements en raison d'écrasements de données). En outre, il n'est pas certain que les données sauvegardées puissent être transférées électroniquement dans le logiciel de gestion du registre foncier en cas d'urgence.

Le CDF est d'avis que la qualité technique des données constitue un enjeu majeur dans le domaine du registre foncier – en particulier dans le contexte de la transformation numérique. Le modèle de données actuel offre une marge d'interprétation trop large. De plus, les contrôles (p. ex. analyses des données) visant à vérifier si et comment les exigences en matière de saisie des données sont effectivement respectées sont encore très limités. L'OFRF devrait veiller à ce que ces activités de contrôle soient intégrées dans la pratique de surveillance.

### **La numérisation n'a pas encore été mise en œuvre de manière coordonnée**

D'importantes bases pour la transformation numérique à venir ont été créées au cours des deux dernières décennies ou sont encore en cours d'élaboration. Toutefois, le potentiel d'amélioration de l'efficacité de la numérisation est loin d'être exploité. Pour faire avancer les prochaines étapes de manière « fédéraliste » et en respectant les différents intérêts, il convient de développer des éléments essentiels tels qu'une vision, une stratégie et une gouvernance clairement définies.

**Texte original en allemand**

# Prüfung der Oberaufsicht über das Grundbuchwesen

## Bundesamt für Justiz

### Das Wesentliche in Kürze

---

Das Grundbuch leistet einen wesentlichen Beitrag an die Garantie des Eigentums in der Schweiz. Als staatliches Register bildet es sämtliche Grundstücke und die an diesen bestehenden Rechte und Lasten ab. Es finden alle Rechtsgeschäfte im Zusammenhang mit Grundstücken und Immobilien Eingang ins Grundbuch, etwa der Kauf und Verkauf eines Hauses, die Gewährung von Wohn- und Nutzniessungsrechten oder das Grundpfand. Die genaue Anzahl der Grundbuchtransaktionen pro Jahr in der Schweiz ist nicht bekannt. Das Grundbuch umfasst eine Vielzahl unterschiedlichster Nutzer und Akteure aus dem privaten wie auch öffentlichen Bereich.

In der Schweiz gibt es über 200 Grundbuchämter. Die Kantone sind für die Organisation des Grundbuchwesens und die Führung des Grundbuchs zuständig. Die kantonalen Organisationsstrukturen sind vielschichtig und unterscheiden sich stark voneinander – das Spektrum reicht von Kantonen mit einem Grundbuchamt bis hin zu solchen mit mehr als 40. Ferner sind die Kantone für die Aufsicht über das Grundbuchwesen verantwortlich. Dem Bund kommt eine Oberaufsichtsfunktion über die Kantone zu, die innerhalb des Bundesamts für Justiz durch das Eidgenössische Amt für Grundbuch- und Bodenrecht (EGBA) wahrgenommen wird. Die Oberaufsichtstätigkeit nimmt etwa 150 Stellenprozent in Anspruch.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die Oberaufsicht über das Grundbuchwesen und stellte Verbesserungsbedarf hinsichtlich Tätigkeiten im Rahmen der Oberaufsicht fest. Die Datenqualität im Grundbuchwesen gehört zu den zentralen Herausforderungen, die einen stärkeren Fokus bedarf. Um eine durchgängige und umfassende digitale Transformation des Grundbuchwesens zu ermöglichen, braucht es einen noch zu schaffenden strategischen und institutionellen Rahmen.

#### **Die Oberaufsicht muss in vielerlei Hinsicht gestärkt werden**

Dem ausgeprägten Föderalismus im Grundbuchwesen steht eine konzeptionell schwache Oberaufsicht gegenüber, die keine Einsicht in und keinen Zugriff auf die Grundbuchdaten hat, nicht im Rahmen einer institutionalisierten Berichterstattung durch die Kantone informiert wird und keine Anreiz- und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den involvierten kantonalen Stellen hat. Das EGBA hat damit begonnen, wichtige Grundlagen für seine Oberaufsichtstätigkeit zu erarbeiten. Die Verfügbarkeit systematisch erhobener Informationen sollte jedoch ausgebaut werden, um eine risikoorientierte und wirksame Aufsicht überhaupt zu ermöglichen und Aufsichtsprioritäten zu setzen. Ein systematisches Monitoring (strukturierte Vergleiche zwischen den Kantonen), das auf einer kantonalen Berichterstattung aufbaut und ein stärker auf Risikothemen fokussiertes Inspektionsvorgehen wären geeignete Instrumente hierfür. Des Weiteren sollten die erarbeiteten strategischen und konzeptionellen Grundlagen des EGBA weiterentwickelt werden, um auch Themen und Risiken Rechnung zu tragen, die formell zwar ausserhalb des Grundbuchwesens liegen, für dieses jedoch eine Relevanz haben (z. B. bäuerliches Bodenrecht, Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Zweitwohnungsgesetzgebung und Geldwäschereirisiken im Immobiliensektor).

### **Die Datenqualität ist stärker zu berücksichtigen**

Die gegenwärtige Situation im Bereich der langfristigen Sicherung und Archivierung der Grundbuchdaten, die sogenannte Langzeitsicherung, ist nicht zufriedenstellend. Auch acht Jahre nach deren Inkrafttreten waren die langzeitgesicherten Daten nicht vollständig (gewisse Grundbuchkreise fehlten aufgrund von Überschreibungen). Ausserdem ist unklar, ob die gesicherten Daten im Ernstfall elektronisch in die Grundbuchsoftware überspielt werden können.

Die EFK vertritt die Ansicht, dass die technische Datenqualität eine zentrale Herausforderung im Grundbuchwesen darstellt – insbesondere vor dem Hintergrund der Digitalisierung. Das gegenwärtige Datenmodell gewährt einen zu grosszügigen Interpretationsspielraum. Des Weiteren finden noch kaum Kontrollen statt (z. B. Datenanalysen), die darauf abzielen, ob und wie die Vorgaben im Bereich der Datenerfassung tatsächlich eingehalten werden. Das EGBA sollte sicherstellen, dass solche Kontrollaktivitäten Eingang in die Aufsichtspraxis finden.

### **Eine abgestimmte Umsetzung der Digitalisierung steht noch aus**

Wichtige Grundlagen für die anstehende digitale Transformation wurden in den vergangenen zwei Jahrzehnten geschaffen bzw. sind in Arbeit. Das Effizienzsteigerungspotenzial der Digitalisierung wird jedoch bei Weitem nicht ausgeschöpft. Um die nächsten Schritte «föderalistisch» und unter Wahrung der verschiedenen Interessen voranzutreiben, sind wesentliche Elemente wie eine klar definierte Vision, Strategie und Governance zu entwickeln.



# Verifica dell'alta vigilanza sulla tenuta del registro fondiario

Ufficio federale di giustizia

## L'essenziale in breve

---

Il registro fondiario contribuisce in modo significativo alla garanzia della proprietà in Svizzera. In quanto registro pubblico, esso riporta tutti i fondi, così come i diritti e gli oneri a essi connessi. Tutti i negozi giuridici che hanno per oggetto fondi e immobili sono iscritti nel registro fondiario, ad esempio l'acquisto e la vendita di una casa, la concessione dei diritti di abitazione e di usufrutto o il pegno immobiliare. Il numero esatto di transazioni concernenti il registro fondiario effettuate ogni anno in Svizzera non è noto. Il registro fondiario comprende molti utenti e attori diversi, provenienti sia dal settore privato che da quello pubblico.

In Svizzera esistono oltre 200 uffici del registro fondiario. L'organizzazione di questi uffici e la tenuta del registro fondiario spetta ai Cantoni. A livello cantonale le strutture organizzative sono complesse e differiscono molto le une dalle altre. Basti pensare che alcuni Cantoni hanno soltanto un ufficio, mentre altri contano più di 40 uffici. Inoltre, ai Cantoni compete la vigilanza sul registro fondiario. La Confederazione esercita l'alta vigilanza sulla tenuta del registro fondiario nei Cantoni tramite l'Ufficio federale per il diritto del registro fondiario e del diritto fondiario (UFRF) presso l'Ufficio federale di giustizia. Per svolgere l'attività di alta vigilanza sono necessari circa 1,5 posti di lavoro.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'alta vigilanza sulla tenuta del registro fondiario e ha ravvisato un margine di miglioramento per quel che concerne le attività in questo ambito. Poiché rappresenta una delle principali sfide, alla qualità dei dati nel registro fondiario va rivolta maggiore attenzione. Per consentire una trasformazione digitale completa del registro fondiario è necessario prevedere un quadro strategico e istituzionale che tuttora manca.

### Alta vigilanza da rafforzare sotto molto aspetti

A un registro fondiario di stampo prettamente federalista si contrappone un'alta vigilanza debole dal punto di vista concettuale. L'alta vigilanza, infatti, non può né consultare né accedere ai dati del registro fondiario e non viene neppure informata dai Cantoni mediante rapporti istituzionalizzati. Inoltre non può esercitare alcun effetto incentivante o sanzionatorio nei confronti degli uffici cantonali interessati. Da parte sua, l'UFRF ha iniziato a elaborare importanti basi per l'attività di vigilanza che è chiamato a esercitare. Tuttavia, il numero di informazioni disponibili rilevate in maniera sistematica dovrebbe essere ampliato, al fine di consentire in primo luogo una vigilanza efficace e orientata ai rischi e, in secondo luogo, per stabilire le priorità della vigilanza. Un monitoraggio sistematico (confronti strutturati tra i Cantoni) basato su rapporti stilati dai Cantoni e su un approccio nelle ispezioni maggiormente orientato ai rischi costituirebbero strumenti adeguati a tale scopo. Inoltre, le basi strategiche e concettuali elaborate dall'UFRF dovrebbero essere ulteriormente sviluppate, al fine di prendere in considerazione temi e rischi che, per quanto esulino formalmente dal registro fondiario, sono tuttavia rilevanti per

quest'ultimo (ad es. il diritto fondiario rurale, l'acquisto di fondi da parte di persone domiciliate all'estero, la legislazione sulle abitazioni secondarie e i rischi di riciclaggio di denaro nel settore immobiliare).

### **Qualità dei dati da considerare con maggiore attenzione**

La situazione attuale nell'ambito della conservazione e dell'archiviazione a lungo termine dei dati del registro fondiario, ossia la salvaguardia a lungo termine, non è soddisfacente. Tale principio è entrato in vigore già otto anni fa. Ciononostante, i dati salvaguardati a lungo termine non erano completi (determinati circondari del registro fondiario mancavano a causa di sovrascritture). Inoltre, non è dato sapere se, in caso di emergenza, i dati salvaguardati possano essere trasferiti elettronicamente nel software del registro fondiario.

Il CDF ritiene che la qualità dei dati sotto il profilo tecnico sia una sfida centrale per il registro fondiario, in particolare nell'ottica della digitalizzazione. Il modello dei dati attualmente in uso lascia un margine di interpretazione troppo ampio. Inoltre non vengono quasi mai svolti controlli (ad es. le analisi dei dati) volti a determinare se e come le direttive in materia di rilevazione dei dati siano effettivamente rispettate. L'UFRF dovrebbe garantire che tali attività di controllo siano contemplate nella prassi di vigilanza.

### **Attuazione della trasformazione digitale: un potenziale ancora da sfruttare**

Negli ultimi 20 anni sono state create o si stanno realizzando importanti basi per l'imminente trasformazione digitale. Tuttavia il potenziale di incremento dell'efficienza è tutt'altro che sfruttato. Per far avanzare la digitalizzazione in una prospettiva federalista tenendo conto dei differenti interessi in gioco, occorre approfondire aspetti fondamentali come una visione, una strategia e una governance chiaramente definite.

**Testo originale in tedesco**

# Audit of the supervision of the real estate register system

Federal Office of Justice

## Key facts

---

The real estate register plays an essential role in guaranteeing property ownership in Switzerland. As a state register, it records all real estate and the associated rights and encumbrances. All legal transactions relating to land and real estate are recorded in the real estate register, such as the purchase and sale of a house, the granting of residential and usufructuary rights and mortgages. The exact number of real estate register transactions per year in Switzerland is not known. The real estate register serves a wide variety of users and actors from both the private and public sectors.

There are over 200 real estate registry offices in Switzerland. The cantons are responsible for the organisation of the real estate register system and its maintenance. The cantonal organisational structures are complex and differ greatly from one another – the spectrum ranges from cantons with one real estate registry office to those with more than forty. The Confederation has an overall supervisory function over the cantons, which is carried out within the Federal Office for Land Registry and Real Estate Law (FOLR). This overall supervisory function requires about 1.5 FTEs.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the overall supervision of the real estate register system and identified a need for improvement with regard to activities within the scope of overall supervision. Data quality in the real estate register system is one of the key challenges that requires more attention. In order to enable a continuous and comprehensive digital transformation of the real estate register system, a strategic and institutional framework still needs to be established.

