



## Rapport explicatif

1 octobre 2024

Révision partielle de la loi sur la statistique cantonale (LStat) – Pérennisation de l'Observatoire du logement et immobilier Fribourg

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Forme d'acte</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Précisions sur le projet et ses potentialités</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Commentaire détaillé par article</b>	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>Incidences financières et en personnel</b>	<b>6</b>
<b>5.1</b>	<b>Incidences financières</b>	<b>6</b>
<b>5.2</b>	<b>Incidences sur le personnel de l'Etat</b>	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Effets sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes</b>	<b>6</b>
<b>7</b>	<b>Effets sur le développement durable</b>	<b>7</b>
<b>8</b>	<b>Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité</b>	<b>7</b>

---

# 1 Introduction

---

Le 8 février 2018, le Grand Conseil a suivi la proposition du Conseil d'Etat de refuser d'entrer en matière sur la motion « Création d'une "loi cantonale sur le logement" pour une véritable politique du logement dans le canton de Fribourg », déposée par les député-e-s Andrea Burgener Woeffray et Pierre Mauron. Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat a affirmé vouloir, en matière de logement, s'appuyer sur la mise en place d'un observatoire du logement et de l'immobilier propre au canton de Fribourg, développé en collaboration avec des partenaires privés. Le but était de créer un système d'information régionale au service des collectivités publiques, pour leurs actions de politique du logement, et au service des acteurs privés, pour leurs décisions d'investissement et de gestion.

Ces éléments ont fait naître l'Association de l'observatoire du logement et immobilier Fribourg (ci-après également l'« Association »), créée le 30 août 2018. Il s'agit d'un partenariat public-privé réunissant alors les principales associations professionnelles de l'immobilier fribourgeois, des acteurs bancaires, ainsi que la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) et la ville de Fribourg. L'Observatoire du logement et immobilier Fribourg (ci-après également l'« Observatoire ») a été concrétisé sous la forme d'une convention entre les membres stratégiques de cette association et la Haute école de gestion Fribourg (HEG-FR). Cette convention donnait mandat à la HEG-FR de tester un design (développé en amont par la Pr. Dr. Marilyne Pasquier) visant la collecte et l'exploitation de données relatives au logement dans une région pilote, à savoir la ville de Fribourg, pour laquelle a été institué un tableau de bord regroupant différents indicateurs pertinents. En cours de projet, deux autres communes, Bulle et Estavayer, ont rejoint l'Association en tant que membre stratégique et ont bénéficié d'un tableau de bord, développé à partir des données sur les états locatifs collectées par l'Observatoire<sup>1</sup>.

La volonté qui a présidé à la création de l'Observatoire est celle d'une compréhension commune du marché immobilier régional fribourgeois. Pour ce faire, le mode de gouvernance qui a été retenu est participatif, afin de développer un outil de monitoring mutualisé et ciblé sur les besoins des différents acteurs de l'immobilier. Au niveau méthodologique, la novation apportée par cet Observatoire réside dans la collecte de données « à la source », auprès des régies immobilières, sous la forme de relevés directs des états locatifs, qui permettent de produire des statistiques avec une granularité et une régularité probablement uniques en Suisse<sup>2</sup>. Sur la base d'une collaboration fructueuse avec les professionnel-le-s de l'immobilier du canton, l'enquête sur les états locatifs couvre aujourd'hui presque la moitié du parc locatif fribourgeois, ce qui est exceptionnel<sup>3</sup>. Les indicateurs proposés sont à ce jour les suivants : grille des loyers, grille des loyers des 12 derniers mois, taux de logements vacants, taux de rotation, durée d'absorption des logements reloués et occupation des chambres d'étudiant-e-s<sup>4</sup>. Le dispositif fournit ainsi des informations stratégiques aux acteurs de l'immobilier, tout en apportant des résultats adaptés à l'hétérogénéité des régions du canton, pour assurer une meilleure adéquation des logements par rapport aux besoins effectifs.

