

**MESSAGE N° 217** 20 septembre 2005  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**accompagnant le projet de loi**  
**sur la légalisation des signatures**

## 1. NÉCESSITÉ D'UNE RÉVISION TOTALE

Actuellement, les légalisations des signatures sont formellement régies par la loi du 16 juin 1838 concernant les légalisations et la manière de constater l'existence des actes sous seing privé et d'en rendre la date certaine (RSF 262.1). Cette loi est cependant en grande partie désuète; la pratique s'est développée de manière relativement autonome et ne correspond pas toujours aux dispositions légales.

Sur la base des résultats d'une enquête menée par le SLeg au début de l'année 2005 auprès de la Chancellerie d'Etat, des Directions du Conseil d'Etat, des préfetures, de quelques grandes communes et des notaires, on constate que des légalisations sont délivrées par:

- la Chancellerie d'Etat,
- certaines Directions du Conseil d'Etat,
- certains services de l'administration cantonale,
- l'Université,
- les préfetures,
- certaines communes,
- les notaires.

Ces divers organes ont des exigences de forme très variables. Certains exigent une comparution personnelle des auteurs de la signature à légaliser, d'autres tiennent un registre de ces signatures. Certains tiennent un répertoire des légalisations qu'ils ont délivrées, d'autres pas. En ce qui concerne la langue dans laquelle est formulée la légalisation, certains s'en tiennent au français et à l'allemand, voire à l'une de ces deux langues seulement, alors que d'autres délivrent des légalisations formulées dans une langue étrangère.

Même si la pratique des légalisations ne pose pas de problème particulier, la confusion qui règne sur le plan législatif dans ce domaine n'est pas satisfaisante. Il convient dès lors d'abroger la loi de 1838 et d'adopter une nouvelle réglementation claire et adaptée aux besoins de notre temps.

## 2. COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI

### *Titre*

Par légalisation des signatures, il faut entendre une déclaration écrite, émanant d'une personne compétente, qui atteste l'authenticité d'une signature et, le cas échéant du sceau dont est muni un document ou la qualité dans laquelle a agi le signataire.

La légalisation a pour effet de rendre certaine la signature légalisée et les déclarations contenues dans le document concerné sont présumées émaner du signataire. Cela implique, pour les légalisations des signatures des organes d'une entreprise, que, en attestant la qualité dans laquelle a agi le signataire, la légalisation atteste également la compétence de ce dernier de représenter l'entreprise. Il en va de même s'agissant de la légalisation des signatures

apposées sur les actes publics: l'auteur de la légalisation ne doit pas authentifier une signature émanant d'une personne incompétente, en l'absence de registre analogue au registre du commerce, en cas de doute, il incombe à celui qui demande une légalisation de prouver la compétence du signataire du document sur lequel est apposée la signature à légaliser.

### *Art. 1*

L'article 1 énonce les organes compétents pour légaliser les signatures apposées sur les actes sous seing privé.

Dans ce domaine, la situation actuelle est un peu floue. Les notaires sont compétents pour légaliser ces signatures en application de la loi concernant les légalisations et la manière de constater l'existence des actes sous seing privé et d'en rendre la date certaine (art. 11; à signaler aussi l'art. 65 de la loi sur le notariat qui énonce les modalités des légalisations délivrées par les notaires). Les officiers d'état civil ainsi que le préposé au registre du commerce et les greffiers des tribunaux d'arrondissement légalisent également des signatures de particuliers conformément aux dispositions de l'ordonnance fédérale sur le registre de l'état civil (art. 18 al. 3 OEC), pour les premiers, et à celles de l'ordonnance fédérale sur le registre du commerce et de la loi sur le Service du registre du commerce (art. 23 al. 2 ORC et art. 6 LSRC), pour les seconds. En pratique, certaines communes et préfetures légalisent également des signatures de particuliers. Bien qu'elle ne repose sur aucune base légale, cette pratique ne soulève manifestement pas de difficulté et sa «codification» n'a pas été contestée lors de la consultation.