### **Overall supervision must be strengthened in many respects**

The marked federalism in the real estate register system is contrasted by conceptually weak overall supervision, which has no insight into, nor access to, the real estate register data, is not kept informed by the cantons within the framework of institutionalised reporting and has no incentive or sanction options vis-à-vis the cantonal bodies involved. The FOLR has begun to establish important foundations for its overall supervisory activities. However, the availability of systematically collected information should be expanded in order to enable risk-oriented and effective supervision in the first place, and to set supervisory priorities. Systematic monitoring (structured comparisons between the cantons), which builds on cantonal reporting, and an inspection procedure that focuses more on risk issues would be suitable instruments for this. Furthermore, the strategic and conceptual foundations of the FOLR should be further developed in order to additionally include topics and risks that are not officially part of the real estate register system, but are relevant to it (e.g. rural land rights, acquisition of land by individuals abroad, legislation on second homes and money laundering risks in the real estate sector).

### **Greater attention should be paid to data quality**

The current situation in the area of long-term safeguarding and archiving of real estate register data is unsatisfactory. Even eight years after the requirements entered into force, the long-term secured data was not complete (certain land register districts were missing due to overwriting). Furthermore, it is unclear whether the backed-up data can be electronically transferred to the real estate register software in the event of an emergency.

The SFAO is of the opinion that technical data quality is a key challenge in the real estate register system, particularly in view of digitalisation. The current data model allows too much leeway for interpretation. Furthermore, there are still hardly any controls (e.g. data analyses) aimed at determining whether and how the data collection requirements are actually met. The FOLR should ensure that such control activities are incorporated into supervisory practice.

### **A coordinated implementation of digitalisation is still pending**

Important foundations for the upcoming digital transformation have been laid in the past two decades or are in progress. However, the potential for increasing efficiency through digitalisation is far from being exhausted. In order to advance the next steps "federally", and while respecting the various interests, essential elements such as a clearly defined vision, strategy and governance need to be developed.

**Original text in German**

## Prise de position générale de l'Office fédéral de la Justice

Le rapport d'audit met en évidence la complexité des rapports juridiques et organisationnels dans le domaine du registre foncier suisse, en particulier s'agissant des différents niveaux existant dans un Etat fédéral. L'OFJ prend acte des recommandations du CDF et examinera comment les mettre en œuvre dans le cadre de ses compétences et de ses responsabilités. Il convient toutefois de tenir compte du fait que l'organisation du registre foncier est très hétérogène. Le fait que les cantons gèrent le registre foncier a pour conséquence que les situations de départ découlant du fédéralisme sont différentes dans divers domaines (par ex. accès aux données du registre foncier ou organisation des autorités de surveillance). Il sera donc difficile de parvenir à l'harmonisation et à l'uniformisation proposées.

# 1 Mission et déroulement

## 1.1 Contexte

À l'instar de nombreux autres registres, le registre foncier est organisé de manière fédérale. Les cantons sont compétents pour l'organisation ainsi que pour la tenue du registre foncier (art. 953 code civil suisse, CC, RS 210). C'est donc eux qui définissent et administrent les différents processus, qui impliquent un grand nombre d'acteurs et d'utilisateurs. Une surveillance administrative d'une part et judiciaire d'autre part (voies de droit) sont prévues au niveau cantonal.

La Confédération exerce une fonction de haute surveillance par le biais de l'Office fédéral de la justice (OFJ). L'ordonnance sur le registre foncier (ORF, RS 211.432.1) règle le régime de surveillance et les compétences liées à la haute surveillance, qui comprennent notamment la possibilité d'édicter des directives, d'établir des modèles de document, de faire recours contre des décisions et de contester des décisions sur recours, de vérifier des projets et stratégies élaborés par les cantons et de procéder à des inspections. L'OFJ est aussi compétent pour établir le catalogue des données du registre foncier et préparer des modèles de données ainsi que des interfaces uniformes pour la tenue du registre foncier. En matière de sauvegarde et d'archivage à long terme des données du registre (sauvegarde à long terme), l'OFJ assume en outre un rôle de transmission (entre les cantons et les Archives fédérales) et de coordination.

La tenue du registre foncier dans les cantons se fait aujourd'hui en grande partie de manière électronique. La question de la numérisation et de la mise en réseau des registres fonciers a gagné en importance ces dernières années. La conservation décentralisée des données, la pluralité des acteurs et des utilisateurs ainsi que les particularités cantonales dans la tenue des registres fonciers s'accompagnent toutefois de défis importants (cf. ch. 2.2).

## 1.2 Objectif et questions d'audit

Le présent audit visait à évaluer l'efficacité de l'OFJ dans l'exercice de ses tâches de surveillance sur le registre foncier.

Les travaux se sont appuyés sur trois questions principales. La première portait en particulier sur l'activité de haute surveillance de l'OFJ inscrite dans les bases légales :

1. L'organisation et les activités de l'OFJ dans le cadre de la haute surveillance sur le registre foncier sont-elles appropriées ?

Les deux autres questions avaient pour objet l'action éventuelle de l'OFJ dans des domaines considérés comme importants pour le registre foncier :

2. La qualité des données du registre foncier est-elle assurée (données actuelles, exhaustives et exactes) ?
3. L'OFJ agit-il de manière efficace en faveur de la numérisation et de la mise en réseau du registre foncier ?

Le présent audit s'inscrit dans une série d'audits prudentiels<sup>1</sup> effectués ces dernières années par le Contrôle fédéral des finances (CDF) auprès de l'OFJ.

### 1.3 Étendue de l'audit et principes

L'audit a été mené du 20 août au 9 novembre 2021 par Nicolas Marty (responsable de révision) et Marius Féraud, sous la direction de Daniel Aeby. Une société externe a également assisté l'équipe de révision. Le présent rapport ne tient pas compte des développements survenus après la réalisation de l'audit.

Outre des entretiens et des analyses de documents, les travaux ont inclus des études de cas et une enquête auprès des autorités cantonales de surveillance sur le registre foncier.

Pour la réalisation des études de cas, le CDF a visité trois cantons (Schwyz, Thurgovie et Zurich), où il a interrogé les autorités cantonales de surveillance ainsi que le conservateur du registre foncier ou un notaire. Le questionnaire du CDF a quant à lui été adressé à toutes les autorités cantonales de surveillance sur le registre foncier. Au total, 23 des 26 cantons y ont répondu, ce qui correspond à un taux de participation de 88 %.

### 1.4 Documentation et entretiens

Les parties prenantes concernées ont aimablement remis au CDF toutes les informations nécessaires. L'équipe d'audit a disposé de tous les documents souhaités.

### 1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 22 mars 2022. Y ont participé :

- OFJ : le vice-directeur de l'OFJ et chef du domaine de direction Droit privé, la cheffe de l'OFRF et le chef suppléant de l'OFRF ;
- Département fédéral des finances : le chargé de mission de la Confédération et des cantons auprès de l'Administration numérique suisse (ANS) ;
- CDF : le responsable de mandat compétent, le directeur du projet, le responsable de révision.

Le CDF remercie du soutien accordé et rappelle que la surveillance de la mise en œuvre des recommandations est du ressort des directions d'office ou des secrétariats généraux.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

---

<sup>1</sup> « Fiabilité des données du registre du commerce » (audit n° 16615) et « Haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite » (audit n° 20236), disponibles sur le site Internet du CDF.

## 2 La complexité et l'hétérogénéité rendent indispensable une surveillance efficace

### 2.1 L'importance du fédéralisme est inscrite dans les bases légales

Le registre foncier suisse a son fondement dans la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst., RS 101). Cette dernière réserve une compétence générale à la Confédération pour la législation en matière de droit civil, lequel comprend notamment les droits réels (art. 122 Cst.). La Confédération doit aussi légiférer sur la mensuration officielle (art. 75a Cst.), qui joue un rôle important dans la sécurité de la propriété foncière en lien avec la garantie de la propriété (art. 26 Cst.).

Les principales caractéristiques du registre foncier suisse sont définies au niveau de la loi dans le CC. À cet égard, les compétences et responsabilités étendues attribuées aux cantons sont typiques de ce domaine. Par exemple, il incombe aux cantons d'organiser les offices du registre foncier, de former les arrondissements (du registre), de nommer et payer les fonctionnaires ainsi que de régler la surveillance (art. 953). Il en va de même pour la fixation et la perception d'émoluments (art. 954) et la gestion des offices du registre foncier (art. 956). Il revient aussi aux cantons d'assurer la surveillance sur les délégataires privés éventuellement sollicités conformément à l'art. 946d (pour l'accès, y compris public, aux données du registre foncier et/ou pour la communication électronique). En écho à ces compétences, les cantons sont aussi responsables de tout dommage résultant de la tenue du registre foncier (art. 955). La Confédération exerce la haute surveillance, qui porte d'une part sur la tenue du registre foncier dans les cantons (art. 956, al. 2) et d'autre part sur les délégataires privés (art. 949d, al. 2).

Les détails concrets sont réglés dans deux ordonnances : l'ordonnance sur le registre foncier (ORF) et l'ordonnance technique du Département fédéral de justice et police (DFJP) et du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) concernant le registre foncier (OTRF, RS 211.432.11). Enfin, plusieurs lois fédérales spéciales contiennent des dispositions en matière de droits réels entraînant des répercussions directes sur la tenue du registre foncier (cf. ch. 3.3).

### 2.2 Organisation à plusieurs niveaux avec dominance cantonale

#### Niveau cantonal

Les cantons peuvent décider de manière autonome comment ils organisent les offices du registre foncier. Ils sont ainsi libres, par exemple, de décider s'ils souhaitent créer un office cantonal centralisé ou plusieurs offices décentralisés à l'échelon de la commune ou de l'arrondissement. Ils peuvent aussi choisir s'ils souhaitent accorder la compétence organisationnelle pour la tenue du registre foncier à l'administration cantonale ou aux tribunaux (pouvoir judiciaire). Si certains cantons ont un seul office central du registre foncier, d'autres en comptent jusqu'à 40. Il arrive même que certaines villes disposent de plusieurs offices du registre foncier. La liberté d'organisation accordée aux cantons est donc largement utilisée, au point qu'à la mi-2021 la Suisse comptait plus de 200 offices du registre foncier. Dans l'ensemble, on observe cependant une légère tendance à la centralisation. La



tenue du registre foncier revient au conservateur, qui est en règle générale aussi responsable de la gestion de l'office au niveau personnel et administratif.

Autres acteurs intrinsèques au domaine du registre foncier, les notaires jouent un rôle important notamment en raison de la nécessité de garantir la forme authentique pour un grand nombre d'opérations liées au registre foncier. Relevant également de la liberté d'organisation cantonale (art. 55 tit. fin. CC), le domaine du notariat se caractérise en Suisse par une grande hétérogénéité. Il convient ainsi de distinguer les systèmes de notariat suivants :

- notaires indépendants (système latin) : le notaire exerce sa profession en son nom propre et facture lui-même ses prestations, dont il supporte seul la responsabilité.
- notariat officiel (ou d'État) : un fonctionnaire ou employé d'État exerce l'activité d'authentification au nom et pour le compte de son employeur ainsi que sous sa responsabilité ; pour le registre foncier, il en résulte que le conservateur agit également en qualité de notaire.
- formes mixtes : plusieurs cantons ont opté pour un système hybride, dans lequel, outre les notaires officiels, des notaires privés sont admis à conférer l'authenticité de certains actes juridiques en leur nom propre et pour leur compte. Il arrive ainsi que la tenue du registre foncier et l'authentification officielle soient assurées par des « Sportelbeamte » (préposés ayant un statut d'indépendant).

Selon le type d'organisation, le montant des émoluments peut varier sensiblement.

#### **Différences tarifaires à deux égards**

Les émoluments pour les inscriptions au registre foncier relèvent de la souveraineté cantonale (art. 954 CC). Il en résulte une grande diversité en matière de tarifs et de modes de calcul. Il arrive même que l'émolument d'inscription soit calculé en millième de la valeur ou du prix de l'immeuble concerné. Cette souveraineté cantonale en matière d'émolument est une caractéristique essentielle du registre foncier par rapport à d'autres domaines de registre (p. ex. registre des poursuites et des faillites), dans lesquels les tarifs sont fixés par la Confédération et l'uniformité des émoluments en Suisse est donc garantie.

Vu l'importance que revêt l'activité notariale dans le domaine du registre foncier, les honoraires des notaires jouent eux aussi un rôle important dans les opérations liées à ce registre. Là également les cantons sont compétents (art. 55 tit. fin. CC) et les différences sont loin de se limiter au choix du système de notariat (indépendant, officiel ou mixte). Pour une même transaction immobilière (paramètres identiques), les écarts en matière d'émoluments entre les différents cantons peuvent s'avérer considérables et suscitent l'incompréhension de la population<sup>2</sup>.

La haute surveillance (Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier OFRF) a les mains liées concernant les émoluments du registre foncier et rappelle la possibilité, dans certains cas, de contester des « émoluments trop élevés » par la voie administrative.

