

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de la fiabilité des données du registre du commerce

Office fédéral de la justice

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.16615.402.00132
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	14
1.3 Etendue de l'audit et principe	15
1.4 Documentation et entretiens	15
1.5 Discussion finale	16
2 Les données du registre du commerce sont-elles fiables ?	17
2.1 La multiplication des bases de données n'est pas efficiente	17
2.2 Les réquisitions se font essentiellement sous format papier	18
2.3 La recherche des entreprises et des modifications soumises à l'obligation de s'inscrire n'est pas prioritaire.....	20
2.4 Peu de cas d'inscription incomplète.....	24
3 La haute surveillance de la Confédération est-elle effectuée correctement ?	25
3.1 L'activité de surveillance correspond aux bases légales	25
3.2 L'organisation du registre du commerce : un enjeu pour la surveillance	26
4 Le registre du commerce : un outil de lutte contre la criminalité économique ?	29
Annexe 1: Bases juridiques	31
Annexe 2: Abréviations	32
Annexe 3: Glossaire	33
Annexe 4 : Interlocuteurs et personnes interrogées	34

Audit de la fiabilité des données du registre du commerce

Office fédéral de la justice

L'essentiel en bref

Au 1^{er} janvier 2017, plus de 611 000 entreprises étaient inscrites dans l'un des 28 registres du commerce tenus par les cantons. Toute personne physique ou morale qui a une activité commerciale en Suisse doit en effet s'inscrire auprès des autorités si elle remplit les conditions. Au plan national, l'Office fédéral du registre du commerce (OFRC) tient le Registre central électronique du registre du commerce (Zefix) et exerce la haute surveillance sur le travail réalisé par les cantons. Douze emplois temps plein sont à sa disposition pour réaliser cette mission.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit de la fiabilité des données du registre du commerce et de son organisation. Il a, entre autres, comparé les procédures des offices du registre du commerce des cantons, analysé les données de six d'entre eux (Bâle-Campagne, Berne, Genève, Vaud, Zoug et Zurich) et examiné l'activité de surveillance déployée par l'OFRC. Au final, le CDF juge que l'efficacité du système actuel pourrait être améliorée par une centralisation au plan national dans le cadre de la cyberadministration.

Une efficacité informatique et des outils de vérification à améliorer

La multitude des applications informatiques et des bases de données cantonales, ainsi que la redondance des données avec le registre central fédéral posent la question de l'efficacité des moyens informatiques utilisés par les autorités. Le CDF est d'avis qu'une simplification de l'environnement informatique avec une application unique du registre du commerce suisse permettrait globalement de faire des économies et d'éviter les difficultés liées à la transmission et à la synchronisation des données. Aujourd'hui, les demandes d'inscription se font encore essentiellement sur papier. Or, la volonté des autorités suisses de promouvoir la cyberadministration ainsi que le développement de nouvelles technologies, comme le blockchain (technologie de stockage et de transmission d'informations), doit inciter les partenaires (cantons et Confédération) à développer à terme la digitalisation des réquisitions adressées au registre du commerce.

Les offices du registre du commerce ont des difficultés à détecter d'une part les entreprises qui doivent s'inscrire au registre et, d'autre part celles qui doivent être radiées faute d'activité ou d'actifs. Ils ne reçoivent pas systématiquement les informations connues des autres autorités administratives (par exemple, l'Administration fédérale des contributions dans le cas d'un assujettissement à la TVA).

Durant son audit, le CDF a mis en lumière des éléments qui plaident pour un renforcement des outils de vérification. Ainsi, il évalue à quelque 13 000 le nombre d'entreprises sous forme de raisons individuelles ou d'associations absentes du registre. De l'autre côté, les registres contiennent des entreprises qui ne sont plus actives depuis plusieurs décennies et

qui n'ont pas été radiées. Il s'agit surtout de raisons individuelles dont pour certaines l'exploitant est décédé. Point positif, le CDF a détecté peu de cas d'entreprises inscrites dont les données sont incomplètes (absence de domicile, pas d'organe obligatoire, etc.).

Une surveillance fédérale cohérente, mais une lutte contre la criminalité économique à durcir

L'OFRC exerce sa surveillance en validant les inscriptions transmises quotidiennement par les cantons, ainsi qu'en effectuant des inspections dans les offices du registre du commerce. Ces deux activités répondent aux exigences légales et sont formalisées dans des concepts pertinents. Les principes de surveillance adoptés par l'OFRC sont cohérents. Toutefois, l'approche de surveillance ne s'appuie pas suffisamment sur une analyse des risques, ainsi que sur les mesures de surveillance effectuées par les autorités de surveillance administrative des cantons.

Le registre du commerce est un outil pour la transparence des informations relatives aux entreprises. Il peut ainsi jouer un rôle dans la lutte contre la criminalité économique. Le CDF est d'avis que ce rôle pourrait être renforcé, par exemple en rendant public le registre des personnes physiques inscrites au registre du commerce.

Prüfung der Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters

Bundesamt für Justiz

Das Wesentliche in Kürze

Am 1. Januar 2017 waren über 611 000 Unternehmen in einem der 28 kantonalen Handelsregister eingetragen. Jede natürliche oder juristische Person mit einer Geschäftstätigkeit in der Schweiz ist verpflichtet, sich ins Handelsregister eintragen zu lassen, wenn sie die Voraussetzungen erfüllt. Auf nationaler Ebene führt das Eidgenössische Amt für das Handelsregister (EHRA) das elektronische Zentralregister des Handelsregisters (Zefix) und übt die Oberaufsicht über die einschlägige Tätigkeit der Kantone aus. Es verfügt über zwölf Vollzeiteinheiten, um diese Aufgabe zu erfüllen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters sowie dessen Organisation geprüft. Unter anderem hat sie die Verfahren der kantonalen Handelsregisterämter miteinander verglichen, die Daten von sechs Handelsregistern analysiert (Basel-Landschaft, Bern, Genf, Waadt, Zug und Zürich) und die Aufsichtstätigkeit des EHRA in Augenschein genommen. Die EFK erachtet in ihrem Fazit die Effizienz des heutigen Systems für verbesserungswürdig, etwa mit einer gesamtschweizerischen Zentralisierung im Rahmen des E-Governments.

Verbesserungspotenzial bei der IT-Effizienz und den Überprüfungsstools

Die Vielzahl an kantonalen IT-Anwendungen und Datenbanken sowie die Datenredundanz gegenüber dem Zentralregister werfen die Frage auf, wie effizient der Einsatz der IT-Mittel durch die Behörden ist. Die EFK ist der Meinung, dass eine Vereinfachung der Informatikumgebung mit einer einzigen Applikation für die schweizerischen Handelsregister insgesamt Einsparungen mit sich bringen würde und sich Probleme bei der Datenübermittlung und bei der Datensynchronisation vermeiden liessen. Die Gesuche für einen Eintrag im Handelsregister erfolgen heute immer noch vorwiegend auf Papier. Dabei ist es der erklärte Wille der Schweizer Behörden, das E-Government zu fördern. Dies zusammen mit der Entwicklung neuer Technologien, etwa die der Blockchain zur Speicherung und Übermittlung von Informationen, sollte für die Partner (Kantone und Bund) Anreiz sein, die Digitalisierung der Anträge an das Handelsregister längerfristig ins Auge zu fassen.

Die Handelsregisterämter haben Mühe, zum einen die Unternehmen zu identifizieren, die sich ins Handelsregister eintragen lassen müssen, und zum anderen diejenigen, die mangels Geschäftstätigkeit oder Vermögenswerte gelöscht werden sollen. Informationen, die anderen Behörden bekannt sind (z. B. die MWST-Pflicht der Eidgenössischen Steuerverwaltung), gelangen nicht automatisch an die Handelsregister.

Im Rahmen ihrer Prüfung hat die EFK einzelne Elemente hervorgehoben, die für einen Ausbau der Prüfertools sprechen. So zählt sie schätzungsweise rund 13 000 Einzelunternehmen oder Vereine, die nicht im Handelsregister eingetragen sind. Andererseits sind noch Unternehmen aufgeführt, die seit mehreren Jahrzehnten keine Geschäftstätigkeit mehr aufweisen, jedoch nicht gelöscht wurden. Es handelt sich vorwiegend um Einzel-

firmen, teils um solche, deren Inhaberinnen oder Inhaber verstorben sind. Ein Positivum: Die EFK stiess nur auf wenige Fälle von Unternehmen mit unvollständigen Daten (Fehlen eines Firmensitzes oder eines obligatorischen Organs usw.).

