



Surveillance et pilotage de RUAG MRO par la Confédération 2020 – 2025

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États

du 30 janvier 2026

L'essentiel en bref

RUAG MRO Holding SA (ci-après : RUAG MRO) est une entreprise d'armement issue de la dissociation du groupe RUAG en 2019, détenue exclusivement par la Confédération et travaillant principalement pour l'armée suisse.

En 2023, RUAG MRO a tenté de vendre 96 chars Leopard 1 à l'Allemagne. L'ancienne RUAG Suisse SA avait racheté ces chars, hors service depuis longtemps, à une agence du ministère italien de la défense en 2016. Ils ont ensuite été entreposés en Italie. Lors de cette transaction, des incohérences ont été révélées. Par la suite, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a publié quatre rapports en 2024 et 2025, qui ont mis au jour des lacunes dans le respect des directives en matière de conformité et dans la gestion au sein de RUAG MRO, mais aussi des problèmes dans la surveillance et le pilotage de RUAG MRO par son propriétaire, la Confédération.

Au printemps 2025, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E), qui s'occupait déjà depuis 2023 de la surveillance et du pilotage de RUAG MRO par le propriétaire, a décidé, après avoir pris connaissance des rapports du CDF mentionnés ci-dessus, de mener des investigations approfondies sur les questions en suspens du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Dans le présent rapport, la CdG-E expose les conclusions de son enquête.

Les investigations approfondies de la CdG-E révèlent un potentiel d'améliorations concernant la surveillance et le pilotage de RUAG MRO par le propriétaire.

Prise en considération de la conformité dans les objectifs stratégiques

La CdG-E regrette que le Conseil fédéral n'ait intégré un objectif prévoyant la mise en place d'un système de gestion de la conformité dans les objectifs stratégiques de RUAG MRO que pour la période stratégique actuelle 2024-2027. Dans son dernier rapport sur l'affaire CarPostal, la commission s'était déjà penchée sur l'objectif concernant la conformité pour les entreprises proches de la Confédération. Dans le présent rapport, la commission réaffirme sa position selon laquelle, même si les organes de direction des entreprises proches de la Confédération sont tenus d'informer le propriétaire, c'est aussi au Conseil fédéral de veiller à ce que les services propriétaires discutent régulièrement des questions de conformité avec l'entreprise.

Composition du conseil d'administration

Par ailleurs, la CdG-E estime que le processus permettant d'élire le président ou la présidente du conseil d'administration et de désigner les autres membres du conseil d'administration est opportun. En revanche, elle propose des améliorations quant aux profils des membres du conseil d'administration, qui servent de base à ce processus (recommandation 1).

Flux d'informations et définition des thèmes dans les entretiens avec le propriétaire et les entretiens avec les bénéficiaires de prestations :

La CdG-E se félicite du fait que, à la suite des audits du CDF, le propriétaire ait déjà initié diverses améliorations des formats d'entretiens permanents au sujet du pilotage de RUAG MRO. Reconnaissant cependant que des mesures sont encore nécessaires

dans ce domaine, la commission demande que le propriétaire continue d'améliorer et de rendre plus proactif le flux d'informations entre l'entreprise et les représentants du propriétaire en ce qui concerne les incidents ou les projets politiquement sensibles (recommandation 2).

Attitude du propriétaire face aux signalements de problèmes par des acteurs externes

S'agissant de l'attitude du propriétaire en cas d'informations externes rapportant des problèmes, la CdG-E parvient à la conclusion que le signalement fait en 2019 n'a pas fait l'objet d'un traitement suffisant par RUAG Holding SA (la société qui a précédé RUAG International Holding SA, dénommée ci-après « RUAG International », et RUAG MRO) et par le représentant du propriétaire, à savoir le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Elle formule deux recommandations à l'intention du Conseil fédéral : dans l'esprit de la vigilance déjà évoquée à l'égard des affaires politiquement sensibles, elle recommande d'une part que les signalements d'une certaine portée émanant de lanceurs d'alerte internes à RUAG soient abordés lors des entretiens avec les propriétaires (recommandation 3) ; d'autre part, elle recommande de sensibiliser les employés et employées des entités devenus autonomes à la possibilité d'effectuer des signalements via la plateforme indépendante du CDF pour les lanceurs d'alertes (recommandation 4).

Rapports du propriétaire aux commissions de surveillance

Les audits du CDF ont entre autres établi que le conseil d'administration de RUAG MRO avait tout d'abord fait un compte rendu trop positif au Conseil fédéral et que ce dernier ne s'était ensuite pas montré assez critique à l'égard de l'évaluation des objectifs par le conseil d'administration. Par la suite, le Conseil fédéral a, de son côté, fait un rapport trop positif aux commissions de surveillance. Les investigations de la CdG-E mettent en évidence cet état de fait de manière détaillée pour les années 2024 et 2025. En conséquence, la commission prie le Conseil fédéral de poursuivre ses efforts afin de garantir une information transparente et critique à la haute surveillance parlementaire (recommandation 5).

Examen de la forme juridique de RUAG MRO par le Conseil fédéral

En outre, la CdG-E attend du Conseil fédéral que, lors de la modification de la forme juridique de RUAG MRO, il ne se contente pas d'adapter une structure juridique dépassée aux réalités actuelles, mais qu'il utilise ce processus de manière stratégique pour mettre en œuvre les enseignements tirés des audits du CDF et des investigations de la CdG-E (recommandation 6).

Collaboration entre les représentants du propriétaire (DDPS et AFF)

Enfin, la commission s'est interrogée sur l'adéquation du gouvernement d'entreprise de la Confédération et sur le modèle de pilotage dual. Elle dépose donc un postulat chargeant le Conseil fédéral de procéder à un examen approfondi du système actuel. Le Conseil fédéral vérifiera notamment si des adaptations du système actuel sont nécessaires. Il examinera en outre les autres solutions possibles, comme la mise en place d'un service central unique chargé de préparer et de coordonner, à l'intention du Conseil fédéral, toutes les affaires relevant de la politique du propriétaire.

Diverses enquêtes et travaux ont été menés parallèlement aux investigations de la CdG-E et se poursuivent encore au moment de la clôture de l'enquête de la CdG-E.

On peut citer en particulier l'examen de la forme juridique de RUAG MRO par le Conseil fédéral, l'analyse forensique confiée par le conseil d'administration de RUAG MRO au cabinet d'avocats Niederer Kraft Frey AG (cabinet NKF) ainsi que l'audit transversal du CDF sur la composition des organes de surveillance et de contrôle. En conséquence, la commission se réserve le droit de revenir ultérieurement sur les conclusions de ses investigations à la lumière des résultats des autres enquêtes mentionnées.

Table des matières

L'essentiel en bref	2
1 Introduction	7
1.1 Contexte et éléments déclencheurs des investigations	7
1.2 Contexte : conclusions du CDF concernant des lacunes au sein de MRO RUAG et dans la gestion par le propriétaire	8
1.3 Objet des investigations approfondies de la CdG-E	10
1.4 Travaux préparatoires et démarche	11
2 Instruments dont dispose le propriétaire pour piloter et surveiller RUAG MRO	13
3 Résultats des investigations de la CdG-E	15
3.1 Prise en considération de la conformité dans les objectifs stratégiques	15
3.1.1 Constatations	15
3.1.2 Appréciation de la CdG-E	17
3.2 Élection du président ou de la présidente du conseil d'administration et pilotage de la composition du conseil d'administration	18
3.2.1 Constatations	19
3.2.2 Appréciation de la CdG-E	21
3.3 Surveillance et pilotage par le propriétaire au moyen de formats d'entretiens permanents	23
3.3.1 Constatations	23
3.3.2 Appréciation de la CdG-E	27
3.4 Attitude du propriétaire face aux signalements de problèmes par des acteurs externes	29
3.4.1 Constatations	29
3.4.2 Appréciation de la CdG-E	31
3.5 Rapports du propriétaire aux commissions de surveillance	32
3.5.1 Constatations	32
3.5.2 Appréciation de la CdG-E	35
3.6 Ressources des services propriétaires au DDPS et à l'AFF	36
3.6.1 Constatations	36
3.6.2 Appréciation de la CdG-E	39
3.7 Examen de la forme juridique de RUAG MRO par le Conseil fédéral	40
3.7.1 Constatations	40
3.7.2 Appréciation de la CdG-E	41
3.8 Collaboration entre les représentants du propriétaire	42
3.8.1 Constatations	42
3.8.2 Appréciation de la CdG-E	43

4 Conclusions et suite de la procédure	45
Table des abréviations	46

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte et éléments déclencheurs des investigations

Naissance de RUAG MRO

Début 2020, l'ancien groupe RUAG (RUAG Holding SA) a été scindé en deux entités, détenues par la Confédération jusqu'en 2022 par le biais d'une société de participation (la BGRB Holding SA). Depuis la mise en œuvre de cette dissociation, RUAG MRO et RUAG International¹ sont des entreprises distinctes, toutes deux détenues exclusivement par la Confédération. RUAG MRO comprend l'unité qui travaille principalement pour l'armée suisse², tandis que RUAG International regroupait les unités qui devaient être vendues, de sorte que RUAG International puisse finalement être liquidée³.

RUAG MRO a essentiellement été créée à partir de parties des deux anciennes divisions Aviation et Défense de l'ancienne RUAG ; la dissociation a donc permis de transformer des parties de deux anciennes divisions en une entreprise à part entière autonome. Ainsi, il a fallu créer toutes les structures et tous les processus de gestion supérieurs. À cela s'ajoute le fait que la grande majorité des anciens cadres du groupe sont restés chez RUAG International après la dissociation, ce qui a encore compliqué les choses.

