PROJETS INFORMATIQUES

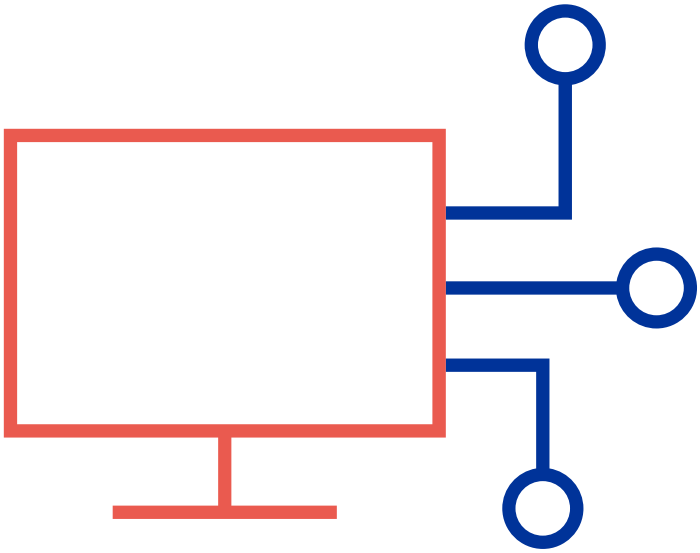
Transformation numérique : audit du projet de renouvellement des applications du registre du commerce

Office fédéral de la justice

CDF-24273

VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

17 DÉCEMBRE 2024



EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
CONTROLLA FEDERALA DA FINANZAS
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE

INFORMATIONS SUR LE DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE BESTELLADRESSE INDIRIZZO DI ORDINAZIONE ORDERING ADDRESS	Contrôle fédéral des finances (CDF) Monbijoustrasse 45 3003 Berne Suisse
NUMÉRO DE COMMANDE BESTELLNUMMER NUMERO DI ORDINAZIONE ORDERING NUMBER	402.24273
COMPLÉMENT D'INFORMATIONS ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN INFORMAZIONI COMPLEMENTARI ADDITIONAL INFORMATION	www.efk.admin.ch/fr info@efk.admin.ch + 41 58 463 11 11
REPRODUCTION ABDRUCK RIPRODUZIONE REPRINT	Autorisée (merci de mentionner la source) Gestattet (mit Quellenvermerk) Autorizzata (indicare la fonte) Authorized (please mention source)

PRIORITÉS DES RECOMMANDATIONS

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis : 1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles.
Sont par exemple considérés comme risques les projets non rentables, les infractions à la légalité ou à la régularité, les cas de responsabilité ou les atteintes à la réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi évalués. Cette appréciation se fonde sur l'objet concret de l'audit (relatif) et non sur la pertinence pour l'administration fédérale dans son ensemble (absolu).

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 Objectifs et questions d'audit 13
1.3 Étendue et principes de l'audit 13
1.4 Étendue et principes de l'audit 13
1.5 Discussion finale 14

2 Contexte **15**

3 Développement du registre du commerce **18**
3.1 Absence de vision et d'objectifs communs pour l'orientation future du registre du commerce 18
3.2 Sans stratégie de mise en œuvre contraignante, la sécurité de planification manque 19

4 Améliorer le système actuel **21**
4.1 Les directives ne sont pas utilisées de manière assez cohérente pour la normalisation 21
4.2 Le remplacement isolé des applications spécialisées de l'OFRC entraîne des coûts élevés 22

Annexe 1 – Bases légales 24
Annexe 2 – Abréviations 26
Annexe 3 – Modèle d'audit de la transformation numérique 27

AUDIT

Transformation numérique : audit du projet de renouvellement des applications du registre du commerce

Office fédéral de la justice

L'ESSENTIEL EN BREF

Le registre du commerce suisse est une banque de données officielle qui contient les principales informations juridiques sur les personnes morales. Sa gestion relève de la compétence des cantons. L'Office fédéral du registre du commerce (OFRC), au sein de l'Office fédéral de la justice (OFJ), exerce la haute surveillance sur la tenue du registre du commerce.

Le registre du commerce est un système très réglementé et figé, dont les processus présentent des interactions complexes entre les autorités chargées de sa tenue sur le plan cantonal et national. En 2018 déjà, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a recommandé à l'OFJ d'étudier les possibilités légales, techniques et financières de simplifier à moyen terme l'environnement informatique dédié au registre du commerce.

Le CDF a examiné l'état d'avancement du renouvellement des applications du registre du commerce. Les résultats montrent que, dans l'ensemble, aucune avancée essentielle n'a été faite dans la modernisation du registre du commerce, malgré les tentatives répétées et les différentes clarifications de l'OFJ.

Il existe un consensus sur les améliorations à apporter, mais pas de modèle cible commun du registre du commerce

Depuis plus de 15 ans, l'OFJ tente de développer le registre du commerce afin d'éliminer ses faiblesses actuelles et de le préparer aux exigences et aux tâches futures. Bien que la nécessité d'une réforme soit reconnue, la dernière tentative d'uniformisation de l'infrastructure informatique s'est également révélée inefficace. Les groupes d'intérêts concernés n'y ont pas été suffisamment associés et le dialogue commun sur le plan stratégique ou opérationnel n'a pas été assez cultivé. Par conséquent, la recommandation encore en suspens de 2018 (16615.001) n'a pas pu être mise en œuvre entièrement et reste ouverte.

En été 2024, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP), respectivement l'OFJ, d'examiner avec les cantons la possibilité de développer une infrastructure informatique unique. Il n'y a pas encore de vision ou d'objectifs communs entre les acteurs du réseau du registre du commerce sur la manière dont celui-ci doit se présenter à l'avenir. Les groupes d'intérêts ne disposent donc ni des informations pertinentes ni des conditions nécessaires pour optimiser la numérisation du registre du commerce. Dans ce contexte, il est urgent d'intensifier les échanges de nature participative entre les différents acteurs de la Confédération et des cantons. Les échanges doivent permettre à ces derniers de définir ensemble une vision forte et, à partir de là, des objectifs concrets en vue de l'optimisation de la numérisation du registre du commerce, y compris l'environnement du système informatique.

Sur cette base, il convient de formuler une stratégie qui définit des plans de mise en œuvre juridiques, techniques et financiers pour les étapes de développement décidées. Cela permet de créer la sécurité de planification nécessaire pour tous les acteurs.

Améliorer l'uniformité des données en se fondant sur les directives existantes

De nombreuses analyses et témoignages démontrent que le champ des possibilités d'amélioration du registre du commerce est vaste. Au-delà des améliorations techniques et réglementaires, on déplore notamment que l'uniformité des données ne soit pas encore totale. Cela tient au fait que les offices cantonaux du registre du commerce disposent d'une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre des réglementations fédérales, par exemple pour les inscriptions. C'est pourquoi l'OFRC, pour garantir une uniformité globale des données et réduire la charge de travail liée au traitement des données, doit faire davantage usage de son pouvoir d'émettre des directives.

Le nécessaire remplacement des applications spécialisées de l'OFRC se fait sans stratégie globale

Les applications spécialisées internes de l'OFRC, en service depuis plus de 20 ans, ont atteint la fin de leur cycle de vie et doivent être remplacées d'urgence en raison d'une technologie obsolète et du défaut de maintenance. En l'absence d'un projet global de numérisation complète du registre du commerce, l'OFJ se voit contrainte de traiter ce remplacement dans le cadre d'un projet distinct. Dans la phase conceptuelle à venir du projet de remplacement, l'OFJ doit définir une étendue du projet aussi limitée que possible et vaste que nécessaire pour contenir les coûts et de ne pas anticiper sur une solution plus globale pour l'ensemble du système du registre du commerce.

PRÜFUNG

Digitale Transformation: Prüfung des Projektes zur Erneuerung der Handelsregister-Applikationen

Bundesamt für Justiz

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Das Handelsregister der Schweiz ist ein öffentliches Verzeichnis mit rechtlich relevanten Informationen über juristische Personen. Für den Vollzug des Handelsregisters sind die Kantone zuständig. Das Eidgenössische Handelsregisteramt (EHRA) im Bundesamt für Justiz (BJ) übt die Oberaufsicht aus.