Eine kohärente eidgenössische Aufsicht, die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität muss jedoch verschärft werden

Das EHRA übt seine Oberaufsicht aus, indem es die täglich von den Kantonen eingehenden Handelsregistereinträge für gültig erklärt und in den Handelsregisterämtern Inspektionen vornimmt. Diese beiden Aktivitäten entsprechen den gesetzlichen Anforderungen und sind in schlüssigen Konzepten festgehalten. Die vom EHRA verabschiedeten Aufsichtsgrundsätze sind kohärent. Der Aufsichtsansatz stützt sich jedoch noch zu wenig auf eine Risikoanalyse sowie auf die Aufsichtsmassnahmen ab, die von den kantonalen Verwaltungsaufsichtsbehörden durchgeführt werden.

Das Handelsregister stellt ein Instrument zur Transparenz der Informationen über die Unternehmen. Es kann somit eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität spielen. Die EFK ist der Meinung, dass diese Rolle noch stärker ausgefüllt werden könnte, zum Beispiel, indem das Register der natürlichen Personen mit einem Eintrag im Handelsregister öffentlich zugänglich würde.

Originaltext auf Französisch

Verifica dell'affidabilità dei dati del registro di commercio

Ufficio federale di giustizia

L'essenziale in breve

Il 1° gennaio 2017 oltre 611 000 imprese erano iscritte in uno dei 28 registri di commercio cantonali. Ogni persona fisica o giuridica che esercita un'attività commerciale in Svizzera deve iscriversi presso le autorità se adempie le condizioni. A livello nazionale, l'Ufficio federale del registro di commercio (UFRC) tiene il registro centrale elettronico del registro di commercio (Zefix) ed esercita l'alta vigilanza sul lavoro effettuato dai Cantoni. Per svolgere questo compito ha a disposizione 12 posti a tempo pieno.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'attendibilità dei dati del registro di commercio e della sua organizzazione. Ha tra l'altro confrontato a livello cantonale le procedure degli uffici del registro di commercio, ha analizzato i dati di sei Cantoni (Basilea Campagna, Berna, Ginevra, Vaud, Zugo e Zurigo) e ha esaminato l'attività di vigilanza dell'UFRC. In conclusione, il CDF ritiene che l'efficienza del sistema attuale potrebbe essere migliorata con una centralizzazione nazionale nell'ambito del Governo elettronico.

Occorre migliorare l'efficienza informatica e gli strumenti di verifica

L'elevato numero di applicazioni informatiche e delle banche dati cantonali, e la ridondanza dei dati con il registro centrale federale sollevano la questione dell'efficienza degli strumenti informatici utilizzati dalle autorità. Il CDF ritiene che semplificando l'ambiente informatico con un'unica applicazione del registro di commercio svizzero consentirebbe in generale di risparmiare e di evitare difficoltà legate alla trasmissione e alla sincronizzazione dei dati. Attualmente le richieste di iscrizione vengono ancora presentate essenzialmente in formato cartaceo. La volontà delle autorità svizzere di promuovere il Governo elettronico e lo sviluppo di nuove tecnologie come la blockchain (tecnologia per memorizzare e trasmettere informazioni) deve incentivare i partner (Cantoni e Confederazione) a sviluppare a lungo termine la digitalizzazione delle richieste presentate al registro di commercio.

Gli uffici del registro di commercio hanno difficoltà, da un lato, a individuare le imprese che devono iscriversi al registro e, dall'altro, quelle che devono essere cancellate per mancanza di attività o di attivi. Non ricevono sistematicamente le informazioni delle altre autorità amministrative (ad es. l'Amministrazione federale delle contribuzioni in caso di assoggettamento all'IVA).

Durante la verifica, il CDF ha rilevato degli elementi che richiedono il rafforzamento degli strumenti di verifica. Inoltre, ha stimato che nel registro mancano circa 13 000 imprese individuali o associazioni. D'altra parte, nei registri figurano imprese non più attive da decenni e che non sono state cancellate. Si tratta per lo più di imprese individuali, i cui gestori sono in parte deceduti. Un punto positivo però: il CDF ha scoperto pochi casi di imprese iscritte i cui dati sono incompleti (mancanza di domicilio, organi obbligatori ecc.).

Vigilanza coerente a livello federale, necessità di inasprire la lotta contro la criminalità economica

L'UFRC esercita la vigilanza convalidando le iscrizioni trasmesse quotidianamente dai Cantoni e effettuando delle ispezioni negli uffici del registro di commercio. Queste due attività adempiono le condizioni legali e sono formalizzate nei concetti pertinenti. I principi di vigilanza adottati dall'UFRC sono coerenti. Tuttavia, l'approccio di vigilanza non si basa a sufficienza su un'analisi dei rischi ma piuttosto sulle misure di vigilanza adottate dalle pertinenti autorità cantonali.

Il registro di commercio è uno strumento per garantire la trasparenza delle informazioni sulle imprese e può pertanto svolgere un ruolo importante nella lotta contro la criminalità economica. Il CDF è dell'avviso che questo ruolo potrebbe essere rafforzato, ad esempio, rendendo accessibile al pubblico il registro delle persone fisiche iscritte nel registro di commercio.

Testo originale in tedesco

Audit of reliability of data in commercial register

Federal Office of Justice

Key facts

On 1 January 2017, more than 611,000 companies were registered in one of the 28 commercial registers kept by the cantons. Any natural person or legal entity with a business activity in Switzerland must register with the authorities if the conditions are fulfilled. At the national level, the Federal Commercial Registry Office (FCRO) maintains the Central Business Name Index (Zefix) and carries out supreme supervision of the work carried out by the cantons. Twelve FTEs are at its disposal to carry out this mission.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out an audit on the reliability of the data in the commercial register and its organisation. Among other things, it compared the procedures of the cantonal commercial register offices, analysed the data of six of them (Basel Landschaft, Bern, Geneva, Vaud, Zug and Zurich) and reviewed the supervision performed by the FCRO. Ultimately, the SFAO considers that the efficiency of the current system could be improved with centralisation at the national level within the framework of e-government.

IT efficiency and verification tools to be improved

The multitude of IT applications and cantonal databases, as well as data redundancy with the central federal register raise the question of the efficiency of the IT resources used by the authorities. The SFAO believes that simplifying the IT environment with a single application for the Swiss commercial register would result in overall cost savings and avoid difficulties related to data transmission and synchronisation. At present, registration applications are still mainly made on paper. However, the willingness of the Swiss authorities to promote e-government and the development of new technologies such as blockchain (information storage and transmission technology) should encourage partners (the cantons and the Confederation) to develop the digitisation of requests addressed to the commercial register in the longer term.

The commercial register offices have difficulties detecting not only companies that have to register, but also those that have to be deleted due to a lack of activity or assets. They do not systematically receive information known to other administrative authorities (e.g. from the Federal Tax Administration in the case of VAT liability).

During its audit, the SFAO highlighted elements that call for a strengthening of the verification tools. It estimates that around 13,000 companies in the form of sole proprietorships or associations are absent from the register. Conversely, the registers contain companies that have not been operating for several decades and have not been deleted. These are mainly sole proprietorships, and in some cases their operators have passed away. On a positive note, the SFAO found few cases of registered companies with incomplete data (no domicile, no mandatory body, etc.).

Coherent federal supervision but fight against economic crime to be stepped up

The FCRO executes its supervision by validating the registrations submitted daily by the cantons, as well as by carrying out inspections in the commercial register offices. These two activities meet the legal requirements and are formalised in relevant concepts. The supervision principles adopted by the FCRO are coherent. However, the supervision approach is not sufficiently based on risk analysis and the supervision measures carried out by the cantonal administrative supervisory authorities.

The commercial register is a tool for the transparency of company information. It can thus play a role in the fight against economic crime. The SFAO takes the view that this role could be strengthened by making the register of natural persons entered in the commercial register public, for example.

Original text in German

Prise de position générale de l'audit

Les conclusions du rapport d'audit se recoupent en partie avec notre propre analyse et en particulier la vision de la Commission d'experts du registre du commerce de 2010, reprise par l'avant-projet du Conseil fédéral de modernisation du registre du commerce de 2012. Suite à la procédure de consultation publique, une version édulcorée du projet a été soumise au parlement et adoptée en 2017. Les efforts des autorités du registre du commerce de ces dernières années vont également dans le sens des différentes recommandations du CDF. La révision de l'ordonnance sur le registre du commerce actuellement en cours permettra de mettre en œuvre plusieurs recommandations et de franchir une nouvelle étape sur le long chemin de la modernisation du registre du commerce et de ses infrastructures.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

De quoi parle-t-on ?

