



## Consultation relative à la révision totale de l'ordonnance sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements (ORegBL ; RS 431.841)

### Avis du 22 juin 2016

**Contexte:** En novembre 2015, le Directeur de l'Office cantonal de la statistique du Département présidentiel (PRE) a informé le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence d'une consultation prochaine au sujet de la révision de l'ordonnance sur le registre fédéral des bâtiments et des logements (ORegBL; RS 431.841) pour laquelle un avis serait requis sous l'angle particulier de la protection des données personnelles. Les documents relatifs à la procédure de consultation lui ont été soumis le 10 juin 2016, ainsi que le projet de réponse du Conseil d'Etat élaboré par le Département présidentiel en le priant de répondre au 23 juin 2016.

---

**Bases juridiques :** art. 56 al. 3, let. e LIPAD ; art. 23 al. 8 RIPAD

---

### Pourquoi un registre fédéral des bâtiments et des logements ?

En 1998, en marge du recensement fédéral de la population de 2000 en vertu duquel tous les locaux d'habitation devaient aussi être dénombrés, le Parlement fédéral a décidé de la création d'un registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) dans lequel les caractéristiques essentielles de ceux-ci doivent figurer (adresse, coordonnées géographiques, année de construction, nombre d'étages et de pièces/surface par logement, système de chauffage, etc.).

C'est ainsi que l'article 10, alinéa 3bis suivant a été introduit dans la loi sur la statistique fédérale (LSF; RS 431.01):

*"3bis L'office, en étroite collaboration avec les cantons, tient un Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL). Ont accès à ce registre à des fins statistiques, de recherche ou de planification, ainsi que pour l'accomplissement de tâches légales, la Confédération ainsi que chaque canton et chaque commune pour la partie des données se rapportant à leur territoire. Le Conseil fédéral règle la tenue du registre et édicte des dispositions plus détaillées sur la protection des données. Dans la mesure où il ne s'agit pas de données relatives à des personnes, le Conseil fédéral peut rendre les données du registre accessibles au public".*

L'ordonnance sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RS 431.841) a été adoptée le 31 mai 2000.

### Collecte et échange d'information pour alimenter le RegBL

Les cantons et les communes contribuent à la mise à jour régulière des données que le registre contient en coordination avec la statistique relative à la construction et aux logements. Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance fédérale, le 1<sup>er</sup> juillet 2000, les autorités communales et cantonales communiquent à l'Office fédéral de la statistique (OFS) tous les projets soumis à autorisation (nouvelles constructions, transformations, rénovations ou démolitions).

Par ailleurs, les données relatives aux numéros de parcelle, de bâtiment, aux coordonnées et adresses, sont reprises des bases de données de la mensuration officielle et de la Poste. Dans ce contexte, une recommandation pour l'échange des données entre le Registre

fédéral des bâtiments et logements (RegBL) et la mensuration officielle (MO) a été adoptée, le 25 novembre 2009, afin de permettre l'appariement de données issues de sources différentes.

Concrètement, dans le registre, chaque bâtiment et/ou logement dispose d'un numéro d'identification unique et d'une adresse géocodée. Le registre ne contient pas d'indication sur les personnes qui y vivent, ni si elles sont propriétaires ou locataires.

### **Importance du respect des règles relatives à la protection des données personnelles**

La LSF contient une section 4 relative à la protection et à la sécurité des données (art. 14 à 17) rappelant que les données collectées ou communiquées dans un but statistique ne peuvent être utilisées à d'autres fins (sauf consentement de la personne ou base légale expresse), que toute personne chargée de ces travaux est soumise au secret de fonction, que les données doivent être protégées contre tout traitement abusif, que les listes de noms et d'adresses ne doivent être conservées que tant qu'elles sont nécessaires, que les questionnaires et documents d'enquête doivent être détruits au terme du dépouillement et que les autres données (non personnelles) peuvent être conservées et archivées. La loi fédérale sur la protection des données (LPD; RS 235.1) est réservée, de même que les lois cantonales ad hoc.

En vertu de l'ordonnance, les données du registre peuvent être livrées à des fins statistiques (art. 11), pour l'exécution des tâches assignées par la loi (art. 12), ainsi que pour l'harmonisation et la coordination des registres (art. 13).

