



Rapport explicatif 2022-DEE-13

26 juin 2023

Révision partielle de la loi sur le Service du registre du commerce (LSRC)

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent rapport explicatif à l'appui de l'avant-projet de loi modifiant la loi du 7 mars 2001 sur le Service du registre du commerce (AP-loi modifiant la LSRC).

Ce document donne suite à la/aux :

Motion 2021-GC-208 – Légalisation des signatures par les communes et la Poste en vue de l'inscription au Registre du commerce

Auteur-e-s : Schwaller-Merkle Esther / Schneuwly Achim

Table des matières

1	Introduction	2
2	Adaptation de la LSRC au droit fédéral supérieur	2
3	Légalisations de signatures	2
3.1	Motion 2021-GC-208 (légalisation de signatures)	2
3.2	Sondage	3
3.2.1	Sondage question 1 : légalisation de signatures	3
3.2.2	Sondage question 2 : signature électronique de réquisition	3
3.3	Mise en œuvre de la motion	3
4	Digitalisation des services de l'administration (Fribourg 4.0)	4
4.1	Guichet virtuel	4
4.2	Prestations actuelles offertes par le SRC par le biais du GV	4
4.3	Réquisitions électroniques	5
5	Conclusion	5
6	Commentaire détaillé par article	6
7	Conséquences du projet	7
7.1	Conséquences financières et en personnel	7
7.2	Incidences de l'avant-projet sur la répartition des tâches Etat-communes	7
7.3	Développement durable	7
7.4	Conformité au droit fédéral et euro-compatibilité	7

1 Introduction

La loi du 7 mars 2001 sur le Service du registre du commerce (LSRC ; RSF 220.3) a été adoptée le 7 mars 2001 et approuvée par le Département fédéral de justice et police le 2 avril 2001. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Depuis, elle a fait l'objet de quelques modifications mineures en 2008. La révision partielle ici mise en consultation est initiée par la nécessité d'adapter le droit cantonal à l'ordonnance fédérale du 17 octobre 2007 sur le registre du commerce révisée (ORC ; RS 221.411).

De plus, par le biais de la motion (2021-GC-208) déposée et développée le 14 décembre 2021, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat que la possibilité de légaliser des signatures prévues par l'article 6 LSRC, aujourd'hui limitée aux greffiers et greffières des tribunaux d'arrondissement et aux notaires sous réserve des compétences du ou de la préposé-e, soit étendue aux communes et à la Poste. Ils ont motivé leur proposition par un souci de flexibilité et de facilitation à l'égard des entreprises et plus particulièrement des jeunes entreprises.

Puis, la digitalisation des services de l'administration sollicite également un examen afin de déterminer si une actualisation du droit d'exécution cantonal est nécessaire.

Par conséquent, les travaux préparatoires de la révision de la LSRC se sont portés sous les trois angles suivants : législatif, politique et technique.

2 Adaptation de la LSRC au droit fédéral supérieur

Après huit ans de travaux, le Conseil fédéral a communiqué en date du 6 mars 2020 la modernisation du registre du commerce comme suit : « les nouvelles dispositions sur le registre du commerce entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2021, ainsi qu'en a décidé le Conseil fédéral lors de sa séance du 6 mars 2020. Il s'agit d'une modernisation nécessaire pour que le registre du commerce continue de garantir la sécurité juridique et la fluidité des relations d'affaires. Elle s'accompagnera d'une baisse des émoluments favorable au secteur économique [...] ». Les émoluments ont été révisés à la baisse en tenant compte des principes de l'équivalence et de la couverture des coûts (cf. art. 941 al. 3 CO). De nombreuses dispositions de l'ORC ont alors été élevées au rang de la loi. La nouvelle ordonnance a été allégée de tout ce qui ne constitue pas des dispositions d'exécution. Ainsi, plusieurs articles de la LSRC nécessitent une adaptation pour se conformer au droit supérieur.