Das Handelsregister ist ein stark reglementiertes und träges System mit komplexen Prozessinteraktionen zwischen den beteiligten Behörden auf kantonaler und nationaler Ebene. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bereits 2018 in einer Empfehlung das BJ beauftragt, die rechtlichen, technischen und finanziellen Möglichkeiten für eine mittelfristige Vereinfachung der Informatikumgebung des Handelsregisters abzuklären.

Die EFK hat den Stand der Erneuerung des Handelsregisters geprüft. Die Ergebnisse zeigen, dass in der Modernisierung des Handelsregisters trotz mehrfacher Anläufe und verschiedenen Abklärungen des BJ insgesamt gesehen keine wesentlichen Fortschritte erzielt wurden.

Konsens über Verbesserungsbedarf, aber kein gemeinsames Zielbild des Handelsregisters

Seit mehr als 15 Jahren versucht das BJ, das Handelsregister weiterzuentwickeln um bestehende Schwachstellen zu beseitigen und es für künftige Anforderungen und Aufgaben zu rüsten. Trotz erkanntem Reformbedarf erwies sich auch der letzte Anlauf zur Vereinheitlichung der IT-Infrastruktur als nicht zielführend. Die Einbindung der Anspruchsgruppen war unzureichend und ein gemeinsamer Dialog auf strategischer oder operativer Ebene fand nicht ausreichend statt. Die noch offene Empfehlung aus dem Jahr 2018 (16615.001) konnte somit nicht abschliessend umgesetzt werden und bleibt daher offen.

Im Sommer 2024 hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) respektive das BJ beauftragt, gemeinsam mit den Kantonen die Möglichkeit der Entwicklung einer einheitlichen Informatik-Infrastruktur zu prüfen. Es gibt zwischen den Akteuren des Handelsregisterverbunds bisher noch keine gemeinsame Vision oder Ziele, wie sich das Handelsregister in der Zukunft positionieren soll. Damit fehlen den Anspruchsgruppen die relevanten Informationen und Rahmenbedingungen für Optimierungen der Digitalisierung des Handelsregisters. Vor diesem Hintergrund ist es dringend erforderlich, einen partizipativen Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren beim Bund und bei den Kantonen zu intensivieren. In diesem sind gemeinsam eine tragfähige Vision und daraus abgeleitet konkrete Ziele für die Optimierung der Digitalisierung des Handelsregisters inklusive der IT-Systemlandschaft zu definieren.

Darauf aufbauend ist eine Strategie zu formulieren, in der rechtliche, technische und finanzielle Umsetzungsplanungen für die beschlossenen Entwicklungsschritte definiert sind. Damit wird die notwendige Planungssicherheit für alle beteiligten Akteure geschaffen.

Dateneinheitlichkeit anhand existierenden Weisungsrechts verbessern

Zahlreiche Analysen und Aussagen belegen, dass die Liste der Verbesserungsmöglichkeiten im Handelsregister lang ist. Neben technischen und regulatorischen Verbesserungsansätzen wird insbesondere auf die noch nicht vollständige Dateneinheitlichkeit hingewiesen. Diese ergibt sich daraus, dass den kantonalen Handelsregisterämtern bspw. bei Eintragungen ein gewisser Handlungsspielraum in der Umsetzung der bundesgesetzlichen Regelungen gewährt wird.

Um jedoch eine umfassende Dateneinheitlichkeit gewährleisten zu können und den Aufwand für die Datenverarbeitung zu reduzieren, muss das EHRA vermehrt von seinem Weisungsrecht Gebrauch machen.

Notwendige Ablösung der EHRA-Fachanwendungen erfolgt ohne Gesamtstrategie

Die seit über 20 Jahren in Betrieb stehenden internen Fachanwendungen des EHRA haben das Ende ihres Lebenszyklus erreicht und müssen aufgrund veralteter Technologie und mangelnder Wartung dringend abgelöst werden. Weil ein umfassendes Vorhaben für eine durchgehende Digitalisierung des Handelsregisters fehlt, sieht sich das BJ gezwungen, die Ablösung als separates Projekt vorzuziehen. In der anstehenden Konzeptphase des Ablöseprojekts muss das BJ den Projektumfang so eng wie möglich und so weit wie nötig eingrenzen, um die Kosten möglich tief zu halten und einer umfassenderen Lösung für das gesamte Handelsregistersystem nicht vorzugreifen.

VERIFICA

Trasformazione digitale: verifica del progetto relativo al rinnovo delle applicazioni del registro di commercio

Ufficio federale di giustizia

L'ESSENZIALE IN BREVE

Il registro di commercio della Svizzera è un elenco pubblico che raccoglie informazioni giuridicamente rilevanti su persone giuridiche. I Cantoni sono competenti per l'esecuzione del registro di commercio, mentre l'Ufficio federale del registro di commercio (UFRC), aggregato all'Ufficio federale di giustizia (UFG), esercita l'alta vigilanza.

Il registro di commercio è un sistema fortemente regolamentato e lento con complessi processi d'interazione tra le autorità coinvolte a livello cantonale e nazionale. Già nel 2018, in una raccomandazione il Controllo federale delle finanze (CDF) aveva incaricato l'UFG di chiarire le possibilità giuridiche, tecniche e finanziarie per semplificare a medio termine l'ambiente informatico del registro di commercio.

Il CDF ha verificato lo stato del rinnovo del registro di commercio. Nonostante i diversi tentativi e i vari chiarimenti da parte dell'UFG, i risultati mostrano che complessivamente non sono stati compiuti progressi significativi nella modernizzazione del registro di commercio.

Consenso sulla necessità di migliorare, ma nessuna visione comune per il registro di commercio

Da oltre 15 anni l'UFG sta cercando di sviluppare ulteriormente il registro di commercio per eliminare i punti deboli e prepararlo ai futuri requisiti e compiti. Sebbene sia stata riconosciuta la necessità di riforma, nemmeno l'ultimo tentativo di uniformare l'infrastruttura informatica si è rivelato efficace. Il coinvolgimento dei gruppi di interesse è stato insufficiente e il dialogo a livello strategico e operativo troppo scarso. La raccomandazione formulata nel 2018 (16615.001) non ha quindi potuto essere completamente attuata e rimane pertanto in sospeso.

Nell'estate 2024, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), ossia l'UFG, di verificare insieme ai Cantoni la possibilità di sviluppare un'infrastruttura informatica uniforme. Gli attori della rete del registro di commercio non hanno ancora una visione o obiettivi comuni su come il registro di commercio debba posizionarsi in futuro. Di conseguenza, i gruppi di interesse non dispongono delle informazioni e delle condizioni quadro necessarie per ottimizzare la digitalizzazione del registro di commercio. In questo contesto è indispensabile intensificare lo scambio partecipativo tra i vari attori federali e cantonali al fine di definire congiuntamente una visione sostenibile e ricavare obiettivi concreti per ottimizzare la digitalizzazione del registro di commercio e dei sistemi informatici.

Su tale base occorre formulare una strategia in cui sono definiti i piani di attuazione giuridica, tecnica e finanziaria per le fasi di sviluppo decise. Così facendo viene quindi creata la necessaria sicurezza di pianificazione per tutti gli attori interessati.

Migliorare l'uniformità dei dati sulla base del vigente diritto di impartire istruzioni

Numerose analisi e affermazioni comprovano che l'elenco dei potenziali miglioramenti del registro di commercio è lungo. Oltre a misure di miglioramento sul piano tecnico e normativo, è importante prestare particolare attenzione all'uniformità dei dati non ancora completamente raggiunta.

Ciò è dovuto al fatto che, ad esempio nel caso dell'iscrizione, agli uffici cantonali del registro di commercio è concesso un certo margine di manovra nell'attuazione della regolamentazione federale. Tuttavia, per poter garantire un'uniformità dei dati assoluta e ridurre l'onere per l'elaborazione dei dati, l'UFRC deve avvalersi in misura maggiore del suo diritto di impartire istruzioni.

La sostituzione necessaria delle applicazioni specialistiche dell'UFRC avviene senza strategia globale

Le applicazioni specialistiche interne dell'UFRC, in funzione da oltre 20 anni, hanno raggiunto la fine del loro ciclo di vita e devono essere sostituite urgentemente per via della tecnologia obsoleta e della mancata manutenzione. In assenza di un ampio progetto di digitalizzazione integrale del registro di commercio, l'UFG è costretto ad anticipare la sostituzione sotto forma di un progetto a sé stante. Nell'ambito dell'imminente fase di preparazione del progetto di sostituzione, l'UFG deve limitare la portata del progetto al minimo indispensabile per mantenere i costi possibilmente bassi ed evitare di pregiudicare una soluzione più completa per l'intero sistema del registro di commercio.