En conséquence, le projet de loi confirme la compétence principale des notaires en matière de légalisations de signatures apposées sur les actes sous seing privé (al. 1). Les légalisations par les notaires restent exclusivement soumises à la loi sur le notariat.

L'expérience a démontré que, en matière des légalisations de signatures, les préfetures garantissent un niveau de sécurité analogue à celui qu'offrent les notaires. Le projet prévoit donc de permettre au Conseil d'Etat de les autoriser à légaliser les signatures apposées sur les actes sous seing privé. Il prend également en compte la pratique de certaines communes et autorise le Conseil d'Etat à habiliter les communes qui offrent les garanties de sécurité suffisantes à légaliser ce type de signatures (al. 2). Ces garanties supposent notamment que la commune dispose d'une administration permanente.

Les compétences des officiers d'état civil, du préposé au registre du commerce et des greffiers des tribunaux d'arrondissement sont, pour leur part, réservées à l'article 3 let. b et c du projet.

### *Art. 2*

L'article 2 a pour objet la légalisation des signatures apposées sur les autres actes. Il s'agit de tous les actes qui ne sont pas des actes sous seing privé. A titre d'exemple, on peut citer les signatures apposées sur des documents émanant des autorités cantonales ou communales, des unités de l'administration cantonale ou des administrations communales, des organisations qui assument des tâches publiques ainsi que des notaires.

Le Conseil d'Etat est chargé d'adopter une ordonnance régissant la légalisation de ces actes. L'ordonnance règlera principalement la question des compétences et les aspects formels (cf. ci-dessous ch. 3).

### Art. 3

Le droit international et le droit fédéral règlent certaines catégories de légalisations de signatures. Le droit cantonal doit prendre ces cas en considération, c'est pourquoi le projet de loi les réserve expressément.

La Suisse est partie à la convention de La Haye du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers. Cette convention simplifie les formalités qui rendent fastidieuse la production des actes publics en dehors du pays dont ils émanent, par le biais de la simple délivrance d'une apostille (timbre humide utilisé et reconnu dans tous les Etats parties). Les autorités compétentes pour délivrer les apostilles sont la Chancellerie fédérale et les chancelleries cantonales. Dans les cas où la convention est applicable, la Chancellerie d'Etat délivre les apostilles selon les règles de la convention internationale et non pas selon celles prévues dans l'ordonnance d'application de la loi.

Comme évoqué ci-dessus, l'ordonnance fédérale sur le registre de l'état civil ainsi que l'ordonnance fédérale sur le registre du commerce et la loi sur le Service du registre du commerce donnent des compétences en matière de légalisation des signatures des particuliers aux officiers d'état civil, au préposé au registre du commerce et aux greffiers des tribunaux d'arrondissement (art. 18 al. 3 OEC, art. 23 al. 2 ORC et art. 6 LSRC). Ces légalisations présentent un caractère particulier dans la mesure où les actes sur lesquels elles sont apposées ne sont pas destinés à être présentés à des tiers (comme moyens de preuve par exemple), mais restent en main des services de l'administration compétents. Il n'est dès lors pas utile de les soumettre aux exigences de forme visant à lutter contre les falsifications prévues par l'ordonnance. Elles sont exclusivement régies par les dispositions spéciales précitées du droit fédéral et du droit cantonal.

### Art. 4

Sur le vu de la situation actuelle présentée ci-dessus (ch. 1), cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

### Art. 5

Selon l'article 51 al. 1 de la loi sur le notariat, les actes notariés doivent être rédigés en français ou en allemand. Compte tenu de l'évolution de la mobilité, cette restriction est excessive s'agissant d'actes tels que les légalisations, les vidimus et les constats. Le projet de loi prévoit que ces actes pourront être exceptionnellement rédigés en anglais. Cette possibilité vise à rendre service aux personnes qui doivent produire une légalisation de signature à l'étranger. Elle n'implique toutefois naturellement pas l'obligation des destinataires d'accepter des légalisations en anglais (cf. par exemple l'art. 5 LSRC). Cette modification de la loi sur le notariat n'a pas été contestée lors de la procédure de consultation.

