



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de justice et police DFJP  
Madame Karin Keller-Sutter  
Conseillère fédérale  
3003 Berne

*Document PDF et Word à :*  
[ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)

*Fribourg, le 28 mai 2019*

## **Modification de l'ordonnance sur le registre du commerce et révision totale de l'ordonnance sur les émoluments en matière de registre du commerce**

Madame la Conseillère fédérale,

Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a consulté le Conseil d'Etat du canton Fribourg à propos de l'objet cité en titre. Après analyse des documents reçus, nous avons l'avantage de vous transmettre notre détermination à cet égard.

### **I. Modification de l'ordonnance sur le registre du commerce**

#### **Commentaires par article**

Ad art. 5, al. 3

Les raisons pour lesquelles les registres du commerce doivent transmettre toutes leurs décisions à l'OFRC ne sont pas claires, dès lors que cet office n'a pas la qualité pour recourir contre elles. Si l'OFRC souhaite obtenir une vue d'ensemble sur les refus d'inscriptions, il y a lieu de le préciser.

Ad art. 9, al. 4

Il nous semble douteux que la publication de corrections de fautes d'orthographe et/ou de frappe dans la FOSC soit d'une quelconque utilité publique. Si en revanche le but de cette nouvelle prescription légale consiste à codifier une pratique existante de certains registres, il y a lieu de définir les cas admissibles de rectifications.

Ad art. 14, al. 2

Nous saluons le fait que l'OFRC envisage de mettre à disposition gratuitement les données générées par les registres cantonaux. En revanche, l'on ne conçoit pas pourquoi le SECO pourrait encaisser des émoluments en vendant des abonnements pour les données reçues gratuitement de l'OFRC. A l'étranger, un certain nombre de données du registre du commerce sont parfois accessibles gratuitement pour le public (par exemple en Angleterre), mais dans de nombreux pays, l'autorité responsable du registre du commerce perçoit un émolument minimal pour la consultation de ces données (par exemple aux Pays-Bas et en Estonie).

Ad art. 17, al. 1

Il est contradictoire par rapport au projet de l'ordonnance, pourquoi le droit de déléguer serait limité aux membres de l'organe supérieur de direction ou d'administration autorisés à représenter la personne morale par leur signature individuelle. Deux membres disposant de la signature collective à deux devraient pouvoir signer une procuration également.

Les exigences formelles et matérielles liées à ces procurations ne sont pas explicitées, tout comme les exigences de leur contrôle par les registres du commerce.

Ad art. 24a, al. 4

Dès lors que la destruction des copies des documents d'identité n'est pas impérative, il ne semble pas nécessaire de la mentionner dans l'ordonnance.

Ad art. 27

Cf. Remarque ad art. 9, al. 4

Ad art. 34

Il n'est pas clair en quoi l'art. 936a, al. 1 CO règle-t-il l'effet juridique des inscriptions. Cet article traite en effet de l'attribution du numéro d'identification des entreprises.

Ad art. 37, al. 2

L'utilisation du terme « entité juridique » ne semble pas judicieuse dès lors que des titulaires d'entreprises individuelles non inscrites sont visés par cette disposition. Le but de cette disposition réside en effet dans le souci d'éviter des doublons dans l'attribution de n° IDE.

Ad art. 125, al. 2

Il ne semble pas logique que la transmission des pièces justificatives doive garantir la confidentialité, alors que les données que ces pièces contiennent sont de toute façon déjà publiques.

Ad art. 152a, al. 3

Les termes « effort raisonnable » pour identifier un éventuel nouveau domicile non annoncé et « démarches disproportionnées » ne sont pas suffisamment définis.

### **Détermination**

De manière générale, il n'y a pas de remarques particulières à formuler au sujet de la révision de l'ordonnance sur le registre du commerce. De nombreuses dispositions de l'ancienne ordonnance ont en effet été transférées dans le Code des obligations. La nouvelle version de l'ordonnance se limite ainsi à des dispositions d'exécution. Elle codifie en outre la pratique et amène un certain nombre de simplifications. On relèvera toutefois que si la nouvelle version de l'ordonnance décharge les registres du commerce, elle tend aussi à amplifier certaines tâches des registres. Ainsi, l'article 157 alinéa 4 AP-ORC oblige les registres à vérifier toutes les inscriptions datant de plus de dix ans, alors qu'un intervalle de quinze ans avait été préconisé suite aux recommandations issues de l'audit mené par le Contrôle fédéral des finances dans certains registres de commerce pour évaluer la fiabilité des données de ces derniers.

En conclusion, nous saluons les modifications prévues pour l'Ordonnance sur le registre du commerce puisqu'elles amènent en grande partie des clarifications et précisions qui devraient faciliter le travail du registre du commerce.

## **II. Révision totale de l'ordonnance sur les émoluments en matière de registre du commerce**

### **Considération générale et contexte légal actuel**

Depuis 1883, l'organisation du registre du commerce repose sur le principe fédéraliste selon lequel chaque canton doit tenir un registre du commerce exploité par les émoluments encaissés.

Ainsi, le conseil fédéral a édicté une ordonnance sur les émoluments en 1937, révisée la dernière fois en 2007, sans que le tarif de base ne soit augmenté. Si les registres ont tout de même pu poursuivre leur activité, c'est grâce au fait que le nombre d'entités inscrites depuis cette période a très fortement augmenté entraînant l'inscription de très nombreux faits soumis à émoluments.