La surveillance et le pilotage de RUAG MRO par le Conseil fédéral s'effectuent selon un modèle dual : en application de l'art. 24 a, al. 2, de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁴, le DDPS exerce en commun avec l'AFF les droits du propriétaire de la Confédération sur RUAG MRO. L'AFF élabore en outre les bases de la surveillance et du pilotage des entités de la Confédération devenues autonomes (art. 24a, al. 5, OLOGA, voir aussi ch. 3.8).

Examen par la CdG-E de la gestion et du pilotage de RUAG MRO par le propriétaire

La CdG-E se penche depuis 2023 sur les problèmes dans la gestion et le pilotage de RUAG MRO par le propriétaire. Les raisons qui l'ont poussée à le faire étaient, d'une part, la démission de la directrice générale dans l'année qui a suivi son entrée en fonction, à la suite de certaines déclarations polémiques au sujet de la politique de neutralité⁵, et, d'autre part, la révélation au public d'incohérences qui sont apparues lors de la tentative de vente de 96 chars Leopard 1, mais qui concernaient l'achat initial des

¹ Le dernier secteur d'activité de RUAG International, le secteur spatial, opère depuis mai 2022 au sein de l'entreprise « Beyond Gravity ».

² « MRO » signifie « maintenance, repair, and overhaul » (maintenance, réparation, révision).

³ L'Assemblée fédérale est revenue sur cette décision et a demandé au Conseil fédéral, en 2025, par la motion 24.3477 (« Conserver le contrôle de Beyond Gravity est d'intérêt stratégique »), de ne pas poursuivre la privatisation prévue, mais de créer les bases légales et de prendre les mesures nécessaires pour conserver le contrôle ou la pleine propriété de Beyond Gravity.

⁴ Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS 172.010.1)

⁵ Communiqué de presse de RUAG MRO du 7.8.2024

véhicules et des systèmes effectué en 2016. Des investigations plus poussées, menées notamment par le CDF, ont mis au jour, au sein de RUAG MRO, plusieurs lacunes dans le respect des directives en matière de conformité et dans la gouvernance interne, dont certaines avaient déjà été identifiées auparavant⁶. La surveillance et le pilotage par le propriétaire présentaient également des lacunes. À la suite des quatre audits du CDF (cf. ch.1.2), la CdG-E a chargé, le 21 février 2025, sa sous-commission DFAE/DDPS, compétente en la matière, de déterminer s'il était nécessaire que la haute surveillance parlementaire intervienne dans le domaine de la gestion des affaires⁷. Le 19 mai 2025, la CdG-E a décidé, sur la base des besoins mis en évidence par sa sous-commission, de procéder à des investigations plus approfondies et a donné un mandat correspondant à la sous-commission⁸.

1.2 Contexte : conclusions du CDF concernant des lacunes au sein de MRO RUAG et dans la gestion par le propriétaire

Le CDF avait déjà abordé la problématique de la conformité au sein de l'ancienne RUAG Holding SA dans ses rapports relatifs à l'audit du système de gestion de la conformité (audit 16532) et à l'audit de la compliance lors du transfert de matériel de guerre (audit 17658), réalisés en 2016 et 2017. À l'époque, il avait déjà constaté des lacunes en matière de conformité. Entre 2023 et 2025, le CDF a effectué quatre autres audits de RUAG MRO⁹ :

- audit de la conformité des transactions concernant le char Leopard 1¹⁰

⁶ Le CDF avait déjà constaté des lacunes en matière de conformité lors de l'audit 16532 qu'il avait réalisé en 2016, voir ch. 1.2.

⁷ Communiqué de presse de la CdG-E du 24.2.2025

⁸ Communiqué de presse de la CdG-E du 20.5.2025

⁹ En été 2023, le DDPS a demandé au CDF de procéder à un audit de la transaction concernant les 96 chars Leopard 1 mentionnée au chiffre 1.1. Le CDF a toutefois agi de manière autonome et a mené les deux premiers audits en sa qualité d'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. La Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) a alors chargé le CDF de procéder à une évaluation indépendante des aspects susceptibles de relever d'agissements frauduleux lors des transactions concernant les chars. Cette décision a été motivée par le fait que RUAG MRO avait elle-même confié un mandat d'évaluation au cabinet NKF, ce qui était propre à faire naître un risque de partialité. Le CDF a décidé de s'appuyer sur l'enquête en cours du cabinet NKF pour répondre aux questions que lui a posées la DélFin. Une convention tripartite a été conclue entre le CDF, le cabinet NKF et le conseil d'administration de RUAG MRO afin de régler la collaboration. Cette convention garantissait notamment au CDF d'être impliqué étroitement en qualité de donneur d'ordre et de pouvoir garantir l'indépendance de l'enquête du cabinet NKF. La procédure choisie permettait également d'éviter les doublons et les coûts supplémentaires. Il en a résulté les troisième et quatrième rapports du CDF mentionnés ci-dessus. La convention tripartite mentionnée a été résiliée par le CDF le 18.2.2025, car ce dernier avait rempli sa mission avec l'achèvement de ses mandats d'audit. L'enquête du cabinet NKF est alors entrée dans une nouvelle phase (mise en œuvre des recommandations), dans laquelle le CDF n'avait plus aucun rôle à jouer. S'agissant du rapport final du cabinet NKF, voir ch. 1.4.

¹⁰ CDF : Audit de la conformité des transactions concernant le char Leopard 1 (audit 23166), rapport du 8.2.2024

- audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO¹¹
- audit de la gestion du stock¹²
- audit des éventuels aspects de fraude¹³

Dans le deuxième de ces quatre rapports d'audit, le CDF a constaté que les recommandations les plus importantes issues de ses audits de 2016 et 2017, à savoir les recommandations 16532.001 et 17658.001, n'avaient toujours pas été mises en œuvre¹⁴. De manière générale, lors des quatre audits qu'il a réalisés entre 2023 et 2025, le CDF a constaté, au sein de RUAG MRO, de graves lacunes dans le respect des directives en matière de conformité et dans la gouvernance interne ainsi que dans la surveillance et le pilotage de RUAG MRO par le propriétaire. Les lacunes constatées dans la surveillance et le pilotage de RUAG MRO par le propriétaire sont particulièrement pertinentes pour la haute surveillance parlementaire, même si les lacunes au sein de l'entreprise soulèvent naturellement la question de savoir dans quelle mesure le propriétaire était au courant et a pris des mesures de son côté.

Les principales conclusions du CDF dans le contexte des présentes investigations sont brièvement présentées ci-après. Concernant l'achat de 100 chars Leopard 1, le CDF a constaté que RUAG n'avait pas systématiquement respecté les exigences formelles et a pris des décisions commerciales défavorables. Il a également relevé que les directives en matière de conformité n'avaient pas été intégralement respectées, ce qui avait conduit à une documentation insuffisante et entraîné des risques potentiels dans l'exécution des contrats. Il a notamment recommandé à RUAG MRO d'améliorer les mécanismes de contrôle interne et de définir plus clairement les responsabilités au sein de la direction (*audit de la conformité des transactions concernant le char Leopard 1*). La propriété de 25 de ces chars était contestée et RUAG a informé le propriétaire tardivement des difficultés rencontrées.

Par ailleurs, le CDF est parvenu à la conclusion que la mise en œuvre des instruments de gouvernance interne existants de RUAG MRO ainsi que l'interaction entre le conseil d'administration et la direction avaient entraîné des problèmes. En outre, la transparence et la culture de l'erreur faisaient défaut. Le conseil d'administration et les services propriétaires ont par ailleurs évalué de manière trop positive la réalisation des objectifs 2023 de RUAG. C'est pourquoi le CDF a entre autres recommandé :

¹¹ CDF : Audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO (audit 24143), rapport du 14.10.2024

¹² CDF : Audit de la gestion du stock (audit 24134), rapport du 9.1.2025

¹³ CDF : Audit des éventuels aspects de fraude (audit 24192), rapport du 10.2.2025

¹⁴ Recommandation 16532.001 : le CDF recommande au conseil d'administration de RUAG de prendre les mesures appropriées visant à combler les lacunes concernant la « maturité du CMS (Compliance Management System) », l'« intégration des acquisitions » et la « gestion des agents ». Recommandation 17658.001 : le CDF recommande à la société RUAG de contrôler périodiquement le respect des réglementations en matière d'exportations, tant pour son siège que dans ses filiales étrangères.

- que le propriétaire évalue la capacité de fonctionnement du conseil d'administration à la suite des changements de personnel intervenus en 2024 et 2025,
- que le conseil d'administration et les services propriétaires portent un regard plus critique sur l'évaluation de la réalisation des objectifs,
- que les services propriétaires assument de manière plus proactive leur rôle d'intermédiaire entre armasuisse, le Groupement Défense et RUAG MRO, et qu'ils consignent (à nouveau) les décisions et les points en suspens dans les procès-verbaux,
- que le propriétaire détermine quels projets sont essentiels en matière de politique de sécurité et envisage de les attribuer directement et à un stade précoce à RUAG MRO (*audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO*).