<sup>2</sup> Pour des renseignements et publications complémentaires concernant les différences tarifaires dans le domaine du notariat, voire le site Internet de la Surveillance des prix : [www.preisueberwacher.admin.ch](http://www.preisueberwacher.admin.ch) > Thèmes > Divers > Notariat (état au 20.12.2021). On y trouve également une étude complète (*Tarifs cantonaux des notaires, Comparaison des émoluments pour l'instrumentation de différents actes*) publiée en 2007.

Cette diversité se retrouve aussi au niveau de la surveillance cantonale sur le registre foncier, qui comprend d'un côté la surveillance administrative (surveillance administrative exercée en interne par les autorités spécialisées du registre foncier) et de l'autre la surveillance judiciaire (voies de droit ; art. 956a et 956b CC). Si de nombreux cantons disposent, en matière de surveillance administrative, d'un inspectorat créé spécifiquement pour le registre foncier, d'autres ont attribué cette tâche directement au Conseil d'État ou aux tribunaux. Les ressources affectées à la surveillance, l'existence de bases conceptuelles ainsi que la mise en œuvre de l'activité de surveillance varient également (cf. ch. 3.1).

La surveillance sur le registre foncier est complétée par la surveillance sur le notariat qui, là aussi, est conçue différemment selon les cantons et dépend du système de notariat appliqué.

### **Grande diversité dans les formes d'organisation cantonales**

Le canton de Zurich est un bon exemple pour illustrer la diversité cantonale en matière d'organisation du registre foncier.

Ce canton a fait le choix du notariat officiel (ou notariat d'État), ce qui implique que les notaires et leur personnel sont employés et rémunérés par l'État. Les émoluments perçus pour les actes officiels sont versés dans les caisses de l'État. Sur le plan organisationnel, les notaires du canton de Zurich sont rattachés au Tribunal cantonal donc au pouvoir judiciaire cantonal. Outre l'activité notariale classique, ils assurent aussi les tâches de l'office du registre foncier et de l'office des faillites. De ce fait, ils assurent la tenue du registre foncier pour les immeubles situés dans leur arrondissement.

Dans d'autres cantons, l'activité notariale est indépendante et donc assurée par des privés dans un cadre légal défini. Ce système exclut ainsi tout cumul entre la fonction de notaire et celle de conservateur du registre foncier. Sur le plan organisationnel, les offices du registre foncier sont aussi souvent rattachés à l'administration cantonale (pouvoir exécutif), par exemple à la Direction de la justice ou des finances. Certains cantons disposent d'un office du registre foncier distinct ou bien l'ont fusionné sur le plan organisationnel avec le domaine de la mensuration officielle et non avec celui des faillites.

Au total, le canton de Zurich compte 44 arrondissements notariaux (regroupant un registre foncier et un registre des faillites). Chacun d'entre eux dispose d'un notaire qui assure la direction de l'office et est élu directement par les électeurs de l'arrondissement en question. Onze de ces arrondissements se trouvent sur le territoire de la ville de Zurich. Ce système d'élection des notaires est unique en Suisse et les autres grandes villes ne disposent en règle générale que d'un seul office du registre foncier.

Dans le canton de Zurich, la surveillance directe des notaires, qui se recoupe largement avec la surveillance administrative, est assurée par un inspectorat spécifique aussi rattaché au Tribunal cantonal. Ce dernier constitue en même temps l'autorité de recours supérieure (de deuxième instance), après les tribunaux de district (autorité de recours inférieure, de première instance).

Dans d'autres cantons, la surveillance administrative sur les notaires officiels (notariat d'État) et les conservateurs du registre foncier est parfois exercée directement par la direction cantonale compétente (pouvoir exécutif). Dans les cantons avec notariat d'État, il arrive aussi que la surveillance sur l'activité notariale et celle sur l'activité du registre foncier soit exercée par deux unités cantonales différentes.

Pour assurer leur obligation de surveillance sur d'éventuels délégataires privés, 14 cantons ont à ce jour adhéré à l'association TerrAudit. Cette dernière a pour objectif la coordination intercantonale et la réalisation d'audits auprès des exploitants privés d'un portail d'information intercantonal pour les données du registre foncier et/ou d'une plateforme pour le traitement des opérations électroniques avec les offices du registre foncier (une seule entreprise en novembre 2021: SIX Terravis AG). Quelques cantons ont renoncé à adhérer à cette association pour assumer leurs tâches de surveillance sur les délégataires et ont opté pour le registre foncier « informatisé »<sup>3</sup> (cf. chap. 3.3).

### Niveau fédéral

La haute surveillance de la Confédération sur le registre foncier est exercée par l'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier (OFRF), qui est rattaché au domaine Droit privé de l'OFJ. Au 1<sup>er</sup> novembre 2021, l'OFRF dispose de sept collaborateurs (env. 6,2 équivalents plein temps) en incluant la cheffe et le chef suppléant. En outre, un collaborateur de l'unité Informatique juridique (domaine de direction Services centraux de l'OFJ) travaille à environ 70 % pour l'OFRF. Outre la haute surveillance sur le registre foncier, l'OFRF assume également diverses tâches: il est, par exemple, l'autorité habilitée à recourir selon la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, RS 211.412.41), exerce la haute surveillance sur le registre des bateaux (navigation maritime) et est chargé de la législation dans les domaines du droit du registre foncier et des droits réels immobiliers. De plus, il est responsable des affaires parlementaires dans ces domaines et des travaux en lien avec la garantie de la forme authentique. La Confédération (et partant l'OFRF) ne s'étant pas vu attribuer de compétences en matière de surveillance sur le notariat, ce domaine relève exclusivement de la compétence des cantons. La haute surveillance sur le registre foncier au sens strict occupe au sein de l'OFRF environ 1,5 équivalent plein temps et inclut notamment les activités suivantes :

- représenter l'OFRF lors d'événements nationaux, de conférences régionales et dans des organes divers ;
- procéder à des inspections ;
- édicter des directives et rédiger des communications ;
- déposer des recours (cas rarissimes) et prendre position ;
- traiter des recours en matière de surveillance (cas rares) ;
- approuver des actes législatifs cantonaux (quelques cas par année) ;
- effectuer des tâches en lien avec le registre foncier informatisé (octroi de droits d'accès, travaux en lien avec le registre des officiers publics) ;
- assister les autorités dans la recherche d'immeubles dans tout le pays ;
- répondre aux questions des citoyens.

---

<sup>3</sup> La terminologie utilisée dans le présent rapport par le CDF s'appuie sur les bases légales (CC, ORF, etc.). Concernant la notion d'« informatisation », cf. aussi la note 14.

Les compétences en matière de registre foncier sont ainsi réparties entre plusieurs niveaux, comme le montre l'illustration ci-après. Cette dernière présente le registre foncier dans le contexte plus large du domaine cadastral, qui inclut à la fois la mensuration officielle, le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) et le registre foncier. Des précisions concernant la mensuration officielle, le cadastre RDPPF et le registre foncier sont disponibles dans l'encadré au ch. 3.2.

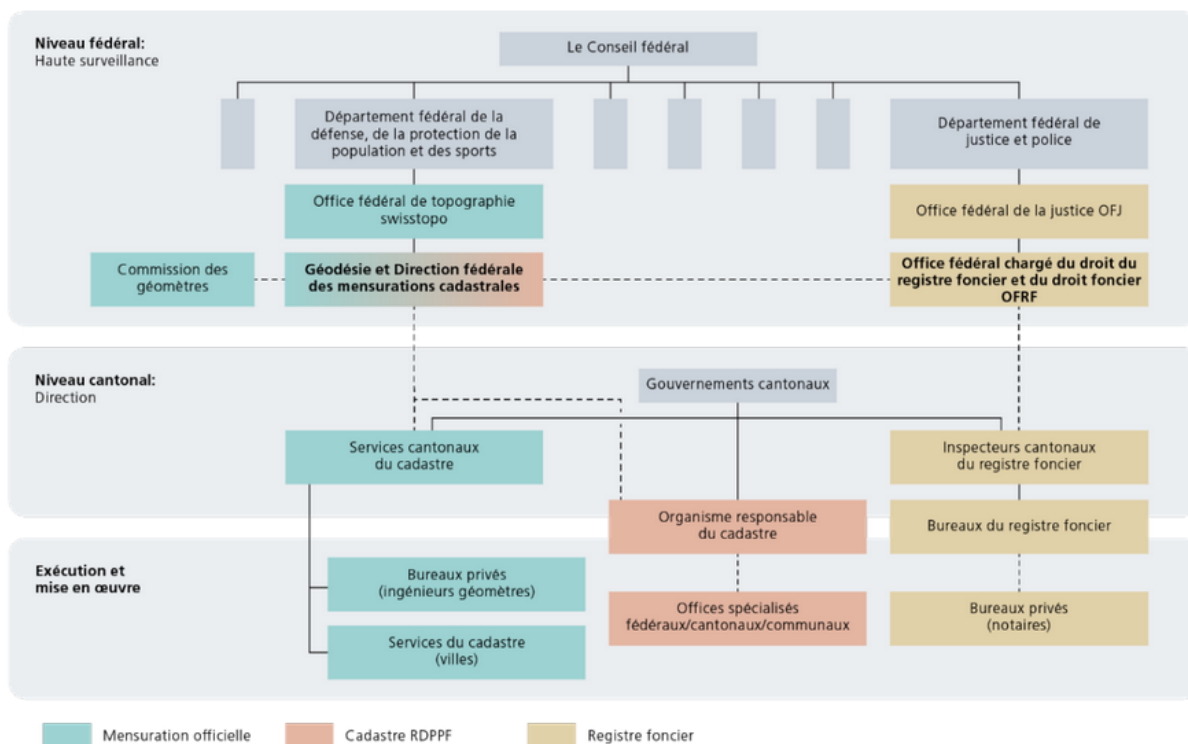


Fig. 1 : Répartition des compétences dans le système cadastral suisse (source : <https://www.cadastre.ch/fr/about.html>).

## 2.3 Processus opérationnels effectués manuellement et absence de gestion entièrement informatisée du registre foncier

Si l'informatisation du registre foncier progresse au niveau suisse, il subsiste néanmoins encore des lacunes. Pourtant, la tenue informatisée du registre foncier est possible depuis 2005. On s'étonnera aussi de constater que, en date du 31 décembre 2020, 17 cantons n'avaient toujours pas introduit complètement le registre foncier fédéral<sup>4</sup> (quand bien même son introduction avait été décidée avec l'entrée en vigueur du CC en 1912).

Les processus situés en aval et en amont de la tenue du registre foncier se font en règle générale manuellement et sur papier. Cette situation tient notamment au fait qu'il est certes possible en Suisse d'établir des exemplaires électroniques ou des copies certifiées conformes sous forme électronique (actes authentiques électroniques), mais pas d'authentifier un acte par voie uniquement électronique<sup>5</sup>. Dans l'enquête du CDF auprès des offices de surveillance cantonaux, seuls sept cantons ont indiqué effectuer leurs échanges par voie électronique<sup>6</sup>.

Toute personne a le droit, sans être tenue de rendre vraisemblable un intérêt, d'exiger de l'office du registre foncier un renseignement ou un extrait des données concernant certaines informations (p. ex. propriétaire, servitudes, charges foncières, diverses annotations). Si elle justifie d'un intérêt particulier, la personne aura alors le droit d'exiger des informations plus détaillées. Les cantons peuvent mettre à disposition du public, sur Internet, la désignation et le descriptif de l'immeuble, l'identité de son propriétaire, le type de propriété et la date d'acquisition – les demandes ne peuvent toutefois porter que sur un immeuble déterminé et doivent être protégées contre les appels en série. Les cantons ont par ailleurs la possibilité d'accorder à certaines personnes et autorités (p. ex. officiers publics, autorités fiscales, banques, caisses de pension, avocats, agents immobiliers) le droit d'accéder aux données du registre foncier sans exiger la preuve d'un intérêt (cf. également ch. 2.4). Il convient toutefois de noter que les procédures de demande et d'accès varient selon les communes et les cantons. Il existe un grand nombre de portails cantonaux de renseignements, présentant chacun des particularités et des procédures d'identification (*login*) différentes, et les demandes d'information par courriel ainsi que les renseignements donnés par téléphone ne sont pas rares.

La sauvegarde régulière des données du registre foncier (*backups*) dépend du système adopté par le canton et relève de la responsabilité de ce dernier. En outre, une sauvegarde à long terme des données du grand livre est prévue par la Confédération depuis 2012. Il s'agit d'une mesure de conservation qui permet dans des cas graves, notamment en cas de perte de données cantonales du registre foncier, de reconstituer le registre tel qu'il était à la date de la sauvegarde, pour toute la Suisse et indépendamment du programme informatique utilisé (cf. ch. 2.4). Pour les problèmes en lien avec l'exhaustivité et l'exploitabilité de la sauvegarde à long terme, cf. ch. 4.1.

---

<sup>4</sup> Le registre foncier fédéral (art. 942 ss CC) donne l'état et l'ampleur des droits privés sur les immeubles. Il comprend le journal, le grand livre, le descriptif de l'immeuble, les plans qui reposent sur la mensuration officielle, les pièces justificatives et les registres accessoires. Dans les cantons qui n'ont pas encore introduit intégralement le registre foncier fédéral, on trouve des dispositifs qui ne sont pas toujours dotés de tous les effets du registre foncier fédéral (p. ex. pas d'applicabilité du principe de la foi publique).