Le registre du commerce est une source officielle d'informations de nature économique sur les entreprises. Il sert en premier lieu à la sécurité du droit dans les relations d'affaires et la protection de la bonne foi (fonction de publicité). Sont inscrits et publiés dans la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC), les faits juridiquement obligatoires pour les sujets de droits privés, et partiellement pour les instituts de droit semi-public ou public. L'inscription repose sur une réquisition, sous réserve de l'inscription fondée sur un jugement ou une décision d'un tribunal ou d'une autorité et de l'inscription d'office.

Au 1^{er} janvier 2017, plus de 611 000 sociétés étaient inscrites au registre du commerce suisse.

L'organisation du registre du commerce

Le registre du commerce est organisé de manière décentralisée. Sa tenue incombe d'abord aux cantons. Il existe 28 registres du commerce cantonaux (un par canton, sauf le Valais qui a trois registres). Chaque canton dispose de sa propre base de données du registre du commerce. Quatre cantons romands¹ utilisent le système informatique de la société AISO SA. Les 22 autres cantons ont choisi la solution informatique de la société DV Bern.

L'Office fédéral du registre du commerce (OFRC) tient un registre central (Zefix) alimenté électroniquement par les annonces des cantons. Il contient la raison sociale, le siège, l'adresse, la forme juridique, le but et le numéro d'identification de l'entreprise (IDE). En revanche, il ne comporte pas les informations relatives aux organes des entreprises (conseil d'administration, personnes autorisées à signer, titulaire de la raison individuelle, organe de révision, etc.). Ces informations figurent uniquement dans les registres des cantons. Les données du registre central, ainsi que celles des registres cantonaux peuvent être consultées gratuitement sur Internet.

Les registres du commerce des cantons facturent leurs prestations selon l'ordonnance sur les émoluments en matière de registre du commerce (RS 221.411.1). Ils reversent 15 % des émoluments à la Confédération pour les tâches effectuées par l'OFRC. Cela correspond à environ 7,5 millions de francs de recettes annuelles pour la Confédération.

Sur mandat du Département fédéral de justice et police, l'OFRC exerce la haute surveillance sur la tenue du registre du commerce dans les cantons. Il examine la conformité juridique des inscriptions et, après approbation, les transmet pour publication à la FOSC. Dans sa tâche de haute surveillance, l'OFRC peut également édicter des circulaires aux autorités cantonales du registre du commerce et procéder à des inspections. Pour réaliser ses tâches, l'OFRC dispose de 14 collaborateurs et collaboratrices, soit 12 emplois temps plein (ETP). L'OFRC est rattaché institutionnellement à l'Office fédéral de la justice (OFJ).

En complément à la haute surveillance fédérale, chaque canton a désigné une autorité chargée d'exercer la surveillance administrative sur son office du registre du commerce.

¹ Fribourg, Genève, Neuchâtel et Vaud

Les bases légales

Les principes régissant le registre du commerce sont fixés dans le titre trentième de la loi fédérale complétant le Code civil suisse (CO, RS 220) et l'ordonnance sur le registre du commerce (ORC, RS 221.411).

La dernière révision du titre trentième du code des obligations datant de 1937, un projet de modernisation du registre du commerce a été initié en 2012. L'objectif est de permettre au registre du commerce de continuer à remplir sa fonction au service de la sécurité et de l'efficacité des transactions juridiques. Les modifications du CO ont été adoptées en mars 2017 par le Parlement et devraient entrer en vigueur en 2019 ou 2020. Celles-ci concernent en particulier l'utilisation systématique du numéro AVS pour identifier les personnes physiques inscrites au registre du commerce, ainsi que la mise en place d'une base de données centralisée (type Zefix) pour les personnes physiques inscrites au registre du commerce.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) a pour objectif d'examiner la fiabilité des données du registre du commerce. Les questions d'audit suivantes ont été traitées pour répondre à cet objectif d'audit :

1. Les données du registre du commerce sont-elles fiables ?
 - Les registres du commerce sont-ils actifs si des données sont manquantes ? L'analyse a porté sur le domicile et les organes des entreprises, ainsi que sur l'autorité de surveillance pour les fondations.
 - Les registres du commerce vérifient-ils si les inscriptions sont toujours valables et à jour ? L'analyse concerne la vérification de l'agrément de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) pour les organes de révision, ainsi que la détection des entreprises sans activités et sans actifs.
 - Les registres du commerce procèdent-ils à des investigations pour vérifier si des entités qui devraient être inscrites ne le sont pas ? L'analyse s'est concentrée sur les raisons individuelles et les associations.
 - Les registres du commerce tiennent-ils compte des informations détenues par les différentes autorités propriétaires de données d'entreprises pour gérer le registre ?
2. L'OFRC exerce-t-il correctement sa surveillance ?
 - Le concept de surveillance de l'OFRC est-il complet et adapté à la mission ?
 - La surveillance de l'OFRC se base-t-elle sur une analyse des risques globale et pertinente ?
 - Les inspections de l'OFRC sont-elles faites de manière indépendante et adéquate ?
 - L'OFRC collabore-t-il avec les autorités de surveillance cantonales ?

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené par intermittence entre le 27 mars et le 6 octobre 2017. Il a été exécuté par Daniel Aeby (responsable d'audit), Melissa Rickli, Dieter Lüthi, Rolf Schaffner et Yves Steiner. L'équipe a travaillé sous la supervision de Regula Durrer, responsable de centre de compétences.

La première question d'audit relative à la fiabilité des données des registres du commerce a été traitée avec un échantillon de six cantons, à savoir Bâle-Campagne, Berne, Genève, Vaud, Zoug et Zurich. Ces registres du commerce cantonaux représentent approximativement la moitié des entreprises inscrites au registre suisse. La détermination de cet échantillon est fondée sur le principe de l'importance relative et sur les facteurs de risques de l'activité considérée. Il ne s'agit donc pas d'un échantillon représentatif.

La deuxième question d'audit sur la surveillance des registres du commerce a surtout été abordée avec l'OFRC.

Pour réaliser cet audit, le CDF a appliqué plusieurs méthodes. Celles-ci comprennent :

- Des analyses documentaires ;
- Des analyses de données du registre central de commerce (Zefix), des registres du commerce des six cantons sélectionnés, du registre IDE de l'Office fédéral des statistiques (OFS), du registre TVA de l'Administration fédérale des contributions (AFC) et du registre des réviseurs agréés de l'ASR ;
- Une comparaison des procédures appliquées par les différents offices du registre du commerce de Suisse à l'aide d'un questionnaire² ;
- Des entretiens avec les parties prenantes à cet audit (la liste des personnes sollicitées figure en annexe 4).

1.4 Documentation et entretiens

Les informations, la documentation et les données requises ont été mises à disposition du CDF sans restriction.

La disponibilité et la bonne collaboration des différentes personnes rencontrées dans le cadre de cet audit a grandement facilité sa réalisation et le CDF les en remercie.

² 26 offices du registre du commerce ont répondu au questionnaire. L'office du canton de Thurgovie et l'office du Haut-Valais n'ont pas donné suite à la demande du CDF.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 27 février 2018. L'OFJ était représenté par le Chef du Domaine de direction Droit privé, par le Chef de l'OFRC et par le Suppléant du Chef de l'OFRC. Le CDF était représenté par la cadre responsable de l'audit et le responsable de l'audit.

Le CDF remercie les représentants de l'OFJ pour leur attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Les données du registre du commerce sont-elles fiables ?

2.1 La multiplication des bases de données n'est pas efficiente

Chaque canton exploite sa propre base de données du registre du commerce³. Comme écrit plus haut, les bases de données sont gérées par deux sociétés externes avec des applications informatiques distinctes. Une partie des données cantonales est reprise dans le registre central fédéral Zefix⁴.

A moyen terme, les informations relatives aux personnes physiques inscrites au registre du commerce feront aussi l'objet d'un registre central géré par l'OFJ⁵. Grâce au numéro AVS, cette nouvelle base de données permettra des recherches univoques.

Les données transmises par les cantons à la Confédération doivent respecter une structure précise pour pouvoir être traitées automatiquement et publiées dans la FOSC.

Suite à la mise en consultation des modifications de bases légales relatives à la modernisation du registre du commerce, l'option d'un registre central du commerce tenu au niveau fédéral a été rejetée⁶. Des arguments de coûts ou d'atteinte au principe de subsidiarité de la Confédération ont principalement été mis en avant par les opposants à cette solution.

Appréciation

La multiplicité des applications informatiques et des bases de données cantonales découle de l'autonomie d'organisation des cantons. Le CDF relève cependant que cette structure informatique cantonale et la redondance des informations avec la base fédérale ne correspondent pas à une approche efficiente de la mission de tenue du registre du commerce en Suisse. On multiplie ainsi les coûts de développement, d'exploitation et de maintenance des systèmes d'information pour exécuter une loi fédérale.