Enfin, l'*audit des éventuels aspects de fraude* réalisé par le CDF a révélé plusieurs éléments indiquant clairement des actes frauduleux lors d'un grand nombre de processus commerciaux, d'appels d'offres, de commandes et de conclusions de contrats. Selon l'audit, des mesures et des instruments visant à assurer la conformité ont été mis en place au sein de RUAG MRO, mais ils ne sont pas efficaces. Le CDF a mis au jour de graves défaillances organisationnelles (absence ou insuffisance de contrôles, documentation lacunaire), qui ont vraisemblablement favorisé les abus. C'est pourquoi il a recommandé à RUAG MRO, entre autres, de déposer des plaintes pénales et de clarifier les prétentions civiles ainsi que la responsabilité des organes en son sein.

1.3 **Objet des investigations approfondies de la CdG-E**

Au printemps 2025, la CdG-E est arrivée à la conclusion que, en dépit des audits du CDF, certaines questions relevant de son domaine de compétence restaient en suspens, et a décidé de procéder à des investigations approfondies. Conformément à son mandat légal, ses investigations se sont concentrées sur la question de savoir si le propriétaire ou les représentants du propriétaire, autrement dit le DDPS et l'AFF, avaient exercé de manière opportune leur fonction de surveillance et de pilotage à l'égard de RUAG MRO. En ce qui concerne l'attitude du propriétaire face aux signalements de problèmes par des acteurs externes, elle est même remontée jusqu'en 2019, dans la mesure où cela était pertinent. La CdG-E a donc examiné les aspects suivants de l'exercice du rôle de propriétaire par le DDPS, l'AFF et le Conseil fédéral :

- prise en considération de la conformité dans les objectifs stratégiques (ch. 3.1) ;
- composition du conseil d'administration (ch. 3.2) ;
- flux d'informations et définition des thèmes dans les entretiens avec le propriétaire et les entretiens avec les bénéficiaires de prestations (ch. 3.3) ;
- attitude du propriétaire face aux signalements de problèmes par des acteurs externes (ch. 3.4) ;
- rapports du propriétaire aux commissions de surveillance (ch. 3.5) ;

- ressources en personnel du service propriétaire au sein du DDPS et de l’AFF (ch. 3.6) ;
- examen de la forme juridique de RUAG MRO par le Conseil fédéral (ch. 3.7) ;
- collaboration entre les représentants du propriétaire, à savoir le DDPS et l’AFF (ch. 3.8).

1.4 Travaux préparatoires et démarche

Récemment, la CdG-E a mené plusieurs enquêtes sur le thème du gouvernement d’entreprise des entreprises proches de la Confédération et a publié plusieurs rapports à ce sujet :

- Surveillance des liens d’intérêts au sein des conseils d’administration des entreprises proches de la Confédération, à l’exemple du cas de la présidente du conseil d’administration des CFF, rapport du 28 août 2018 (FF 2018 7833).
- Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire, rapport du 12 novembre 2019 (FF 2020 6981)
- Contrôle de suivi : Surveillance des liens d’intérêts au sein des conseils d’administration des entreprises proches de la Confédération, rapport du 5 juillet 2024 (FF 2024 1839)
- Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA : mise en œuvre des recommandations de la CdG-E, rapport du 10 octobre 2025 (FF 2025 3168).

Sources d’information

La CdG-E s’est appuyée sur ses travaux concernant la gestion et le pilotage de RUAG MRO par le propriétaire depuis 2023. Déjà à l’époque, la sous-commission compétente avait procédé à des auditions, demandé des informations écrites et exigé des documents¹⁵.

Elle a également demandé au CDF de lui présenter ses quatre rapports sur le sujet – le premier peu après sa parution au printemps 2024, les trois autres peu avant leur parution en février 2025 – et a également entendu le DDPS au sujet de ses conclusions et de ses mesures.

En 2025, il s’en est suivi d’autres auditions du DDPS et de l’AFF, ainsi que d’importantes demandes de renseignements écrits et la production de nombreux documents sur la base des droits à l’information des CdG.

Enfin, la CdG-E a également profité de l’entretien annuel avec des représentantes et des représentants de RUAG MRO ainsi que du DDPS et de l’AFF, en vue de traiter le

¹⁵ Cf. rapport annuel 2024 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 23.1.2025 (FF 2025 704), p. 23

rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs de l'année écoulée et le rapport annuel de RUAG MRO, pour poser des questions et obtenir des explications dans le cadre des présentes investigations.

Investigations parallèles

Parallèlement aux investigations approfondies de la CdG-E, d'autres enquêtes, travaux et audits ont été menés par RUAG MRO, le DDPS, l'AFF, le Conseil fédéral et le CDF. Ceux-ci concernent de façon marginale le domaine de compétence des CdG, et ne seront vraisemblablement achevés que dans le courant de l'année 2026.

Il s'agit notamment de :

- l'examen de la forme juridique de RUAG MRO par le Conseil fédéral (ch. 3.7)

Sur la base des conclusions de l'audit du CDF sur la conformité des transactions concernant le char Léopard 1, le DDPS a décidé en février 2024 de vérifier si la forme juridique actuelle de RUAG MRO était encore appropriée. Une expertise a ensuite montré que la forme juridique actuelle ne correspondait pas à la manière dont la Confédération gérait effectivement RUAG MRO. En novembre 2024, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de lui présenter d'ici fin 2025 un projet destiné à la consultation concernant la modification de la loi fédérale sur les entreprises d'armement de la Confédération¹⁶.

- l'enquête du cabinet d'avocats NKF

En réponse aux irrégularités constatées lors de l'achat de 100 chars Leopard 1 et à la procédure pénale qui se déroule actuellement en Allemagne au sujet de l'affaire des pièces de rechange des chars Leopard 2, le conseil d'administration de RUAG MRO a mandaté en août 2023 le cabinet NKF pour mener une enquête de grande envergure¹⁷. L'accent est mis sur les relations commerciales du secteur « Ground » (systèmes terrestres) ainsi que d'autres domaines de RUAG MRO, comme la vente, l'achat et le management. Le passé du groupe RUAG MRO, avec sa division « Defense » (en particulier les systèmes terrestres), est également mis en lumière. L'enquête doit couvrir toutes les phases du processus de vente. Il s'agit de vérifier si les activités commerciales sont conformes aux directives et aux processus internes ainsi qu'aux lois et aux normes de gouvernance applicables, et si les différents conseils d'administration qui se sont succédé ont exercé ou ont pu exercer leurs responsabilités. L'enquête couvre également la période précédant la création de RUAG MRO jusqu'en 2002.

En menant cette enquête externe, RUAG MRO répond également aux recommandations formulées dans le rapport du CDF « Audit des éventuels aspects de fraude », à savoir examiner les éventuelles prétentions civiles et

¹⁶ Communiqué de presse du DDPS du 20.2.2024 ; communiqué de presse du Conseil fédéral du 27.11.2024 et communiqué de presse du Conseil fédéral du 30.4.2025

¹⁷ Communiqué de presse de RUAG MRO du 21.8.2023

la responsabilité de ses organes. L'enquête a notamment pour but de conserver des preuves pour d'éventuelles procédures de ce type. Après la publication de l'audit du CDF sur les éventuels aspects de fraude, le propriétaire a également demandé au conseil d'administration de RUAG MRO de déposer des plaintes pénales sur la base des résultats de l'enquête et en cas de soupçons initiaux suffisants d'actes punissables, et d'examiner l'opportunité d'engager des actions civiles en dommages-intérêts, tout en évaluant notamment les possibles risques de procès.

- l'audit du CDF n° 25514 (audit transversal de la composition des organes de surveillance et de contrôle)

L'objectif est d'évaluer si les organes de direction sélectionnés (conseils d'administration, de fondation ou d'institut) sont composés de manière adéquate et s'ils assument leurs tâches de manière efficiente et complète. L'examen porte sur les profils d'exigences, la composition effective, la délimitation des tâches par rapport aux tâches opérationnelles de la direction, l'exécution complète et efficiente des tâches, les indemnités et les frais. Neuf organes de direction, dont le conseil d'administration de RUAG MRO, font l'objet d'un examen approfondi.

La CdG-E est arrivée à la conclusion que, dans le cadre de ses investigations, elle avait déjà suffisamment étudié les thèmes décrits au ch. 1.3, et qu'elle pouvait déjà formuler des recommandations correspondantes à l'intention du Conseil fédéral en vue d'améliorer la gestion et le pilotage de RUAG MRO par son propriétaire, sans attendre la publication des résultats des travaux parallèles en cours. La CdG-E se réserve toutefois le droit de revenir ultérieurement sur les conclusions de son présent rapport après avoir pris connaissance de ces travaux.

2 Instruments dont dispose le propriétaire pour piloter et surveiller RUAG MRO

RUAG MRO est une société anonyme de droit privé. Comme mentionné au ch. 1.4, le Conseil fédéral se penche actuellement sur la forme juridique de RUAG MRO. Dans le cadre de cet examen, deux formes juridiques de droit public sont privilégiées : l'établissement de droit public et la SA de droit public régie par une loi spéciale. Proposée par le CDF, l'option d'une réintégration au sein du DDPS est aussi à l'étude.

Comme RUAG MRO est une SA de droit privé, les instruments de pilotage de droit privé ont par principe été appliqués pendant les années 2020 à 2025 : en l'occurrence, le pilotage de RUAG MRO était assuré par l'exercice des droits des actionnaires (art. 660 ss. du code des obligations¹⁸, cf. également art. 698 ss. CO concernant les droits de l'assemblée générale), la Confédération étant l'unique actionnaire de RUAG MRO.

¹⁸ Loi fédérale du 30.3.1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) (CO ; RS 220)

Toutefois, au fil des années, les bases légales relatives au pilotage ont subi, depuis la fondation de RUAG en 1998, plusieurs modifications, qui ont entraîné des adaptations du principe de pilotage de droit privé exposé ci-dessus.