Fort de ces résultats et des potentialités de développement de l'Observatoire, le Conseil d'Etat a inscrit l'objectif de le pérenniser dans son programme gouvernemental 2022-2026. Le soutien au modèle de gouvernance participatif et de financement partagé de l'Observatoire a été confirmé en mars 2024 dans une lettre-arrêté (destinée au comité de l'association), où il était demandé à la DEEF de débiter le processus législatif. A alors été mis sur pied un groupe de travail réunissant des représentant-e-s de cette direction, du Service de la législation (SLeg), du Service de la statistique (SStat), de la HEG-FR, du comité de l'Association, ainsi que de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM). Il s'agissait de dessiner de manière collaborative les

---

<sup>1</sup> La liste des membres de l'association ainsi que les autres informations (statistiques, statuts de l'Association, etc.) concernant l'observatoire sont disponibles à l'adresse URL [immolab-fr.ch](http://immolab-fr.ch).

<sup>2</sup> La pertinence et la qualité des travaux de l'observatoire sont reconnues par l'ensemble des parties prenantes, aussi à l'extérieur du canton puisque l'Observatoire a été retenu comme projet de référence (2020-2023) par l'Office fédéral du logement.

<sup>3</sup> L'enquête couvre exactement 49,5% des 82'548 logements locatifs recensés (en 2022) dans le canton de Fribourg.

<sup>4</sup> Pour la ville de Fribourg, le niveau de détail de la majeure partie de ces statistiques est celui du quartier. Ces statistiques sont publiées trimestriellement.

---

contours d'une base légale permettant de pérenniser l'enquête statistique sur les états locatifs et de permettre à l'Observatoire d'élargir son travail, selon les besoins identifiés (voir ci-dessous pour des précisions) par les acteurs.

## 2 Forme d'acte

---

La nécessité d'une base légale pour produire des statistiques telles que décrites ci-dessus repose sur le respect de la protection des données collectées auprès de tiers. En effet, dans le cas de l'enquête sur les états locatifs que mène l'Observatoire, les régies immobilières fournissent à la HEG-FR des données personnelles, et potentiellement sensibles, de locataires et de propriétaires. Or, la législation sur la protection des données requiert que le traitement de données sensibles se fonde, en principe, sur une base légale au sens formel (art. 5 al. 2 let. a LPrd). Par conséquent, la pérennisation de l'Observatoire nécessite un ancrage dans une loi. De plus, eu égard à l'ampleur, à l'échelle cantonale, des traitements des données personnelles concernées et de l'atteinte aux droits fondamentaux qu'ils impliquent, un ancrage dans une loi permet de garantir la légalité des activités de l'Observatoire. Un tel ancrage peut se faire soit par la création d'une loi ad hoc, soit par l'insertion des dispositions légales topiques dans une loi existante. En l'occurrence, vu que les nouvelles bases légales se concrétisent en seulement deux articles, et qu'elles concernent le traitement de données à des fins statistiques, le Conseil d'Etat propose d'ajouter deux articles supplémentaires (15a et 15b) dans la loi du 7 février 2006 sur la statistique cantonale (LStat) sous un nouveau titre intitulé « Traitement de données à des fins statistiques sur le marché immobilier ».

Dans le cadre de la phase pilote de l'Observatoire, les mesures techniques et juridiques permettant le traitement des données personnelles avaient été formalisées dans l'Ordonnance du 3 mars 2020 concernant l'exécution des relevés statistiques cantonaux (ORStat), dont l'annexe A1 concerne l'Observatoire spécifiquement. A l'issue du processus législatif en cours, cette ordonnance et son annexe seront adaptées par le Conseil d'Etat afin de mettre en œuvre et préciser les nouvelles dispositions de la LStat.