Le CDF estime qu'une application informatique unique au niveau national serait tout-à-fait adaptée à cette mission. Elle permettrait d'exploiter les données de manière plus efficiente, tout en conservant l'activité et la responsabilité de gestion du registre dans les cantons. En outre, l'environnement informatique actuel est un frein à la digitalisation des réquisitions d'inscription au registre du commerce qui deviendra inéluctable à terme avec la cyberadministration (voir chapitre 2.2) et le développement des nouvelles technologies (block-chain).

Le paramétrage des informations du registre du commerce transmises par les cantons ne respecte pas toujours les spécifications de la Confédération. Dans ces cas, les données doivent être retraitées par l'OFRC. Cela implique une charge de travail supplémentaire importante et des surcoûts pour la Confédération. L'OFRC pourrait par exemple renvoyer à l'expéditeur les données transmises non-conformes pour correction et nouvel envoi, afin

³ Le Canton du Valais gère trois bases de données distinctes pour le Haut-Valais, Valais Central et Bas-Valais.

⁴ La raison sociale, le siège, l'adresse, la forme juridique, le but et le numéro d'identification de l'entreprise.

⁵ Le Parlement a adopté des modifications du CO en mars 2017. Celles-ci prévoient la mise en place d'une base de données centralisée (type Zefix) pour les personnes physiques inscrites au registre du commerce.

⁶ Lors de la procédure de consultation qui s'est déroulée entre décembre 2012 et mars 2013, plus de la moitié des participants, dont la moitié des cantons, ont rejeté la proposition de base de données nationale du registre du commerce.

d'inciter les cantons concernés à prendre des mesures pour assurer la qualité des données envoyées.

La structure des données du registre du commerce dans les cantons pose également un problème d'unité de doctrine. Le CDF a constaté lors de ses investigations qu'il n'est pas toujours possible d'extraire de manière automatique des éléments tels que par exemple l'organe de révision pour les sociétés anonymes (voir chapitre 2.4). Ces informations n'ont pas toujours été paramétrées avec les mêmes codes ou figurent dans du texte non codé.

Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFJ d'étudier les possibilités légales, techniques et financières de simplifier à moyen terme l'environnement informatique dédié au registre du commerce. Une application informatique unique pour tous les offices suisses serait plus efficace. Elle permettrait de rationaliser les coûts des cantons et de la Confédération, tout en assurant un traitement sécurisé et simplifié des données.

Prise de position de l'OFJ

L'OFJ partage cette appréciation. Cependant, la tentative avortée de centralisation des infrastructures informatiques de 2012/13 et les débats parlementaires en relation avec le projet de modernisation du registre du commerce nous semblent montrer que les difficultés liées à la création d'une application informatique unique dans un contexte fédéraliste sont moins de nature légale, technique ou financière que de nature politique. Dès lors, il ne nous paraît pas réaliste de mettre en oeuvre cette recommandation à court terme. Nous envisageons de procéder à une étude de faisabilité afin d'analyser les améliorations possibles dans ce domaine.

Recommandation 2 (Priorité 3)

Le CDF recommande à l'OFJ de prendre des mesures afin d'inciter les cantons à transmettre des données conformes aux spécifications.

Prise de position de l'OFJ

Des améliorations sont prévues dans le cadre du nouveau modèle de données ; la coopération des cantons reste indispensable. Le non-respect des règles techniques doit être "sanctionné" avec le refus de l'approbation de l'inscription par la Confédération.

2.2 Les réquisitions se font essentiellement sous format papier

Le traitement des réquisitions du registre du commerce est un travail de masse et représente plusieurs dizaines de milliers de mutations par année. Selon les informations obtenues des offices du registre du commerce les rejets d'inscriptions sont très courants et représentent entre 10 et 80 % des réquisitions selon le canton. Ces rejets concernent principalement des vices de forme ou des manquements dans les pièces jointes à la réquisition.

Le chapitre 6 de l'ORC prévoit la possibilité de faire des requêtes électroniques aux offices du registre du commerce. Quelques cantons ont développé des portails spécifiques à cette fin⁷. Pour les autres cantons les réquisitions au registre du commerce peuvent être faites

⁷ Genève, Saint-Gall, Tessin, Zoug et Zurich

de manière électronique par l'intermédiaire des sites juspace.ch ou easygov.swiss. Dans tous les cas, le requérant doit avoir une identité numérique reconnue, comme par exemple SuisseID, pour accéder à la procédure électronique ou signer les pièces requises.

Selon les responsables des offices du registre du commerce des cantons rencontrés, la part des réquisitions électroniques est extrêmement faible (moins de 1 % pour le canton de Zurich qui promeut ce type de procédure). Les raisons du manque d'intérêt pour la procédure électronique sont multiples. Les entreprises ne sont pas toutes prêtes à investir dans une identité électronique pour leurs démarches administratives⁸. Les petites entreprises avec des connaissances limitées de langue du lieu ou pas de personnel administratif vont plutôt se rendre au guichet du registre du commerce ou mandater un tiers. Les tiers mandatés, comme par exemple les notaires, n'ont de loin pas tous fait le pas de la digitalisation.

Actuellement, les entreprises suisses ne disposent pas encore d'un guichet unique leur permettant de communiquer électroniquement avec les différentes autorités. Ces dernières n'échangent pas systématiquement les informations entre elles. Les entreprises doivent donc effectuer leurs démarches administratives auprès de la commune, de l'administration fiscale cantonale, de l'administration fédérale des contributions, des assurances sociales et du registre du commerce sous format papier ou au travers de portails électroniques. Ces démarches sont coûteuses en temps et en argent.

Dans le cadre des projets de cyberadministration, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) développe le portail easygov.swiss⁹. Cette plateforme doit contenir à terme toutes les prestations électroniques des autorités fédérales, cantonales et communales, utiles aux entreprises. Dans un premier temps, l'objectif est de mettre à disposition des entreprises les dix prestations électroniques les plus demandées d'ici fin 2019, y compris les annonces au registre du commerce.

Appréciation

Compte tenu de la stratégie de cyberadministration voulue par les autorités suisses, une digitalisation totale du registre du commerce semble à terme inéluctable. Cette digitalisation pourrait être facilitée par l'adoption d'un système d'information unique (voir chapitre 2.1, recommandation 1).

Une digitalisation du registre du commerce apporte des avantages. Par exemple, la demande d'inscription électronique éliminerait une partie des problèmes de rejets actuels par l'utilisation de masques standards et l'intégration de contrôles de plausibilité. En revanche, cette numérisation comporte aussi des défis. On pense à la nécessité d'inciter les entreprises et leurs mandataires à utiliser les prestations de la cyberadministration. Ces incitations peuvent par exemple consister à attribuer une identité numérique gratuite aux entreprises, à développer la fonction de mandataire (pour les notaires, avocats, fiduciaires, etc.) dans les plateformes de traitement digital des réquisitions ou à adopter un tarif d'émoluments avantageux pour les réquisitions faites sous forme digitale.

Le CDF n'émet pas de recommandation relative à la digitalisation du registre du commerce. Cependant, l'OFJ et l'OFRC doivent suivre avec attention l'évolution de la cyberadministration. Il s'agira de promouvoir et d'accompagner les démarches pour une intégration du registre du commerce dans la cyberadministration, en collaboration avec les cantons.

⁸ Un SuisseID coûte 197 francs pour trois ans, puis 129 francs pour une prolongation de trois ans.

⁹ Anciennement StartBiz

2.3 La recherche des entreprises et des modifications soumises à l'obligation de s'inscrire n'est pas prioritaire

Le principe de l'inscription au registre du commerce repose sur une réquisition faite par le(s) représentant(s) de l'entreprise, sous réserve de l'inscription fondée sur un jugement ou une décision d'un tribunal ou d'une autorité et de l'inscription d'office¹⁰.

Toutefois, les offices du registre du commerce sont tenus de chercher les entreprises soumises à l'obligation de s'inscrire et de vérifier si les inscriptions sont encore conformes aux faits. Ils doivent provoquer inscriptions, modifications et radiations nécessaires. A cet effet, ils peuvent exiger des tribunaux et autorités de la Confédération, des cantons, des districts et des communes de leur indiquer gratuitement et par écrit si une entreprise pourrait être soumise à l'obligation de s'inscrire ou si un fait pourrait nécessiter une inscription, une modification ou une radiation. Les offices du registre du commerce doivent inviter au moins une fois tous les trois ans les autorités des communes ou des districts à leur signaler toute entreprise nouvellement fondée et toute modification de faits déjà inscrits¹¹.