AUDIT

Digital transformation: audit of the project to modernise commercial register applications

Federal Office of Justice

KEY FACTS

The Swiss commercial register is a public register containing legally relevant information on legal entities. The cantons are responsible for maintaining the commercial register. The Federal Commercial Registry Office (FCRO) in the Federal Office of Justice (FOJ) carries out supreme supervision.

The commercial register is a highly regulated and inert system with complex process interactions between the authorities involved at cantonal and national level. Back in 2018, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) issued a recommendation instructing the FOJ to clarify the legal, technical and financial options for simplifying the commercial register's IT environment in the medium term.

The SFAO audited the progress made on modernising the commercial register. The findings show that, overall, despite several attempts and various clarifications by the FOJ, no significant progress has been made on modernising the commercial register.

Consensus on the need for improvement, but no common vision for the commercial register

The FOJ has been trying for more than 15 years to further develop the commercial register in order to eliminate existing weaknesses and prepare it for future requirements and tasks. In spite of the recognised need for reform, the last attempt to standardise the IT infrastructure proved to be unsuccessful. Stakeholder involvement was insufficient and there was not enough joint dialogue at a strategic or operational level. As a result, the outstanding recommendation from 2018 (16615.001) was not fully implemented and thus remains open.

In summer 2024, the Federal Council instructed the Federal Department of Justice and Police (FDJP) and the FOJ to examine the possibility of developing a standardised IT infrastructure together with the cantons. The players in the commercial register network do not yet have a common vision or objectives as to how the commercial register should position itself in the future. Consequently, the stakeholders lack the relevant information and framework conditions for optimising the digitalisation of the commercial register. Against this backdrop, there is an urgent need to intensify a participatory dialogue between the various players at federal and cantonal level. This should lead to the joint definition of a viable vision and, derived from this, concrete objectives for optimising the digitalisation of the commercial register, including the IT system landscape.

This is to create the basis for formulating a strategy in which legal, technical and financial implementation plans for the agreed development steps are defined. This will provide the necessary planning certainty for everyone involved.

Improve data standardisation based on the existing right to issue directives

Numerous analyses and statements indicate that the list of potential improvements to the commercial register is long. Aside from technical and regulatory improvement approaches, reference is made in particular to the still incomplete standardisation of data. This is due to the fact that the cantonal commercial registries are granted a certain amount of leeway in the implementation of regulations under federal law, e.g. with respect to entries.

In order to nonetheless ensure comprehensive data standardisation and reduce the effort involved in data processing, the FCRO needs to make greater use of its right to issue directives.

Necessary replacement of the FCRO's specialist applications without an overall strategy

The FCRO's internal specialist applications, which have been in operation for over 20 years, have reached the end of their life cycle and urgently need to be replaced due to obsolete technology and a lack of maintenance. In the absence of a comprehensive project for the end-to-end digitalisation of the commercial register, the FOJ feels compelled to favour the replacement as a separate project. In the replacement project's upcoming concept phase, the FOJ needs to keep the project scope tight and limit it to the extent necessary in order to keep the costs as low as possible and not pre-empt a more comprehensive solution for the entire commercial register system.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE

L'Office fédéral de la justice (OFJ) partage l'avis du CDF selon lequel les efforts de l'OFJ pour moderniser et digitaliser le registre du commerce n'ont pas encore abouti aux résultats escomptés. De même, il est d'accord avec le CDF pour dire qu'une gestion renforcée des parties prenantes augmente les chances de trouver une solution largement soutenue pour la modernisation du registre du commerce. Parallèlement, le déroulement de la procédure jusqu'à présent et le rapport d'examen mettent en évidence les relations juridiques et organisationnelles complexes du registre du commerce suisse au sein de l'administration fédérale et notamment en ce qui concerne les structures fédérales.

L'OFJ accepte les recommandations du CDF. Il faut cependant tenir compte du fait qu'une compréhension commune d'une solution avec environ 30 parties prenantes est extrêmement exigeante. L'OFJ prend note du fait qu'il existe un consensus parmi les parties prenantes interrogées sur le besoin d'amélioration du registre du commerce ; les discussions montreront toutefois si cela conduit à une proposition de solution uniforme et soutenue par tous.

En ce qui concerne l'historique de la procédure, l'OFJ souhaite souligner qu'en raison du manque de volonté politique dans le projet de 2012 pour une modernisation complète du registre du commerce ainsi que sur la base d'une étude externe en 2021, le Conseil fédéral avait décidé à l'époque de ne pas poursuivre la demande d'une infrastructure informatique unique pour le registre du commerce. Conformément au mandat du Conseil fédéral, l'OFJ a par la suite concentré ses efforts sur des améliorations ponctuelles des processus digitaux. Au cours des travaux, il s'est toutefois avéré que les mesures législatives prévues n'entraîneraient pas d'amélioration notable des processus au sein du registre du commerce. Il a donc été décidé d'utiliser les mesures législatives prévues pour améliorer les processus. Une enquête auprès des cantons a en outre montré que la majorité serait favorable à une infrastructure unique. Lors de sa séance du 26 juin 2024, le Conseil fédéral a donc décidé de revenir sur la décision de décembre 2022 et a chargé le DFJP d'étudier, avec les cantons, la possibilité de développer une infrastructure informatique unique.

1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

L'Office fédéral du registre du commerce (OFRC), au sein de l'Office fédéral de la justice (OFJ), s'efforce depuis plus de 15 ans de numériser le registre du commerce en Suisse. L'OFJ a tenté de développer le registre du commerce suisse en suivant différentes approches, comme la centralisation ou l'uniformisation de l'environnement informatique (voir chapitre 2 pour plus de détails).

Dans le cadre d'un audit effectué en 2018 (CDF-16615) auprès de l'OFJ, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a émis une recommandation de la plus haute importance (priorité A), par laquelle il a chargé l'OFJ d'étudier les possibilités de simplifier l'environnement informatique dédié au registre du commerce (recommandation 16615.001).

En juin 2024, le Conseil fédéral a chargé le DFJP, respectivement l'OFJ, d'examiner conjointement avec les cantons pour fin juin 2026 la possibilité de développer une infrastructure informatique unique.

Dans le contexte de l'enlisement des efforts de numérisation en matière de registre du commerce, le CDF a décidé d'examiner l'état d'avancement du renouvellement des applications de l'OFRC.

1.2 Objectifs et questions d'audit

Le présent audit a pour but d'évaluer l'efficacité des processus des projets de renouvellement des applications du registre du commerce en se fondant sur le modèle DigiTrans du CDF (voir l'annexe 4). Les projets sont évalués sur la base des questions types suivantes :

1. Le potentiel d'amélioration de l'efficacité de la transformation numérique est-il exploité ?
2. Les nouveaux clients, partenaires, produits et services potentiels sont-ils pris en compte de manière adéquate ?
3. La transformation numérique est-elle intégrée, pilotée et dirigée de manière adéquate dans une architecture globale ?
4. Les conditions générales existantes (lois, technologie, etc.) permettent-elles une mise en œuvre flexible et en temps voulu et une numérisation continue ?

Les questions supplémentaires suivantes ont aussi été posées dans le cadre de l'audit :

5. Le remplacement des applications de l'OFRC garantit-il une mise en œuvre et une exploitation économiques ?
6. La recommandation 16615.001 (priorité A) a-t-elle été mise en œuvre ?

1.3 Étendue et principes de l'audit

L'audit a été réalisé par Martin Koci (responsable de révision), Jérémy Casarico, Roger Pfiffner, Andreas Binggeli (équipe) et un expert externe du 3 juin au 20 septembre 2024, sous la direction de Beat Stamm. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

1.4 Étendue et principes de l'audit

L'Office fédéral de la justice et l'Office fédéral du registre du commerce ont obligeamment fourni au CDF tous les renseignements nécessaires. Les documents demandés (ainsi que l'infrastructure nécessaire) ont été mis à la disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 19 novembre 2024. Ont participé pour l'OFJ ou l'OFRC : le responsable du droit privé / sous-directeur, le responsable des services centraux / sous-directeur, la cheffe adjointe de l'OFRC, le responsable de projets de cyberadministration ainsi qu'une juriste et un juriste de l'OFRC.