## 3 Précisions sur le projet et ses potentialités

---

Le projet de révision partielle de la LStat présenté ici s'inscrit dans la volonté du Conseil d'Etat de pérenniser les activités de l'Observatoire. Hébergé par la HEG-FR, l'Observatoire repose du point de vue décisionnel et financier sur l'Association, qui est un partenariat public-privé regroupant l'Etat de Fribourg (la DEEF), des associations professionnelles et les trois communes qui participent au projet. Cette gouvernance participative a fait ses preuves puisqu'elle a permis (avec le travail de l'équipe de projet à la HEG-FR) de construire un outil de monitoring mutualisé, avec des indicateurs qui répondent aux besoins d'information stratégiques des acteurs. Elle facilite la compréhension commune du marché immobilier et locatif en impliquant notamment les régies immobilières pour puiser les données à la source de la pratique locative (états locatifs). Le travail de l'Observatoire vise à être élargi pour intégrer des statistiques sur la propriété immobilière, l'immobilier commercial (locaux commerciaux, surfaces de bureau), l'occupation des logements, le logement des seniors ou les logements en cours de construction. En tant qu'outil de veille stratégique, l'Observatoire aidera ainsi les collectivités publiques (canton et communes) pour fonder leurs décisions en matière de politique du logement, face aux multiples défis d'un thème transversal. Il permettra également aux acteurs privés (régies immobilières, promoteurs, propriétaires institutionnels, particuliers) de suivre l'évolution du marché fribourgeois avec une grande efficacité, en vue d'adopter des stratégies répondant aux besoins.

---

## 4 Commentaire détaillé par article

---

### *Intitulé de section (après Art. 15) 3bis Traitement de données à des fins statistiques sur le marché immobilier*

Ce nouveau titre règle le traitement de données à des fins statistiques concernant le marché immobilier. Il fixe les principes relatifs à la collecte et au traitement des données visant la production de statistiques en matière immobilière, tout en désignant les autorités compétentes.

Les statistiques publiées sur la base du présent titre sont anonymes, conformément aux articles 10 al. 3 LStat et 14 ORStat.

#### **Article 15a**      **Principe**

##### *Alinéa 1*

L'article 15a al. 1 détermine le champ des statistiques faisant l'objet de ce titre, à savoir l'état et l'évolution du marché immobilier dans le canton. La production de ces statistiques vise à informer les différents acteurs du marché immobilier cantonal. Elles pourront ainsi, d'une part, renseigner les collectivités publiques (canton et communes) dans le but de mener une politique du logement basée sur les besoins réels. D'autre part, les acteurs privés tels que les propriétaires, les locataires, les promoteurs et les régies immobilières pourront bénéficier des données nécessaires à la prise de décisions stratégiques liées à leurs projets privés.

La notion de « marché immobilier » couvre un spectre large visant à donner au Conseil d'Etat la possibilité d'ordonner la réalisation d'études sur tous les segments du marché, tels que, notamment, la propriété et tout autre droit réel, la location et la sous-location de logements et de locaux commerciaux, ainsi que la construction, etc.

Par ailleurs, la disposition est formulée de manière potestative, de manière à ne pas créer une obligation d'agir de l'Etat.

##### *Alinéa 2*

Cette disposition est au cœur du projet de révision puisqu'elle constitue la base légale formelle permettant le traitement de certains types de données.

Il y a lieu de préciser que d'autres types de données que celles figurant dans la présente disposition peuvent être traitées dans la mesure où une autre base légale le permet. C'est le cas par exemple de certaines données du Registre des habitants (FriPers) ou du Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL).

##### *Lettre a*

La lettre a concerne les données personnelles. En général, le traitement de données personnelles par un organe public n'est possible que si une base légale le prévoit ou si l'accomplissement d'une tâche légale l'exige (art. 5 al. 1 LPrD). Ce principe souffre toutefois d'exceptions. Ainsi, les activités de profilage et les traitements de données personnelles, dont les finalités ou les modalités présentent un risque élevé pour les droits fondamentaux des personnes concernées, ne peuvent avoir lieu que si une loi au sens formel le prévoit expressément (art. 5 al. 3 LPrD). Or, vu l'ensemble des données personnelles pouvant être traitées dans le cadre du présent titre, il a été déterminé que les traitements pourraient être considérés comme une activité de profilage au sens de la disposition précitée. Une base légale formelle, telle que l'alinéa 2, est donc nécessaire au traitement de ces données dans le but de réaliser les statistiques visées.

La notion d'« ayants droit » a un sens volontairement large et comprend ainsi, notamment, les propriétaires et autres titulaires de droits réels, les locataires, les sous-locataires, les promoteurs, les maîtres de l'ouvrage, les constructeurs, etc.