En général, les offices du registre du commerce agissent sur la base des annonces reçues des tiers ou d'autres administrations pour inscrire les entreprises qui sont absentes du registre ou pour radier les entreprises sans activités et sans actifs. Plusieurs offices ont adopté une approche proactive pour détecter ces entreprises, en collaboration avec les autorités communales ou cantonales. Quelques offices écrivent aussi régulièrement aux entreprises pour leur demander de valider les informations inscrites au registre.

Pour repérer les entreprises qui ne sont pas inscrites, les offices du registre du commerce disposent de moyens limités. En effet, les bases légales ne prévoient pas une communication systématique des autorités administratives qui pourraient avoir connaissance de l'existence de ces entreprises, tels que les administrations fiscales cantonales (impôts directs), l'Administration fédérale des contributions (TVA) ou les assurances sociales (caisses AVS). Ce problème est particulièrement patent pour les indépendants et les associations avec activité commerciale, pour lesquels un passage devant le notaire n'est pas obligatoire pour créer l'entreprise.

Appréciation

Pour déterminer l'ampleur des entreprises individuelles et des associations qui manquent potentiellement au registre du commerce, le CDF a collaboré avec l'OFS et l'AFC.

L'OFS a fourni une extraction de la base de données du registre UID¹² contenant les entreprises qui sont reconnues comme contribuables TVA, mais qui ne sont pas inscrites au registre du commerce. De son côté, l'AFC a pu déterminer les codes NOGA et les chiffres d'affaires TVA pour les raisons individuelles et associations comprises dans l'extraction. Après avoir éliminé les entreprises pour lesquelles l'inscription au registre du commerce n'est pas obligatoire légalement (par exemple les professions libérales, les exploitations agricoles ou les entreprises avec un chiffre d'affaires inférieur à 100 000 francs), le CDF a détecté plus de 12 000 raisons individuelles et 900 associations qui devraient potentiellement être inscrites au registre du commerce suisse.

¹⁰ Conformément à l'article 15 de l'ORC (RS 221.411)

¹¹ Conformément à l'article 157 ORC (RS 221.411)

¹² Extraction à la date du 14 février 2017

Si ces entreprises régularisaient leur situation, le nombre de raisons individuelles et d'associations inscrites au registre du commerce augmenterait respectivement de 7 % et 10 %. Les secteurs d'activités les plus concernés sont les commerces, la construction, l'hébergement-restauration et les autres activités de services (voir figure 1).

Il faudrait que l'AFC communique systématiquement aux offices du registre du commerce les raisons individuelles et associations assujetties à la TVA pour plus de 100 000 francs, mais non-inscrites au registre du commerce, pour pouvoir repérer les entreprises devant être inscrites au registre du commerce et qui n'ont pas fait le nécessaire. Les offices du registre du commerce pourraient ainsi procéder aux démarches prévues par l'article 152 de l'ORC et interpeler les entreprises concernées. Cette démarche n'est pas praticable avec les bases légales actuelles, mais sera peut-être possible lorsque le nouvel article 928a du CO relatif à la collaboration entre les autorités entrera en vigueur (en 2019 ou 2020).

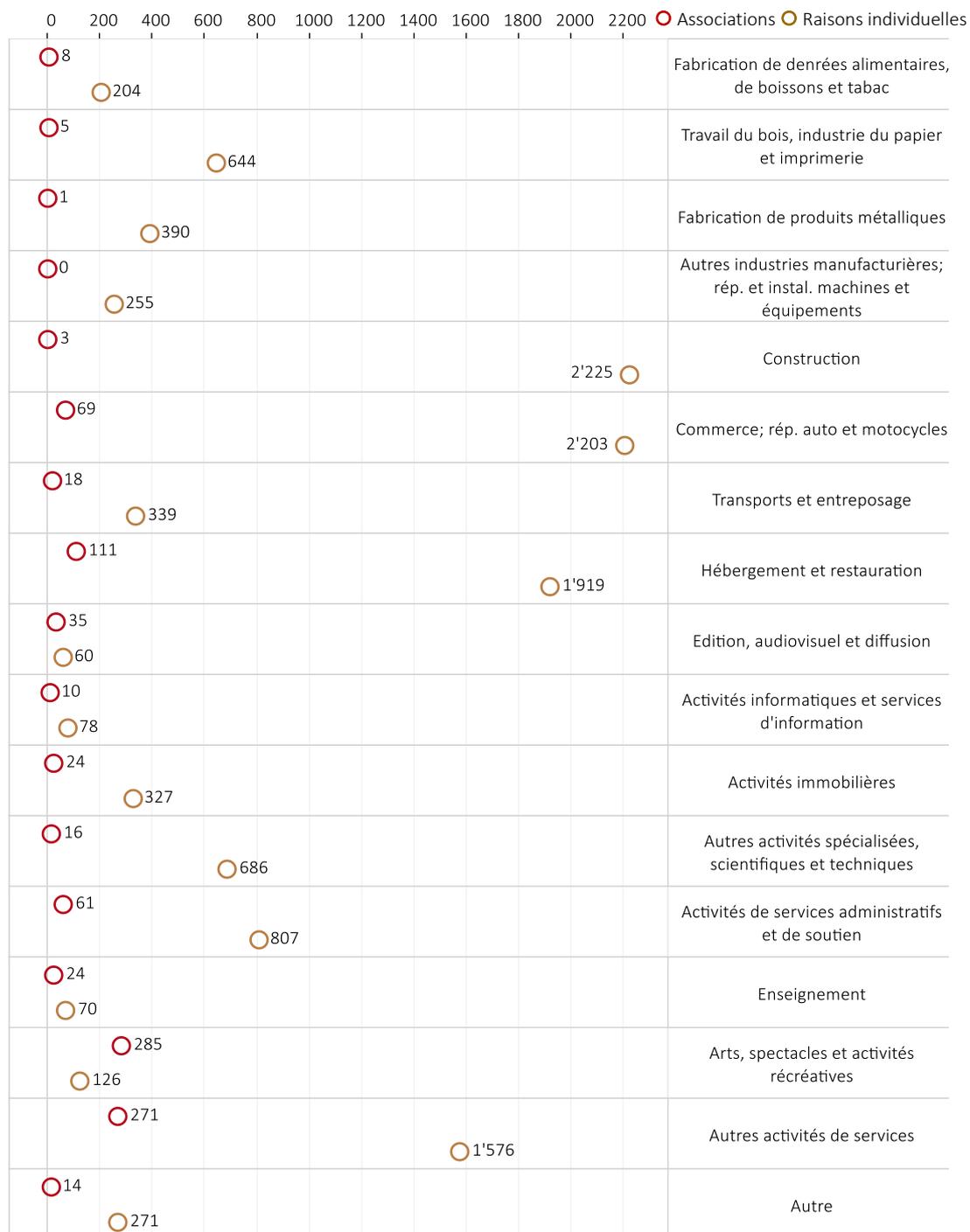
Recommandation 3 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFJ de déterminer en collaboration avec l'AFC dans quelle mesure, avec la mise en application des modifications de l'article 928a CO, les offices du registre du commerce peuvent obtenir spontanément les cas de raisons individuelles et d'associations assujetties à la TVA pour plus de 100 000 francs, mais non-inscrites au registre du commerce.

Prise de position de l'OFJ

L'OFJ soutient cette recommandation et souhaite davantage de coopération entre les autorités. Nous allons aborder cette thématique avec l'AFC dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur le registre du commerce actuellement en préparation.

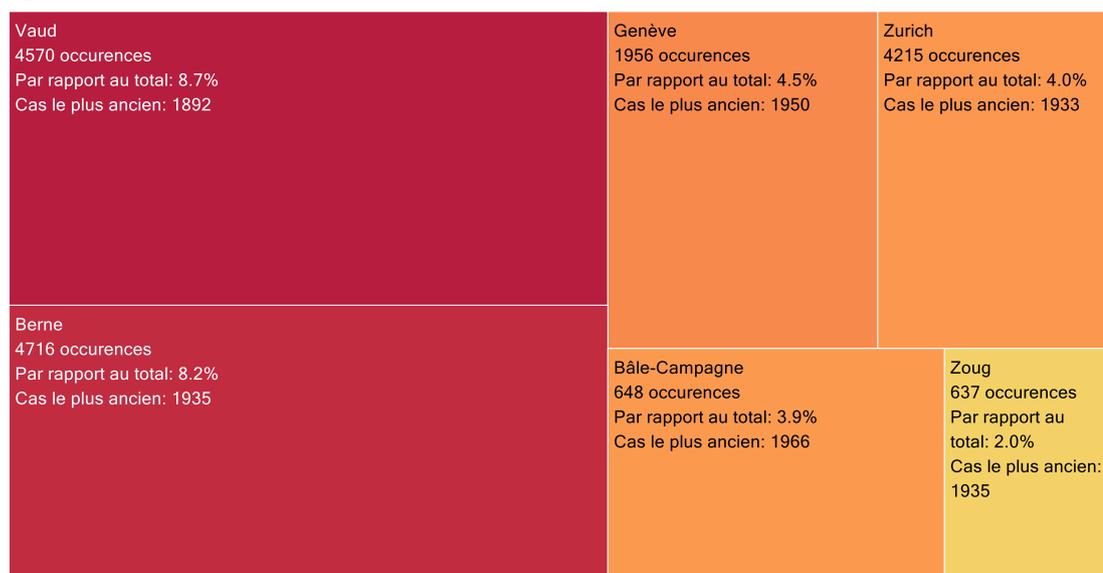
Figure 1 : Entreprises individuelles et associations non-inscrites au registre du commerce



Sources des données OFS et AFC ; traitement et présentation des données par le CDF.