3 Légalisations de signatures

3.1 Motion 2021-GC-208 (légalisation de signatures)

Par le biais de la motion 2021-GC-208 « Légalisation des signatures par les communes ou la Poste pour une inscription au registre du commerce », les députés Schwaller-Merkle Esther et Schneuwly Achim demandaient que la possibilité de légaliser des signatures prévues par l'article 6 LSRC, aujourd'hui limitée aux greffiers et greffières des tribunaux d'arrondissement et aux notaires sous réserve des compétences du ou de la préposé-e, soit étendue aux communes et à la Poste. Ils motivaient leur proposition par un souci de flexibilité et de facilitation en faveur des

entreprises et plus particulièrement des jeunes entreprises. Pour rappel, la motion a été fractionnée et seul le volet portant sur la légalisation des signatures par les communes a été accepté au plénum le 6 septembre 2022.

3.2 Sondage

Afin de répondre aux propositions soulevées par la motion susmentionnée, au printemps 2022, la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF), par le biais du Service du registre du commerce (SRC ; ci-après : le Service) a mené un sondage auprès des registres du commerce cantonaux. Le but de ce questionnaire était de connaître les différentes pratiques cantonales relatives à la numérisation de signature électronique et légalisation de signature.

Ainsi, l'ensemble des offices cantonaux du registre du commerce ont été invitées à répondre aux questions suivantes :

- > Légalisations de signatures : par quel biais (notaires, tribunaux d'arrondissement, communes, Poste ou autres) votre office cantonal les accepte-t-il ? Quels retours faites-vous quant aux légalisations effectuées par les communes ?
- > Signature électronique de réquisition (cf. art. 18, al. 4 ORC) : votre loi cantonale offre-t-elle cette possibilité
 - > En cas de réponse positive : quelle est la base légale en vigueur ?
 - > En cas de réponse négative : prévoyez-vous de l'introduire ? si oui : dans quel délai ? si non : pourquoi ?

Vingt et un cantons et demi-cantons ont répondu au sondage. Les deux prochains sous-chapitres compilent ces résultats.

3.2.1 Sondage question 1 : légalisation de signatures

De manière uniforme, les notaires et les officiers publics des registres du commerce sont habilités à légaliser les signatures. En général, les cantons alémaniques permettent la légalisation au niveau communal, certains par le biais de la présidence de commune, d'autres par le biais de leur chancellerie. Ce n'est pas le cas des cantons dits « latins », à l'exception du Tessin.

Quelles que soient les spécificités cantonales, la majorité des cantons reconnaissent les signatures dûment légalisées par les autres cantons.

En Suisse, il est à préciser que le notariat n'est pas unifié. En effet, il existe principalement deux sortes de notariat : le notariat de type « latin », où le notaire exerce sous sa propre responsabilité et en général dans sa propre étude, et le notariat « officialisé » où le notaire est un fonctionnaire de l'Etat ou d'une commune. Les cantons de Genève, Vaud, Valais, Fribourg, Neuchâtel, Jura, Berne, Argovie, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Uri et du Tessin reconnaissent le notariat latin. Le notariat officialisé est quant à lui utilisé dans les cantons de Zürich et de Schaffhouse ; les cantons restants se servent de systèmes associant les deux, la compétence est généralement répartie selon les domaines (les affaires ayant trait au registre foncier sont réservées au notaire officialisé) et elle n'entre pas en concurrence (exception : canton des Grisons).

3.2.2 Sondage question 2 : signature électronique de réquisition

L'ensemble des offices cantonaux s'accorde à dire que le droit fédéral est d'application directe, respectivement qu'il ne nécessite pas de règle cantonale d'exécution. Cependant, trois cantons (AR, LU et SO) bénéficient de lois spéciales en la matière. À noter cependant qu'aucune d'elles n'est en adéquation avec les dernières évolutions technologiques.

3.3 Mise en œuvre de la motion

Sur la base des pratiques des autres registres cantonaux, il a été décidé d'étendre la compétence de la légalisation aux communes. Par conséquent, la révision de la LSRC comprend l'extension de cette compétence aux communes du canton de Fribourg qui en font expressément la demande.

L'élargissement de cette compétence aux communes apportera aux citoyen-ne-s une plus grande facilité et une plus grande proximité d'accès en lien avec cette formalité obligatoire nécessaire à l'inscription d'une entité juridique. En

finalité, la durée du traitement du dossier quant à l'inscription d'une entité juridique au registre du commerce du canton de Fribourg pourra se voir écourtée.