## 3. APERÇU DU CONTENU DE LA FUTURE ORDONNANCE

Le système qui s'est développé en pratique de manière autonome, faute de réglementation moderne, fonctionne à la satisfaction de tous les organes et personnes concernés. Il convient donc d'ancrer cette pratique de manière cohérente dans l'ordonnance.

La réglementation sur les légalisations des signatures devra contenir deux volets principaux: la compétence et les exigences de forme.

Il est toutefois encore important de noter que l'ordonnance ne traitera pas de la légalisation des signatures électroniques. A l'heure actuelle, en dépit du droit fédéral, aucun fournisseur de services de certification n'a été reconnu. La réglementation fédérale sur la signature électronique, bien qu'entrée en vigueur au début 2005, ne peut donc pas être «mise en œuvre» en pratique. Faute de connaissance et d'expérience dans le domaine, il est préférable de renoncer, en l'état, à régler les légalisations des signatures de ce type. L'ordonnance pourra naturellement, si nécessaire, être modifiée le moment venu pour tenir compte d'éventuelles nouvelles exigences.

### 3.1 Compétence

La compétence générale de légaliser les signatures apposées sur les *actes publics cantonaux* devrait être attribuée à la Chancellerie d'Etat. Il est en outre prévu de donner aux Directions du Conseil d'Etat et à l'Université la compétence de légaliser les actes qu'elles établissent dans leurs domaines respectifs.

La compétence de légaliser les signatures apposées sur les *actes publics communaux* devrait logiquement être attribuée aux préfetures.

La compétence de légaliser les *actes sous seing privé* reprendra le système prévu dans le projet de loi. Ce domaine est en principe de la compétence des notaires. Toutefois, conformément à la pratique qui s'est développée au fil du temps, les préfetures et certaines communes doivent pouvoir légaliser ce type de signatures. Les premières offrent un niveau de sécurité suffisant. S'agissant des secondes, l'éparpillement des compétences présente un risque en matière de sécurité. En conséquence, seules les communes qui en font la demande et offrent des garanties de sécurité pourront être autorisées à délivrer des légalisations. Il s'agira en principe des grandes communes.

Les compétences spéciales des officiers d'état civil, du préposé au registre du commerce et des greffiers des tribunaux d'arrondissement sont réservées dans le projet de loi et ne seront par conséquent pas traitées dans l'ordonnance.

### 3.2 Exigences de forme

Le mécanisme des légalisations a pour but principal de rendre difficile la falsification des documents sur lesquels elles sont apposées. Cet objectif de sécurité ne peut être atteint que si les légalisations répondent à certaines exigences formelles. L'ordonnance à adopter devra fixer ces exigences. La forme de la légalisation et les mesures à prendre pour vérifier l'authenticité des signatures devront en particulier être précisées. Par ailleurs, il faudra également que l'ordonnance mette en place un système permettant de déceler d'éventuelles adjonctions qui pourraient être apposées ultérieurement sur la légalisation et surtout faciliter la preuve d'une éventuelle falsification de la légalisation.

## 4. RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES

Le projet modifie certes la répartition des tâches entre l'Etat et les communes par rapport aux dispositions de la

loi de 1838. Mais, cette loi est désuète et n'est plus respectée depuis longtemps.

Dans la mesure où il constitue une «codification» de la pratique actuelle, le projet ne modifie donc pas concrètement la répartition actuelle des tâches. Il faut toutefois mentionner une nouveauté pour les communes: elles ne pourront plus légaliser librement les signatures apposées sur les actes sous seing privé, mais devront se conformer aux règles établies par le Conseil d'Etat.

## 5. CONSTITUTIONNALITÉ ET CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROPÉEN

Le projet ne pose pas de problème de constitutionnalité. Il constitue la base légale de la nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les communes en application des articles 53 et 130 al. 1 de la Constitution du 16 mai 2004. Aucune disposition constitutionnelle ne traite spécialement des légalisations, qui relèvent de la gestion ordinaire de l'administration.