Ont participé pour le CDF, la responsable du mandat, le responsable de l'audit et le responsable de révision.

Le CDF les remercie du soutien accordé dans ce contexte et rappelle qu'il appartient aux directions des offices de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 CONTEXTE

Registre du commerce suisse

Le registre du commerce suisse est une banque de données officielle (ou un ensemble de bases de données gérées par l'État) qui contient les faits juridiquement pertinents concernant des entités juridiques. Le registre du commerce permet de documenter la création et l'existence ou la radiation d'entreprises. Les bases légales du registre du commerce sont le code des obligations (CO) et l'ordonnance sur le registre du commerce (ORC).

Le registre du commerce sert à garantir la transparence des relations d'affaire, à accroître la sécurité juridique et à renforcer la protection des créanciers. Il joue également un rôle croissant dans la lutte internationale contre le blanchiment d'argent. Grâce aux obligations de publication des ayants droit économiques, le registre du commerce apporte une contribution importante à la prévention des flux financiers illégaux et à l'amélioration de la transparence en la matière.

Le registre du commerce est organisé de manière décentralisée, les structures et les tâches étant réparties entre les 28 offices cantonaux du registre du commerce (OCRC)[1] et la Confédération. La tenue du registre du commerce incombe aux cantons, l'OFRC, qui fait partie de l'OFJ, exerce la haute surveillance. Le tableau 1 infra donne un bref aperçu des acteurs sur le plan fédéral.

Acteurs / composantes externes	Description
Feuille officielle suisse du commerce (FOSC)	Publication quotidienne des inscriptions au registre du commerce des OCRC
Secrétariat d'État à l'économie (SECO)	Portail en ligne EasyGov (géré par le SECO) : traitement des opérations du registre du commerce
Office fédéral de la statistique (OFS)	Registre des entreprises et des établissements / Swiss Business and Enterprise Register REE / SBER Actualisation du registre par les annonces de la FOSC Registre d'identification des entreprises. Identification des entités IDE au moyen de l'IDE
Centrale de compensation (CdC)	Unique Person Identification UPI : permet la recherche de personnes par nom, prénom, date de naissance et / ou numéro AVS
Administration fédérale des contributions (AFC)	Utilisateur des données de l'OFRC (en particulier les modifications du capital)
Autorité fédérale de surveillance des fondations (ASF)	Utilisateur de données, en particulier des organes de révision actuels des fondations qu'elle surveille
Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR)	Livraison mensuelle aux OFRC de la liste des organes de révision agréés actuelle

Tableau 1 : Interfaces du système de registre du commerce, source : étude OFJ

Dans le cadre de la haute surveillance, l'OFRC émet des directives dans le domaine du droit du registre du commerce et des noms commerciaux, contrôle la légalité des inscriptions des cantons, les approuve, informe les OCRC et transmet les inscriptions au Secrétariat d'État à l'économie (SECO) en vue de leur publication dans la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC).

[1] En Suisse, il existe 28 offices cantonaux du registre du commerce, car le canton du Valais est divisé en trois districts et compte trois offices du registre du commerce.

L'illustration 1 montre une représentation simplifiée du processus d'inscription au registre du commerce et des composants du système et interfaces qui y sont liés.

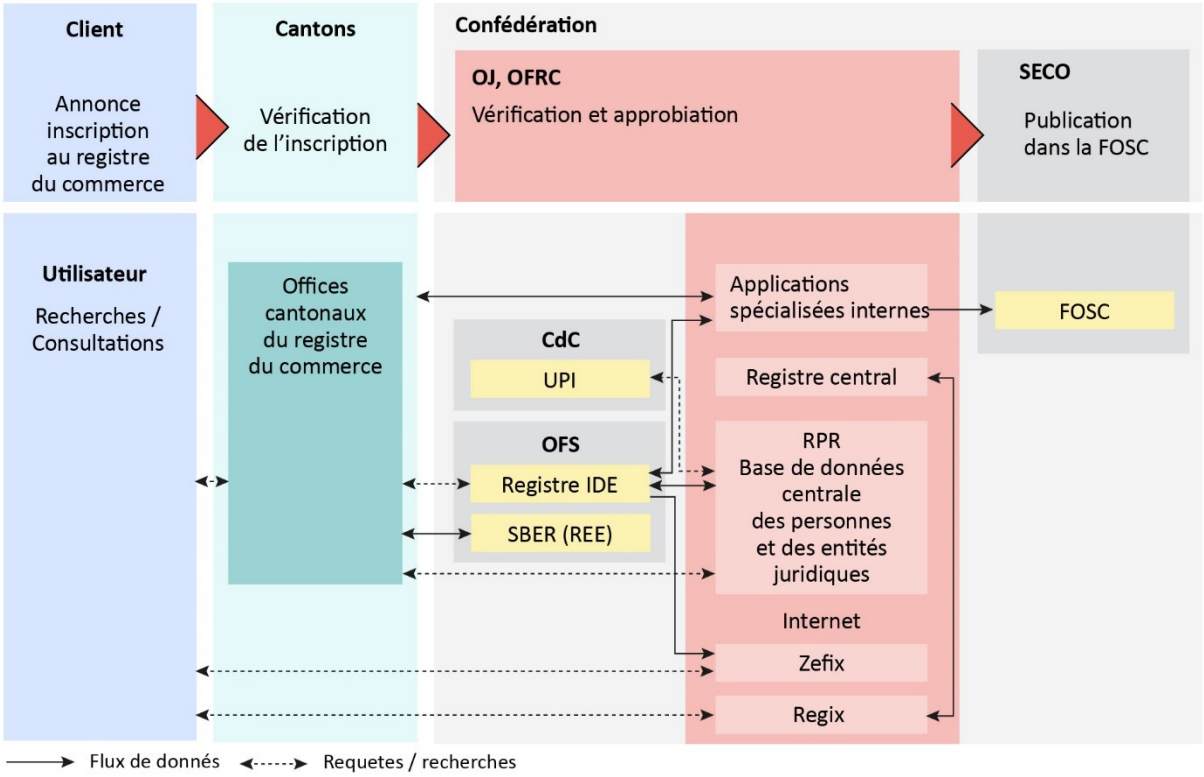


Illustration 1 : Représentation simplifiée des processus et systèmes d'une inscription au registre du commerce, source : OFJ, présentation du CDF

L'OFRC dispose d'une infrastructure informatique avec des applications spécialisées internes basées sur Microsoft Access. La technologie de ces applications, en service depuis 20 ans, est obsolète et ne répond plus aux exigences de maintenabilité, de compatibilité et de sécurité. Les applications de l'OFRC devront donc être remplacées dans un avenir proche.

De leur côté, les cantons disposent de leurs propres solutions logicielles qui leur permettent de traiter les inscriptions au registre du commerce. Actuellement, deux solutions logicielles sont utilisées par les cantons (produits des entreprises AISO SA et DV Bern AG). Les solutions informatiques des OCRC sont en outre intégrées, à des degrés divers, dans l'infrastructure informatique individuelle des cantons au moyen d'interfaces (par ex. système ERP ou autres systèmes cantonaux tiers).

La tenue du registre du commerce est financée par des taxes. Les tarifs des émoluments sont fixés dans les annexes de l'ordonnance sur les émoluments en matière de registre du commerce (OEmol-RC). Selon les statistiques annuelles publiées par l'OFRC, le montant total des émoluments perçus en 2023 s'élevait à plus de 55 millions de francs. La plus grande partie revient aux cantons, tandis que la Confédération reçoit une part de 10 % d'une partie des recettes des émoluments (environ 4 millions de francs en 2023).

Modernisation du registre du commerce

L'OFJ s'efforce depuis environ 15 ans déjà de moderniser le système complexe du registre du commerce en Suisse. Cette modernisation est influencée par différents facteurs et des exigences croissantes, comme par exemple la numérisation progressive, l'interconnexion croissante avec les autorités nationales et internationales ou l'aspiration à une plus grande transparence.

Dans le cadre d'une étude préliminaire, des idées et des potentiels de développement ont été mis en évidence en 2009 en vue de l'évolution du registre du commerce en Suisse, y compris une centralisation de différents domaines du registre du commerce.

En 2011, la Commission fédérale d'experts en matière de registre du commerce a présenté une vision du registre du commerce du futur sur la base d'une solution logicielle harmonisée mise à disposition par la Confédération.