Toutefois, en cas de non-respect avéré des exigences de l'ORC concernant les légalisations de signatures, cette compétence pourra être retirée par la Direction sur recommandation du Service. Le sondage évoqué ci-dessus a en effet mis en exergue que certaines communes ne remplissaient pas ou pas toujours les exigences prescrites. Dès lors, une formation spécifique devra être mise sur pied en vue d'assurer une pratique uniforme et de qualité opérée par les communes. De plus, des contrôles seront effectués par le Service au moment du dépôt de la réquisition ce qui permettra de s'assurer que les exigences sont remplies par les communes, de les rendre attentives et de les former en cas d'éventuels manquements et, au besoin, de prendre des mesures.

Conformément à l'article 10 de l'Ordonnance sur la légalisation des signatures (RSF 262.11) : « Les dispositions de la loi sur le notariat régissant les légalisations sont en outre applicables par analogie aux légalisations de signatures apposées sur les actes sous seing privé par les préfectures et les communes autorisées ». Par conséquent, l'officier public de la commune ne peut légaliser une marque faite à la main que si elle a été apposée ou reconnue devant lui (cf. art. 63 al. 4 LN ; RSF 261.1).

4 Digitalisation des services de l'administration (Fribourg 4.0)

Les travaux préparatoires ont permis de contrôler la conformité, respectivement l'éventuel besoin d'adaptation du droit cantonal aux projets actuels de digitalisation des services de l'administration (Fribourg 4.0, guichet virtuel).

4.1 Guichet virtuel

Le guichet virtuel (GV ; <https://egov.f.ch>) est l'un des instruments de la cyberadministration. Cette dernière a pour objectif de permettre à la population et à l'économie de traiter leurs affaires importantes avec les autorités par voie électronique, grâce aux technologies de l'information et de la communication (TIC). En se connectant au GV, les utilisateurs et utilisatrices peuvent accéder à toutes les prestations de l'Etat dont les transactions sont totalement dématérialisées. Le GV fonctionne sur un smartphone, une tablette ou un ordinateur. Il permet de disposer d'une plateforme accessible en tout temps, d'uniformiser la saisie électronique des demandes, d'identifier la personne en relation avec l'Etat, d'effectuer des paiements électroniques de manière centralisée et surtout de simplifier la relation électronique avec les différents services de l'Etat. Sont accessibles les prestations destinées à la population suivantes (état au 24.05.23) :

- > Extraits de l'Office des poursuites ;
- > Extraits du registre du commerce ;
- > Permis de pêche de courte durée (en période de pêche) ;
- > Documents de l'Etat civil ;
- > eDéménagement ;
- > Réquisition de poursuites ;
- > Gestion des poursuites ;
- > Armoiries de famille ;
- > Accréditations pour journalistes ;
- > Choix du plan d'épargne ;
- > Promotion des produits agricoles ;
- > Vérification de l'authenticité de documents.

4.2 Prestations actuelles offertes par le SRC par le biais du GV

Le but des prestations offertes par le SRC sur le GV est d'augmenter la satisfaction des citoyens et des citoyennes tout en préservant et maintenant la qualité des prestations et services traditionnels. Cette évolution se fait par étapes, dans le respect de la législation actuelle.

Depuis décembre 2018, il est possible de commander des extraits et des pièces justificatives via le GV en lien avec une inscription au registre du commerce.

Le GV permet d'autre part à ses utilisateurs et utilisatrices d'inscrire et de gérer des personnes morales. Les personnes morales ont d'ores et déjà la possibilité de s'inscrire sur le GV afin de bénéficier de diverses prestations disponibles. Depuis octobre 2021, les demandes d'utilisation du GV sont traitées et vérifiées par le SRC en ce qui concerne les entreprises inscrites au registre du commerce du canton de Fribourg. D'autres prestations telles que les inscriptions et les modifications d'entreprises individuelles sont en cours de développement.

4.3 Réquisitions électroniques

L'ORC traite de la question de l'admissibilité des requêtes électroniques et du droit applicable aux articles 12*b*, 12*c* et 12*e*. Les réquisitions, le dépôt et la délivrance d'actes doivent se faire par le biais d'une plateforme reconnue de messagerie sécurisée qui répond aux exigences de l'ordonnance fédérale du 18 juin 2010 sur la communication électronique dans le cadre de procédures civiles et pénales et de procédures en matière de poursuite pour dettes et de faillite (OCEI-PCPP ; RS 272.1), plateforme qui peut tout aussi bien être mise à disposition par une entreprise privée que par le canton.