Le projet est également conforme au droit fédéral, dans la mesure où il réserve expressément les ordonnances fédérales traitant matériellement des légalisations.

La législation européenne ne réglemente pas la procédure de légalisation. Sur le plan international, la convention de La Haye du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers énonce des règles simplificatrices. Le système qu'elle met en place est réservé dans le projet.

## 6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Le projet n'aura pas de conséquences financières, ni d'implications en matière de personnel.

### **BOTSCHAFT Nr. 217** 20. September 2005 **des Staatsrats an den Grossen Rat** **zum Gesetzesentwurf über** **die Beglaubigung von Unterschriften**

#### 1. NOTWENDIGKEIT EINER GESAMTREVISON

Gegenwärtig wird die Beglaubigung von Unterschriften im Gesetz vom 16 Juni 1838 über die Legalisierungen und die Beurkundung von handschriftlichen Akten sowie über die Sicherstellung der Betagung derselben (SGF 262.1) formell geregelt. Dieses Gesetz ist jedoch in weiten Teilen veraltet; die Praxis hat sich auf ziemlich selbstständige Weise weiterentwickelt und stimmt in manchen Punkten nicht mehr mit den gesetzlichen Bestimmungen überein.

Aufgrund einer Umfrage, die das Amt für Gesetzgebung anfangs 2005 bei der Staatskanzlei, den Direktionen des Staatsrates, den Oberämtern sowie bei einigen grossen Gemeinden und bei Notaren durchgeführt hat, stellte man fest, dass Beglaubigungen von:

- der Staatskanzlei,
- einigen Direktionen des Staatsrates,
- einigen Dienststellen der Kantonsverwaltung,

- der Universität,
- den Oberämtern,
- einigen Gemeinden,
- den Notaren

ausgestellt werden.

Diese verschiedenen Instanzen stellen sehr unterschiedliche formelle Anforderungen. Einige verlangen von den Urhebern der zu beglaubigenden Unterschrift ein persönliches Erscheinen, andere führen ein Verzeichnis dieser Unterschriften. Einige führen ein Verzeichnis der Beglaubigungen, die sie ausgestellt haben, andere nicht. Auch bezüglich der Sprache bestehen Unterschiede; einige verfassen die Beglaubigung in französischer und in deutscher Sprache bzw. nur in einer der beiden Sprachen, andere wiederum stellen auch in einer Fremdsprache verfasste Beglaubigungen aus.

Obschon die Beglaubigungspraxis kein besonderes Problem darstellt, ist die auf Gesetzesebene herrschende Unübersichtlichkeit unbefriedigend. Das Gesetz aus dem Jahr 1838 sollte daher aufgehoben und eine klare, den heutigen Bedürfnissen angepasste Neuregelung verabschiedet werden.

## 2. ERLÄUTERUNG DES GESETZESENTWURFS

### *Titel*

Die Beglaubigung einer Unterschrift ist die schriftliche Erklärung einer zuständigen Person, welche die Echtheit einer Unterschrift und gegebenenfalls des Siegels, mit welchem ein Dokument versehen ist, oder die Eigenschaft, in welcher der Unterzeichner oder die Unterzeichnerin gehandelt hat, bestätigt.

Mit der Beglaubigung wird die Echtheit der beglaubigten Unterschrift bezeugt, und es wird die Vermutung aufgestellt, dass die im betreffenden Dokument enthaltenen Aussagen vom Unterzeichner bzw. von der Unterzeichnerin stammen. Bei der Beglaubigung von Firmenunterschriften wird nicht nur die Funktion des oder der Unterzeichnenden bestätigt, sondern auch die Kompetenz dieser Person, für die Unternehmung zu handeln. Dasselbe gilt auch für die Beglaubigung von Unterschriften auf öffentlichen Urkunden: Die Person, die die Beglaubigung vornimmt, darf nicht die Unterschrift einer unzuständigen Person beglaubigen. Falls Zweifel vorliegen, und diese Zweifel nicht anhand eines Registers (analog einem Handelsregister) beseitigt werden können, so muss die um Beglaubigung nachsuchende Person nachweisen, dass der Unterzeichner bzw. die Unterzeichnerin des Dokuments, auf welchem die zu beglaubigende Unterschrift figuriert, zuständig war.