<sup>5</sup> Cf. à ce sujet le ch. 5.1.

<sup>6</sup> Source: enquête du CDF auprès des autorités cantonales de surveillance sur le registre foncier (N=23, parfois sans indication).

## 2.4 Le paysage des applications informatiques est hétérogène

À la mi-2021, quatre solutions logicielles différentes étaient employées en Suisse dans les cantons et les communes pour la gestion du registre foncier. Si 13 cantons (notamment en Suisse centrale et orientale) utilisaient le logiciel TERRIS du service informatique du canton de Thurgovie et 12 cantons (notamment l'Espace Mitteland et la région lémanique) le logiciel Capitastra de la société Bedag Informatik AG (à 100 % propriété du canton de Berne), 2 cantons (Zurich et Tessin) disposaient de leurs propres solutions. À une exception près, un même logiciel était utilisé à l'intérieur de chaque canton. Les applications logicielles permettent notamment de tenir le registre foncier de manière informatisée (p. ex. pour traiter des opérations, relier les pièces justificatives, contrôler les opérations) et d'accorder les accès aux données (p. ex. services administratifs internes et groupes d'utilisateurs du registre foncier externes à l'administration). En règle générale, les applications ne permettent pas de traiter les processus notariaux précédant l'inscription au registre. Bien qu'elles permettent parfois la communication par voie électronique, cette dernière ne s'est pas encore imposée dans la pratique. À cet égard, les dispositions légales font parfois encore défaut au niveau cantonal.

Avec le portail de renseignements Terravis, la société SIX Terravis AG offre un accès à des données du registre foncier et à d'autres informations liées aux immeubles, sous forme numérique et indépendamment du système utilisé, en temps réel et avec une présentation standardisée au niveau suisse. Au 1<sup>er</sup> novembre 2021, 19 des 26 cantons utilisaient le portail Terravis, mais à des degrés divers (dans certains cas, toutes les données du registre foncier, plan du registre foncier compris, ne sont pas encore mis en ligne ; le cadastre RDPPF reste globalement inaccessible).

Sur la base de cette plateforme numérique, SIX Terravis AG permet également de réaliser dans toute la Suisse, de manière standardisée, des opérations en matière d'hypothèques, de notariat et de registre foncier (communication électronique entre les offices du registre foncier, les notaires et les banques) ainsi que l'administration fiduciaire des cédulas hypothécaires de registre par SIX.

En collaboration avec un fournisseur privé de logiciels, l'OFRF exploite aussi l'« eGRIS-Client » (aussi appelé client de sauvegarde du registre foncier) dans le domaine de la sauvegarde à long terme des données de registre foncier. Dans le cadre d'un processus volontairement rudimentaire, ce client permet de transmettre les données de sauvegarde à long terme au système eGRIS (hébergé chez le fournisseur privé de logiciels). L'OFJ récupère les données à partir du système eGRIS, les chiffre à des fins d'archivage et les transmet aux Archives fédérales.

## 2.5 La Confédération édicte des prescriptions, mais les cantons restent souverains concernant les données et leur évaluation

Il n'existe aucun registre foncier suisse centralisé et aucune banque de données foncières consolidées pour l'ensemble des cantons ou des offices de registre foncier. Tout comme la tenue du registre foncier, la conservation et l'enregistrement des données sont effectués de manière décentralisée dans les cantons. L'enquête du CDF auprès des offices de surveillance cantonaux a montré qu'il existe en tout plus de 200 banques de données foncières, avec une répartition toutefois inégale : 16 cantons ont indiqué disposer d'une seule banque

de données, alors que 4 cantons gèrent chacun plus de vingt banques de données voire parfois beaucoup plus.

Depuis 2001, la Confédération a créé des bases conceptuelles essentielles pour la standardisation et l'échange électronique de données foncières. Dans ce cadre, la mise en place de modèles de données et d'interfaces uniformes ainsi que l'introduction d'une identification univoque des immeubles à l'échelle de la Suisse (E-GRID) étaient déterminantes. Les prescriptions correspondantes sont inscrites dans l'OTRF.

Depuis la clôture du projet de base eGRIS en 2008, certains éléments centraux, tels que la gestion du modèle de données (eGRISDM) et la sauvegarde à long terme par la Confédération de l'ensemble des données foncières, continuent de faire l'objet de travaux suivis. Concernant la nécessité de mesures pour garantir la qualité technique des données et les défis encore à relever en matière de sauvegarde à long terme, voir le ch. 4.

Il n'existe pas de données ni d'évaluations au niveau suisse pour les opérations de registre foncier. Seules les publications cantonales (lorsqu'elles sont disponibles) permettent de se faire une idée de la quantité des opérations liées au registre foncier et de leur répartition; cf. fig. 2 ci-après.

#### Répartition des opérations liées au registre foncier par type Exemple : canton de Zurich, 2020

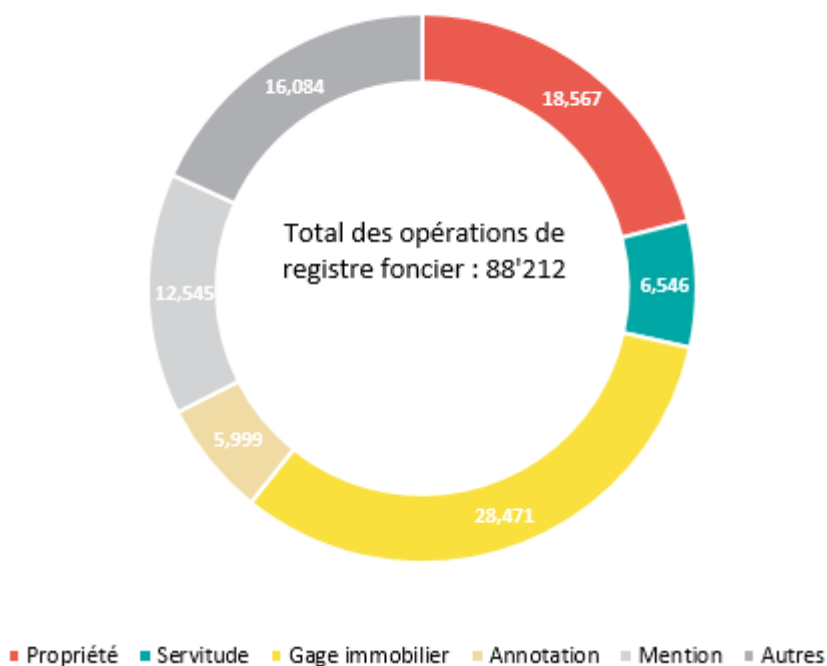


Fig. 2 : Représentation du nombre et de la répartition des opérations liées au registre foncier (source : CDF sur la base du rapport d'activité 2020 du Tribunal cantonal zurichois ([https://www.gerichte-zh.ch/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/obergericht/Rechenschaftsberichte/Rechenschaftsbericht\\_2020/RB2020.pdf](https://www.gerichte-zh.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/obergericht/Rechenschaftsberichte/Rechenschaftsbericht_2020/RB2020.pdf))).

### 3 En raison de sa faiblesse conceptuelle, la haute surveillance ne peut compenser les failles de la surveillance cantonale

#### 3.1 Lacunes dans la surveillance cantonale

L'enquête du CFD auprès des offices cantonaux de surveillance sur le registre foncier révèle des différences considérables dans la conception et la mise en œuvre concrète de l'activité de surveillance cantonale (fig. 3).

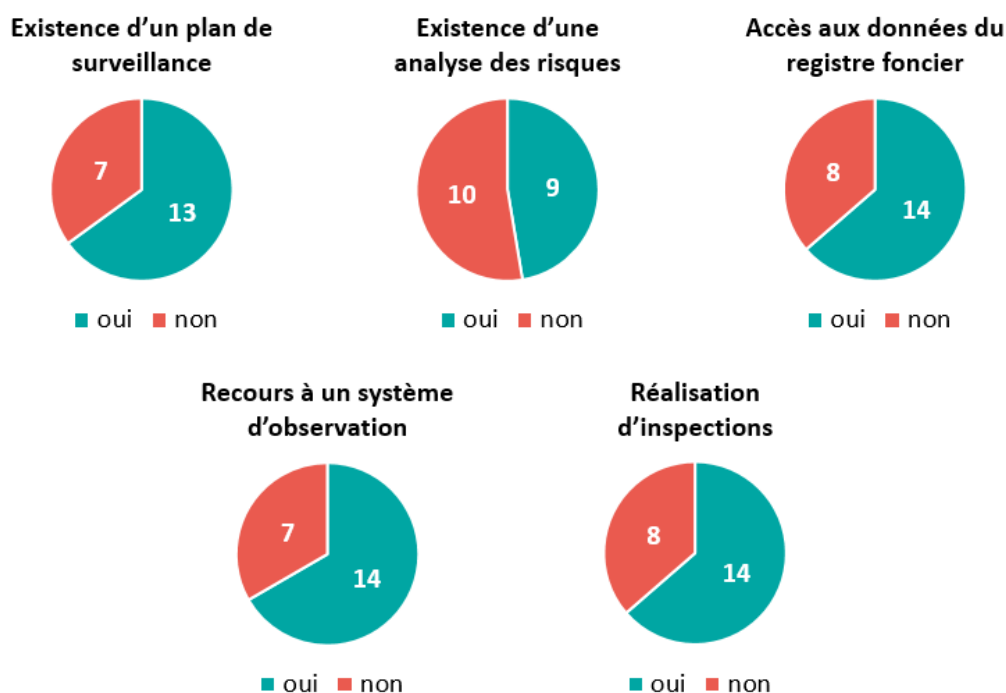


Fig. 3 : Les offices de surveillance cantonaux présentent des lacunes parfois graves en matière d'exigences et de caractéristiques permettant une surveillance efficace (source : Enquête du CFD auprès des autorités cantonales de surveillance sur le registre foncier (N=23, parfois sans indication).

En outre, trois cantons indiquent ne pas engager de ressources humaines pour la surveillance du registre foncier, bien qu'un service cantonal ait bien été formellement défini comme autorité de surveillance. Les auto-évaluations des autorités cantonales de surveillance montrent que les compétences en matière de technologie de l'information (TI) et d'économie d'entreprise peuvent être considérées comme plutôt faibles dans un tiers des cantons environ. Les études de cas ont confirmé que tous les offices cantonaux de surveillance ne comprennent pas leur mission de la même manière. Certains adoptent des approches pragmatiques et orientées vers les objectifs, tandis que d'autres interprètent leur mandat sur la simple base juridique formelle (p. ex. en ne tenant pas activement compte des recours, car leur traitement revient à un autre service cantonal).



### Appréciation

Les aspects de la surveillance cantonale sur le registre foncier exposés précédemment montrent que l'OFRF ne peut pas s'appuyer pleinement sur une surveillance cantonale fonctionnelle pour exercer son mandat de haute surveillance. Des questions de fond se posent ainsi concernant l'efficacité générale de la surveillance cantonale et la situation actuelle de la haute surveillance :

- Dans quelle mesure une surveillance administrative peut-elle être exercée sans y affecter des ressources en personnel dédiées ?
- Une surveillance cantonale dénuée de compétences appropriées dans les domaines de la TI et de l'économie d'entreprise est-elle à même de faire face aux risques et défis liés à l'utilisation d'un registre foncier numérique ?
- Une activité de surveillance cantonale moderne, orientée sur les risques et réellement efficace est-elle seulement possible en l'absence de bases élémentaires telles qu'un plan de surveillance et une analyse des risques, et sans système d'observation s'appuyant sur des chiffres et indicateurs pertinents pour la surveillance ?
- Est-il seulement possible d'assurer une surveillance technique indépendante sur la tenue du registre foncier sans procéder à des inspections au niveau cantonal ?
- Dans quelle mesure une surveillance efficace est-elle seulement possible pour l'office cantonal de surveillance s'il n'a pas systématiquement accès aux données du registre foncier ?

## 3.2 La haute surveillance, un « tigre de papier »

Au sein de l'OFRF, l'activité de haute surveillance sur le registre foncier occupe, entre autres tâches, environ 1,5 équivalent plein temps. À titre d'assistance, l'unité Informatique juridique de l'OFJ met aussi à disposition un collaborateur.

La conception (juridique) de la haute surveillance sur le registre foncier présente plusieurs failles intrinsèques qui compromettent l'efficacité de son activité.

À côté de l'impossibilité pour l'OFRF de consulter les données de registre foncier et de procéder sur cette base à des analyses et des évaluations (cf. ch. 4.2), le manque d'informations constitue également un problème sérieux. Seules les décisions rendues sur recours (art. 7 ORF) doivent immédiatement et gratuitement être notifiées à l'OFRF par les instances cantonales.