- L'art. 8, al. 5, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁹ enjoint au Conseil fédéral de fixer les objectifs stratégiques de certaines entités devenues autonomes, comme RUAG MRO. Selon l'expertise commandée par le DDPS²⁰, avant la dissociation du groupe RUAG, les objectifs stratégiques étaient conçus comme des directives pour les membres du conseil d'administration recevant des instructions de la part du Conseil fédéral. Avec la dissolution du groupe RUAG et sa dissociation en deux entités distinctes (RUAG MRO et RUAG International), les deux personnes concernées, qui avaient été élues au conseil d'administration en mars 2021, l'ont toutefois quitté en 2022. ~~le conseil d'administration.~~
- En 2012, le Parlement a obtenu des droits de participation plus importants :
 - Il peut dès lors charger le Conseil fédéral de fixer les objectifs stratégiques ou de les modifier (art. 28 de la loi sur le Parlement²¹).
 - Le Conseil fédéral est alors tenu d'adresser périodiquement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques (art. 148, al. 3^{bis}, LParl). Il le fait chaque année au moyen du rapport qu'il remet aux commissions de surveillance concernant la réalisation des objectifs de RUAG MRO, lequel est traité en avril lors d'une séance commune des sous-commissions des CdG et des CdF à laquelle participe également les présidences des deux CPS.

Les principaux instruments de pilotage du DDPS et de l'AFF, qui représentent conjointement les intérêts du propriétaire à l'égard de RUAG MRO, sont donc concrètement :

- la nomination du président ou de la présidente du conseil d'administration de RUAG MRO lors de l'assemblée générale²²,
- l'élection des autres membres du conseil d'administration lors de l'assemblée générale,
- la décharge à l'assemblée générale,

¹⁹ Loi fédérale du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS **172.010**)

²⁰ Expertise « Welche Rechtsform für die RUAG? » du Prof. Dr. Martin Dumermuth du 18.11.2024, ch. 3.5, p. 13. L'expertise a été publiée en même temps que le communiqué de presse du Conseil fédéral du 27.11.2024.

²¹ Loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl ; RS **171.10**)

²² Le Conseil fédéral donne des instructions aux personnes qui représentent la Confédération en tant qu'actionnaire lors de l'assemblée générale. Celles-ci doivent voter conformément à ces instructions lors de l'assemblée générale.

- les objectifs stratégiques,
- les entretiens trimestriels avec le propriétaire et
- les séances de préparation à ces entretiens, ainsi que
- les obligations de RUAG MRO de faire rapport au propriétaire (sur cette base, le Conseil fédéral présente aux commissions de surveillance un rapport concernant la réalisation des objectifs).

Pour une présentation générale des instruments de pilotage des entreprises proches de la Confédération, voir le ch. 2.1 du rapport de 2019 de la CdG-E sur l'affaire CarPostal²³. Dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise du 13 septembre 2006 et dans le rapport complémentaire du 25 mars 2009, le Conseil fédéral a fixé 37 principes directeurs à suivre qui exposent la mise en œuvre des instruments mentionnés²⁴. Dans son rapport intitulé « La stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes »²⁵, en réponse au postulat 18.4274 de l'ancien conseiller aux États Fabio Abate, le Conseil fédéral a en outre établi des directives supplémentaires sur certains points importants comme les entretiens avec le propriétaire.

3 Résultats des investigations de la CdG-E

Le ch. 3 expose les conclusions de la CdG-E concernant tous les domaines thématiques mentionnés au chiffre 1.3. Pour chaque thème, les constatations de la commission sont d'abord présentées, suivies à chaque fois de l'appréciation de la commission, y compris d'éventuelles recommandations au Conseil fédéral ou interventions parlementaires.

3.1 Prise en considération de la conformité dans les objectifs stratégiques

3.1.1 Constatations

Évolution des objectifs stratégiques depuis 2020

À la suite de l'affaire CarPostal, le Conseil fédéral a décidé que les objectifs stratégiques de toutes les entreprises proches de la Confédération devraient à l'avenir prévoir un système de gestion de la conformité²⁶. Il s'est notamment appuyé sur le rapport d'experts sur le gouvernement d'entreprise de 2019. La conformité a été

²³ Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire, rapport de la CdG-E du 12.11.2019 (FF 2020 6981, 6992-6997)

²⁴ AFF : Gouvernement d'entreprise de la Confédération : Aperçu des 37 principes directeurs. Version du 7.8.2025

²⁵ La stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes. Rapport du Conseil fédéral du 26.5.2021 en réponse au postulat Abate 18.4274 du 13.12.2018

²⁶ CdG-E : Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA : mise en œuvre des recommandations de la CdG-E, rapport du 10.10.2025, ch. 4.10

progressivement intégrée dans les objectifs stratégiques de toutes les entreprises proches de la Confédération au cours des années suivantes.

En ce qui concerne les objectifs stratégiques de RUAG MRO, le Conseil fédéral s'est réservé le droit de procéder à des adaptations pendant la période stratégique en cours²⁷. Toutefois, malgré les enseignements tirés de l'affaire CarPostal, il n'a pas adapté les objectifs stratégiques de RUAG MRO pour les années 2020-2023²⁸ pendant la période stratégique encore en cours à l'époque. Il a intégré un objectif de conformité seulement en 2023 dans les objectifs stratégiques de RUAG MRO pour les années 2024-2027. L'objectif 7.3 prévoit depuis lors : « RUAG dispose d'un système de gestion des risques propre à l'entreprise fondé sur la norme ISO 31000 ainsi que d'un système de gestion de la conformité fondé sur la norme ISO 37301. Elle informe le propriétaire des principaux risques entrepreneuriaux et des priorités en matière de conformité²⁹ »

Le Conseil fédéral a pris la norme ISO pertinente comme indicateur pour mesurer la réalisation des objectifs³⁰. En outre, il a procédé à un contrôle tous les quatre ans au moyen d'un audit indépendant, et les entreprises doivent fournir régulièrement au propriétaire des informations sur les domaines clés du système de gestion de la conformité³¹.

Hormis la référence générale aux entretiens trimestriels avec le propriétaire, les objectifs stratégiques ne contiennent cependant pas de prescriptions plus précises sur la régularité et le degré de précision des rapports de RUAG MRO au propriétaire concernant cet objectif.

Situation actuelle

RUAG MRO dispose d'un système de gestion de la conformité, qui ne répond toutefois pas encore aux exigences de la norme ISO correspondante. Dans son rapport d'audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO, le CDF a tout de même constaté que RUAG MRO avait fait contrôler par un prestataire externe son règlement d'organisation ainsi que d'autres directives relatives à la gouvernance, la gestion des risques et la conformité, et qu'un règlement d'organisation révisé était en vigueur depuis le 1^{er} juin 2024. Le CDF a vérifié le respect du règlement d'organisation révisé dans le cadre des deux projets « *Remplacement RITM* » (*remplacement du réseau intégré de télécommunications militaires*) et « *Prolongation de l'utilisation des F/A-18* ». Il n'a constaté aucun écart par rapport aux compétences prescrites, contrairement à ce qui s'est passé pour les transactions relatives aux chars Léopard 1³².

²⁷ Cf. ch. 8, al. 2, des objectifs stratégiques 2020-2023 ou le ch. 9 des objectifs stratégiques 2024-2027.

²⁸ Objectifs stratégiques du Conseil fédéral assignés à RUAG MRO Holding SA pour la période 2020 à 2023, du 23 octobre 2019 (FF **2022** 1316)

²⁹ Objectifs stratégiques du Conseil fédéral assignés à RUAG MRO Holding SA pour les années 2024 à 2027, du 29.11.2023 (FF **2025** 1518)

³⁰ CdG-E : Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA : mise en œuvre des recommandations de la CdG-E, rapport du 10.10.2025, ch. 4.10

³¹ CdG-E : Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA : mise en œuvre des recommandations de la CdG-E, rapport du 10.10.2025, ch. 4.10, note de bas de page 133

³² CDF : Audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO (audit 24143), rapport du 14.10.2024, p. 22

RUAG MRO améliore actuellement sa conformité interne en se basant sur la norme ISO 37301, avec pour objectif d'achever ses travaux d'ici à la mi-2026. Un examen du système de gestion de la conformité par une société d'audit externe et indépendante est prévu pour le deuxième semestre 2026. De plus, dans ses objectifs stratégiques 2025, RUAG a formulé, outre des objectifs financiers, des objectifs en matière de conformité afin de faire avancer le changement de culture interne. En application de ces objectifs, tous les collaborateurs et toutes les collaboratrices ont par exemple suivi des formations obligatoires en matière de conformité.

3.1.2 Appréciation de la CdG-E

La CdG-E regrette que, malgré les enseignements tirés à la suite de l'affaire CarPostal, le Conseil fédéral n'ait pas adapté les objectifs stratégiques de RUAG MRO pour les années 2020-2023 pendant la période stratégique encore en cours à l'époque. Elle aurait jugé adéquat que le Conseil fédéral intègre dès cette époque un système de gestion de la conformité dans les objectifs stratégiques de RUAG MRO. Cela lui aurait permis de souligner l'importance de la conformité pour la nouvelle entreprise dans les premières années qui ont suivi la dissociation de l'ancienne RUAG.