### *Art. 1*

Artikel 1 nennt die für die Beglaubigung von Unterschriften auf handschriftlichen Akten zuständigen Organe.

In diesem Bereich ist die gegenwärtige Situation eher unklar. Gemäss dem Gesetz über die Legalisierungen und die Beurkundung von handschriftlichen Akten sowie über die Sicherstellung der Betagung derselben sind die

Notare für die Beglaubigung solcher Unterschriften zuständig (Art. 11; siehe zudem auch Art. 65 des Notariatsgesetzes, der die Modalitäten für die von Notaren ausgestellten Beglaubigungen regelt). Gemäss der eidgenössischen Zivilstandsverordnung (Art. 18 Abs. 3 ZStV) können die Zivilstandsbeamten und -beamtinnen, und gemäss der eidgenössischen Handelsregisterverordnung und dem Gesetz über das Handelsregisteramt (Art. 23 Abs. 2 HregV und Art. 6 HRAG) der Registerführer oder die Registerführerin sowie die Gerichtsschreiber und -schreiberinnen der Bezirksgerichte ebenfalls Unterschriften von Privatpersonen beglaubigen. In der Praxis beglaubigen auch einige Gemeinden und Oberämter Unterschriften von Privatpersonen. Obschon sie auf keinerlei gesetzlicher Grundlage beruht, verursacht diese Praxis offensichtlich keine Schwierigkeiten und deren «Kodifizierung» wurde in der Vernehmlassung nicht angefochten.

Dementsprechend bekräftigt der Gesetzesentwurf, dass grundsätzlich die Notare für die Beglaubigung von Unterschriften auf handschriftlichen Akten zuständig sind (Abs. 1). Die von Notaren ausgestellten Beglaubigungen bleiben ausschliesslich dem Notariatsgesetz unterstellt.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Oberämter bezüglich der Beglaubigungen von Unterschriften ein analoges Sicherheitsniveau gewährleisten wie die Notare. Der Entwurf sieht folglich vor, dass der Staatsrat diese ermächtigen kann, Unterschriften auf handschriftlichen Akten zu beglaubigen. Er berücksichtigt zudem die Praxis einiger Gemeinden und ermächtigt den Staatsrat, den Gemeinden, die ausreichende Sicherheitsgarantien liefern, diese Art von Unterschriftsbeglaubigungen zu gestatten (Abs. 2). Eine ausreichende Garantie im vorerwähnten Sinne kann nur eine Gemeinde bieten, die namentlich über eine ständige Verwaltung verfügt.

Die Befugnisse der Zivilstandsbeamten und -beamtinnen, des Handelsregisterführers oder der Handelsregisterführerin sowie der Gerichtsschreiber und -schreiberinnen der Bezirksgerichte bleiben in Artikel 3 Buchstabe b und c des Entwurfs vorbehalten.

#### **Art. 2**

Gegenstand von Artikel 2 ist die Beglaubigung von Unterschriften auf den übrigen Akten. Es handelt sich dabei um alle Akten, die nicht zur Kategorie der handschriftlichen Akten gehören. Dies betrifft unter anderem die Unterschriften, mit denen die Akten von Kantons- oder Gemeindebehörden, von kantonalen oder kommunalen Verwaltungseinheiten, von öffentlichen Aufgaben übernehmenden Organisationen sowie von Notaren versehen sind.

Der Staatsrat wird beauftragt, eine Verordnung zu erlassen, welche die Beglaubigung dieser Akten regelt. Die Verordnung wird hauptsächlich die Frage der Zuständigkeiten sowie die formalen Aspekte regeln (siehe nachstehend Ziff. 3).

#### **Art. 3**

Das internationale Recht und das Bundesrecht regeln einige Fälle der Beglaubigung von Unterschriften. Das kantonale Recht darf keine hiervon abweichenden Regeln enthalten, daher bleiben diese Fälle im Gesetzesentwurf ausdrücklich vorbehalten.