Par ailleurs, en vue de la mise en œuvre du recensement de 2000, le Parlement a adopté la loi sur le recensement fédéral de la population du 26 juin 1998 dont les articles 4 et 5 rappelaient le caractère essentiel de protection des données personnelles et insistaient sur l'importance de rendre impossible toute identification des personnes concernées :

#### **"Art. 4 Utilisation des données**

*1 Les données du relevé structurel peuvent être utilisées uniquement à des fins ne se rapportant pas à des personnes.*

*2 Certaines données peuvent être utilisées pour mettre à jour et corriger les registres communaux et cantonaux du contrôle des habitants et pour établir un Registre fédéral des bâtiments et des logements. Le Conseil fédéral détermine ces données.*

*3 La Confédération recourt aux registres existants pour établir et mettre à jour le Registre fédéral des bâtiments et des logements. Les données contenues dans les registres accessibles au public sont mises gratuitement à la disposition des autorités chargées du relevé structurel.*

*4 Il est interdit d'utiliser les informations provenant de la mise à jour et de la correction des registres du contrôle des habitants ainsi que l'établissement du registre des bâtiments et des logements pour prendre des décisions et des mesures portant préjudice aux personnes concernées.*

#### **Art. 5 Protection des données et secret de fonction**

*1 Dès que les données du relevé structurel ont été apurées, elles doivent être rendues anonymes et les désignations de personnes détruites.*

*2 La mise à jour et la correction des registres communaux et cantonaux du contrôle des habitants doivent se faire dans les six mois qui suivent la fin de la collecte des données. L'établissement du Registre fédéral des bâtiments et des logements doit être achevé au moment où les données sont apurées.*

*3 Les résultats du relevé ne peuvent être publiés que sous une forme rendant impossible toute identification des personnes concernées.*

*4 Le Conseil fédéral règle les modalités de la protection des données, en particulier les droits des personnes tenues de fournir des renseignements et la destruction des documents d'enquête une fois la saisie des données effectuée.*

*5 Le Conseil fédéral et les cantons désignent chacun un service chargé d'assurer le respect de la protection des données.*

*6 Les personnes chargées d'exécuter le relevé structurel sont soumises au secret de fonction (art. 320 CP)".*

En vue de la réalisation du recensement de 2010, la loi sur le recensement fédéral de la population, du 22 juin 2007 (RS 431.112) a repris ces mêmes principes, en précisant en particulier à son article 14, alinéas 3 à 5:

*"3 Dès que les données du recensement ont été apurées, elles sont rendues anonymes et les désignations de personnes sont supprimées. L'art. 16, al. 3, de la LHR1 est réservé.*

*4 Les données du recensement peuvent être utilisées à des fins ne se rapportant pas à des personnes, notamment à des fins de recherche, de planification ou de statistique. Les résultats du recensement ne peuvent être publiés sous une forme qui permettrait d'identifier des personnes.*

*5 Le Conseil fédéral édicte des dispositions plus détaillées sur la protection des données, en particulier sur les droits des personnes tenues de fournir des renseignements et la destruction des documents d'enquête une fois la saisie des données effectuée".*

### **Objectifs poursuivis par la révision totale de l'ordonnance**

Le Conseil fédéral rappelle dans sa lettre accompagnant la consultation que l'entrée en vigueur de la loi sur les résidences secondaires, le 1<sup>er</sup> janvier 2016, a entraîné la modification de l'art. 10 al. 3 LSF:

*Art. 10, al. 3 bis*

*L'office, en étroite collaboration avec les cantons, tient un Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL). Ont accès à ce registre à des fins statistiques, de recherche ou de planification, ainsi que pour l'accomplissement de tâches légales, la Confédération ainsi que chaque canton et chaque commune pour la partie des données se rapportant à leur territoire. Le Conseil fédéral règle la tenue du registre et édicte des dispositions plus détaillées sur la protection des données. Dans la mesure où il ne s'agit pas de données relatives à des personnes, le Conseil fédéral peut rendre les données du registre accessibles au public.*

Le gouvernement relève dans son message explicatif, page 3, que les données du registre sont de plus en plus utiles et que : *"La nouvelle loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS) votée par le Parlement en mars 2015 prévoit expressément l'utilisation des données du RegBL pour les tâches d'exécution"*<sup>1</sup> et que, dès lors, le Conseil fédéral entend poser des règles claires quant à l'ensemble des utilisations possibles du registre.

Le Conseil fédéral souligne que les informations contenues dans le registre ne sont pas des données personnelles, qu'ainsi l'accès à celles-ci doit être simplifié le plus possible et qu'en ce sens une grande partie de ces informations peuvent être accessibles au public.

Le projet d'ordonnance décrit l'organisation, la gestion et le contenu du RegBL par l'Office fédéral de la statistique, prévoit la délégation possible à des registres cantonaux ou communaux reconnus, décrit les objets et les informations qui sont enregistrés dans le RegBL, les sources de données utilisées, les règles relatives à la tenue, la vérification et la mise à jour.