Cette solution était motivée, entre autres, par la tendance croissante à la numérisation dans le domaine du registre du commerce et par les exigences accrues en matière de traitement des données dans le contexte national et international. Il en a résulté un projet législatif, qui n'a toutefois débouché que sur un projet de révision fortement réduit en 2017, en raison du faible soutien apporté au projet dans le cadre de la procédure de consultation. Mais même ce projet de révision n'a pas pu susciter une volonté politique suffisante, raison pour laquelle une infrastructure nationale n'a pas été créée.

En 2018, le CDF a réalisé un audit de la fiabilité des données du registre du commerce et de la surveillance exercée par l'OFRC[2]. Les résultats ont montré que l'organisation et les structures informatiques sont très fragmentées entre la Confédération et les cantons. Cela entraîne des redondances dans la gestion des données et donc des problèmes d'inefficacité. Dans une recommandation majeure (16615.001), le CDF a recommandé à l'OFJ d'examiner les possibilités juridiques, techniques et financières de simplifier à moyen terme le paysage informatique du registre du commerce, notamment par une application informatique unifiée.

En 2020, l'OFJ a chargé un bureau externe de réaliser une enquête sur les besoins d'amélioration dans le domaine du registre du commerce. Les besoins ont notamment été étudiés en vue d'une éventuelle centralisation de l'infrastructure. Le rapport final constate que les principaux besoins des utilisateurs du registre du commerce sont une qualité élevée et uniforme des données, une utilisation simple, des fonctions de recherche étendues et des processus rapides. Le rapport conclut en outre que ces besoins ne peuvent pas être satisfaits uniquement par un logiciel unifié. Il faut plutôt mettre en place des processus et des structures efficaces. Un environnement informatique peut soutenir ceux-ci, mais pas les remplacer.

Sur la base de ces conclusions, le Conseil fédéral a une nouvelle fois renoncé à poursuivre la mise en place d'une infrastructure unifiée et à mettre en œuvre la recommandation du CDF. Au lieu de cela, il a donné à l'OFJ en 2022 le mandat d'identifier les potentiels d'optimisation et de simplification des processus du registre du commerce et d'examiner les interfaces et les synergies pour un échange d'informations plus efficace entre les registres fédéraux (notamment l'AFC, le SECO, l'OFS, l'ASR et l'ASF, voir tableau 1). Les résultats de ces analyses montrent que les potentiels de simplification examinés dans le cadre des modifications législatives ponctuelles sont considérés comme plutôt faibles. Les résultats des discussions sur le plan fédéral montrent qu'il existe des potentiels d'amélioration, mais que ceux-ci n'ont pas été mis en œuvre.

Fin 2023, l'OFJ a mené une enquête auprès des OCRC et d'autres services concernés sur trois options pour le développement du registre du commerce (y compris l'option d'une infrastructure informatique unifiée). Les résultats de l'enquête ont montré qu'un certain nombre de cantons sont en principe favorables à une uniformisation de l'infrastructure ou préféreraient cette option aux autres. Plusieurs cantons ont toutefois exprimé des réserves quant à une solution unifiée. De plus, fin janvier 2024, l'OFJ a invité les directions cantonales compétentes à se prononcer sur le principe d'une infrastructure technique unifiée pour les registres du commerce. À cette occasion, 16 cantons se sont prononcés en faveur d'une solution unifiée, 8 cantons contre et 2 abstentions.

Lors de sa séance de fin juin 2024, le Conseil fédéral a chargé le DFJP d'examiner pour fin juin 2026, en collaboration avec les cantons, la possibilité de développer une infrastructure informatique unifiée. Dans ce contexte, le DFJP doit aborder la mise en œuvre de la manière suivante : d'une part, les applications internes de l'OFRC doivent être remplacées, car elles sont obsolètes. D'autre part, dans l'objectif à long terme d'une éventuelle infrastructure informatique unifiée, les cantons et autres groupes d'intérêts doivent être associés dans un projet distinct afin d'assurer leur soutien et leur participation active.

---

[2] PA 16615 : Audit de la fiabilité des données du registre du commerce – Contrôle fédéral des finances (CDF)

3 DÉVELOPPEMENT DU REGISTRE DU COMMERCE

3.1 Absence de vision et d'objectifs communs pour l'orientation future du registre du commerce

L'organisation et l'exécution décentralisées du registre du commerce ont conduit à des développements parallèles et peu coordonnés du registre du commerce dans les cantons et à la Confédération. Il en résulte que le registre du commerce est doté de structures et de processus complexes et présente de nombreuses interdépendances qui se sont ajoutées au fil des ans (voir illustration 1). Les exigences réglementaires élevées en matière de processus font que les ruptures de médias et les transferts manuels de données sont des sources d'erreurs fréquentes. Tant les cantons que la Confédération confirment que le système actuel est lourd et parfois peu transparent pour les utilisateurs et utilisatrices du registre du commerce. Les membres du réseau du registre du commerce s'accordent largement sur le fait que le système actuel du registre du commerce présente un potentiel d'amélioration à différents égards. L'avancée de la numérisation et les nouvelles technologies offrent des opportunités de modifier fondamentalement la numérisation du système du registre du commerce.

La discussion de l'OFJ sur les différentes options montre que dans le système actuel du registre du commerce, il n'y a pas qu'entre les OCRC et l'OFRC que les procédures sont fastidieuses. Même au sein de l'environnement fédéral entre l'OFRC, la FOSC ainsi que l'OFS et des portails en ligne comme EasyGov, il existe des transferts de données multiples, des structures de données non uniformes, des étapes de traitement séquentielles, etc. Ces structures et processus inefficaces empêchent toute avancée essentielle vers une transformation numérique généralisée dans le domaine du registre du commerce.

Les réactions des OCRC lors des entretiens avec le CDF[3] ont montré que, sur la base de leur expérience pratique, ces derniers ont de nombreuses idées sur la manière dont les structures et les processus du registre du commerce pourraient être améliorés et simplifiés. Les OCRC ont souligné qu'ils étaient en principe ouverts aux propositions innovantes pour le développement du registre du commerce. Les déclarations des OCRC concernant les points faibles potentiels coïncidaient pour l'essentiel avec les analyses existantes de l'OFJ. Toutefois, du point de vue des cantons interrogés, l'OFJ, au lieu de développer une vision commune, a élaboré des solutions non concertées qui ne tiennent pas compte de l'ensemble du processus dans une perspective de bout en bout et qui ne remettent pas en question les conditions existantes et parfois dépassées. Cette procédure à court terme ainsi que le manque d'information et de communication en amont de l'enquête sur les options ont été critiqués par les OCRC.

Le réseau du registre du commerce dispose de plateformes d'échange d'informations telles que la Conférence des autorités cantonales du registre du commerce (annuelle) ou des groupes de travail sur des questions opérationnelles relatives aux registres du commerce. Les cantons interrogés et l'OFJ ont toutefois indiqué au CDF qu'il n'y avait pas d'échange d'informations institutionnalisé entre les acteurs du réseau du registre du commerce sur les questions stratégiques de modernisation du registre du commerce. Concernant la question d'une infrastructure informatique unifiée, une brève présentation des options a eu lieu en amont des enquêtes de l'OFJ, à l'occasion de la conférence annuelle 2023.

APPRÉCIATION

Les tentatives faites jusqu'à présent par l'OFJ pour développer le registre du commerce ainsi que les enquêtes menées avec peu de temps de préparation auprès des cantons en 2023 et 2024 n'ont pas été suffisantes sous cette forme pour faire naître une vision et des objectifs communs et solides. Les réactions des OCRC à l'enquête sur les options proposées montrent que les groupes d'intérêts, entre autres, ne s'entendent pas sur la définition des « limites du système » pour les améliorations dans le domaine du registre du commerce.

[3] Le CDF a mené des entretiens avec les offices du registre du commerce des cantons de Bâle-Ville, Fribourg, St-Gall, Uri et Zurich.

L'OFJ est conscient que, par le passé, il n'a pas suffisamment associé les groupes d'intérêts aux réflexions menant à une vision et à des objectifs définis en commun pour le développement du registre du commerce. Il est indispensable à cet effet d'instaurer un dialogue constructif sur les questions stratégiques et opérationnelles dans un nouveau cadre d'échange entre tous les groupes d'intérêts sur le plan cantonal et fédéral (cf. chapitre 2). Les utilisateurs du registre du commerce doivent être associés au dialogue de la même manière afin d'atteindre les objectifs.