---

### *Lettre b*

La lettre b concerne les données personnelles sensibles. Dans le cadre du présent titre, la réalisation de certaines statistiques nécessite le traitement de données relatives à l'aide sociale matérielle – c'est-à-dire un versement en argent –, à la religion et à la santé.

La location de logements sociaux peut être soumise à la condition que le locataire soit bénéficiaire de l'aide sociale. Dans certaines conditions, le fait de connaître le lieu de vie d'un locataire revient donc à savoir que celui-ci est bénéficiaire de l'aide sociale.

De même, des données sur le type de propriétaires peuvent renseigner sur leur religion dans la mesure notamment où le propriétaire est une communauté religieuse. A titre d'exemple, un immeuble détenu par une communauté de sœurs indique que le propriétaire et/ou ses locataires sont vraisemblablement catholiques.

Enfin, des données relatives à la santé pourraient être traitées dans la mesure où certains propriétaires détiennent des biens immobiliers destinés à accueillir des locataires dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale. C'est le cas notamment de fondations dont le but est d'accueillir des personnes en situation de handicaps (p. ex. L'Arche) ou de locataires bénéficiant de loyers subventionnés en raison de leur état de santé (p. ex. Pro Senectute).

Ces données constituent des données personnelles sensibles au sens de l'article 4 al. 1 let. c ch. 1 et 2 et 5 LPrD. Or, bien que leur traitement sera limité, il nécessite une base légale formelle, conformément à l'article 5 al. 2 let. a LPrD, raison pour laquelle cette disposition est introduite.

### *Lettre c*

La lettre c concerne les données fiscales. Ces données sont en principe soumises au secret fiscal (cf. art. 139 LICD), raison pour laquelle leur traitement nécessite une base légale formelle. A titre comparatif, une telle disposition existe déjà à l'art. 34d al. 1 let. a de la loi sur l'aide sociale (LASoc ; RSF 831.0.1) permettant d'établir le rapport sur la situation sociale et la pauvreté. Ces données sont actuellement livrées au Service en charge de la statistique en vue de l'établissement de ce rapport. Par conséquent, ces mêmes données pourraient être utilisées afin de réaliser des statistiques visées par ces nouvelles dispositions. Elles ne seraient ainsi livrées qu'une seule fois, conformément au principe *Once Only* (cf. art. 13 s. LPrD).

Dans le cadre du marché immobilier, les données fiscales sont essentielles car elles permettent notamment de calculer le taux d'effort, à savoir la part du revenu du ménage consacré au logement. Grâce à cette disposition, le Conseil d'Etat pourra ordonner les relevés statistiques permettant d'établir précisément la charge financière que représente le logement dans les ménages fribourgeois, ce qui constitue un renseignement essentiel en matière de politique du logement du canton et des communes. C'est le lieu de préciser que le Service cantonal des contributions (SCC) a déjà livré à la HEG-FR des données relatives à la valeur locative se rapportant aux adresses des logements dans le but de distinguer les bâtiments locatifs des autres bâtiments.

### *Alinéa 3*

L'alinéa 3 délègue au Conseil d'Etat la compétence de déterminer quelles données personnelles, y compris les données personnelles sensibles, et fiscales peuvent être traitées, les modalités des traitements, ainsi que les appariements.

Il y a lieu de préciser que les mesures de protection et de sécurité des données prévues aux articles 16 ss LStat sont applicables. Des spécifications sur ces mesures pourront toutefois être précisées dans l'ORStat.

## **Article 15b**      **Autorités compétentes**

### *Alinéa 1*

L'article 15b al. 1 donne compétence au Conseil d'Etat de désigner l'organe et/ou l'entité tierce compétent pour traiter (et donc collecter) les données nécessaires à la réalisation des études statistiques visées. Le Service en charge de la statistique dispose des compétences générales fondées sur la LStat (cf. art. 10 al. 1). Toutefois, durant la phase pilote du projet, le Conseil d'Etat a donné la compétence de réaliser les relevés statistiques sur le marché locatif à la HEG-FR. Cette délégation est ancrée dans l'annexe A1 de l'ORStat. Or, il paraît nécessaire de laisser au Conseil

---

d'Etat la flexibilité nécessaire si des changements d'organisation de l'Etat rendaient un autre organe ou une entité tierce mieux à même de réaliser cette tâche<sup>5</sup>.