La commission salue le fait que le Conseil fédéral ait intégré un objectif de conformité dans les objectifs stratégiques actuels de RUAG MRO. Cet ajout aux objectifs stratégiques étant relativement récent, l'objectif est encore en phase de développement dans plusieurs entreprises proches de la Confédération. La commission se félicite en outre que RUAG MRO mette l'accent sur le développement de son système de gestion de la conformité depuis 2024. En effet, comme l'a montré en particulier l'audit du CDF sur les éventuels aspects de fraude, le système de gestion de la conformité de RUAG MRO était auparavant largement inefficace, ce qui, couplé à une « culture douteuse »³³, a permis à un cadre d'agir frauduleusement.

La commission estime toutefois que des améliorations sont encore possibles en ce qui concerne la conception des objectifs stratégiques : les objectifs stratégiques sont, par nature, formulés de manière générale. C'est pourquoi, outre l'existence d'un système de gestion de la conformité fonctionnel au niveau de l'entreprise, la manière dont l'entreprise informe le propriétaire sur les questions de conformité ou dont le propriétaire recueille des informations sur ces questions est déterminante pour la surveillance et le pilotage par le propriétaire.

Certes, les représentants du propriétaire et RUAG MRO ont mis en place des améliorations en ce qui concerne le flux d'informations, comme expliqué au ch. 3.3 ci-après. La commission se demande toutefois si le propriétaire ne devrait pas édicter dans les objectifs stratégiques des prescriptions détaillées concernant l'information du propriétaire sur les structures, les efforts et les incidents relatifs à la conformité, afin de garantir une meilleure information du propriétaire de manière efficace et durable.

³³ CDF : Audit des éventuels aspects de fraude (audit 24192), rapport du 10.2.2025, ch. 2.4, p. 24

La CdG-E a déjà formulé une recommandation allant dans ce sens – à savoir que les objectifs stratégiques des entreprises proches de la Confédération concernant le système de gestion des risques, le système de contrôle interne et le système de gestion de la conformité doivent également comporter des prescriptions relatives à l’information du propriétaire – dans son rapport de 2019 sur l’affaire CarPostal³⁴. Le Conseil fédéral a rejeté cet aspect de la recommandation principalement au motif qu’une telle démarche limiterait le champ d’action de la Confédération ou empièterait sur la responsabilité de l’entreprise. Dans son deuxième rapport sur l’affaire CarPostal, le rapport du 10 octobre 2025 sur la mise en œuvre de ses recommandations, la CdG-E a expliqué dans quelle mesure elle pouvait suivre l’argumentation du Conseil fédéral. Elle a souligné que la responsabilité primaire de signaler au propriétaire les éventuels cas problématiques revenait aux organes dirigeants de l’entreprise, tout en exprimant son attente de voir le système de gestion de la conformité continuer à faire l’objet d’un contrôle externe régulier. Elle a prié le Conseil fédéral de veiller à ce que les services propriétaires abordent ce sujet au moins une fois par an avec les entreprises et s’informent à cette occasion de la mise en œuvre des recommandations issues des audits. Les conclusions des éventuels audits du CDF relatifs aux systèmes de gestion de la conformité devraient aussi être discutées dans ce cadre³⁵.

Compte tenu des conclusions de ses investigations approfondies sur la gouvernance de RUAG MRO par la Confédération, la commission réitère ici sa position. Elle estime que, même si les organes de direction des entreprises proches de la Confédération sont tenus d’informer le propriétaire, c’est aussi au Conseil fédéral de veiller à ce que les services propriétaires discutent régulièrement des questions de conformité avec l’entreprise.

Pour la commission, il est en outre clair que le Conseil fédéral devrait tenir compte de cet aspect dans la surveillance et le pilotage de l’entreprise, indépendamment de la forme juridique qui sera choisie pour RUAG MRO (voir ch. 3.7).

3.2 Élection du président ou de la présidente du conseil d’administration et pilotage de la composition du conseil d’administration

Comme indiqué au ch. 2, l’assemblée générale élit le président ou la présidente du conseil d’administration de RUAG MRO ainsi que les autres membres du conseil d’administration. Le conseil d’administration propose à l’assemblée générale les personnes en question pour élection. En d’autres termes, comme la Confédération est l’actionnaire unique de RUAG MRO, elle décide non seulement de la présidence, mais aussi, en dernière instance, de la composition du reste du conseil d’administration.

Au ch. 3.2.1, la commission fait état de ses constatations concernant le processus de nomination des membres du conseil d’administration, les documents sur lesquels se

³⁴ Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire, rapport de la CdG-E du 12.11.2019 (FF 2020 6981, 7109 [recommandation 10])

³⁵ CdG-E : Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA : mise en œuvre des recommandations de la CdG-E, rapport du 10.10.2025, ch. 4.10

fonde ce processus (profils d'exigences) et les mesures prévues par le DDPS, l'AFF et RUAG MRO dans ce domaine, avant de les évaluer au ch. 3.2.2.

3.2.1 Constatations

Récemment, le conseil d'administration de RUAG MRO a été entièrement renouvelé. Le président actuel, Jürg Rötheli, occupe son poste depuis début 2025. Un membre a rejoint le conseil d'administration mi-2023, un autre début 2025, un autre mi-2025 et un autre encore fin 2025. De plus, le conseil d'administration prévoit de trouver deux membres supplémentaires d'ici l'assemblée générale ordinaire de 2026.

Processus d'élection du président ou de la présidente du conseil d'administration et de composition du reste du conseil d'administration

Durant la période sous revue, une commission de sélection mise en place par le DDPS s'est chargée du processus de sélection pour l'élection de la présidente ou du président du conseil d'administration, qui comprenait l'établissement d'une liste longue, puis d'une liste réduite de candidates et candidats ainsi que la sélection minutieuse de ces derniers au moyen d'entretiens et d'un assessment.

Un prestataire de services RH externe a publié une mise au concours et fait une présélection (liste longue) parmi les candidatures reçues en tenant compte d'éventuelles propositions supplémentaires du DDPS. La commission de sélection a choisi des candidatures parmi cette liste (liste réduite) et procédé à des entretiens et à des assessments avec les candidates et les candidats. Enfin, le chef ou la cheffe de département s'est entretenu avec les personnes les plus aptes à remplir cette fonction avant que le DDPS ne propose une nomination au Conseil fédéral.

Pour proposer une nomination au Conseil fédéral, il existe un modèle de l'Office fédéral du personnel, qui prévoit que la procédure de sélection, des explications sur la personne, la rémunération, les liens d'intérêts et une évaluation de la candidature doivent figurer dans la proposition. Le Conseil fédéral a ensuite nommé la personne et chargé le DDPS, en tant que représentant du propriétaire, d'élire la personne concernée lors de l'assemblée générale.

L'actuel président du conseil d'administration et son prédécesseur ont été élus selon un processus pratiquement identique. Toutefois, un prestataire de services RH externe différent a été sollicité à chaque fois et le précédent président du conseil d'administration a été élu par le conseil d'administration de l'ancienne BGRB-Holding et non par le Conseil fédéral.

Selon le DDPS, la procédure de nomination des autres membres du conseil d'administration était/est en principe la même que pour l'élection du président ou de la présidente. Comme la Confédération est l'unique actionnaire de RUAG MRO, le DDPS et le conseil d'administration de RUAG MRO ont collaboré avant les nominations dans le cadre de la procédure susmentionnée.

Il existe donc un processus standardisé pour la nomination des membres du conseil d'administration de RUAG MRO, qui est d'ailleurs également appliqué pour l'élection des présidents ou présidentes des conseils d'administration d'autres entreprises

proches de la Confédération. Ce processus n'a pas été adapté pour RUAG MRO depuis la dissociation (2020).

Bases pour la composition du conseil d'administration : profils des membres du conseil d'administration

Au cours de la période sous revue, la composition du conseil d'administration se basait sur un profil d'exigences général pour les membres du conseil d'administration de RUAG MRO, qui comprend également une section avec des exigences supplémentaires pour la présidence.

Selon les déclarations du DDPS, le profil d'exigences de la présidente ou du président du conseil d'administration comprenait, outre les prescriptions du profil d'exigences général, d'autres exigences telles que :

- une formation ou une formation continue dans le domaine technico-scientifique ou dans la gestion d'entreprise, avec une longue expérience en tant que membre d'un conseil d'administration et d'une direction dans de grandes entreprises industrielles et une expérience de CEO en collaboration avec un propriétaire fort et influent,
- une grande capacité à conseiller et à prendre des décisions sur des questions stratégiques,
- un sens politique aigu, une bonne compréhension des attentes et des mécanismes politiques et sociétaux,
- un style de conduite orienté vers l'économie de marché, l'international et les opportunités,
- de solides connaissances en matière de finances,
- une très bonne connaissance de la gestion du cycle de vie et de l'expérience dans les domaines de l'exploitation, de la réparation et de la maintenance, et
- une bonne connaissance active d'une deuxième langue officielle.

Selon les déclarations du DDPS, ces exigences envers le président ou la présidente n'étaient que partiellement consignées par écrit dans le profil d'exigences général.

Il existait en outre six profils spécifiques pour les membres du conseil d'administration qui n'occupent pas la présidence :

- Militaire ;
- deux profils Industrie ;
- Finances, controlling ;
- RH, conformité ;
- Réseau / Innovations / Politique.

En ce qui concerne ces profils spécifiques, on peut dresser les constats suivants : ces profils sont très généraux. L'aspect de la conformité ne ressort pas explicitement : le profil « RH, conformité » semble être davantage axé sur les RH que sur la conformité.