Die Schweiz ist Vertragspartei des Haager Übereinkommens vom 5. Oktober 1961 zur Befreiung ausländischer

öffentlicher Urkunden von der Beglaubigung. Dieses Übereinkommen vereinfacht die Formalitäten, die die Anfertigung öffentlicher Akten ausserhalb des Landes, aus dem sie stammen, oftmals erschweren, indem es das einfache Ausstellen einer Apostille vorsieht (in allen Vertragsstaaten verwendeter und anerkannter Stempel). Die zuständigen Behörden für das Ausstellen von Apostillen sind die Bundeskanzlei und die kantonalen Kanzleien. In den Fällen, in welchen das Übereinkommen anwendbar ist, stellt die Staatskanzlei die Apostillen nach den Regeln des internationalen Übereinkommens und nicht nach den von der Verordnung zum Gesetz vorgesehenen Regeln aus.

Wie weiter oben erwähnt werden nach der eidgenössischen Zivilstandsverordnung sowie der eidgenössischen Handelsregisterverordnung und dem Gesetz über das Handelsregisteramt den Zivilstandsbeamten und -beamtinnen, dem Handelsregisterführer oder der Handelsregisterführerin sowie den Gerichtsschreibern und -schreiberinnen der Bezirksgerichte Befugnisse bezüglich der Beglaubigung von Unterschriften von Privatpersonen eingeräumt (Art. 18 Abs. 3 ZStV, Art. 23 Abs. 2 HregV und Art. 6 HRAG). Diese Beglaubigungen sind spezieller Art, da die Akten, denen sie beigelegt sind, nicht Dritten vorgelegt werden (beispielsweise als Beweismittel), sondern in der Hand der zuständigen Verwaltungsstellen verbleiben. Aus diesem Grund ist es nicht zweckdienlich, diese den formalen Anforderungen zu unterwerfen, welche der von der Verordnung vorgesehenen Bekämpfung von Fälschungen dienen. Für sie sind ausschliesslich die erwähnten speziellen Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts massgebend.

#### **Art. 4**

Aufgrund der oben (Ziff. 1) geschilderten gegenwärtigen Situation bedarf diese Bestimmung keiner besonderen Erläuterung.

#### **Art. 5**

Gemäss Artikel 51 Absatz 1 des Notariatsgesetzes müssen notarielle Urkunden in französischer oder in deutscher Sprache verfasst werden. Angesichts der zunehmenden Mobilität ist diese Einschränkung bei Akten wie Beglaubigungen, Abschriften und Protokollen unverhältnismässig. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass diese Akten ausnahmsweise auch in englischer Sprache verfasst werden können. Diese Möglichkeit soll jenen Personen dienen, die im Ausland eine beglaubigte Unterschrift vorlegen müssen. Dies bedeutet natürlich nicht, dass die Empfänger Beglaubigungen in englischer Sprache akzeptieren müssen (siehe z.B. Art. 5 HRAG). Diese Änderung des Notariatsgesetzes wurde während dem Vernehmlassungsverfahren nicht in Frage gestellt.

### **3. ÜBERBLICK ÜBER DEN INHALT DER KÜNFTIGEN VERORDNUNG**

Das System, das sich in der Praxis mangels einer modernen Regelung selbstständig entwickelt hat, funktioniert zur Zufriedenheit aller betroffener Organe und Personen. Diese Praxis sollte folglich in der Verordnung auf kohärente Art verankert werden.

Die Regelung über die Beglaubigung von Unterschriften sollte zwei zentrale Bestandteile beinhalten: die Zuständigkeit und die formalen Anforderungen.