La procédure d'inscription et plus particulièrement les communications électroniques avec les offices du registre du commerce sont régies par les articles 12*b* et suivants de l'ORC. Conformément à l'article 2 let. e et j de la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique (Loi sur la signature électronique, SCSE ; RS 943.03), les réquisitions électroniques doivent être munies d'une signature électronique qualifiée avec horodatage électronique qualifié.

Ainsi, le dépôt d'une réquisition électronique munie d'une signature électronique qualifiée est possible mais doit être déposée sur une plateforme de messagerie sécurisée reconnue par le Département fédéral de justice et police (DFJP), respectivement l'Office fédéral du registre du commerce (OFRC) qui lui est rattaché, conformément à l'ordonnance fédérale du 16 septembre 2014 sur la reconnaissance des plateformes de messagerie sécurisée utilisées dans le cadre de procédures (ordonnance sur la reconnaissance des plateformes de messagerie ; RS 272.11).

Le DFJP reconnaît les plateformes de messagerie sécurisée suivantes pour les procédures juridiques :

1. PrivaSphere Secure Messaging, de l'entreprise PrivaSphere AG ;
2. IncaMail, de la Poste suisse.

Le SRC travaille avec ces deux plateformes. Le GV cantonal pourrait également être utilisé à cette fin, pour autant qu'il réponde aux conditions fixées à l'article 12*c* al. 1 let. a et b ORC.

5 Conclusion

La révision partielle de la LSRC mise en consultation permet son alignement sur les dispositions fédérales en vigueur, lesquelles ont été révisées dans le but de moderniser le registre du commerce et de continuer ainsi à garantir la sécurité juridique et la fluidité des relations d'affaires.

Dans un souci de flexibilité et de facilitation en faveur des entreprises et plus particulièrement des jeunes entreprises, il a été décidé d'octroyer la possibilité aux communes qui en font la demande de légaliser des signatures à l'attention du registre du commerce en vue de l'inscription d'entreprises, comme demandé par la motion 2021-CG-208 précitée.

Par ailleurs, concernant la digitalisation, il est à relever que les dispositions fédérales en vigueur permettent d'ores et déjà au registre du commerce du canton de Fribourg de développer les prestations sur le GV et ainsi de promouvoir la digitalisation des services de l'administration.

6 Commentaire détaillé par article

Art. 3 al. 1 (modifié)

Le complément proposé clarifie l'autorité d'engagement du ou de la proposé-e. Il illustre le fait que le SRC est administrativement rattaché à cette autorité qui exerce sur lui la surveillance administrative ordinaire, c'est-à-dire celle qui n'est pas rattachée à son corps de métier. Il ne fait que concrétiser la situation juridique actuelle.

Art. 4 al. 2 (modifié)

Les nouveaux articles 940 et suivants CO traitent des amendes d'ordres. L'article 940 CO autorise le Service à « punir d'une amende d'ordre de 5 000 francs au plus celui qui a été sommé de s'acquitter de son obligation de requérir une inscription sous la menace de la peine prévue au présent article et qui a omis de le faire dans le délai imparti. ». Les décisions rendues sur la base de cet article peuvent faire l'objet d'un recours dans les 30 jours qui suivent leur notification (art. 942 al. 1 CO), chaque canton devant désigner un tribunal supérieur comme unique instance de recours (al. 2). À noter que l'article 9 LSRC respectait déjà cette exigence.

Art. 6 al. 1 (modifié)