Les profils « Industrie » et « Finance, controlling » présentent une teneur très similaire. Le profil « Réseau / Innovations / Politique » semble à la fois peu concret et très exigeant, car il mentionne deux exigences qui ne semblent pas aller de pair (expérience dans les domaines de l'innovation et des institutions publiques). Les différentes connaissances linguistiques exigées selon le profil (l'un exige de parler couramment l'allemand et le français, un autre de parler couramment l'allemand *ou* le français, un autre de parler couramment l'allemand en ayant des connaissances en français, un autre d'être de langue maternelle italienne ou française et parler couramment l'allemand) ne permettent pas d'établir des catégories claires et semblent être attribuées aux différents profils sans véritable stratégie. De plus, les profils contiennent parfois des imprécisions. Ainsi, pour tous les profils, la nationalité suisse est inscrite comme exigence impérative dans la partie consacrée à l'expérience professionnelle. Les profils datent de 2020 et n'ont pas été adaptés depuis.

Mesures prévues

Le propriétaire a l'intention de suivre la recommandation formulée par le CDF dans son audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO et de charger un prestataire externe d'évaluer la capacité de fonctionnement du conseil d'administration, une fois que le conseil d'administration nouvellement formé sera constitué et que les processus de travail au sein du conseil d'administration seront rodés (milieu 2026). L'examen de la capacité de fonctionnement d'un conseil d'administration est un instrument de pilotage créé par le Conseil fédéral dans le cadre du rapport d'experts sur le gouvernement d'entreprise de 2019³⁶.

Le DDPS et l'AFF estiment que l'examen régulier de la capacité de fonctionnement du conseil d'administration relève en principe de la responsabilité de ce dernier. De l'avis du DDPS et de l'AFF, les services propriétaires doivent toutefois se renseigner régulièrement pour savoir si un examen a eu lieu et – si nécessaire – faire en sorte que le conseil d'administration examine régulièrement sa capacité de fonctionnement et informe le propriétaire des résultats de cet examen. À cet effet, l'AFF examine actuellement s'il y a lieu d'introduire un nouveau principe de gouvernement d'entreprise, qui exigerait des conseils d'administration qu'ils procèdent une fois par période à une auto-évaluation dont les résultats devraient être discutés avec le propriétaire. Elle a en outre abordé le thème de l'examen régulier de la capacité de fonctionnement du conseil d'administration en septembre 2025, lors de l'échange interdépartemental annuel des services propriétaires.

3.2.2 Appréciation de la CdG-E

La CdG-E estime que le processus de sélection est opportun, tant pour la présidence du conseil d'administration que pour les autres membres du conseil d'administration.

Toutefois, une révision s'impose aussi bien pour les exigences envers le président ou la présidente du Conseil d'administration du profil d'exigences général que pour les

³⁶ Évaluation du gouvernement d'entreprise de la Confédération fondée sur l'analyse de quatre entreprises, rapport d'experts du 21.6.2019

six profils spécifiques du conseil d'administration. La commission s'étonne qu'aucune révision n'ait eu lieu depuis 2020.

Par ailleurs, les exigences que le DDPS affirme appliquer lors de la sélection de la *présidente* ou du *président* du conseil d'administration ne figurent pas entièrement dans le paragraphe correspondant du profil d'exigences général. La commission estime que ces exigences devraient être consignées par écrit dans l'outil de travail pertinent.

De même, les profils des autres membres du conseil d'administration doivent refléter intégralement les exigences principales et être rédigés avec précision. La commission estime notamment qu'il n'est pas opportun que les compétences spécifiques en matière de conformité n'aient actuellement que peu de poids dans les profils. Selon elle, une plus grande importance devrait être accordée aux compétences en matière de conformité. Compte tenu de la similitude entre les profils « Industrie » et « Finances, controlling », la CdG-E est en outre d'avis que les différents profils doivent être affinés. Enfin, elle se demande si d'autres exigences, comme les connaissances linguistiques, ne devraient pas être définies pour l'ensemble du conseil d'administration, plutôt que d'être attribuées de manière apparemment arbitraire à différents profils.

Recommandation 1

Le Conseil fédéral est prié de réviser les profils des membres du conseil d'administration de RUAG MRO. Il examinera notamment quels profils sont toujours d'actualité et quels profils devraient être ajoutés, affinera les connaissances et les compétences dans le domaine de la conformité et décrira les connaissances linguistiques de manière adéquate.

La commission part du principe que l'audit transversal sur la composition des organes de surveillance et de contrôle du CDF (audit 25514), dont les résultats devraient paraître début 2026 (voir ch. 1.4), permettra au CDF de tirer des enseignements supplémentaires importants sur cette question, grâce à une comparaison transversale avec d'autres entreprises proches de la Confédération. Dans le cadre des investigations de la CdG-E, le DDPS s'est déjà déclaré prêt à examiner les profils des membres du conseil d'administration peu après la publication de l'audit du CDF.

Par ailleurs, la CdG-E approuve les réflexions de l'AFF visant à appliquer à toutes les entreprises proches de la Confédération, par le biais de mesures supplémentaires telles que l'introduction d'un nouveau principe directeur en matière de gouvernement d'entreprise, les enseignements tirés du cas RUAG MRO concernant le contrôle du fonctionnement du conseil d'administration et à veiller à ce que tous les services propriétaires de la Confédération mettent en œuvre ces mesures de manière uniforme. Elle invite le Conseil fédéral à l'informer du résultat de ces réflexions le moment venu.

3.3 Surveillance et pilotage par le propriétaire au moyen de formats d'entretiens permanents

Le propriétaire et l'entreprise se rencontrent tous les trimestres dans le cadre des entretiens avec le propriétaire. De part et d'autre, les participants et participantes se situent hiérarchiquement à un niveau élevé, et parfois très élevé. Les séances de préparation aux entretiens avec le propriétaire, qui ont également lieu tous les trimestres, sont organisées au niveau technique. Le Conseil fédéral a récemment exposé le déroulement de ces séances et de ces entretiens dans son rapport en réponse au postulat 18.4274 (« Stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes ») de l'ancien conseiller aux États Fabio Abate³⁷.

Dans le cas de RUAG MRO, il existe un cadre de discussion permanent additionnel qui sert d'organe de coordination, d'anticipation et d'escalade entre le DDPS et RUAG MRO : les entretiens semestriels avec les bénéficiaires de prestations. Ces entretiens ont lieu, car, en vertu de l'art. 1, al. 1, de la loi fédérale sur les entreprises d'armement de la Confédération³⁸, RUAG MRO doit servir à garantir l'équipement de l'armée suisse, et, selon l'objectif 5.2 des objectifs stratégiques 2020-2023 et 2024-2027, environ 80 % de son chiffre d'affaires doit être réalisé avec l'armée suisse. Ainsi, entre la Confédération et RUAG MRO, il y a non seulement une relation de propriétaire, mais aussi une relation de bénéficiaire-fournisseur fortement marquée. Tandis que le DDPS (SG-DDPS) et le Département fédéral des finances (représenté par l'AFF) assurent le pilotage selon le modèle de propriétaire dit dual, seul le DDPS (SG-DDPS, Groupement Défense et armasuisse) entretient une relation de prestations avec RUAG MRO. Le SG-DDPS anime les entretiens semestriels avec les bénéficiaires de prestations, mais l'échange a lieu avant tout entre RUAG MRO, le Groupement Défense et armasuisse. L'AFF n'a aucun rôle à jouer en ce qui concerne la relation de prestation.

Aux ch. 3.3.1 et 3.3.2, la commission expose ses conclusions concernant la surveillance et le pilotage de RUAG MRO par le propriétaire au moyen des entretiens avec le propriétaire, des séances de préparation à ces entretiens et des entretiens semestriels avec les bénéficiaires de prestations.

3.3.1 Constatations

Information concernant les « projets et événements qui ont une grande portée pour l'entreprise et sur le plan politique » lors des entretiens avec le propriétaire

Dans le cadre de la participation parlementaire à la définition des objectifs stratégiques pour les entités devenues autonomes, les CPS ont recommandé en août 2023 d'adapter l'objectif relatif au rapport de RUAG MRO au propriétaire. Le DDPS (et par la suite le Conseil fédéral) a suivi cette recommandation et a complété l'objectif 8.2 en 2023 pour la période stratégique 2024-2027 comme suit (en italique) :

³⁷ La stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes. Rapport du Conseil fédéral du 26.5.2021 en réponse au postulat Abate 18.4274 du 13.12.2018

³⁸ Loi fédérale du 10.10.1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC, RS 934.21)

Objectif 8.2 : RUAG informe, en temps opportun et de manière adéquate, les services assumant le rôle de propriétaire des projets et des événements survenus au sein du groupe qui *ont une grande portée pour l'entreprise et sur le plan politique* ou qui sont susceptibles d'influer considérablement *ou d'empêcher la réalisation* des objectifs stratégiques. *Elle informe lesdits services avant toute annonce publique.*

Une fois par an, les services propriétaires mettent les principaux risques de RUAG MRO à l'ordre du jour des entretiens avec le propriétaire. Avant même l'adoption des objectifs stratégiques 2024-2027 au 1^{er} janvier 2024, des projets ou des événements particuliers qui ont une grande portée pour l'entreprise et sur le plan politique ont été abordés lors des entretiens trimestriels avec le propriétaire, en plus des points standard à l'ordre du jour concernant le reporting trimestriel, les perspectives commerciales et les projets clés.

Ce qui est aujourd'hui clairement réglementé n'a pas toujours fonctionné correctement dans le passé, comme le montrent les exemples de l'encadré ci-dessous.