#### *Alinéa 2*

La présente disposition donne la compétence à l'organe et/ou l'entité désigné par le Conseil d'Etat d'apparier les données, conformément aux articles 17a s. LStat. En principe, l'entité désignée, en l'occurrence la HEG-FR<sup>6</sup>, sera en mesure d'effectuer la plupart des appariements nécessaires à la réalisation des statistiques visées. Toutefois, en vertu de l'article 14a al. 2 de la loi sur la statistique fédérale (LSF ; 431.01), les services cantonaux et communaux de statistique ne sont autorisés à apparier les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS) avec d'autres données pour exécuter leurs tâches en matière de statistiques qu'avec l'accord écrit de ce dernier et aux conditions qu'il aura fixées. En outre, l'article 13j al. 4 de l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (RS 431.012.1) dispose notamment que les services statistiques des cantons et des communes sont autorisés, pour exécuter leurs tâches statistiques, à apparier des données statistiques de l'OFS entre elles ou avec leurs propres données. Par conséquent, les appariements impliquant des données de l'OFS ne pourront être réalisés que par le Service en charge de la statistique, organe de l'Etat. Pour ce faire, la HEG-FR lui transmettra les données nécessaires à la réalisation des appariements souhaités.

Enfin, il y a lieu de mentionner que, sauf pour les données fiscales, il a été renoncé à prévoir une base légale désignant les contributeurs de données dans la mesure où cette compétence revient au Conseil d'Etat, conformément à l'article 7 al. 2 LStat.

## **5 Incidences financières et en personnel**

---

### **5.1 Incidences financières**

Le projet de révision ne crée pas d'obligation d'agir de l'Etat, raison pour laquelle il n'a pas d'incidences financières. Cela étant dit, le coût annuel de fonctionnement de l'Observatoire (devisé à 260'000 francs, en ligne avec les chiffres de 2023 et de 2024) est pris en charge par les membres de l'Association, dont fait partie la DEEF. Pour 2025, 2026 et 2027, la participation financière de la DEEF est constituée d'une contribution du Service du logement (108'000 francs) et d'une contribution de la HEG-FR (50'000 francs). Le solde sera assumé par les autres membres de l'association, à savoir les associations professionnelles et les communes.

### **5.2 Incidences sur le personnel de l'Etat**

Le projet de révision ne crée pas d'obligation d'agir de l'Etat, raison pour laquelle il n'a pas d'incidences sur le personnel. Les tâches se limitent à l'appariement des données fiscales, sur une base quinquennale notamment. Ce travail pourra être pris en charge par les effectifs existants.

## **6 Effets sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes**

---

Le projet de révision de loi ne crée pas de nouvelle tâche pour les communes et ne modifie aucune compétence. Le Conseil d'Etat invite les communes à adhérer à l'Association.

---

<sup>5</sup> Quel que soit l'organe ou l'entité désigné par le Conseil d'Etat, il ou elle est soumis-e, comme le Service en charge de la statistique, aux principes généraux de la LStat, y compris le secret statistique ancré à l'article 16 LStat.

<sup>6</sup> La HEG-FR faisant partie de la HES-SO qui est un établissement autonome de droit public (art. 2 al. 2 et al. 3 let. b de la loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale/Fribourg [LHES-SO//FR ; RSF 432.12.1]), il y a lieu de la qualifier d'entité tierce.

---

## **7 Effets sur le développement durable**

---

L'impact du projet de révision sur le développement durable a été évalué à l'aide de l'outil Boussole 21. Si la production de statistiques sur le marché immobilier n'a pas d'impact direct sur de nombreux critères (de l'outil), elle peut renseigner les collectivités publiques et les organismes privés sur la consommation d'énergie, la création de richesses, le cadre de vie, la mobilité, la cohésion sociale ainsi que la lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, le projet favorise la collaboration avec les collectivités régionales et contribue à la transparence de l'information.

## **8 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité**

---

Le projet de révision est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.