Toutefois, depuis leur création, les registres du commerce se sont adaptés maintes fois pour faire face à des enjeux toujours plus complexes et répondre aussi aux exigences renouvelées des dispositions légales sur le fonctionnement des registres du commerce. A ce titre, nous relevons simplement l'informatisation des registres qui a eu lieu entre 2004 et 2008 pour le canton de Fribourg, comprenant notamment l'installation d'une base de données avec une structuration détaillée des données selon des prescriptions édictées par la Confédération, ainsi que le scannage de toutes les pièces justificatives. Parallèlement, l'évolution législative a clairement complexifié le travail des registres du commerce, soit par les nouvelles procédures d'augmentation du capital des sociétés anonymes, par les procédures complexes de la Loi sur la fusion, par la révision du droit de la société à responsabilité limitée, et, plus récemment par l'obligation d'inscription des fondations de familles et des fondations ecclésiastiques. Avec une législation fédérale qui met l'accent sur la sécurité dans le processus de création d'entreprises et dans leurs interactions subséquentes avec le registre du commerce, il est évident que les inscriptions au registre du commerce – même entièrement digitalisées – ne se feront jamais aussi rapidement et de façon simple que dans beaucoup de pays européen ou autres.

D'autre part, de nombreux cantons ont centralisé leurs registres tenus par district, pour n'en faire qu'un seul, cantonal, comme ce fut le cas pour Fribourg en 2004. Cette centralisation s'est également suivie d'une professionnalisation des registres par l'engagement de collaborateurs spécialisés. A Fribourg, le total de 6 équivalents plein temps (EPT) n'a été augmenté d'un 0.5 EPT qu'en 2018 pour la première fois depuis la centralisation.

Il sied finalement de relever les nombreux développements informatiques en cours ou auxquels les registres du commerce doivent s'attendre dans les années à venir et qui, étant liés aux évolutions du droit et de diverses bases de données de la Confédération, seront impératifs, soit :

- a) la mise en place d'une base de données centrale comprenant un identifiant unique, le n° AVS, pour les personnes physiques inscrites (article 14a al. 2 AP-ORC) ;
- b) les adaptations nécessaires à la mise en place de la réception l'acte authentique électronique (consultation en cours) ;
- c) les adaptations liées aux évolutions du SBER tenu par l'OFS qui a demandé aux registres de modifier leurs web services ;

- d) la nécessité d'adapter nos logiciels pour pouvoir s'interfacer avec l'application EasyGov du SECO (projet en cours) ;
- e) les modifications de l'application métier au niveau des champs de données pour satisfaire aux nouvelles exigences issues des modifications du droit des sociétés et commercial ;
- f) la nécessité d'adapter la structure de la base Internet pour rendre publiques certaines pièces justificatives selon l'extension introduite par l'article 12 AP-ORC ;
- g) la nécessité de s'adapter aux exigences qui seront posées dans la future directive sur les bases de données centrales (article 5 al. 2 let. a AP-ORC) ;
- h) la mise à jour de l'application métier ainsi que du système électronique de calcul des émoluments en vue de l'entrée en vigueur de la nouvelle OEMol.

Conformément à l'article 929 alinéa 2 CO, les émoluments doivent être proportionnés à l'importance économique de l'entreprise. Suite à l'entrée en vigueur de la révision du Code des obligations, la perception des émoluments sera réglée à l'art. 941 CO. Le Conseil fédéral fixera les modalités de la perception des émoluments (al. 2), en tenant compte des principes de l'équivalence et de la couverture des coûts (al. 3).

Le principe de l'équivalence veut qu'il n'y ait pas de disproportion manifeste entre la taxe perçue et la valeur objective de la prestation fournie. Il n'exige cependant pas que la taxe corresponde toujours précisément à la charge financière du service étatique concerné. Le principe de la couverture des coûts veut que le montant total des recettes des taxes ne dépasse que tout au plus très légèrement la charge financière globale du service concerné. La charge financière globale ne recouvre en revanche pas que les dépenses courantes du service concerné, mais également des provisions, amortissements et réserves adéquats (Message concernant la modification du Code des obligations du 15 avril 2015, FF 2015 3255, p. 3288).

### **Incidences pour le canton de Fribourg**

L'anticipation d'une baisse de revenus de 30 %, comme proposé par la Confédération, engendrerait rapidement des difficultés importantes à l'objectif minimal de la couverture des coûts totaux. En effet, il est évident que plusieurs dépenses connaissent et vont connaître une progression dans les prochaines années, ne serait-ce qu'en ce qui concerne le développement de la communication électronique imposée par l'ORC et la prise en charge des autres projets informatiques cités ci-dessus.

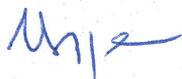
### **Détermination**

- > Le principe d'une baisse des tarifs peut être soutenu, afin de tendre vers une couverture des coûts en phase avec les exigences légales ;
- > Les résultats de l'échantillonnage réalisé et les analyses qui s'y rapportent ne peuvent toutefois pas être généralisés sans autre à l'entier des cantons suisse ;
- > L'intensité de la baisse proposée est trop importante, au vu des estimations faites quant aux comptes des cantons et dont le fondement n'est pas explicité. Une baisse de 10 % à 15 % semblerait nettement plus appropriée, et représenterait déjà un effort substantiel et un manque à gagner non négligeable dans les cantons, mais contribuerait nettement à un rapprochement du principe de la couverture des coûts ;

Pour conclure, nous sommes d'avis qu'il devrait être laissé aux cantons une certaine latitude dans la fixation des tarifs applicables, afin de respecter la structure des coûts de chacun d'eux, par exemple en fixant des fourchettes tarifaires pour les taxes perçues pour les inscriptions aussi, et non pas uniquement pour les sommations, ordres et prestations des registres. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible aux registres du commerce de financer un service public performant et à la hauteur des nouvelles technologies, tout en fournissant des données de qualité.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**



Jean-Pierre Siggen  
Président



Danielle Gagnaux-Morel  
Chancelière d'Etat