Exemples de communication insuffisante entre RUAG MRO et les services propriétaires concernant des événements et des projets politiquement sensibles

Demande d'exportation de 96 chars Leopard 1 vers l'Allemagne début 2023

Les investigations menées par la CdG-E en 2023 et 2024 concernant la demande d'exportation de 96 chars Leopard 1 vers l'Allemagne début 2023, qui était très controversée sur le plan politique, ont montré que RUAG avait correctement suivi la procédure ordinaire auprès du SECO prévue pour ce type d'exportations. De même, le propriétaire (c'est-à-dire son représentant, le DDPS) avait été informé depuis le 19 janvier 2023 de l'intention de RUAG MRO de vendre ce matériel militaire à Rheinmetall. Le CDF a confirmé ces éléments dans son audit de la conformité des transactions concernant le char Leopard 1.

Deux entretiens trimestriels avec le propriétaire ont eu lieu pendant la période entre le début de la mise en œuvre de ce projet d'exportation et la décision négative du Conseil fédéral. Les investigations de la commission ont montré que le projet n'avait pas été abordé lors du premier de ces entretiens et qu'il ne l'avait été que marginalement lors du second. De ce qu'en sait la CdG-E, le Conseil fédéral a pris formellement connaissance de la demande d'exportation politiquement sensible au plus tard le 21 juin 2023, lorsqu'il a traité une première fois la demande d'exportation formelle, et au plus tôt fin avril / début mai 2023, lorsque la demande d'exportation formelle a été soumise au DEFR.

Respect par RUAG GmbH des directives suisses en matière d'exportation

L'audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO effectué par le CDF a montré que le respect par RUAG GmbH (la filiale allemande) des directives suisses en matière d'exportations n'était pas garanti, contrairement à ce qui est prévu dans les objectifs stratégiques.

L'objectif 7.4 des objectifs stratégiques pour les années 2024-2027 prévoit que, indépendamment du lieu d'implantation de ses unités, RUAG MRO harmonise son activité avec les principes de la politique extérieure suisse, et que les unités implantées à l'étranger respectent les principes de la législation suisse sur le contrôle des exportations. Quant aux directives suisses en matière d'exportation, elles prévoient que le

client directement livré doit remettre une attestation d'intégration pour les exportations d'éléments d'assemblage de matériel de guerre afin d'éviter que ces derniers soient réexportés tels quels dans d'autres pays (potentiellement critiques).

Selon les constatations du CDF, étant donné que la loi allemande n'exige pas d'attestation d'intégration, RUAG GmbH n'a pas demandé une telle confirmation. Le CDF a également constaté que, dans son rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques 2023, le conseil d'administration de RUAG avait néanmoins jugé que l'objectif du respect des directives suisses en matière d'exportations dans le monde entier avait été entièrement atteint³⁹.

Dans le cadre des investigations de la CdG-E, le DDPS a souligné que la formulation de l'objectif relatif aux événements ou projets politiquement sensibles laissait entendre qu'il revenait à l'entreprise, et plus précisément à son conseil d'administration, d'annoncer le plus tôt possible ce type de sujet.

Information sur les questions de conformité lors des entretiens avec le propriétaire

Jusqu'à la fin de l'année 2023, le propriétaire n'a pas systématiquement demandé des informations sur les incidents liés à la conformité ou sur la mise en place des directives relatives à la conformité lors des entretiens. Depuis début 2024, les services propriétaires demandent à RUAG MRO de leur présenter, lors des entretiens avec le propriétaire, la liste mise à jour des mesures concernant la gouvernance et la conformité. Cette liste est progressivement devenue un instrument de controlling permettant aux services propriétaires d'accompagner l'amélioration du système de gestion de la conformité. Les aspects liés à la conformité ont dès lors été de plus en plus abordés lors des entretiens avec le propriétaire :

Autres aspects des entretiens avec le propriétaire et de leurs réunions préparatoires

Les entretiens avec le propriétaire ont également évolué sur d'autres aspects : jusqu'en 2024, le rapport portait sur la marche des affaires et sur différents indicateurs. Depuis l'entretien avec le propriétaire du 4^e trimestre 2024, les services propriétaires ont imposé à RUAG MRO, en plus du rapport trimestriel, une série d'objectifs et de valeurs clés dont RUAG MRO doit rendre compte. Ces objectifs et valeurs clés ont été définis à partir des objectifs stratégiques du Conseil fédéral assignés à RUAG MRO pour les années 2024-2027. Le DDPS estime qu'il pourra fournir des informations sur l'efficacité de cette mesure en avril 2026, en même temps que le rapport du Conseil fédéral aux commissions de surveillance sur la réalisation des objectifs stratégiques pour RUAG MRO pour l'exercice 2025.

Cette évolution des entretiens avec le propriétaire correspond à une recommandation du CDF issue de son audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO. Le CDF a constaté que, jusqu'à l'audit du 14 octobre 2024, le conseil d'administration de RUAG MRO n'évaluait qu'une fois par an la réalisation des objectifs stratégiques, à l'exception de l'objectif financier, et qu'il en rendait compte au propriétaire au même rythme. Le CDF recommande que le conseil d'administration de RUAG MRO et les services propriétaires évaluent tous les trimestres, dans le cadre des entretiens avec le propriétaire, les progrès réalisés au moins pour les six indicateurs opérationnels (indicateurs

³⁹ CDF : Audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO (audit 24143), rapport du 14.10.2024, ch. 4.2

clés de performance) que RUAG MRO, le Groupement Défense, armasuisse et les services propriétaires ont définis pour évaluer quantitativement et qualitativement la réalisation des objectifs fixés pour les années 2019 à 2023⁴⁰.

Dans le cadre des investigations menées par la CdG-E, le DDPS et l’AFF ont en outre confirmé leur intention d’utiliser davantage les séances de préparation des entretiens avec le propriétaire pour mener une large discussion sur des points techniques, sur la base de laquelle les thèmes pertinents pour chaque entretien seront ensuite définis. À la fin de 2025, l’AFF a indiqué qu’elle réévaluerait la structure, le temps à consacrer, la composition et le contenu des séances de préparation.

Utilisation des entretiens semestriels avec les bénéficiaires de prestations

Dans son audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO d’octobre 2024, le CDF a également émis des recommandations concernant l’utilisation des entretiens semestriels avec les bénéficiaires de prestations : les services propriétaires devraient jouer leur rôle d’intermédiaire entre armasuisse, le Groupement Défense et RUAG MRO de manière plus proactive. À cette fin, les procès-verbaux des entretiens semestriels avec les bénéficiaires de prestations devraient être plus précis. En outre, le propriétaire devrait déterminer quels sont les projets cruciaux en matière de politique de sécurité et examiner suffisamment tôt la possibilité d’une attribution directe à RUAG MRO.

Les investigations approfondies de la CdG-E ont montré que le DDPS a commencé à mettre en œuvre ces recommandations après l’établissement du rapport du CDF (octobre 2024) et que, depuis lors, il a entrepris des réflexions fondamentales sur la collaboration et la répartition des rôles entre le bénéficiaire de prestations (Groupement Défense), le commanditaire de prestations (armasuisse) et le fournisseur de prestations (RUAG MRO). Afin d’utiliser les entretiens semestriels avec les bénéficiaires de prestations pour anticiper et gérer les conflits et d’intégrer plus tôt RUAG MRO dans le processus d’acquisition, le DDPS a mis en place différents groupes de travail et lancé divers projets qui doivent préciser les rôles des unités organisationnelles du DDPS mentionnées ci-dessus et fixer la contribution que RUAG MRO doit apporter à la capacité de défense. Il s’agit de :

- la stratégie de partenariat entre RUAG et le DDPS, actuellement à l’état de projet, qui vise à concentrer l’activité commerciale de RUAG MRO sur son principal client, à savoir l’armée ;
- la nouvelle stratégie en matière de politique d’armement du Conseil fédéral du 20 juin 2025⁴¹, qui institue encore davantage RUAG MRO comme partenaire prioritaire et comme réserve industrielle de l’armée ;

⁴⁰ CDF : Audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO (audit 24143), rapport du 14.10.2024, ch. 3.4

⁴¹ Évolution de la politique en matière d’armement de la Suisse. Stratégie en matière de politique d’armement du Conseil fédéral du 20.6.2025 (FF 2025 2151)

- la nouvelle conception des conventions de prestations (*service level agreements*, SLA) pluriannuelles⁴², destinée à simplifier l'élaboration des contrats et à augmenter la sécurité de la planification pour RUAG MRO (conclues d'ici à la fin 2025) ; et
- deux sous-projets pour mieux intégrer RUAG MRO dans la planification des capacités de l'armée (conclusion d'ici à la fin 2025)

3.3.2 Appréciation de la CdG-E

Entretiens avec le propriétaire et réunions de préparation

La commission prend acte du fait que les services propriétaires ont reconnu qu'un pilotage plus étroit de RUAG MRO dans le cadre des entretiens avec le propriétaire était nécessaire et possible. Elle salue les mesures déjà prises par le DDPS et l'AFF pour développer les entretiens avec le propriétaire et s'informer en temps voulu auprès de l'AFF des résultats de l'évaluation de cette dernière des réunions de préparation et des entretiens avec le propriétaire.