En septembre 2020, l'OFRF a pour, la première fois, demandé par courrier aux 26 offices cantonaux de surveillance de lui faire parvenir d'ici fin mars 2022 leur analyse des risques, leur concept de surveillance en matière de registre foncier et un rapport d'activité. Fin octobre 2021, l'OFRF avait reçu 14 concepts de surveillance, 10 analyses de risques (plus ou moins détaillées) et 2 rapports d'activité. Fin mars 2022, 13 rapports d'activité au total lui étaient parvenus selon ses dires.

Contrairement aux offices chargés des activités de surveillance sur la mensuration officielle (Office fédéral de la topographie, swisstopo) et sur le cadastre RDPPF, l'OFRF ne dispose d'aucune mesure d'incitation ou de sanction à l'égard des offices cantonaux concernés.

### La mensuration officielle : si proche et pourtant si loin...

La mensuration officielle constitue la base pour les géoinformations et les systèmes d'information géographique. La tâche principale consiste à relever les limites des biens fonciers et à consigner les données correspondantes à l'aide de normes uniformisées. Les résultats de la mensuration officielle sont inscrits dans le plan du registre foncier, qui constitue à son tour la base pour la tenue du registre foncier (fig. 4).

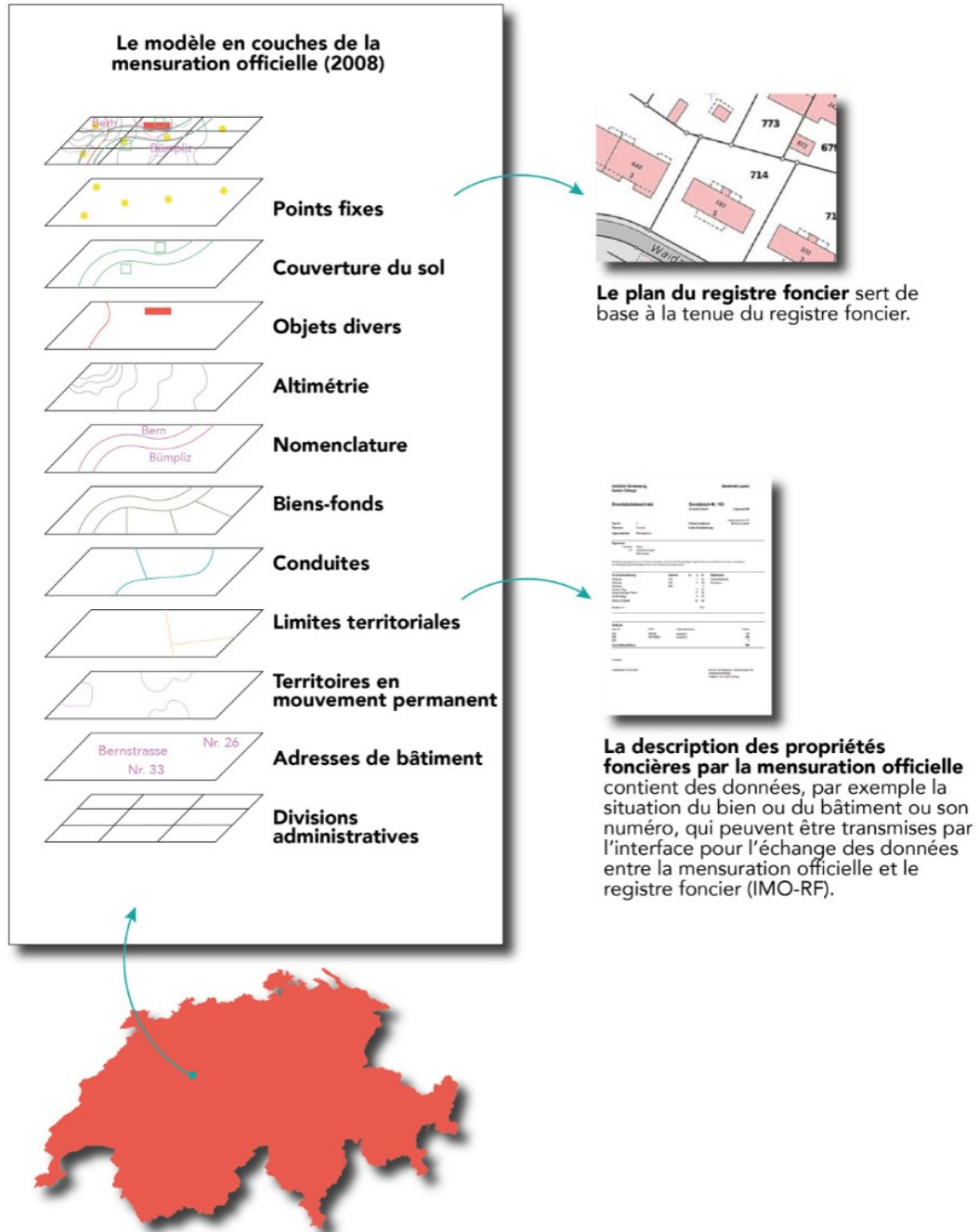


Fig. 4 : La mensuration officielle fournit les bases utiles à la tenue du registre foncier (source : CDF en référence à la publication commémorative : la mensuration officielle suisse 1912–2012 (<https://www.cadastre.ch/fr/services/publication-detail.publication.html/cadastre-internet/fr/publications/Festschrift-1912-2012-fr.pdf.html>)).

L'une des différences majeures entre la mensuration officielle et le registre foncier tient au fait que la première (tout comme le cadastre RDPPF) est conçue comme une tâche commune de la Confédération (gestion stratégique, haute direction et haute surveillance ; gestion opérationnelle, notamment pour les petits cantons), des cantons (gestion opérationnelle) et des communes (exécution), tandis que le second, hormis quelques prescriptions fédérales, relève de la compétence des cantons. La répartition typique des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons n'existe pas dans le domaine du registre foncier : la Confédération ne verse notamment pas de contributions aux cantons.

Pour le citoyen, cette différence conceptuelle entre la mensuration officielle et le registre foncier devient par exemple manifeste sur le site Internet « cadastre.ch », qui est géré et maintenu par swisstopo. S'il est possible d'accéder directement aux informations en lien avec la mensuration officielle (et le cadastre RDPPF), la rubrique intégrée concernant le registre foncier s'apparente plutôt à un casse-tête peu convivial puisque les utilisateurs intéressés par ces informations – pour rappel, en principe publiques – sont simplement renvoyés à l'office du registre foncier cantonal ou communal compétent. Il devient alors ardu d'obtenir des informations, et le manque de transparence est évident. Les bases légales laissent aux cantons le choix de décider des modalités par lesquelles les données du registre foncier sont rendues publiques.

Plusieurs suggestions et propositions formulées par le passé par l'OFRF afin de favoriser le transfert de connaissances entre les offices cantonaux de surveillance ont dû être abandonnées faute d'accord de la part des cantons. Ainsi, il a par exemple fallu renoncer à l'idée de publier sur une plateforme commune les procès-verbaux des différentes conférences régionales en matière de surveillance sur le registre foncier (notamment l'assemblée des inspecteurs du registre foncier de Suisse orientale, le colloque des inspecteurs du registre foncier de Suisse centrale et du Nord-Ouest ainsi que le colloque romand) et donc de permettre des recherches efficaces sur le long terme.

### Appréciation

La haute surveillance sur le registre foncier n'est que l'une des nombreuses tâches de l'OFRF. Toute décision concernant les instruments et mesures à mettre en place nécessiterait toutefois une évaluation préalable des ressources disponibles. L'importance croissante des processus et prestations numériques pose aussi des défis inédits en matière d'organisation et de compétences pour l'autorité de haute surveillance.

L'obtention de rapports de la part des offices cantonaux de surveillance est essentielle pour que l'OFRF puisse exercer une haute surveillance efficace et axée sur les risques (p. ex. pour définir les priorités). Il s'agit là d'un prérequis indispensable admis par l'OFRF lui-même. Afin de garantir que tous les cantons satisfont à cette condition dans la qualité attendue, l'établissement de rapports doit être inscrit dans une base légale (p. ex. dans l'ORF).

Pour que l'exhaustivité et la comparabilité des informations présentes dans les rapports soient assurées, l'OFRF doit édicter une directive concernant leur contenu. Ce type de comptes rendus devra être transmis idéalement exclusivement par voie électronique, par l'intermédiaire d'une plateforme.

Concernant le recours à une plateforme électronique pour réceptionner les rapports, il convient de tenir compte des potentiels de synergie au sein de l'OFJ (p. ex. avec d'autres domaines de haute surveillance). Il sera en outre probablement possible de bénéficier des

expériences réalisées par d'autres offices de l'administration fédérale et/ou institutions de droit public qui exploitent déjà de telles plateformes.

La répartition actuelle des tâches dans le domaine du registre foncier (compétence majoritairement cantonale ; pas de tâches communes entre la Confédération et les cantons ; pas de versement de contribution de la Confédération aux cantons) restreint la marge de manœuvre et la capacité d'intervention de l'OFRF. Cette situation se justifie par des raisons historiques et ne peut évoluer ou être changée qu'à l'aide d'un soutien politique large. Il en résulte pour l'OFRF la nécessité impérieuse de maintenir une collaboration constante avec swisstopo pour les thématiques transversales et interdépendantes (p. ex. dans le domaine du système d'informations foncières à l'échelle nationale).

#### **Recommandation 1 (priorité 1)**

Le CDF recommande à l'OFJ de mettre en place un système de comptes rendus réguliers et standardisés de la part des offices cantonaux de surveillance à l'intention de l'OFRF et d'élaborer une base légale ad hoc.

*La recommandation est acceptée.*

#### **Prise de position de l'OFJ**

L'OFJ partage l'avis du CDF sur l'utilité d'un rapport régulier de la part des autorités cantonales de surveillance. L'OFJ sensibilisera rapidement ces dernières à ce besoin. Dans le cadre de la prochaine révision de l'ordonnance sur le registre foncier, l'OFJ mettra donc en consultation une proposition visant à ancrer dans l'ordonnance la production d'un rapport annuel et à définir plus précisément les critères d'établissement dudit rapport.

### **3.3 Un renforcement nécessaire de l'attention portée à l'orientation sur les risques et à l'efficacité de la haute surveillance**

#### **Bases conceptuelles et stratégiques**

Ces dernières années, l'OFRF a élaboré des bases conceptuelles et stratégiques importantes pour l'activité de haute surveillance sur le registre foncier (p. ex. concept de surveillance, analyse des risques et plan de mesures adapté, stratégie d'inspection). Ces bases ne portent pour l'instant sur aucun sujet ou risque qui n'appartient pas formellement au domaine du registre foncier, mais qui aurait toutefois un impact direct et déterminant en la matière (p. ex. par le biais d'une entrée correspondante dans le registre foncier ou de risques de réputation pour le domaine). En font partie notamment certaines dispositions relatives au registre foncier dans la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11), dans la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, RS 211.412.41) et dans la loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS, RS 702), mais aussi des risques en lien avec la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur immobilier. Divers experts, organes et études considèrent que l'immobilier est un secteur attractif pour faire entrer des fonds d'origine illégale dans le circuit financier légal. Toutefois, l'OFRF juge actuellement qu'il n'existe à cet égard aucune marge de manœuvre sous l'angle du registre foncier, et renvoie aux possibilités restreintes d'examen pratiques et juridiques à la disposition des conservateurs du registre foncier (p. ex. pour contrôler les flux financiers).

## Appréciation

Les bases stratégiques et conceptuelles élaborées par l'OFRF constituent en principe un socle adéquat et essentiel pour l'activité de haute surveillance. Les sujets et les risques « connexes au registre foncier » n'ont pas encore été intégrés, mais devraient aussi être pris en compte, au moins sur le plan conceptuel, dans le cadre de la haute surveillance en raison de leurs répercussions directes sur la tenue du registre foncier (p. ex. nécessité d'inscription dans le registre). Concrètement, on pourrait notamment espérer une analyse de la portée pour le registre foncier de la problématique liée aux risques de blanchiment d'argent, une sensibilisation des conservateurs et autorités cantonales de surveillance à ce sujet et la définition de mesures ou d'interventions possibles pour l'OFRF en tenant compte du cadre légal actuel. Une participation active de l'OFRF dans de futurs travaux de révision législative serait éventuellement aussi indiquée. Enfin, dans les domaines de l'achat d'immeubles par des personnes à l'étranger et du droit foncier rural, les aspects déterminants pour le registre foncier devraient être pris en compte lors des activités d'inspection.

### Recommandation 2 (priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFJ de développer davantage les bases stratégiques et conceptuelles actuelles et d'en élargir la portée en y incluant notamment des sujets et des risques qui, bien que formellement étrangers au domaine, ont des répercussions sur le registre foncier. Il conviendrait de définir des mesures, là où cela est nécessaire, en tenant compte des compétences et des possibilités d'intervention dont dispose la haute surveillance.

*La recommandation est acceptée.*

### Prise de position de l'OFJ

Le développement des bases stratégiques et conceptuelles existantes ainsi que, le cas échéant, la définition de mesures (p. ex. échange avec des services spécialisés ou séances d'information) vont être mis en œuvre.