Conformément au Titre final (T. f.) du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210), « les cantons déterminent pour leur territoire les modalités de la forme authentique. » (art. 55 T. f. CC). Ceux-ci peuvent autoriser les officiers publics à établir des expéditions électroniques des actes qu'ils instruments (art. 55a al. 1 T. f. CC). Selon l'art. 55a al. 2 T. f. CC, « [i]ls peuvent également autoriser les officiers publics à certifier que les documents qu'ils établissent sous la forme électronique sont conformes à des originaux figurant sur un support papier et à attester l'authenticité de signatures par la voie électronique. ». Au niveau cantonal, les articles 1 et 2 de la loi du 17 novembre 2005 sur la légalisation des signatures (RSF 262.1) prévoient que « les légalisations des signatures apposées sur les actes sous seing privé sont délivrées par les notaires » (art. 1 al. 1), conformément à la loi du 20 septembre 1969 sur le notariat (LN ; RSF 261.1), alors que « [l]es légalisations des signatures apposées sur les autres actes sont régies par une ordonnance du Conseil d'Etat » (art. 2). L'article 8 al. 2 de l'ordonnance du 10 janvier 2006 sur la légalisation des signatures (RSF 262.11) énonce les conditions auxquelles le Conseil d'Etat peut, sur la proposition de la Chancellerie d'Etat, autoriser les communes qui en font la demande à légaliser les signatures apposées sur les actes sous seing privé, tout en réservant les compétences spéciales déterminées par la législation fédérale ou cantonale.

Art. 6 al. 2 (nouveau)

De par l'extension de compétences octroyée aux communes qui en font la demande, l'alinéa 2 est ajouté.

Art. 6 al. 3 (nouveau)

La Direction se réserve le droit de retirer l'autorisation octroyée aux communes si celles-ci ne remplissent plus toutes les exigences requises liées à l'exercice de cette tâche d'officier public.

Art. 7 al. 1 (modifié)

En complément de l'adaptation du renvoi au droit fédéral, le présent article reprend l'article 9 al. 2 qui traite de l'obligation de pouvoir reproduire le registre principal aussi bien sur papier qu'électroniquement.

Art. 7 al. 2 (nouveau)

Cf. commentaire ad article 7 al. 1 modifié.

Art. 8, titre médian (modifié)

Cette modification du titre s'inscrit dans un souci de simplification et de standardisation des articles topiques de la législation cantonale.

Art. 9 al. 1 (modifié)

Cf. commentaire ad article 4 al. 2 modifié.

Art. 10 al. 1 (modifié)

En complément de l'adaptation du renvoi au droit fédéral, une correction cosmétique est proposée.

Art. 10 al. 2 (modifié)

Cf. commentaire ad article 10 al. 1 modifié.

Art. 11 al. 1 (modifié)

Il ne s'agit que d'une reformulation des autorités soumises à l'obligation de renseigner. L'introduction de la réserve de l'article 157 ORC permet de rappeler la compétence du Service d'exiger tout renseignement utile à l'actualisation de son registre.

Art. 11 al. 2 (nouveau)

L'alinéa 2 introduit la gratuité du renseignement et de sa communication.

Art. 12 al. 1 (modifié)

Il s'agit d'une modification terminologique en phase avec la pratique actuelle.

Art. 12 al. 2 (nouveau)

Ce nouvel alinéa réserve une affectation spécifique du produit des amendes par le biais de la législation cantonale sur les amendes d'ordre.

7 Conséquences du projet

7.1 Conséquences financières et en personnel

Afin de garantir la qualité des légalisations effectuées par les communes qui en font la demande des formations spécifiques en la matière doivent être organisées et financées par le Service. Ces formations n'auront pas une incidence financière significative sur le budget du Service.

7.2 Incidences de l'avant-projet sur la répartition des tâches Etat-communes

L'avant-projet n'a pas d'incidence formelle sur la répartition des tâches Etat-communes dans la mesure où seules les communes qui en font la demande auront la compétence de légaliser des signatures.

7.3 Développement durable

Les effets sur le développement durable n'ont pas fait l'objet d'une analyse détaillée à ce stade (Boussole 21).

7.4 Conformité au droit fédéral et euro-compatibilité

L'avant-projet de loi est compatible avec le droit de rang supérieur, la Constitution cantonale ainsi que le droit fédéral.

À préciser que l'ORC du 7 juin 1937 prévoyait que les dispositions cantonales d'exécution de la loi ou de l'ordonnance sur le registre du commerce devaient être soumises à l'approbation de la Confédération (art. 1 al. 4 aORC). Cette obligation n'a pas été reprise dans l'actuelle ORC, de sorte que la présente modification n'a pas à être approuvée par le Département fédéral de justice et police.

7.5 Clause référendaire

La présente loi sera soumise au referendum législatif (facultatif). Elle n'est en revanche pas soumise au referendum financier, même facultatif.