L'absence d'un cadre d'échange institutionnalisé entre les acteurs du réseau du registre du commerce a eu pour conséquence qu'aucun développement coordonné du registre du commerce n'a eu lieu malgré le besoin reconnu de réforme. De ce fait, la recommandation 16615.001 du CDF de 2018 concernant l'examen des possibilités de simplification de l'environnement informatique pour le registre du commerce n'a pas pu être mise en œuvre de manière définitive. Cette recommandation reste donc ouverte jusqu'à nouvel ordre.

Le but devrait être de développer en commun une vision et des objectifs concrets sur l'état d'avancement du registre du commerce dans 10 ou 15 ans ou sur la direction dans laquelle ce dernier devrait évoluer. Pour une numérisation ou une transformation numérique cohérente, il est indispensable que tous les groupes d'intérêts sur le plan cantonal et fédéral soient intégrés par l'OFJ dans le processus stratégique. Les analyses de l'OFJ montrent qu'il existe également des potentiels de synergie considérables au sein de la Confédération, au sein du SECO / FOSC et de l'OFS, qu'il est urgent de clarifier dans le cadre d'une réflexion sur les processus de bout en bout. Ce n'est qu'ainsi que les potentiels de synergie et d'optimisation peuvent être identifiés et exploités entièrement. Les exigences minimales doivent être définies en commun. Il s'agit d'évaluer les forces, les faiblesses, les opportunités et les risques de différents scénarios et options. Dans le cadre de cet échange, il convient de laisser suffisamment de place aux idées suggérées par des OCRC pour un développement ultérieur. Une infrastructure informatique unifiée est une solution possible ou elle n'est qu'une partie de la solution. Dans le cadre de ces clarifications, l'OFJ peut aborder tant la recommandation 16615.001 du CDF, formulée en 2018, que la nouvelle recommandation émise au chapitre 3.2.

Indépendamment du résultat, les échanges institutionnalisés devraient être maintenus même après la fin du mandat d'examen du Conseil fédéral. Cela permet de garantir la poursuite du dialogue en vue de développements ultérieurs et d'une mise en œuvre de la stratégie (voir chapitre 3.2). Le CDF est conscient qu'un tel dialogue nécessite de nombreuses ressources pour toutes les parties concernées. Mais cela est nécessaire pour donner un nouvel élan au processus de recherche de consensus, qui stagne depuis des années, et pour finalement réaliser les potentiels d'optimisation existants. Il reste à déterminer comment, sous quelle forme / dans quel cadre et par qui cet échange sera mené. Les approches possibles pourraient par exemple être une table ronde ou des groupes de travail, ainsi que l'animation du processus de dialogue par un organisme externe sur mandat de l'OFJ.

Une recommandation en ce sens est formulée au chapitre 3.2.

3.2 Sans stratégie de mise en œuvre contraignante, la sécurité de planification manque

Comme nous l'avons déjà mentionné au chapitre 3.1, les groupes d'intérêts concernés par le réseau du registre du commerce disposent d'organes participatifs. Jusqu'à présent, les questions plus générales relatives à l'optimisation et au développement du registre du commerce n'y ont pas été traitées de manière ciblée. En conséquence, il n'existe pas non plus de stratégie pour le registre du commerce en Suisse.

Selon l'OFJ et les OCRC, différents projets législatifs doivent être lancés pour permettre d'aborder la numérisation du registre du commerce dans son ensemble. Une analyse des bases juridiques tenant compte des options présentées a été réalisée et doit être actualisée en conséquence lorsque le modèle cible ou la décision relative aux options seront définitivement adoptés. Sur la base de valeurs empiriques, l'OFJ estime qu'il faut environ 4 ans pour mettre en œuvre un projet législatif.

Plusieurs OCRC interrogés ont indiqué que sans horizon temporel pour les changements envisagés, il n'y avait pas de sécurité de planification. Pour chaque OCRC, il existe différentes dépendances et différents contrats entre le canton et l'exploitant du logiciel cantonal du registre du commerce, avec des conditions contractuelles et des durées différentes.

Les OCRC disposent de leurs propres infrastructures informatiques avec des interfaces techniques vers d'autres systèmes périphériques (par ex. SAP / comptabilité, d'autres applications cantonales). En cas de modification de l'infrastructure informatique, tous ces éléments devraient être à nouveau remplacés et renouvelés. En outre, les éventuelles conséquences des aspects juridiques de la protection des données et de la sécurité de l'information ne sont pas définitivement clarifiées. Et selon l'option retenue, il faudrait également tenir compte des conséquences techniques et financières de la migration des données et de l'exploitation parallèle suite à une modification de l'infrastructure informatique globale.

Il n'existe pas d'estimation des coûts pour les options proposées par l'OFJ, y compris pour une infrastructure informatique unifiée, ni d'estimation des conséquences sur une éventuelle adaptation de l'ordonnance sur les émoluments en matière de registre du commerce (OEmol-RC). De même, les modalités de financement des options n'ont pas été tirées au clair. Plusieurs cantons interrogés ont relevé que les coûts et la forme de financement constituent justement des conditions essentielles et nécessaires à une évaluation approfondie des options. Les coûts (d'ensemble) du système actuel de registre du commerce ne sont pas non plus connus.

APPRÉCIATION

Dans le cadre d'un dialogue avec les cantons et les autres services fédéraux concernés, il convient de formuler une stratégie commune pour l'optimisation de la numérisation du registre du commerce, comprenant les objectifs, les dépendances ainsi que les feuilles de route techniques et financières et le cadre temporel. Parallèlement, il convient d'élaborer les bases légales nécessaires pour établir durablement la numérisation du registre du commerce.

Tous les participants ont besoin d'informations sur un horizon temporel contraignant pour les mises en œuvre décidées, afin d'adapter ou de remplacer, le cas échéant, les dépendances et les contrats existants de manière coordonnée en vue d'une éventuelle option commune.

En raison des estimations de coûts qui doivent encore être élaborées pour les options en discussion et du fait que les coûts réels du système de registre du commerce ne sont pas non plus connus, il n'est pas possible de procéder à des comparaisons de coûts ou à des calculs de rentabilité qui puissent servir de base de décision. Or, ceux-ci sont essentiels pour que tous les acteurs puissent intégrer les conséquences financières dans les planifications budgétaires respectives. De plus, ces informations sont centrales pour d'éventuelles clarifications « Make or buy ».

RECOMMANDATION 1 — PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'OFJ d'associer de manière appropriée les cantons et la Confédération (incluant les synergies tirées au clair avec le SECO / FOSC et l'OFS) afin de définir une vision forte et des objectifs concrets pour une optimisation du registre du commerce, y compris l'environnement du système informatique. En outre, il convient de formuler une stratégie de mise en œuvre commune, assortie d'un calendrier et d'une planification financière, afin d'offrir aux différents acteurs une sécurité de planification.

AVIS DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE

La recommandation est acceptée.

L'OFJ accepte cette recommandation et s'adressera aux parties prenantes de la Confédération ainsi qu'aux cantons. A cet égard, le mandat d'examen du Conseil fédéral de juin 2024 offre un point de départ approprié. Toutefois, l'OFJ souligne également que la réussite de la mise en œuvre de cette recommandation dépend essentiellement de la volonté de toutes les parties prenantes de soutenir une solution commune.

4 AMÉLIORER LE SYSTÈME ACTUEL

4.1 Les directives ne sont pas utilisées de manière assez cohérente pour la normalisation

Dans les explications relatives à la discussion sur les options, l'OFJ conclut qu'en raison de la complexité du système du registre du commerce, il est difficile d'introduire des normes uniformes en matière de traitement des données pour améliorer la qualité des données. La raison invoquée est la diversité des interfaces entre les autorités concernées et la gestion locale et redondante des données. Le fait qu'il n'y ait pas d'harmonisation centrale des données ni de base de données principale pour tous les domaines complique encore la situation. Les responsabilités en matière de définition de normes transversales, de structures de données uniformes ou de formats de transmission ne sont pas non plus clarifiées.