### Système d'observation

L'OFRF ne possède pas de système d'observation des offices du registre foncier ou des cantons qui relèverait de manière structurée et systématique les caractéristiques, chiffres et autres indicateurs pertinents pour la haute surveillance. Par conséquent, il ne dispose de telles informations que de manière sélective et (sauf rares exceptions) non structurée.

### Activités d'inspection

L'inspection est un instrument central de la haute surveillance, auquel l'OFRF a historiquement régulièrement eu recours.

L'OFJ a régulièrement mené des inspections dans les cantons jusqu'en 2012, avant de suspendre cette activité pendant neuf ans, soit jusqu'en 2020. Pendant cette période, ni le nombre d'équivalents plein temps à disposition de l'OFRF ni les bases légales en matière d'inspection par l'office n'ont réellement changé, et la possibilité de mener des inspections auprès des offices du registre foncier était toujours mentionnée explicitement dans l'ORF applicable. Durant la période sans activité d'inspection, l'OFRF a concentré ses travaux sur d'autres activités et projets, par exemple des révisions totales ou partielles de bases légales diverses<sup>7</sup>, le rapport sur une éventuelle harmonisation du droit relatif aux authentications

<sup>7</sup> Révision totale de l'ordonnance sur l'établissement d'actes authentiques électroniques et la légalisation électronique (OAAE, RS 211.465.1), révision totale de l'ordonnance du DFJP sur l'établissement d'actes authentiques électroniques

et la loi fédérale sur l'établissement des actes authentiques électroniques et la légalisation électronique (OAAE), la création et l'exploitation du registre suisse des officiers publics (RegOP) ainsi que le développement de la recherche d'immeubles sur tout le territoire national. Des activités qui globalement ont mis à contribution les ressources disponibles au sein de l'OFRF au détriment des inspections. L'OFRF a repris ses activités d'inspection en 2021.

Depuis 1994, 21 cantons<sup>8</sup> ont été inspectés par l'OFRF tandis que 5 cantons<sup>9</sup> n'ont encore jamais connu cette procédure.

Aujourd'hui, le procédé d'inspection de l'OFRF prévoit deux inspections par année, ce qui conduit arithmétiquement après treize ans à une couverture de la totalité des cantons (à raison d'un office du registre foncier par canton). Pour ses travaux, l'OFRF a recours à un catalogue de questions, et les rapports établis sont tous publiés sur le site Internet de l'office une fois l'inspection terminée.

### **Surveillance sur des délégataires privés au sens de l'art. 949d CC**

Si l'échange entre l'OFRF et l'association TerrAudit est peu formalisé, il n'a avant tout pas été institutionnalisé dans la mesure où l'office n'assume aucun rôle (formel) au sein de l'association. Il en résulte que son activité de haute surveillance dépend actuellement du seul bon vouloir de l'association et qu'il ne peut, par exemple, être assuré d'obtenir tous les rapports d'examen concernant SIX Terravis AG commandés par TerrAudit.

La majorité des 19 cantons qui sont affiliés à SIX Terravis AG le 1<sup>er</sup> novembre 2021 ou qui utilisent ses produits sont aussi membres de TerrAudit et recourent donc par son intermédiaire à une société d'audit privée et à des experts pour remplir leurs obligations cantonales de surveillance. On en déduira qu'il reste quelques cantons qui ne sont pas membres de TerrAudit (Appenzell Rhodes-Intérieures, Nidwald, Schwytz, Vaud et Valais), mais qui sont néanmoins tenus de respecter leurs obligations cantonales de surveillance. L'OFRF ne dispose d'aucune indication systématique et généralisée pour savoir si, et le cas échéant dans quelle mesure, ces cantons assument leurs obligations de surveillance (dans les domaines du registre foncier et de la protection des données).

### **Appréciation**

Exercer une haute surveillance efficace et axée sur les risques sur 26 cantons et plus de 200 offices du registre foncier sans système d'observation structuré ne semble guère possible. C'est pourquoi l'OFRF devrait mettre en place un tel système qui, d'un côté, prendrait en compte les différences en matière d'exécution cantonale (de manière systématique et comparable) et, de l'autre, permettrait de tirer des conclusions basées sur les risques<sup>10</sup>. L'importance de l'orientation sur les risques ressort aussi du ch. 3.1, car il existe des différences substantielles entre les cantons (tant positives que négatives) et, selon les caractéristiques, chiffres et indicateurs utilisés, des priorités utiles peuvent être identifiées en matière de surveillance.

---

et la légalisation électronique (OAAE-DFJP, RS 211.435.11), révision de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE), révision des droits réels et révision totale de l'ordonnance sur le registre foncier (ORF).

<sup>8</sup> Argovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Genève, Glaris, Grisons, Jura, Lucerne, Nidwald, Obwald, Saint-Gall, Soleure, Schwyz, Uri, Vaud, Valais, Zoug et Zurich.

<sup>9</sup> Bâle-Campagne, Neuchâtel, Schaffhouse, Thurgovie et Tessin.

<sup>10</sup> À noter qu'un tel système d'observation requiert l'établissement de rapports cantonaux comme base d'information (cf. ch. 3.2).

S'il est vrai que la planification et l'exécution des inspections prennent en compte des éléments liés aux risques par le biais du catalogue de questions, cet aspect pourrait cependant encore être développé davantage<sup>11</sup>. Ainsi, la réalisation d'inspections axées sur certaines thématiques dans plusieurs cantons (dans le sens d'inspections thématiques transversales) favoriserait l'orientation sur les risques et augmenterait la portée et l'impact de l'inspection. Cette mesure permettrait aussi d'établir des points de comparaison et de soutenir les efforts de l'OFRF pour uniformiser l'application du droit.

Dans le cadre de ses activités d'inspection, l'OFRF devrait notamment aussi identifier et aborder des thèmes essentiels au fonctionnement et au développement du domaine du registre foncier dans son ensemble (p. ex. numérisation, application uniforme du droit, qualité technique des données).

L'échange et le flux d'informations entre l'OFRF et TerrAudit devraient être intensifiés et institutionnalisés (p. ex. échange annuel, convention écrite concernant le flux d'informations, définition d'un rôle formel de l'OFRF dans l'association TerrAudit). En outre, l'OFRF devrait pouvoir s'assurer que les cantons qui n'ont pas adhéré à TerrAudit respectent leurs devoirs de surveillance de manière adéquate et efficace (ce point pourrait p. ex. constituer l'objet d'une inspection transversale thématique).

### **Recommandation 3 (priorité 2)**

Le CDF recommande à l'OFJ d'adopter une stratégie axée davantage sur les risques et l'efficacité concernant l'utilisation des instruments de surveillance de l'OFRF, notamment pour le système d'observation, le procédé d'inspection et la surveillance en cas de recours à des délégataires privés dans le cadre de l'exploitation du registre foncier informatisé. L'introduction d'un système d'observation constitue à cet égard un élément central, qui permettrait d'identifier des risques et des thèmes concrets et de procéder à des inspections transversales thématiques s'appliquant à l'ensemble des cantons.

*La recommandation est acceptée.*

### **Prise de position de l'OFJ**

Les documents, concepts et analyses existants en rapport avec la fonction de surveillance de l'OFRF Analyse des risques vont être adaptés et actualisés sur la base de la recommandation n° 21529.002 du CDF. Sur cette base, un monitoring et des inspections seront effectués en fonction des risques, dans le cadre des ressources en personnel disponibles.

---

<sup>11</sup> L'élaboration d'une stratégie d'inspection basée davantage sur les risques implique au préalable que l'OFRF dispose d'informations pertinentes du point de vue des risques (établissement de rapports ; cf. ch. 3.2) et que ces informations soient analysées systématiquement (système d'observation).



## 4 Il faut accorder davantage d'attention à la qualité des données

### 4.1 L'exhaustivité et l'exploitabilité de la sauvegarde à long terme doivent être garanties

Il est important de préciser tout d'abord que les cantons et la Confédération n'ont pu s'entendre sur une sauvegarde à long terme qu'à la condition que l'OFJ ne consulte pas les données transmises. C'est pourquoi l'OFJ ne procède à aucune vérification des données. L'enquête du CFD auprès des offices de surveillance cantonaux sur le registre foncier a révélé que les cantons ne procèdent pas davantage à un contrôle de la qualité des données pour la sauvegarde à long terme. D'après leurs propres indications, seuls 3 cantons effectuent un tel contrôle tandis que 16 s'en abstiennent<sup>12</sup>.

Depuis sa création, le système de sauvegarde à long terme a été doté de fonctions supplémentaires, qui permettent une transmission parallèle des données à l'Office fédéral de la statistique (OFS) à des fins statistiques (p. ex. typologie des propriétaires en lien avec la statistique des bâtiments et des logements). Dans le cadre de son activité, l'OFS doit procéder au contrôle de certaines données, ce qui a amélioré ces dernières années la qualité des données dans la sauvegarde à long terme (ainsi que dans les données du registre foncier). Un point qui est aussi apprécié par certains cantons. L'OFS ne traite toutefois que des données du registre foncier qui lui sont nécessaires pour produire des statistiques.

L'OFRF a terminé la sauvegarde électronique à long terme des données du registre foncier pour 2020 en août 2021. Néanmoins, huit ans après l'introduction de la sauvegarde à long terme, au moins quatre cantons ont encore fait état de problèmes structurels compromettant l'exhaustivité des données sauvegardées :

- Écrasements : notamment dans les cantons organisés de manière décentralisée, la livraison de lots de données pour des domaines partiels d'un arrondissement ou d'un office du registre foncier a donné lieu en 2020 à des écrasements, étant donné que la structure de sauvegarde du système eGRIS n'avait pas été conçue pour recevoir des livraisons de données partielles. Dans ce cas, seules les données de la dernière livraison ont été sauvegardées à long terme. Si, par exemple, un office du registre foncier était responsable de six communes et que ces dernières n'étaient pas prévues dans la structure d'enregistrement sous-jacente au système, alors les cinq premières livraisons étaient successivement écrasées par la livraison suivante et seule la dernière a pu être sauvegardée à long terme.
- Absence de données historiques : tous les cantons n'ont pas livré l'ensemble des données saisies dans le grand livre, y compris les données historiques qu'il contient. Ces dernières sont toutefois absolument nécessaires pour garantir, au besoin, la restauration du grand livre.

Entre-temps, l'OFRF s'est efforcé de faire part aux cantons des éléments importants du processus de sauvegarde à long terme, et des adaptations ont déjà été effectuées sur certains points concernant la structure de sauvegarde du système eGRIS dans la perspective de la

---

<sup>12</sup> Source: enquête du CFD auprès des autorités cantonales de surveillance sur le registre foncier (N=23, parfois sans indication).



sauvegarde des données pour 2021. Dans l'ensemble, l'OFJ est optimiste quant à l'impact des mesures prises pour garantir une qualité satisfaisante des données dans la sauvegarde à long terme.

Depuis l'introduction de la sauvegarde électronique à long terme par la Confédération, la possibilité de restaurer les données foncières cantonales sauvegardées à long terme n'a encore jamais été vérifiée (« test pratique »). L'OFRF prévoit des travaux dans ce sens en 2022. La procédure concrète n'a cependant pas encore été définitivement arrêtée (p. ex. couverture au moyen d'un canton particulier ? Pertinence assurée pour toutes les solutions logicielles existantes ?).

### Appréciation

Il n'est pas certain que les problèmes évoqués précédemment (notamment les écrasements) puissent être complètement résolus pour la sauvegarde à long terme des données en 2021. En l'état, l'OFRF n'a ni les compétences ni les instruments pour garantir que les problèmes identifiés et communiqués seront éliminés durablement et que les mesures ordonnées seront mises en œuvre (car l'OFRF ne peut consulter les données livrées par les cantons).

Le CDF reconnaît que des progrès notables ont été réalisés ces dernières années concernant l'exhaustivité des données transmises à des fins de sauvegarde à long terme, notamment grâce aux relevés statistiques effectués en parallèle par l'OFS. Malgré tout, la qualité des données dans la sauvegarde à long terme devrait faire l'objet d'un suivi particulier de la part de l'OFJ. Des mesures ad hoc devront être prises selon l'évolution de la situation. Diverses approches sont envisageables et doivent être élaborées en collaboration avec les cantons de sorte à s'assurer de leur soutien. Il s'agit par exemple :

- d'une adaptation des bases légales pour mettre en place un processus efficace d'assurance-qualité des données par la Confédération ou par les cantons (p. ex. octroi à la Confédération de droits de consultation ou obligation expresse pour les cantons de garantir la qualité).
- d'une assurance-qualité confiée à la Confédération et fondée sur l'accord (et donc sur la bonne volonté) des cantons ; il existe à cet égard également des potentiels de synergie entre l'OFJ et l'OFS.
- d'une assurance-qualité confiée aux cantons, confirmée par l'octroi d'assurances concrètes à l'égard de l'OFJ (p. ex. liste de confirmations concrètes).