Une annexe 1 à l'ordonnance prévoit différents niveaux d'accessibilité des données, celles de niveau A étant accessibles au public, soit :

Informations des bâtiments

- Identificateur fédéral du bâtiment (EGID<sup>2</sup>) A

---

<sup>1</sup> Pour rappel, un nouvel article constitutionnel relatif à la limitation de la construction de résidences secondaires a été accepté en votation populaire du 11 mars 2012. Selon l'art. 75b, al. 1, Cst., le pourcentage maximum de résidences secondaires dans le parc de logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune est de 20 %. Selon l'art. 75b, al. 2, Cst., chaque commune est tenue de publier chaque année son plan de quotas de résidences principales et l'état détaillé de son exécution (indépendamment de la question de savoir si la limite des 20 % de résidences secondaires est atteinte).

<sup>2</sup> Toute personne inscrite dans un registre des habitants (RdH) possède un identificateur fédéral de bâtiment (EGID) et un identificateur fédéral de logement (EWID), correspondant respectivement au bâtiment et au logement où elle réside. L'EGID et l'EWID sont attribués par le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL). Ils permettent d'identifier clairement chaque bâtiment et chaque

- Le numéro du bâtiment du canton ou de la commune A
- La commune politique A
- La référence au bien-fonds A
- La désignation du bâtiment A
- Indication d’adressage selon art. 26b ONGéo A
- Le point de référence géolocalisé du bâtiment A
- la catégorie du bâtiment A
- Le statut du bâtiment A
- L’année ou la période de construction et de la démolition du bâtiment A
- Les dimensions du bâtiment A
- La structure du bâtiment A

#### Informations des logements

- Identificateur de logement attribué par l’office (EWID<sup>3</sup>) A
- Le numéro de logement du canton ou de la commune A
- La référence au bien-fonds pour les logements en propriété par étage A
- La situation du logement dans le bâtiment A
- L’année ou la période de construction et de démolition du logement A
- Le statut du logement A
- Les dimensions du logement A
- La structure du logement A

#### **Projet de réponse soumis à l'attention du Préposé cantonal**

Le projet de réponse attire l'attention sur le fait que le registre, dont la vocation essentielle était initialement de répondre à des besoins statistiques, a évolué progressivement vers une utilisation à des fins de plus en plus administratives, que c'est tout particulièrement le cas avec son utilisation à venir pour s'assurer du respect de la loi fédérale sur les résidences secondaires.

La réponse rend compte du fait que les personnes ayant été amenées à remplir le premier questionnaire (bordereau de maison) relatif à la description de leurs propriétés immobilières avaient été assurées du respect des règles relatives à la protection des données et qu'elles seront vraisemblablement surprises d'observer, après 17 ans déjà, que nombre de ces informations vont pouvoir être rendues publiques et accessibles à tout un chacun qui pourra ensuite, à l'aide des recoupements possibles avec d'autres données disponibles, notamment celles du registre foncier, aisément retrouver les propriétaires concernés.

Ce glissement progressif d'une communication à vocation de recherches statistiques dans un cadre anonymisé bien circonscrit vers un ensemble de données accessibles au public qui permettent aisément de retrouver les personnes intéressées interpelle donc.

La question de savoir si un tel changement de paradigme peut intervenir par le biais d'une simple modification par voie d'ordonnance peut suffire ou si, au contraire, un débat démocratique au Parlement fédéral ne devrait pas intervenir à ce sujet est très justement posée.

#### **Avis du Préposé cantonal**

La croissance des données numériques disponibles provenant de multiples sources publiques est un phénomène qui préoccupe le Préposé cantonal à la protection des données

---

logement en Suisse. Grâce à ces identificateurs, il est possible de déterminer pour chaque personne, sur la base des registres, le ménage auquel elle appartient.

<sup>3</sup> Voir note de bas de page précédente.

et à la transparence en tant qu'elle porte en elle le risque d'atteintes indues à la protection de la sphère privée.

L'accès à ces données et leur réutilisation rendue possible par d'autres acteurs doivent être mieux mesurés avant de faire un pas aussi important.

Compte tenu de ce qui précède, le Préposé cantonal soutient le projet de réponse soumis à son attention et rejoint les craintes et réserves qui y sont exprimées.

Il remercie le Département présidentiel de l'avoir consulté.

Pascale Byrne-Sutton  
Préposée adjointe

Stéphane Werly  
Préposé cantonal