Indépendamment de la question d'une infrastructure informatique unique pour le registre du commerce, on constate depuis des années que la qualité globale des données est certes élevée, mais qu'il existe néanmoins des possibilités d'améliorer l'uniformisation des données. L'uniformité des données est en principe garantie par le droit fédéral central. Les différences de traitement par les OCRC entraînent des divergences dans la pratique, ce qui nuit à l'uniformité. Cela concerne entre autres la désignation des fonctions ou l'orthographe des noms. L'analyse du bureau externe arrive également à cette conclusion. Pour remédier à cette situation, il est proposé de définir des règles qui pourraient être prévues de manière contraignante soit par un projet de loi, soit par une directive.

L'art. 5 ORC habilite l'OFRC, entre autres, à édicter des directives dans le domaine du registre du commerce et du droit des raisons de commerce, qui s'adressent aux autorités cantonales du registre du commerce et concernent les banques de données centrales. Selon l'OFRC, il s'est avéré difficile ces dernières années de faire appliquer les directives de manière cohérente. C'est pourquoi l'OFRC tolère de petites différences dans la pratique d'exécution des cantons.

APPRÉCIATION

Le fait que l'OFRC ne fasse pas un usage plus systématique des directives ou n'impose pas d'une autre manière des règles et des normalisations contraignantes a pour conséquence que des améliorations et des allégements relativement simples et rapides du système du registre du commerce ne sont pas mis en œuvre ou ne le sont que lentement. Une standardisation complète et contraignante garantit que les informations pertinentes sont saisies et présentées selon les mêmes règles par les OCRC. En plus de réduire le travail de contrôle et de correction pour les autorités, la standardisation permet aux utilisateurs d'exploiter plus efficacement les données du registre du commerce. Les évaluations et statistiques fondées sur des logiciels deviennent plus pertinentes grâce à l'harmonisation des données.

Les questions relatives à une application et à une mise en œuvre plus strictes des directives ou des règles visant à accroître l'uniformité des données pourraient également être traitées dans le cadre de l'échange institutionnalisé recommandé au chapitre 3.1. Un traitement global et commun des potentiels d'amélioration dans le domaine du registre du commerce motive tous les participants à soutenir et à mettre en œuvre les mesures décidées.

RECOMMANDATION 2 — PRIORITÉ 2

Le CDF recommande à l'OFJ d'identifier et de mettre en œuvre, en collaboration avec les cantons, des possibilités d'amélioration concernant la qualité et la cohérence des données du registre du commerce.

AVIS DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE

La recommandation est acceptée.

L'OFJ accepte cette recommandation. L'OFJ souligne qu'une exécution judicieuse de cette recommandation rend la volonté de coopération des registres du commerce cantonaux indispensable.

4.2 Le remplacement isolé des applications spécialisées de l'OFRC entraîne des coûts élevés

En service depuis plus de 20 ans, les applications internes d'une importance critique de l'OFRC, basées sur la technologie Microsoft Access ont atteint la fin de leur cycle de vie. Un remplacement est nécessaire, car les applications ne correspondent pas à l'architecture de référence du CSI-DFJP (fournisseur de prestations / exploitant) et ne répondraient donc plus aux exigences de maintenabilité dans les 5 à 10 prochaines années. En raison de départs à la retraite, les connaissances spécialisées nécessaires à l'exploitation des applications existantes ne sont pas assurées pour les prochaines années.

Étant donné que les projets de développement du registre du commerce n'ont pas pu être décidés et mis en œuvre depuis des années (voir chapitre 2), le remplacement doit maintenant être traité dans le cadre d'un projet distinct. L'objectif du remplacement est de continuer à assurer l'exploitation des applications pour l'exercice de la haute surveillance par l'OFRC. L'étendue du projet prévue au moment de l'audit ne comprend en premier lieu que les applications internes à l'OFRC qui doivent être remplacées. L'OFJ souhaite ainsi maintenir l'ampleur du projet à un niveau minimal sans devoir procéder en même temps à des adaptations grossières des processus existants en fonction d'autres offices.

Selon l'OFJ, le projet ne consiste pas à préparer une option d'infrastructure commune. On s'efforce toutefois de rendre la solution la plus évolutive possible en termes d'extensibilité et de maintenabilité. Dans le cadre de la mise en œuvre du remplacement, des optimisations et des améliorations des fonctionnalités, des processus d'affaires et du modèle de données doivent être examinées et mises en œuvre lorsque cela est possible et judicieux. Selon les planifications actuelles de l'OFJ, une phase dite de version 0 (version conceptuelle) est prévue pour le début de la mise en œuvre du projet, au cours de laquelle il convient de définir en priorité l'architecture de la solution, les spécifications et les exigences relatives au remplacement des applications de l'OFRC.

Le remplacement des applications de l'OFRC doit se faire sous la forme d'un développement interne agile par le CSI-DFJP. Selon les calculs de coûts du 16 août 2024 dont dispose le CDF, l'OFJ prévoit un coût total d'environ 6,3 millions de francs (calcul des coûts complets) pour la mise en œuvre du projet, dont environ 3,5 millions pour le fournisseur de prestations et exploitant CSI-DFJP. Les coûts du projet doivent être entièrement financés par les recettes des émoluments du registre du commerce, calculées sur toute la durée de vie des nouvelles applications.

Dans le plan de gestion du projet dont dispose le CDF (état au 16 août 2024), des estimations de la charge de travail par rôle Hermes sont représentées, mais ne sont pas attribuées à des personnes spécifiques. Au moment de l'audit, il existe un cumul des rôles par le chef de projet, car des rôles importants dans le projet Hermes, comme par exemple celui de Product Owner ou de Business Analyst, ne sont pas pourvus. L'OFJ est conscient du risque qui en résulte et a mis au concours le recrutement d'un analyste d'affaires pour fin 2024.

APPRÉCIATION

L'OFJ n'ayant pas réussi à mettre en œuvre un projet global de renouvellement du registre du commerce au cours des dernières années, le remplacement des applications obsolètes de l'OFRC est géré comme un projet distinct.

Les coûts du projet indiqués au moment de l'audit semblent relativement élevés compte tenu du potentiel limité d'innovation et d'amélioration. Malgré des coûts considérables, ce projet n'exploite pas davantage le potentiel de numérisation du registre du commerce.

En raison de l'absence de stratégie globale, l'étendue du projet de remplacement devrait donc être aussi réduite que possible et vaste que nécessaire pour contenir les coûts de développement et d'exploitation et ne pas anticiper sur une solution plus globale pour l'ensemble du système du registre du commerce. La phase de version 0 prévue dans la phase de mise en œuvre doit être utilisée pour concrétiser l'architecture de la solution, les spécifications et les exigences relatives au remplacement des applications OFRC.

RECOMMANDATION 3 — PRIORITÉ 2

Le CDF recommande à l'OFJ de clarifier les spécifications détaillées pour le remplacement des applications spécialisées de l'OFRC dans le cadre de la phase de version 0 prévue, avant de lancer la mise en œuvre du projet. Dans ce contexte, l'étendue du projet doit être définie le plus étroitement possible, afin de ne pas anticiper sur une solution ultérieure plus complète et de maintenir les coûts du projet aussi bas que possible.

AVIS DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE

La recommandation est acceptée.

L'OFJ accepte la recommandation du CDF pour la clarification des spécifications détaillées dans le cadre de la phase de release 0 prévue et la définition étroite de la portée du projet.