Il est certes peu probable que la sauvegarde à long terme soit un jour utile. Il faut toutefois éviter à tout prix d'attendre un cas grave pour réaliser que les données ainsi sauvegardées pour la restauration du registre sont incomplètes ou techniquement inutilisables. À ce stade, la plus-value de la sauvegarde à long terme réside étonnamment moins dans la sauvegarde des données elle-même que dans sa contribution à la qualité des données du registre foncier (elle seule permet à la Confédération de se faire une très vague idée des données).

En outre, il est important d'analyser périodiquement la possibilité de simplifier le stockage des données dans la sauvegarde à long terme (p. ex. archivage de copies de sécurité au niveau cantonal) de même que réévaluer la nécessité elle-même de sauvegarder les données à long terme (raison d'être, rapport coûts/bénéfices).

#### **Recommandation 4 (priorité 2)**

Le CDF recommande à l'OFJ de procéder à une évaluation complète de l'efficacité de la sauvegarde à long terme une fois le processus terminé pour 2022 et, au besoin, de prendre des mesures supplémentaires. Dans ce cadre, la qualité des données (exhaustivité) et la possibilité de restaurer les données sur le plan technique, notamment, doivent faire l'objet d'une attention particulière.

*La recommandation est acceptée.*

#### **Prise de position de l'OFJ**

Une évaluation complète de l'efficacité va être effectuée en tenant compte des possibilités juridiques et des compétences de l'OFJ.

## 4.2 La qualité technique des données comme principal défi

Le présent audit du CDF a montré que la qualité des données dans le registre foncier comporte deux aspects fondamentaux qu'il convient de distinguer :

1. La *qualité matérielle des données* concerne l'exactitude des données du registre foncier eu égard à leur contenu. L'OFRF considère qu'il revient aux cantons d'assurer cet aspect qualitatif. Les entretiens et enquêtes réalisés dans le cadre du présent audit confirment que cette vision est aussi partagée par les cantons. Il faut toutefois relever que les inscriptions, modifications et radiations dans le registre foncier ne sont en principe possibles que sur réquisition écrite (art. 46 ORF) et que les conservateurs du registre n'ont aucune obligation de veiller à ce que les données figurant dans le registre soient exactes et à jour.
2. La *qualité technique des données* se réfère à la façon dont sont saisies les données dans le registre foncier (p. ex. uniformité du processus de saisie, structure des données). Cet aspect constitue un prérequis essentiel pour la numérisation et la mise en réseau du registre foncier.

Concernant la qualité technique des données, il incombe à l'OFRF (en collaboration avec swisstopo) notamment d'établir le catalogue des données pour le registre foncier et de préparer l'établissement des modèles de données et des interfaces uniformes pour la tenue du registre foncier (art. 6, al. 2, ORF). Ces normes et interfaces sont définies dans l'OTRF.

Les travaux de relevé statistique de l'OFS ainsi que des remarques d'acteurs du domaine du registre foncier qui s'occupent principalement de l'interconnexion technique des données font état de déficits dans la qualité technique des données (cf. paragraphes suivants). Ces déficits tiennent d'une part à la qualité des prescriptions elles-mêmes et d'autre part à la mise en œuvre par les cantons.

#### **Un modèle de données qui accorde une grande liberté et une marge d'interprétation importante (instrument de surveillance préventif)**

Certes, les prescriptions liées au modèle de données (eGRISDM) sont contraignantes, mais elles sont aussi imprécises sur divers points et laissent une marge de manœuvre importante lors de la saisie des données dans le registre foncier (p. ex. enregistrement de parts de propriétés en texte libre, pas d'indexation des cédules hypothécaires, pas de listes de codes

prédéfinis pour les inscriptions). En outre, certains états de fait ayant une importance pratique pour la tenue du registre foncier ne sont pas (encore) prévus ou pas encore couverts par eGRISDM (existence de remarques non officielles en lien avec des poursuites, même si une distinction entre officiel et non officiel pour les remarques n'a jamais été prévue pour eGRISDM). On trouve aussi dans certains cantons des extensions au modèle eGRISDM.

### **Appréciation**

L'uniformité des données du registre foncier est essentielle et directement liée à la qualité technique des données. L'OFRF dispose déjà des compétences nécessaires pour formuler des prescriptions en matière de qualité technique des données. Néanmoins, la liberté et la marge d'interprétation accordées par le modèle de données (eGRISDM) compromettent l'uniformité des données du registre foncier à l'échelle de la Suisse. Une suppression progressive de l'autonomie dans l'application du modèle eGRISDM semble inévitable (à moyen terme) afin de garantir l'uniformité (structurelle) des données par-delà les limites des arrondissements et des cantons. Il s'agit d'une condition essentielle à la numérisation du registre foncier, d'autant plus que la réussite de ce processus repose grandement sur l'utilisation de données uniformes et structurées.

### **Recommandation 5 (priorité 2)**

Le CDF recommande à l'OFJ de réviser le modèle de données (eGRISDM) en veillant à réduire la liberté et la marge d'interprétation, dans le but d'améliorer les conditions de numérisation du registre foncier.

*La recommandation est acceptée.*

### **Prise de position de l'OFJ**

Le modèle de données (eGRISDM) constitue la base des logiciels cantonaux du registre foncier. Une adaptation du modèle de données ne peut donc se faire qu'en étroite concertation avec les cantons et les fournisseurs de logiciels et nécessite une révision de l'ordonnance technique concernant le registre foncier. Ces travaux sont très fastidieux en raison de leurs effets. Comme des adaptations de cette ordonnance sont nécessaires en parallèle dans le cadre de l'élaboration probable des dispositions d'exécution de la loi fédérale sur le passage au numérique dans le domaine du notariat (LNN), il est judicieux de regrouper ces adaptations en une seule révision.

### **Un manque d'activités de contrôle en aval (instrument de surveillance détecteur)**

L'OFRF n'effectue aucune activité de contrôle en aval (p. ex. analyses et requêtes systématiques de données) qui garantirait que les normes définies sont bien respectées et appliquées.

L'utilisation, dans la pratique, des interfaces prédéfinies (p. ex. plateforme d'échange de SIX Terravis AG) assure un certain contrôle, puisque les requêtes de données s'appuient sur la structure de données prédéfinie.

Les offices cantonaux de surveillance n'effectuent pas non plus réellement d'analyse systématique des données, qui permettrait d'obtenir des indications sur le respect à l'échelle nationale du modèle de données (eGRISDM) et sur l'utilisation systématique et uniforme

des champs clés<sup>13</sup> pour les données du registre foncier et d'autres identifiants pertinents (p. ex. saisie du numéro d'identification des entreprises IDE pour les affaires de registre foncier à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012).

### Appréciation

La qualité technique des données reste encore trop peu considérée dans la pratique de surveillance du registre foncier et constitue une forteresse impénétrable, en particulier pour l'OFRF. L'OFS dispose d'un meilleur aperçu sur la qualité des données du registre foncier que l'autorité de haute surveillance (OFRF), mais ne peut partager avec celle-ci aucune information. Les analyses systématiques des données sont rares au niveau des offices cantonaux de surveillance et inexistantes au niveau de la haute surveillance (OFRF). Pourtant, de telles analyses sont un moyen d'évaluer la qualité de lots entiers de données du registre foncier ou d'assurer que le modèle de données est respecté et que les champs clés pour les données du registre foncier ainsi que les identifiants pertinents sont utilisés de manière systématique et uniforme.

L'organisation des activités de contrôle dans le domaine de la qualité technique des données peut prendre une multitude de formes. Certaines d'entre elles nécessiteraient une base légale (CC et/ou ORF) ainsi que le développement de compétences spécifiques (savoir-faire) dans les offices cantonaux de surveillance ou au sein de l'autorité de haute surveillance (OFRF) :

- Réalisation d'analyses de données par les offices cantonaux de surveillance, éventuellement en collaboration avec les responsables ou les développeurs des logiciels de gestion du registre foncier ; une collaboration avec l'OFRF ou une implication de celui-ci serait en principe concevable, mais il semble plus approprié que ce domaine reste couvert par les cantons.
- Prise en compte d'aspects concrets liés à la qualité technique des données dans le cadre des inspections réalisées par l'OFRF (p. ex. en collaboration avec les offices cantonaux de surveillance et/ou les responsables ou développeurs des logiciels de gestion du registre foncier).

En principe, il serait possible de relier ces activités de contrôle à une surveillance de la qualité des données transmises pour la sauvegarde à long terme. Cf. également ch. 4.1, recommandation 4.

### Recommandation 6 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFJ d'agir pour intégrer, dans la pratique de surveillance sur le registre foncier, des activités de contrôle portant sur la qualité technique des données.

*La recommandation est acceptée.*

### Prise de position de l'OFJ

L'OFJ sensibilisera rapidement les organes de surveillance cantonaux à ce besoin (2022). Une proposition dans ce sens sera élaborée dans le cadre de la prochaine révision de l'ordonnance sur le registre foncier.

<sup>13</sup> Sont considérés comme champs clés pour les données du registre foncier en particulier l'identifiant fédéral de l'immeuble (E-GRID), le domaine de valeur pour l'identifiant fédéral d'un droit enregistré au registre foncier (p. ex. droit de gage immobilier, servitude; EREID), l'identifiant de la personne inscrite au registre foncier (EGBPID) et l'identifiant fédéral de l'inscription au journal du registre foncier (EGBTBID).

## 5 Transformation numérique : l'« informatisation » n'est que le début

Le ch. 2 montre clairement que la transformation numérique du registre foncier vient s'inscrire dans un contexte complexe et difficile. Le grand nombre de compétences attribuées aux cantons (p. ex. gestion du registre foncier, données du registre foncier, définition des logiciels et banques de données à utiliser pour le registre foncier, choix du système de notariat) ainsi que la diversité des acteurs cantonaux (offices du registre foncier, offices cantonaux de surveillance, autorités de surveillance judiciaire, etc.) ayant chacun des points de vue et des intérêts différents concernant la numérisation du registre foncier rendent le sujet épineux. Certains domaines essentiels à l'avenir numérique du registre foncier (p. ex. plateforme de renseignements intercantonale, communication électronique) sont assurés et développés en grande partie par des acteurs de l'économie privée (p. ex. SIX Terravis AG). La Confédération n'a pas de mandat exhaustif ou explicite pour intervenir dans la numérisation et la mise en réseau du registre foncier. Elle n'a aucun moyen de consulter les données du registre foncier et ne dispose d'aucune donnée ou évaluation au niveau national en lien avec les opérations du registre foncier, pas même sous une forme agrégée ou consolidée.

### 5.1 Les premières bases (légales) sont créées, mais il reste des étapes importantes à franchir

Avec le projet eGRIS (2001-2007), l'informatisation<sup>14</sup> a commencé très tôt. Les bases conceptuelles et les directives techniques pour la normalisation et l'échange électronique des données du registre foncier ont été élaborées (modèles de données, interfaces, E-GRID) et inscrites dans la législation (OTRF)<sup>15</sup>. Il faut cependant souligner que le registre foncier n'est toujours pas tenu de manière électronique dans tous les cantons, bien que l'OFJ leur a tous fourni les autorisations nécessaires. Autre indicateur important pour évaluer l'avancement de la numérisation, la communication électronique reste également très peu pratiquée dans le domaine des registres fonciers. Selon l'enquête du CDF auprès des offices cantonaux de surveillance sur le registre foncier, seuls 14 cantons indiquent avoir entièrement fini la mise en place du registre foncier informatisé et 7 uniquement affirment utiliser la communication électronique<sup>16</sup>.

Les travaux de base réalisés dans le cadre du projet eGRIS ont permis d'ouvrir le registre foncier à des acteurs économiques privés (p. ex. SIX Terravis AG, développeurs de logiciels), ce qui a favorisé l'innovation et le progrès, mais aussi soulevé des défis inédits notamment par l'intégration d'acteurs et de thèmes nouveaux.

---

<sup>14</sup> « Élément du processus historique plus général nommé rationalisation, l'introduction de systèmes informatiques dans le travail productif, ou informatisation, participe de l'emprise croissante des rapports économiques sur la société contemporaine. » Source : Haber, Peter & Hodel, Jan; traduction: Martin Pierre-G. : Dictionnaire historique de la Suisse, version du 12 juillet 2019. Site Internet (<https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/013724/2019-07-12/>). Concernant l'utilisation du terme « informatisation », cf. aussi note 3.

<sup>15</sup> Cf. toutefois aussi le ch. 4.2 pour la nécessité d'agir concrètement dans ce domaine.

<sup>16</sup> Source : enquête du CDF auprès des autorités cantonales de surveillance sur le registre foncier (N=23, parfois sans indication).