Dabei ist zu beachten, dass die Verordnung die Beglaubigung von elektronischen Signaturen nicht behandeln wird. Bis heute wurde, trotz der bundesrechtlichen Grundlage, kein Anbieter von Zertifizierungsdienstleistungen anerkannt. Obschon die bundesrechtliche Regelung über die elektronische Signatur Anfang 2005 in Kraft getreten ist, kann sie also in der Praxis nicht umgesetzt werden. Mangels Kenntnissen und Erfahrungen in diesem Bereich ist es gegenwärtig ratsamer, auf die Regelung der Beglaubigung solcher Unterschriften zu verzichten. Falls nötig, könnte die Verordnung selbstverständlich zu gegebener Zeit geändert werden, um allfällige neue Erfordernisse zu berücksichtigen.

### 3.1 Zuständigkeit

Allgemein sollte die Staatskanzlei für die Beglaubigung von Unterschriften auf *öffentlichen kantonalen Akten* zuständig sein. Es ist zudem vorgesehen, die Direktionen des Staatsrates und die Universität zu ermächtigen, die Akten, welche sie in ihren jeweiligen Bereichen anfertigen, zu beglaubigen.

Für die Beglaubigung von Unterschriften auf *öffentlichen Akten der Gemeinden* sollten logischerweise die Oberämter zuständig sein.

Die Zuständigkeit für die Beglaubigung *handschriftlicher Akten* wird nach dem im Gesetzesentwurf vorgesehenen System geregelt werden. Dieser Bereich fällt im Prinzip in den Zuständigkeitsbereich der Notare. Dennoch müssen aufgrund der sich im Laufe der Zeit entwickelten Praxis auch die Oberämter und einige Gemeinden in der Lage sein, solche Unterschriften zu beglaubigen. Die Oberämter bieten dabei ein ausreichendes Mass an Sicherheit. Bei den Gemeinden stellt die Verzettlung der Zuständigkeiten hingegen ein Sicherheitsrisiko dar. Infolgedessen können nur diejenigen Gemeinden ermächtigt werden, Beglaubigungen auszustellen, die einen entsprechenden Antrag stellen und Sicherheitsgarantien bieten. Es wird sich dabei in der Regel um grosse Gemeinden handeln.

Die speziellen Befugnisse der Standesbeamten und -beamtinnen, des Handelsregisterführers oder der Handelsregisterführerin und der Gerichtsschreiber und -schreiberinnen der Bezirksgerichte bleiben im Gesetzesentwurf vorbehalten und werden daher in der Verordnung nicht behandelt.

### 3.2 Formale Anforderungen

Das Beglaubigungsverfahren dient in erster Linie dazu, Fälschungen von Dokumenten, die mit diesen Beglaubigungen versehen sind, zu erschweren. Dieses Sicherheitsziel kann nur erreicht werden, wenn die Beglaubigungen einigen formalen Anforderungen entsprechen. Die zu erlassende Verordnung sollte diese Anforderungen festlegen. Dabei sollten vor allem die Form der Beglaubigung und die für die Überprüfung der Echtheit der Unterschriften zu ergreifenden Massnahmen präzisiert wer-

den. Zudem sollte mit der Verordnung eine Regelung eingeführt werden, die es erlaubt, allfällige Ergänzungen zu identifizieren, die zu einem späteren Zeitpunkt der Beglaubigung beigefügt wurden. Vor allem aber geht es darum, gefälschte Beglaubigungen leichter nachweisen zu können.

## 4. AUFGABENTEILUNG STAAT-GEMEINDEN

Der Entwurf ändert zwar die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden gegenüber den Bestimmungen des Gesetzes aus dem Jahr 1838. Dieses Gesetz ist indes veraltet und wird seit langem nicht mehr eingehalten.

Da der Entwurf eine Kodifizierung der gegenwärtigen Praxis darstellt, bringt er demnach für die derzeitige Aufgabenteilung keine konkreten Änderungen. Eine Neuerung für die Gemeinden muss indes erwähnt werden: Sie können die Unterschriften auf handschriftlichen Akten nicht mehr frei beglaubigen, sondern müssen sich nach den vom Staatsrat erlassenen Regeln richten.