Afin d’avoir des indices sur l’existence d’entreprises inscrites au registre du commerce qui n’ont pas d’activité, le CDF a isolé pour six cantons les entreprises qui n’ont pas connu de modifications au registre ses 15 dernières années. Des milliers d’entreprises sont concernées (de 2 % à plus de 8 % des entreprises inscrites selon le canton). Des inscriptions n’ont pas été modifiées depuis des décennies, le cas le plus ancien datant de 1892 (voir figure 2).

Figure 2: Entreprises sans modification d’inscription depuis plus de 15 ans



Source : données des cantons de BL, BE, GE, VD, ZG et ZH livrées au 1^{er} semestre 2017; extraction et présentation du CDF.

Il s’agit majoritairement de raisons individuelles. Ceci s’explique par le caractère plus permanent des indications au registre du commerce (titulaire, adresse, etc.) pour les raisons individuelles que pour les sociétés de capitaux. Néanmoins, l’analyse des cas les plus anciens dénote que les raisons individuelles ne sont pas toujours radiées en cas de décès, personne n’informant l’office du registre du commerce.

Pour deux cantons, l’analyse a également fait ressortir près de 200 entreprises radiées ou inconnues dans le registre central fédéral (Zefix), mais actives dans le registre cantonal. Ces entreprises ont été rendues actives par erreur dans le registre cantonal suite à des problèmes de report de données lors de l’informatisation du registre (Vaud) ou suite à la migration des données lors de la centralisation du registre (Berne).

Le CDF relève que les cantons qui procèdent à une démarche de validation des inscriptions dans leur registre du commerce auprès des entreprises ont en général un taux moins élevé d’entreprises sans modifications depuis de nombreuses années. Cette démarche devrait sans doute être étendue à tous les cantons pour un meilleur niveau de fiabilité des données.

Recommandation 4 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l’OFJ d’adapter le dispositif juridique pour améliorer la fiabilité des données du registre du commerce. L’objectif est d’obliger les offices du registre du commerce de faire valider l’exactitude des inscriptions par les entreprises à un intervalle régulier.

Prise de position de l’OFJ

Une proposition allant dans ce sens sera élaborée dans le cadre de la révision de l’ordonnance sur le registre du commerce.

2.4 Peu de cas d'inscription incomplète

Les analyses consistaient dans les six cantons définis à détecter :

- Les entreprises sans domicile ;
- Les entreprises sans organes (administrateur de société, titulaire de raison individuelle) ;
- Les fondations sans autorité de surveillance ;
- Les sociétés avec un organe de révision qui n'est pas agréé par l'ASR.

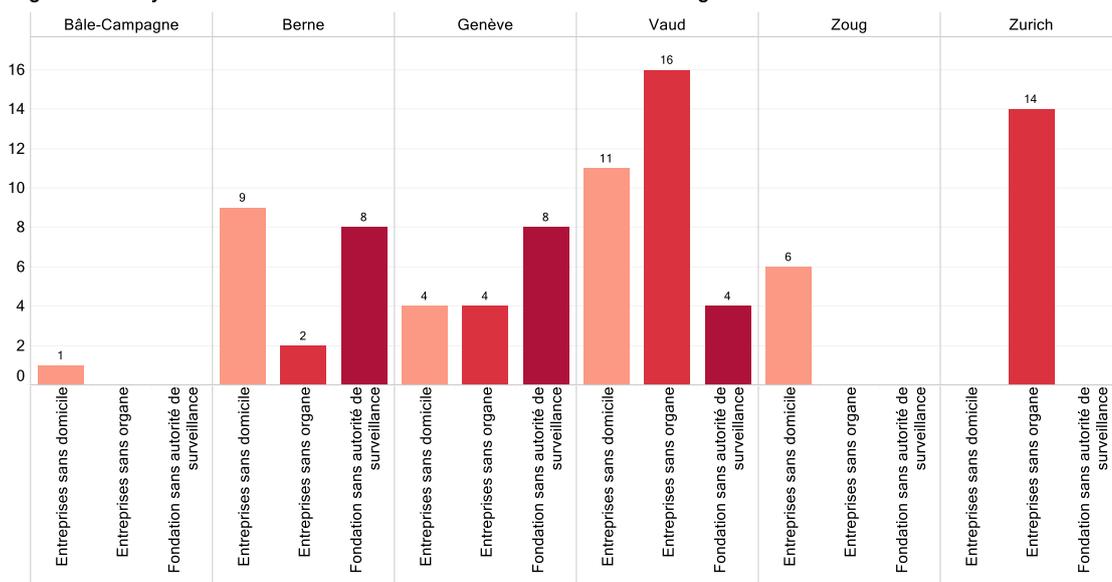
Pour cette dernière analyse, la procédure d'extraction des données du CDF n'a pas donné de résultat concluant. En effet, les offices du registre du commerce n'ont pas toujours utilisé le même champ pour indiquer l'organe de révision. Par ailleurs, la comparaison des réviseurs agréés selon la base de données de l'ASR avec les organes de révision inscrits dans les registres du commerce ne peut se faire qu'alphabétiquement. L'analyse a donc donné lieu à une multitude de non-concordance qui ne sont pas pertinentes (par exemple, la société PriceWaterhouseCoopers AG peut être mentionnée Price Waterhouse Coopers).

Pour les autres extractions des données précitées, les résultats des analyses ont été transmis aux responsables des offices du registre du commerce. Les différents cas de figure ont été discutés avec ces derniers, en regard de leurs procédures de travail.

Appréciation

Les différentes extractions réalisées par le CDF comportaient peu de cas. Ces derniers représentaient un pourcentage infime des entreprises inscrites dans les registres du commerce analysés. Après traitement par chaque office du registre du commerce, le CDF peut conclure qu'une grande partie des entreprises et fondations détectées faisaient déjà l'objet d'une procédure. Au final, moins de 90 cas (0,03 % des entreprises inscrites) étaient inconnus et ont dû être traités par les offices (voir figure 3).

Figure 3: Analyse des extractions de données - Cas inconnus à corriger



Source : données des cantons de BL, BE, GE, VD, ZG et ZH ; extractions et présentation du CDF.

3 La haute surveillance de la Confédération est-elle effectuée correctement ?

3.1 L'activité de surveillance correspond aux bases légales

Au quotidien, l'OFRC examine et approuve toutes les inscriptions et modifications transmises par voie électronique par les offices du registre du commerce des cantons¹³. Les collaborateurs de l'OFRC disposent d'instructions spécifiques à cet effet¹⁴. La répartition des inscriptions entre les collaborateurs est faite en fonction des compétences.

Près de la moitié des registres du commerce des cantons indiquent appliquer le contrôle des 4 yeux pour le traitement des réquisitions avant l'envoi à l'OFRC. Selon l'OFRC, à peine 1 % des données transmises par les cantons contiennent des erreurs de nature juridique.

Depuis 2016, la surveillance de l'OFRC s'étend à des inspections dans les registres du commerce des cantons. Ces inspections se basent sur un concept¹⁵ et sont réalisées à l'aide d'un questionnaire étendu qui traite différents thèmes. L'OFRC souhaite réaliser en moyenne trois inspections par année, mais n'a pas encore établi d'ordre de priorité et de planification pluriannuelle.

Au niveau des mesures d'information, l'OFRC émet des directives et des communications à l'attention des registres du commerce des cantons. Des réunions régulières sont aussi organisées avec les préposés des offices du registre du commerce des cantons.

Appréciation

L'activité de surveillance de l'OFRC correspond aux prescriptions légales¹⁶. Les instructions et le concept établis pour réaliser la surveillance sont pertinents.