ANNEXE 1 – BASES LÉGALES

LÉGISLATION ET TEXTES DE RÉFÉRENCE

Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210 ; première partie : le droit des personnes)
Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (livre cinquième : droit des obligations, CO ; RS 220 ; troisième et quatrième parties)
Loi fédérale du 18 décembre 2020 sur la sécurité de l'information au sein de la Confédération (LSI ; RS 128)
Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine (LFus ; RS 221.301)
Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (LSR ; RS 221.302)
Loi fédérale du 21 juin 2013 sur la protection des armoiries de la Suisse et autres signes publics (LPASP ; RS 232.21)
Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD ; RS 235.1)
Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE ; RS 414.20)
Loi fédérale du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE ; RS 431.03)
Loi fédérale du 29 septembre 2023 sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE ; RS 930.31)
Loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr ; RS 935.51)
Loi fédérale du 18 mars 2016 sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique et des autres applications des certificats numériques (SCSE ; RS 943.03)
Loi fédérale du 15 juin 2018 sur les services financiers (LSFin ; RS 950.1)
Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (LB ; RS 952.0)
Loi fédérale du 15 juin 2018 sur les établissements financiers (LEFin ; RS 954.1)
Ordonnance du 8 novembre 2023 sur la sécurité de l'information dans l'administration fédérale et l'armée (OSI ; RS 128.1)
Ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP ; RS 172.213.1)
Ordonnance du 22 août 2007 sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (OSRev ; RS 221.302.3)
Ordonnance du 17 octobre 2007 sur le registre du commerce (ORC ; RS 221.411)
Ordonnance du 6 mars 2020 sur les émoluments en matière de registre du commerce (OEmol-RC ; RS 221.411.1)
Ordonnance du 15 février 2006 sur la Feuille officielle suisse du commerce (OFOSC ; RS 221.415)
Ordonnance du 24 avril 2002 concernant la tenue et la conservation des livres de comptes (Olico ; RS 221.431)
Ordonnance du 8 décembre 2017 sur l'établissement d'actes authentiques électroniques et la légalisation électronique (OAAE ; RS 211.435.1)
Ordonnance du 31 août 2022 sur la protection des données (OPDo ; RS 235.11)
Ordonnance du 26 janvier 2011 sur le numéro d'identification des entreprises (OIDE ; RS 431.031)
Ordonnance du 23 novembre 2016 sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique et des autres applications des certificats numériques (OSCSE ; RS 943.032)

Directives de l'Office fédéral du registre du commerce (OFRC) :
Directive à l'attention des autorités du registre du commerce concernant la formation et l'examen des raisons de commerce et des noms du 1er avril 2021
Directive interne concernant le contrôle d''identité des raisons de commerce du 1er avril 2021
Directive à l'attention des autorités du registre du commerce relative aux formats de communication électronique reconnus dans le domaine du registre du commerce du 18 décembre 2012
Directive de l'OFRC du 13 janvier 1998 à l'attention des préposés au registre du commerce concernant l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger
Swiss Commercial Registry Data Structure (BlueBook), mars 2010 (en anglais seulement)

MESSAGES

15.034	Message du 15 avril 2015 concernant la modification du code des obligations (droit du registre du commerce)

ANNEXE 2 – ABRÉVIATIONS

OFS	Office fédéral de la statistique
OFJ	Office fédéral de la justice
CDF	Contrôle fédéral des finances
OFRC	Office fédéral du registre du commerce
DFJP	Département fédéral de justice et police
ASF	Autorité fédérale de surveillance des fondations
AFC	Administration fédérale des contributions
OCRC	Office cantonal du registre du commerce
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
FOSC	Feuille officielle suisse du commerce
CdC	Centrale de compensation

ANNEXE 3 – MODÈLE D'AUDIT DE LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE

La transformation numérique désigne un processus de changement continu dans les organisations, les unités administratives ou les entreprises, déclenché par les technologies numériques ou par les attentes des clients basées sur ces technologies et soutenu par des projets de numérisation. Les projets de numérisation (projets de transformation numérique) ont pour objectif de créer des processus numérisés et sécurisés et de mettre à la disposition des citoyens, des clients, des collaborateurs et des entreprises des services modernes et sans rupture de média. L'objectif du CDF en matière de contrôle vise à considérer les projets de numérisation de bout en bout. À cette fin, il utilise le modèle DigiTrans qui, à l'aide de 19 critères et de 52 indicateurs, permet de répondre aux questions de l'audit et, ainsi, d'identifier les principaux risques.

Illustration 2 : Le modèle DigiTrans du CDF, qui comporte cinq dimensions, Source CDF.

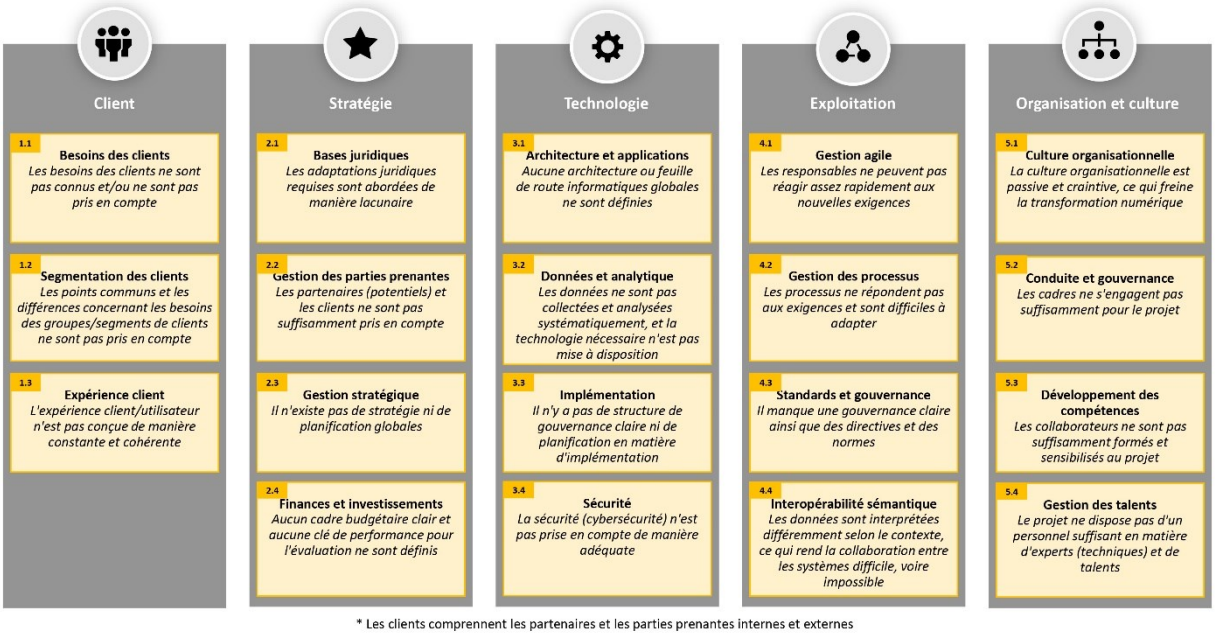


Illustration 3 : Les 19 critères de recensement des risques principaux selon les cinq dimensions, Source : CDF

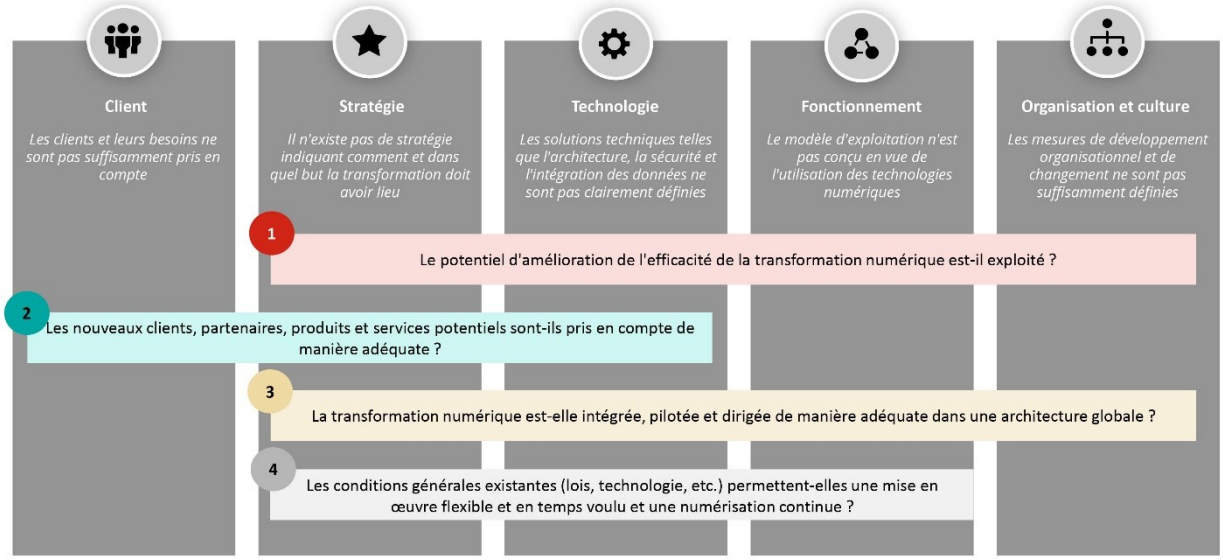


Illustration 4 : Les quattre questions de contrôle recensent les principaux risques, Source : CDF