## 5. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT UND ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM BUNDESRECHT UND DEM EUROPÄISCHEN RECHT

Der Entwurf wirft bezüglich der Verfassungsmässigkeit keine Probleme auf. Er stellt die gesetzliche Grundlage für die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden nach den Artikeln 53 und 130 Absatz 1 der Verfassung vom 16. Mai 2004 dar. Keine Verfassungsbestimmung behandelt speziell die Beglaubigungen, welche in den Bereich der ordentlichen Verwaltungsführung fallen.

Der Entwurf ist auch mit dem Bundesrecht vereinbar, da die Bundesverordnungen, welche materiell die Beglaubigungen behandeln, ausdrücklich vorbehalten bleiben.

In der Gesetzgebung der EU wird das Beglaubigungsverfahren nicht geregelt. Auf internationaler Ebene stellt das Haager Übereinkommen vom 5. Oktober 1961 zur Befreiung ausländischer öffentlicher Urkunden von der Beglaubigung einfachere Regeln auf. Die nach diesem Übereinkommen eingeführte Regelung bleibt im Entwurf vorbehalten.

## 6. FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Der Entwurf hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

## Loi

du

### sur la légalisation des signatures

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message du Conseil d'Etat du 20 septembre 2005;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

#### Art. 1

<sup>1</sup> Les légalisations des signatures apposées sur les actes sous seing privé sont délivrées par les notaires, conformément à la loi sur le notariat.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat peut également habiliter les préfetures ainsi que les communes qui remplissent les conditions à légaliser ces signatures.

#### Art. 2

Les légalisations des signatures apposées sur les autres actes sont régies par une ordonnance du Conseil d'Etat.

#### Art. 3

Sont réservées les dispositions particulières:

- a) de la convention de La Haye du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers;
- b) de l'ordonnance fédérale sur l'état civil;
- c) de l'ordonnance fédérale sur le registre du commerce et de la législation cantonale applicable en la matière.

## Gesetz

vom

### über die Beglaubigung von Unterschriften

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 20. September 2005;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### Art. 1

<sup>1</sup> Die Beglaubigungen von Unterschriften auf Privaturkunden werden gemäss Notariatsgesetz durch die Notare erteilt.

<sup>2</sup> Der Staatsrat kann zudem die Oberämter sowie die Gemeinden, die die entsprechenden Bedingungen erfüllen, ermächtigen, Unterschriften zu beglaubigen.

#### Art. 2

Die Beglaubigungen von Unterschriften auf anderen Urkunden werden in einer Verordnung des Staatsrats geregelt.

#### Art. 3

Vorbehalten bleiben die besonderen Bestimmungen:

- a) des Haager Übereinkommens vom 5. Oktober 1961 zur Befreiung ausländischer öffentlicher Urkunden von der Beglaubigung;
- b) der eidgenössischen Zivilstandsverordnung;
- c) der eidgenössischen Handelsregisterverordnung und der entsprechenden kantonalen Gesetzgebung.

**Art. 4**

La loi du 16 juin 1838 concernant les légalisations et la manière de constater l'existence des actes sous seing privé et d'en rendre la date certaine (RSF 262.1) est abrogée.

**Art. 5**

La loi du 20 septembre 1967 sur le notariat (RSF 261.1) est modifiée comme il suit:

***Art. 51 al. 1***

<sup>1</sup> Les actes notariés peuvent être rédigés en français ou en allemand. Sur demande, les actes visés par les articles 63 à 65 peuvent exceptionnellement l'être en anglais.

**Art. 6**

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

**Art. 4**

Das Gesetz vom 16. Juni 1838 über die Legalisierungen und die Beurkundung von handschriftlichen Akten sowie über die Sicherstellung der Betagung derselben (SGF 262.1) wird aufgehoben.

**Art. 5**

Das Notariatsgesetz vom 20. September 1967 (SGF 261.1) wird wie folgt geändert:

***Art. 51 Abs. 1***

<sup>1</sup> Die notariellen Urkunden können in französischer oder deutscher Sprache verfasst werden. Auf Antrag können die in den Artikeln 63–65 erwähnten Urkunden ausnahmsweise in englischer Sprache verfasst werden.

**Art. 6**

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2006 in Kraft.