Le concept d'inspection devrait encore préciser la procédure de suivi des recommandations pour être complet. De plus, les instructions et le concept de l'OFRC ne mentionnent pas les principes d'éthique relatifs aux tâches de surveillance. Un principe de rotation des fonctions devrait par exemple être défini.

Les principes de surveillance adoptés sont cohérents. Toutefois, l'OFRC n'a pas formalisé d'analyse des risques pour son activité de surveillance. En pratique, l'analyse des risques est encore peu développée, tant dans l'approche de validation des inscriptions, que dans l'activité d'inspection des offices du registre du commerce.

Compte tenu du faible nombre de rejets, le CDF estime que l'examen et l'approbation de l'ensemble des inscriptions, telle que prévue par l'ORC, ne se justifie pas. L'activité de validation de l'OFRC devrait se concentrer sur des opérations sensibles, pour lesquelles l'unité de doctrine est importante.

¹³ Article 32 de l'ORC (RS 221.411)

¹⁴ Anleitung zur Prüfung der Rechtmässigkeit und die Genehmigung der kantonalen Eintragungen in das Tagesregister

¹⁵ Konzept Inspektionswesen EHRA (Qualitätskontrolle)

¹⁶ Article 5 de l'ORC (RS 221.411)

Pour son activité d'inspection, l'OFRC devrait également s'appuyer sur les données gérées par les cantons pour détecter d'éventuels problèmes (par exemple absence de mise à jour du registre ou informations manquantes concernant les organes).

Selon les cantons, les mesures d'information mises en place par l'OFRC sont bonnes et suffisantes. Ils donnent encore une bonne note aux activités de surveillance de l'OFRC et apprécient sa collaboration.

Recommandation 5 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFJ d'intégrer une analyse des risques dans son approche de validation des données transmises par les registres du commerce des cantons, ainsi que dans son activité d'inspection. Ceci afin de prioriser ses actions et d'affecter les ressources de manière efficiente. Dans ce cadre, une modification de l'article 32 ORC sur l'activité d'examen et d'approbation au niveau fédéral doit être envisagée.

Prise de position de l'OFJ

Une analyse des risques sera élaborée.

Recommandation 6 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFJ de compléter son concept d'inspection par la procédure de suivi des recommandations et d'examiner les possibilités d'intervention si les cantons ne prennent pas les mesures correctrices nécessaires.

Prise de position de l'OFJ

L'adaptation du concept d'inspection est en cours ; les moyens d'intervention envers les cantons réfractaires, hors voie politique, sont très limités en vertu du droit actuel.

3.2 L'organisation du registre du commerce : un enjeu pour la surveillance

L'article 3 de l'ORC mentionne que la tenue des offices du registre du commerce incombe aux cantons. Ces derniers veillent à ce que la tenue du registre soit professionnelle. Ils peuvent tenir un registre supra-cantonal.

Le paysage des 28 offices cantonaux en charge de la tenue du registre du commerce est très varié. Il y a de grands offices et de petites structures. Dans ces dernières, le responsable du registre du commerce peut cumuler d'autres fonctions officielles, comme par exemple préposé du registre foncier ou de l'office des poursuites et faillites.

L'OFRC a la tâche de haute surveillance sur la tenue du registre du commerce. La haute surveillance se concentre sur l'application conforme du droit fédéral sur la tenue du registre du commerce. L'OFRC peut édicter des directives à l'attention des cantons, vérifier et approuver les inscriptions cantonales dans le registre journalier, procéder à des inspections, demander des mesures à l'encontre d'un registre du commerce ou recourir devant les tribunaux compétents¹⁷.

¹⁷ Article 5, ORC (RS 221.411)

Chaque canton a dû désigner dans ses bases légales un organe chargé de la surveillance administrative de l'office du registre du commerce¹⁸. La surveillance administrative se concentre sur les mesures d'organisation de l'office du registre du commerce. L'objectif est d'assurer que ce dernier puisse réaliser sa mission de manière appropriée.

Appréciation

L'organisation des offices cantonaux du registre du commerce pose plusieurs défis:

Les petites structures avec une ou deux personnes à temps partiel doivent pouvoir répondre aux mêmes exigences de compétences et de suppléances que les offices plus importants. Les cantons avec des petites structures n'ont pas profité de la possibilité de mettre en place une structure supra-cantonale, comme le permet l'ORC¹⁹. Ces conditions de compétences et de suppléances devraient entrer en ligne de compte dans l'analyse des risques et les activités d'inspection de l'OFRC (voir chapitre 3.1, recommandation 5).

L'unité de doctrine est compliquée à obtenir avec un grand nombre d'offices du registre du commerce et un niveau de compétences varié. Cette unité de doctrine est essentiellement assurée à travers l'activité de validation des réquisitions d'inscriptions par l'OFRC.

Le risque de conflit d'intérêts du préposé du registre du commerce ne doit pas être négligé lorsque celui-ci cumule d'autres fonctions, comme par exemple une activité de notaire²⁰. En effet, dans ce cas le préposé est appelé à vérifier et enregistrer ses propres actes dans le registre.

La surveillance administrative exercée par les cantons sur leurs offices du registre du commerce est très variée. Cette activité de surveillance peut consister à l'analyse de rapport d'activités, à une simple visite ou à des inspections plus poussées. Néanmoins, pour la moitié des cantons, aucune activité de surveillance au niveau cantonal n'a été observée ces dix dernières années.

Aucune procédure d'échange d'informations ou de collaboration n'existe entre l'OFRC, qui a la tâche de haute surveillance sur la tenue du registre du commerce et les autorités cantonales de surveillance qui exercent la surveillance administrative des offices du registre du commerce. Or, les thèmes traités par chacune de ces autorités de surveillance ont potentiellement des incidences pour l'autre autorité. Par exemple, le retard dans le traitement des réquisitions d'inscription dû à un manque de ressources à l'office cantonal du registre du commerce. Ce problème est de la compétence de l'autorité de surveillance cantonale, mais a un impact sur la tenue du registre du commerce sous surveillance de l'OFRC.

Recommandation 7 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFJ de s'assurer que les autorités cantonales désignées assument leur tâche de surveillance administrative des offices du registre du commerce. A ce titre, l'OFRC doit chercher la collaboration avec ces autorités cantonales et convenir d'un échange d'informations systématique.

¹⁸ Article 4, ORC (RS 221.411)

¹⁹ Article 3, ORC (RS 221.411)

²⁰ Les préposés du registre du commerce des cantons d'Argovie, Saint-Gall, Schaffhouse et Thurgovie ont également une activité de notaire.

Prise de position de l'OFJ

Une adaptation des bases juridiques est en cours dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur le registre du commerce (inspection annuelle par l'autorité cantonale de surveillance, communication des rapports d'inspection).

Recommandation 8 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFJ d'intégrer dans l'ORC le principe d'indépendance pour la fonction de préposé au registre du commerce. L'objectif est d'éviter les conflits d'intérêts avec d'autres activités que ces personnes pourraient exercer.

Prise de position de l'OFJ

Une proposition allant dans ce sens sera élaborée dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur le registre du commerce.

4 Le registre du commerce : un outil de lutte contre la criminalité économique ?

Depuis de nombreuses années, la Suisse est observée et mise sous pression internationale concernant la transparence dans les domaines du blanchiment d'argent, de avoirs de potentats, du financement du terrorisme ou de pratiques fiscales inappropriées²¹.

Par ailleurs, le phénomène des faillites en chaîne a pris de l'ampleur ces dernières années. Cette pratique frauduleuse consiste pour les organes de droit ou de fait à mettre en faillite une entreprise après l'avoir vidée de sa substance au profit d'une nouvelle entreprise, et ainsi de suite.

Des mesures ont été prises ou devraient l'être pour améliorer la transparence:

Une mesure touche à l'identité des ayants droits économiques pour les sociétés anonymes (SA). En effet, depuis le 1^{er} juillet 2015, les SA doivent tenir un registre des actions incluant les détenteurs d'actions au porteur et des ayants droit économiques de la société²². Les détenteurs (ou acquéreurs) d'actions au porteur doivent établir auprès de la SA qu'ils possèdent l'action au porteur et s'identifier pour pouvoir exercer leurs droits sociaux et éviter que les droits patrimoniaux s'éteignent.

Une autre mesure implique la création d'un registre central des personnes physiques inscrites au registre du commerce. Ce registre des personnes physiques, prévu par la modification du Code des obligations adoptée par le Parlement en mars 2017, permettra de connaître à l'échelon suisse quelles personnes physiques exerçant quelles fonctions et avec quels pouvoirs de signature sont inscrites au registre du commerce en rapport avec différentes entités juridiques.