D'autres projets législatifs en lien direct avec le registre foncier ou ayant un impact sur ce dernier ont récemment été adoptés ou sont en cours d'élaboration. Le 15 décembre 2017, le Parlement a adopté la modification du CC concernant l'enregistrement de l'état civil et le registre foncier, ce qui a entraîné une révision de l'ORF. Cette dernière a été adoptée par le Conseil fédéral le 10 décembre 2021 et entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Elle règle notamment l'utilisation du numéro AVS comme identifiant des personnes physiques dans le registre foncier (déterminer avec certitude les droits et obligations liés à une personne dans le registre foncier) ainsi que la recherche d'immeubles dans tout le pays pour les autorités (création d'un service national de recherche d'immeubles pour autorités), dont l'exploitation devrait commencer en 2024. En outre, le processus d'élaboration<sup>17</sup> des bases légales (loi fédérale sur la numérisation dans le domaine du notariat, LNN) devant permettre à l'avenir d'établir l'original d'un acte authentique sous forme électronique et de conserver ces documents électroniques en sécurité dans un registre national des actes authentiques est toujours en cours.

Les efforts visant à mettre en réseau les informations du registre foncier se poursuivent également dans le cadre de projets. swisstopo et l'OFRF ont par exemple collaboré pour mener une enquête auprès des cantons en juin 2021, suivie d'un atelier en septembre 2021, afin de faire avancer le développement d'un système d'informations foncières à l'échelle du pays. Ces travaux s'inscrivent dans le contexte d'une insatisfaction de la part des utilisateurs face à l'absence d'un accès simple et national aux informations officielles du registre foncier.

### Appréciation

Au cours des deux dernières décennies, le processus d'« informatisation » a permis de créer certaines bases essentielles pour la numérisation du registre foncier et a lancé les travaux pour la mise en place des bases restantes, contribuant ainsi grandement aux progrès réalisés dans ce domaine. Il faut s'attendre à ce que l'introduction d'un service de recherche des immeubles pour les autorités pose des problèmes et des défis en lien avec la qualité des données, auxquels étaient jusque-là plutôt confrontés SIX Terravis AG (plateforme de renseignements intercantonale) et l'OFS (collecte de données statistiques). Eu égard à la qualité des données, l'OFRF devrait tenir compte de ces conclusions de manière appropriée (cf. ch. 4.1). Il semble toutefois incontestable que résoudre ces difficultés contribuera à faire progresser la mise en réseau du registre foncier.

Les efforts pour créer un système d'informations sur les immeubles à l'échelle nationale traduisent un potentiel d'amélioration fondamental dans l'environnement des systèmes actuels. Ils soulignent l'importance pour l'OFRF et swisstopo de coordonner leurs actions et de profiter de synergies notamment dans le domaine de la numérisation. Le registre foncier pourrait d'autant plus en bénéficier que swisstopo a déjà pu acquérir une expérience précieuse (développement d'applications, accent sur les besoins de clients/utilisateurs, etc.), qui sera aussi se montrer utile pour la transformation numérique du registre foncier. Par conséquent, la collaboration entre l'OFRF et swisstopo doit impérativement être maintenue et, au besoin, encore développée davantage.

---

<sup>17</sup> Le 17 décembre 2021, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation concernant la loi fédérale sur l'établissement d'actes authentiques électroniques et la légalisation électronique (LAAE) et a approuvé, à l'attention du Parlement, le message sur la loi fédérale sur la numérisation dans le domaine du notariat (LNN).

On observera que du côté étatique en particulier (à la Confédération, mais aussi dans les cantons), il est généralement question d'une « informatisation » du registre foncier ou d'une tenue du registre foncier « par voie informatique », alors même que les exigences ont déjà évolué entre-temps et tendent davantage vers une numérisation et une mise en réseau du registre foncier. Il ne s'agit de loin plus uniquement de gérer à l'aide d'un ordinateur des processus autrefois effectués sur papier. Il apparaît d'autant plus étonnant qu'en 2021, plusieurs cantons tiennent encore leurs registres fonciers sur papier (car toutes les données n'ont pas encore été transférées du livre au système électronique) et commentent à peine l'introduction de la communication électronique dans ce domaine.

Le CDF résume comme suit l'état actuel du processus de numérisation du registre foncier : la numérisation est en principe autorisée (l'OFRF considère qu'il s'agit là de sa vocation principale), mais la mise en œuvre et la prise en compte des possibilités offertes par le numérique ont encore un long chemin aux divers échelons de l'État fédéral et l'état d'avancement de la numérisation dans les cantons est très variable. Le potentiel d'augmentation de l'efficacité offert par la transformation numérique du registre foncier est loin d'être entièrement exploité.

## 5.2 Manque de vision, de stratégie et de gouvernance

Des échanges ont déjà eu lieu avec certaines parties prenantes (notamment OFJ, représentants de délégations cantonales, développeurs de logiciels de gestion du registre foncier, swisstopo ou mensuration officielle, SIX Terravis AG, groupe spécialisé Objet Essentiel, OFS) par l'intermédiaire du groupe de suivi informatique du registre foncier. Ces échanges portent toutefois principalement sur des questions techniques. Le rôle du groupe de suivi consiste à évoquer des éléments intéressants liés à la pratique en matière d'informatique du registre foncier et à conseiller l'OFJ sur des questions techniques en tant qu'organe consultatif représentatif. Certains acteurs importants du processus du registre foncier (p. ex. représentants des notaires) et d'autres groupes d'utilisateurs des informations du registre foncier (p. ex. autres services étatiques, acteurs de l'économie ayant souvent besoin d'informations du registre foncier) n'ont pour l'instant jamais pas été associés à la discussion de manière systématique.

La tentative de l'OFJ d'esquisser, à partir de ce niveau technique auquel appartient le groupe de suivi (*bottom-up*), une vision ou un cadre stratégique concret pour les questions liées à la numérisation du registre foncier a échoué en 2017 / 2018 en raison de résistances de la part des cantons (plusieurs d'entre eux interprètent les directives émanant de la Confédération comme une ingérence dans la compétence cantonale).

On relèvera cependant que plusieurs acteurs (p. ex. SIX Terravis AG, certains cantons) disposent déjà ou travaillent actuellement à l'élaboration d'idées, de stratégies et de concepts modernes et innovants (développement d'une stratégie de numérisation par la Fédération suisse des notaires FSN). Diverses parties prenantes du domaine du registre foncier se sont déjà coordonnées et seraient en mesure de fournir, dans le cadre d'une forme d'organisation ou de gouvernance à l'échelle de la Suisse, des apports précieux en vue de définir une vision et une stratégie pour le registre foncier.

### Appréciation

Une transformation numérique prometteuse est impossible si l'on ne connaît pas le but à atteindre. Néanmoins, les bases légales et la répartition des compétences actuelles doivent impérativement être considérées comme les conditions-cadres pour la suite du processus



de numérisation du registre foncier. Il est évident que les réticences et la résistance de certains cantons conduisent à ce que les progrès et gains en efficacité éventuels au niveau de l'ensemble du système soient tués dans l'œuf. La mise en place d'un organe qui soit considéré comme légitime et qui soit en mesure de créer les bases légales indispensables à la numérisation du registre foncier (vision, stratégie, forme d'organisation/gouvernance) est absolument nécessaire. Il convient, ce faisant, de garantir que l'ensemble des parties prenantes (services étatiques à tous les niveaux fédéraux pertinents ainsi que les acteurs de l'économie privée et les clients/utilisateurs) soient associés au projet. Enfin, la démarche doit impérativement permettre la planification des prochaines étapes et la mise au point d'une feuille de route pour la transformation numérique du registre foncier dans un esprit « fédéraliste » et dans le respect des divers intérêts en présence. À cet égard, l'adoption par les acteurs concernés (p. ex. les cantons) d'engagements contraignants pour une solution commune et ambitieuse ainsi qu'une clarification des questions financières seront essentielles à la réussite du projet. Dans ce cadre, il conviendra de coordonner les travaux avec l'Administration numérique suisse (ANS), qui est en cours de création. Il s'agit de rassembler les ressources humaines et financières de la Confédération, des cantons, des communes et des villes et de les engager plus efficacement au sein d'une nouvelle organisation commune. L'objectif est ainsi d'accélérer la transformation numérique de l'administration. Il est toutefois central que le processus ne profite pas uniquement à l'administration, mais bien à toutes les parties prenantes.

Une fois ces premières étapes fondamentales franchies, il sera alors temps d'aborder d'autres aspects critiques du projet de numérisation. En font partie notamment l'exploitation des potentiels d'amélioration de l'efficacité (remise en question des processus et structures existants dans le contexte de l'automatisation et optimisation) et la prise en compte appropriée des clients, partenaires, produits et services potentiels (considération globale des besoins et exigences). De plus, il s'agira également d'intégrer des éléments tels que l'implantation, le pilotage et la gestion de la transformation au sein d'une architecture générale et d'orienter les conditions-cadres juridiques et technologiques sur la mise en œuvre flexible et rapide d'une transformation numérique intégrale (besoin d'adaptation juridique, interopérabilité sémantique, etc.). Eu égard à la complexité de ces thématiques, il peut s'avérer utile de répartir les tâches selon les capacités disponibles entre l'administration publique et l'économie privée afin d'atteindre les objectifs fixés.

#### **Recommandation 7 (priorité 1)**

Le CDF recommande à l'OFJ de définir, en accord avec l'Administration numérique suisse, une procédure et des mesures visant à développer, conjointement avec les cantons, une vision, une stratégie et une forme d'organisation ou de gouvernance pour la numérisation du registre foncier à l'échelle nationale. Pour ce faire, toutes les parties prenantes doivent être associées à ce projet (services étatiques, acteurs économiques privés, clients/utilisateurs, etc.) et les questions financières clarifiées.

*La recommandation est acceptée.*

#### **Prise de position de l'OFJ**

Dans le cadre des dispositions d'exécution de la future loi fédérale sur le passage au numérique dans le domaine du notariat (LNN), une proposition correspondante sera élaborée et les parties prenantes concernées seront impliquées.



# Annexe 1 : Bases juridiques

## Textes juridiques

---

Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.) du 18 avril 1999 (état le 7 mars 2021), RS 101

---

Code civil suisse (CC) du 10 décembre 1907 (état le 1<sup>er</sup> janvier 2021), RS 210

---

Ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier (état le 1<sup>er</sup> juillet 2020), RS 211.432.1

---

Ordonnance du 18 novembre 1992 sur la mensuration officielle (état le 1<sup>er</sup> juillet 2008), RS 211.432.2

---

Ordonnance technique du DFJP et du DDPS du 28 décembre 2012 concernant le registre foncier (état le 1<sup>er</sup> février 2013), RS 211.432.11

---

## Annexe 2 : Abréviations

AI	Assurance-invalidité
ANS	Administration numérique suisse
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
Cadastre RDPPF	Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière
CDF	Contrôle fédéral des finances
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFJP	Département fédéral de justice et police
FSN	Fédération suisse des notaires
OFJ	Office fédéral de la justice
OFRF	Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier
OFS	Office fédéral de la statistique
RegOP	Registre suisse des officiers publics
SA	Société anonyme
swisstopo	Office fédéral de topographie
TI	Technologie de l'information

## Annexe 3 : Glossaire

---

E-GRID	E-GRID est l'identifiant fédéral des immeubles. Il permet d'identifier chaque immeuble de manière univoque.
eGRIS	Le terminus eGRIS est un système électronique d'informations relatives aux immeubles. Il vise à développer et à standardiser divers systèmes informatiques de gestion du registre foncier, actuellement tenus et organisés de manière décentralisée, et à fournir des données et des fonctions essentielles aux autorités, au public ainsi qu'au monde économique. Le projet de base eGRIS a été achevé en 2007.
eGRIS-Client	eGRIS-Client (ou client de sauvegarde du registre foncier) est une solution logicielle, gérée par l'OFRF en collaboration avec un fournisseur de logiciels privés, utilisée dans la sauvegarde à long terme des données du registre foncier. Il sert à transmettre les données de sauvegarde à long terme.
eGRISDM	eGRISDM est un modèle de données conceptuel, qui garantit une structure homogène des données du registre foncier dans le registre foncier électronique. Il est prescrit par la Confédération et précise les données à maintenir et à administrer dans le système du registre foncier.
eGRIS-System	eGRIS-System est une plateforme gérée par un fournisseur de logiciels privé, qui est utilisée pour réceptionner les données foncières dans le cadre de la sauvegarde à long terme ou de la collecte de données statistiques, et pour les enregistrer à des fins d'archivage.
Groupe spécialisé Objet Essentiel	Le groupe spécialisé Objet Essentiel de l'association eCH a pour but de standardiser l'échange d'annonces dans le domaine des objets (biens fonciers, propriétaires, droits et obligations étant les domaines principaux).
TerrAudit	L'association TerrAudit a pour objet la coordination intercantonale et la réalisation d'audits auprès des tiers qui exploitent un portail d'information intercantonal pour les données du registre foncier et/ou une plateforme intercantonale pour le traitement des opérations électroniques avec les offices du registre foncier.

---

---

Terravis	Le portail de renseignements électronique intercantonal Terravis offre un accès aux données du registre foncier et à d'autres données relatives aux immeubles, sous forme numérique et indépendamment du système utilisé, en temps réel et avec une présentation standardisée au niveau suisse. Il est exploité par SIX Terravis AG.
UID	IDE est un numéro unique d'identification des entreprises octroyé par l'administration publique. Il a été introduit entre 2011 et 2015.

---

#### **Priorités des recommandations**

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).