Appréciation

L'obligation de tenir une liste des actions au porteur et des ayants droits économiques pour les SA remplit l'objectif de transparence recherché. En revanche, il n'y a pas de mesures de contrôle du respect de cette exigence, ni de sanction en cas de non-respect prévues dans les bases légales. Les offices du registre du commerce n'ont aucune obligation de vérification, ni lors de l'inscription de la société, ni ultérieurement. Dans ces conditions, l'existence et la mise à jour d'une liste des actions au porteur et des ayants droits économiques dans les SA sont difficiles à confirmer. Le CDF estime que cette situation n'est pas satisfaisante. Il a cependant pris note de la volonté du Conseil fédéral de convertir les actions au porteur en actions nominatives, selon le projet de loi mis en consultation le 17 janvier 2018. Un système de sanctions en cas de violation des obligations de la société ou des associés est également prévu dans ce projet. L'adoption de cette loi résoudrait le problème de transparence sur l'identité des ayants droit économiques.

Le projet de registre des personnes inscrites au registre du commerce pourrait être un outil essentiel dans l'amélioration de la transparence. En effet, aucun lien entre les personnes physiques et les entreprises n'est possible à ce jour. Le CDF regrette néanmoins l'option prise de ne pas donner un accès public aux données de ce registre des personnes physiques

²¹ Principalement au travers des rapports d'évaluation du Groupe d'action financière (GAFI) ou du Forum mondial.

²² Exception faite des sociétés cotées en bourse et pour lesquelles ces informations sont publiques.

pour des raisons de protection des données. Des sociétés fournissent déjà ce genre de prestations à titre commercial (Moneyhouse, par exemple). Il est utile de rappeler que dans ce type de configuration, l'absence de transparence (ou l'argument de la protection des données) profite en premier lieu aux personnes mal intentionnées.

Les bases légales actuelles ne permettent pas aux registres du commerce de procéder à des contrôles spécifiques lorsqu'ils soupçonnent que le changement de nom ou d'organe d'une entreprise sont liés à une démarche frauduleuse (par exemple vérifier la situation financière (bilan) et l'existence d'une activité avant d'accepter les modifications). Le CDF estime que ce type de contrôle serait utile afin de prévenir certaines faillites frauduleuses.

Recommandation 9 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFJ d'adapter les bases légales pour donner des possibilités supplémentaires de contrôle aux registres du commerce lorsqu'ils soupçonnent que les demandes de modifications pourraient intervenir dans le cadre d'une faillite frauduleuse (par exemple lors de transfert de manteau d'actions).

Prise de position de l'OFJ

Un message du Conseil fédéral est actuellement en cours d'élaboration (Motion Hess 11.3925) ; différentes mesures sont à l'examen.

Recommandation 10 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFJ d'étudier la possibilité de donner un accès public aux informations du registre des personnes physiques inscrites au registre du commerce, afin d'améliorer la transparence sur les liens entre les personnes physiques et les entreprises.

Prise de position de l'OFJ

Une base légale formelle est requise pour l'accès public au registre national des personnes physiques. Il s'agit d'attendre que ce registre soit opérationnel (et complet) avant d'envisager une proposition au parlement en ce sens.

Annexe 1: Bases juridiques

Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations – CO, RS 220)

Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210, 1^{ère} partie, Le Droit des personnes)

Ordonnance du 17 octobre 2007 sur le registre du commerce (ORC, RS 221.411)

Ordonnance du 3 décembre 1954 sur les émoluments en matière de registre du commerce (RS 221.411.1)

Directive à l'attention des autorités du registre du commerce concernant la formation et l'examen des raisons et des noms du 1^{er} juillet 2016

Directive interne de l'OFRC concernant le contrôle d'identité des raisons de commerce du 1^{er} juillet 2016

Directive de l'OFRC concernant le droit de la révision du 12 octobre 2007

Annexe 2: Abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
AVS	Assurance vieillesse et survivants
CDF	Contrôle fédéral des finances
CO	Code des obligations
ETP	Emploi temps plein
FOSC	Feuille officielle suisse du commerce
IDE	Identification des entreprises
OFJ	Office fédéral de la justice
OFRC	Office fédéral du registre du commerce
OFS	Office fédéral des statistiques
RC	Registre du commerce
SA	Société anonyme
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Annexe 3: Glossaire

Code NOGA	Le Code NOGA (Nomenclature Générale des Activités économiques) permet de classer les unités statistiques entreprises et établissements en fonction de leur activité économique et de les regrouper en des ensembles cohérents. Il tient compte à la fois des conditions cadres données par la nomenclature des branches économique de la Communauté européenne (NACE, rév. 2) et des besoins des différents groupes d'intérêt en Suisse.
Cyberadministration	La cyberadministration 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.
Easygov.swiss	Le guichet en ligne EasyGov.swiss exploite le potentiel de numérisation et simplifie les échanges entre entreprises et autorités. Les entreprises peuvent effectuer différentes démarches de façon efficace et sûre en utilisant une seule plateforme, ce qui leur permet de gagner du temps, d'économiser de l'argent et facilite l'échange de données au sein de l'administration.
IDE	Le numéro d'Identification des entreprises (IDE) est le numéro d'identification unique attribué aux entreprises par l'administration publique. Ce numéro a été introduit entre 2011 et 2015 pour simplifier et sécuriser les échanges d'informations.
SuisseID	La SuisseID est le standard suisse pour l'identité numérique. Elle permet à une personne de justifier de son identité de manière univoque en ligne et de signer valablement des contrats sous forme électronique. Elle est donc à la fois un passeport et une signature numériques.
Zefix	Zefix est le Registre central suisse des raisons de commerce. Il est tenu par l'Office fédéral du registre du commerce. Ce registre central est actualisé quotidiennement et peut être consulté par Internet (www.zefix.admin.ch)

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 4 : Interlocuteurs et personnes interrogées

Beer Roland, Crif AG Zürich

Brügger Christoph, Association suisse des notaires

Brunner Thomas, Leiter Handelsregisteramt Basel-Landschaft

Chassot Philippe, Responsable division perception 4 TVA, référent programme Fiscal IT, Administration fédérale des contributions

Christan Roch, Chef de section TVA APRM, Administration fédérale des contributions

Cristiano Kevin, Gestionnaire d'applications, Direction des systèmes d'information, Canton de Vaud

Decnaeck Yann, Préposé du Registre du commerce du Canton de Vaud

Gross Adrian, Amtsvorsteher-Stellvertreter, Handelsregisteramt Bern

Guye Stéphane, Adjoint au préposé, Registre du commerce du Canton de Vaud

Häusler Bernhard, Stv. Amtsleiter, Handelsregisteramt Kanton Zug

Hegwein Urs, DV Bern AG

Hepp Thierry, Directeur du Registre du commerce du Canton de Genève

Hess Andreas, Amtsleiter, Handelsregisteramt Kanton Zug

Käch Hans-Jakob, Leiter Sachbearbeitung 2, Stv. Amtsleitung, Handelsregisteramt Kanton Zürich

Koller Oliver, Responsable numéro d'identification des entreprises, Office fédéral de la statistique

Löffel Christian, DV Bern AG

Münst Hubert, Informaticien, Office fédéral du registre du commerce

Poggio Karin, Juriste, Office fédéral du registre du commerce

Rebsamen Andreas, Leiter Zivilrecht, Sicherheitsdirektion, Kanton Basel-Landschaft

Riesen Barbara, Division droit TVA, Administration fédérale des contributions

Rothenbühler Markus, Chef de la division encaissement (RSS), Administration fédérale des contributions

Röthlisberger Martin, Responsable du domaine perception TVA, Administration fédérale des contributions

Sami Roger, Leiter Finanz und Controlling, Handelsregisteramt Kanton Zürich

Schneider Frank, Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)

Schober Roger, Président de la Conférence des préposés aux poursuites et faillites suisses

Schöll Michael, Chef du Domaine Direction Droit Privé, Office fédéral de la justice

Schwarz Jacqueline, Leiterin Handelsregisteramt Kanton Zürich

Siffert Rino, Suppléant du responsable, Office fédéral du registre du commerce

Stangherlin Valentino, Chef de projet, Direction générale des systèmes d'information, Canton de Genève

Studer Corinne, Leiterin Sachbearbeitung 1, Handelsregisteramt Kanton Zürich

Tomasini Fabio, Chef de la section Registre des entreprises, Office fédéral de la statistique

Turin Nicholas, Responsable de l'Office, Office fédéral du registre du commerce

Verchere Jean-Michel, AISO SA Genève

Voutat Michel, Amtsvorsteher, Handelsregisteramt Bern

Wisler Rolf, Responsable informatique et registre central, Office fédéral du registre du commerce

Würgler Ursula, Spécialiste division perception DVS, Administration fédérale des contributions