Sur un point, la commission s'interroge sur l'opportunité de l'approche des services propriétaires. Sur un deuxième point, elle juge leur approche insuffisante : premièrement, la commission se demande s'il est suffisant d'aborder les principaux risques de RUAG MRO une fois par an. Elle estime que cette pratique devrait être remise en question dans le cadre des travaux en cours visant à améliorer la surveillance et le pilotage de RUAG MRO par son propriétaire. Elle recommande en outre d'aborder plus souvent les risques principaux à l'avenir, comme cela s'est produit en 2024 selon le rapport confidentiel du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs 2024 de RUAG MRO⁴³. Deuxièmement, la commission est d'avis que les projets et les événements au sein du groupe qui ont une grande portée pour l'entreprise et sur le plan politique devraient être régulièrement abordés lors des entretiens avec le propriétaire. Selon la CdG-E, il n'est pas opportun que le DDPS, en raison de la formulation de la prescription correspondante dans les objectifs stratégiques 2024-2027, considère qu'il incombe exclusivement à RUAG MRO d'aborder de tels projets et événements. Les représentants du propriétaire, à savoir le DDPS et l'AFF, sont responsables de la défense des intérêts du propriétaire. Les exemples cités au ch. 3.3.1 montrent que le propriétaire ne peut pas se contenter d'attendre des informations de la part de l'entreprise, mais qu'il devrait intervenir activement dans le flux d'information et rechercher expressément les informations pertinentes pour la défense de ses intérêts.

⁴² Les conventions de prestations font partie des contrats conclus entre RUAG MRO et armée suisse. Elles règlent les prestations de RUAG MRO pour l'entretien et la maintenance de quelque 125 systèmes de l'armée. RUAG MRO réalise ainsi un peu plus des trois quarts de son chiffre d'affaires avec l'armée suisse, qui représente à son tour environ 80 % de son chiffre d'affaires total.

⁴³ Rapport confidentiel du Conseil fédéral du 30.4.2025 sur la réalisation des objectifs stratégiques de RUAG MRO Holding SA pour l'exercice 2024 à l'attention des Commissions de gestion et des Commissions des finances des Chambres fédérales, p. 14

Recommandation 2

Le Conseil fédéral est prié de veiller à ce que les projets et les événements au sein de RUAG MRO qui ont une grande portée pour l'entreprise et sur le plan politique ou qui sont susceptibles d'influer considérablement sur les objectifs stratégiques ou d'en empêcher la réalisation soient régulièrement abordés lors des entretiens avec le propriétaire.

Sachant que le Conseil fédéral a déjà intégré un objectif correspondant dans les objectifs stratégiques pour les années 2024-2027, la commission recommande premièrement de définir, en se fondant sur la pratique, les notions vagues utilisées dans l'objectif 8.2 à l'intention de RUAG MRO, par exemple en demandant au propriétaire de créer, à l'aide d'exemples, des catégories d'affaires dont il attend qu'elles soient abordées par RUAG MRO lors des entretiens avec le propriétaire. Deuxièmement, la commission recommande que le propriétaire s'attache activement à obtenir les informations nécessaires à la défense de ses intérêts.

Entretiens avec les bénéficiaires de prestations

En ce qui concerne les entretiens avec les bénéficiaires de prestations, la CdG-E salue l'évolution du format initiée par le DDPS sur la base de la recommandation du CDF, ainsi que le fait que le DDPS mène une réflexion de fond sur les rôles des différents acteurs et sur la collaboration dans l'acquisition d'armement en Suisse.

En effet, ces dernières années, la commission est arrivée à la conclusion, et pas seulement dans le présent dossier, que les rôles d'armasuisse, du Groupement Défense et de RUAG MRO nécessitaient d'être clarifiés et affinés⁴⁴. Il est nécessaire d'inclure de façon précoce et dans un esprit de coopération et d'ouverture ces trois acteurs, mais aussi le DDPS, le Conseil fédéral et les commissions parlementaires compétentes, dans les phases pertinentes de l'acquisition d'armements en Suisse, pour relever les défis actuels (excédent de la demande, évolution technologique, déclassement des commandes suisses) en matière d'acquisition d'armements. Cela va de l'évaluation des besoins à la fabrication des armements en passant par l'acquisition proprement dite. Seule la participation de tous les acteurs permettra de relever ces défis. À cet égard, la commission tient à souligner que l'inclusion de voix et d'acteurs supplémentaires dans les différentes étapes du processus ne doit pas conduire à une helvétisation inutile rendant les projets d'acquisition coûteux et difficilement réalisables.

⁴⁴ Cf. par ex. le point concernant les directives pour armasuisse et le pilotage dans le processus d'acquisition (rapport annuel 2025 des CdG et de la DélCdG).

3.4 Attitude du propriétaire face aux signalements de problèmes par des acteurs externes

3.4.1 Constatations

Bases

L'attitude face aux signalements émanant de lanceurs d'alerte est réglementée pour la Confédération à l'art. 22a de la loi sur le personnel de la Confédération⁴⁵. Les employés et employées de la Confédération sont tenus de dénoncer aux autorités de poursuite pénale, à leurs supérieurs ou au CDF tous les crimes et délits poursuivis d'office dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalés dans l'exercice de leur fonction par des personnes travaillant au sein de leur organisation ou des tiers externes. Ils ont également le droit de signaler au CDF, en sa qualité de service de signalement de la Confédération, les autres irrégularités dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalées dans l'exercice de leur fonction. Une plateforme externe sécurisée (www.whistleblowing.admin.ch) est disponible à cet effet. Les lanceurs et lanceuses d'alerte peuvent y communiquer des informations de manière anonyme et protégée et joindre des annexes.

En ce qui concerne RUAG MRO, la nécessité de disposer d'une solution de signalement opérationnelle fait partie intégrante du système de gestion de la conformité, tel que celui-ci est exigé dans les objectifs stratégiques depuis la période stratégique 2024-2027 (cf. ch. 3.1).

Signalement au sein de l'ancien groupe RUAG en 2019

Dans le cadre de son audit des éventuels aspects de fraude, le CDF a constaté qu'un lanceur d'alerte avait signalé en août 2019 à la cheffe du DDPS et au président du conseil d'administration de RUAG Holding SA – ancienne dénomination de RUAG MRO Holding SA – de manière très précise des transactions frauduleuses concernant des pièces de rechange des chars Leopard 1 et 2. D'un point de vue chronologique, l'incident remonte donc à la période précédant la dissociation du groupe RUAG, avant même que RUAG MRO n'existe en tant que telle. La lettre contenait des informations concrètes sur les activités frauduleuses d'un cadre de RUAG Holding SA.

Au sein de RUAG Holding SA, le CEO de l'époque a informé différents cadres du signalement le jour même où celui-ci a été fait. Le supérieur du cadre concerné par le signalement lui a transmis le signalement. Le cadre mis en cause a répondu par écrit aux accusations ; ses explications ont été reprises en grande partie par la direction et envoyées le lendemain à l'ensemble du conseil d'administration de RUAG Holding SA, en tant que prise de position officielle, et transmises également au SG-DDPS⁴⁶. RUAG Holding SA n'a mené aucune enquête supplémentaire ni aucune enquête indépendante et s'est contentée de la prise de position du cadre mis en cause, bien que, dans celle-ci, les principaux reproches concernant la vente de matériel à des prix inférieurs à ceux du marché ne soient pas réfutés.

⁴⁵ Loi sur le personnel de la Confédération du 21.3.2000 (LPers ; RS 172.220.1)

⁴⁶ CDF : Audit des éventuels aspects de fraude (audit 24192), rapport du 10.2.2025, ch. 2.4

La manière dont RUAG Holding SA a traité ce signalement de 2019 et la question d'éventuels aspects de droit pénal ou civil ainsi que les questions d'une éventuelle responsabilité des organes font également partie du mandat d'enquête du cabinet NKF (voir ch. 1.4), raison pour laquelle ils ne seront pas traités ici.

Du point de vue de la haute surveillance, il est surtout important de savoir comment le DDPS a traité ce signalement. Selon les renseignements dont dispose la CdG-E, le DDPS part du principe que le signalement initial lui a également été transmis en copie, mais il n'y a pas de trace de la lettre dans les archives du DDPS. Selon ses propres déclarations, le DDPS a ensuite demandé au conseil d'administration de RUAG Holding SA, en sa qualité d'interlocuteur compétent, comment il convenait d'évaluer ce signalement et a reçu la prise de position de RUAG Holding SA. Selon ses dires, le DDPS a pris acte de cette prise de position sans mener sa propre enquête. Dans ses archives, il ne trouve toutefois plus aucune trace de ce courriel, dont il est établi qu'il a été transmis⁴⁷. Comme la personne qui a reçu le courriel au sein du SG-DDPS ne travaille plus pour le DDPS depuis longtemps, il n'a pas été possible, pour le DDPS, de reconstituer entièrement dans le cadre des investigations de la CdG-E la manière dont il avait traité cette information à l'époque.

Le DDPS ne voit aucune erreur dans sa démarche de l'époque, même s'il reconnaît a posteriori, selon les informations dont dispose la CdG-E, que des investigations supplémentaires auraient été utiles. Il souligne en effet que le signalement de 2019 mentionné ne concernait pas une *fonction* au sens de l'art. 22 a LPers, mais une *activité* de RUAG Holding SA, raison pour laquelle c'est le groupe RUAG Holding SA qui en était responsable. Deuxièmement, le DDPS estime que la procédure qu'il a suivie – se renseigner auprès du conseil d'administration de RUAG Holding SA et, une fois que ce dernier a levé l'alerte, en prendre connaissance – était correcte, en particulier compte tenu de la forme juridique de droit privé de RUAG Holding SA.

Mesures prises suite à l'audit du CDF

RUAG MRO dispose depuis 2020 d'un service pour recevoir les signalements. Une plateforme baptisée « Integrity Line » permet aux collaborateurs et collaboratrices ainsi qu'aux tiers de signaler les irrégularités et les infractions suspectées ou observées, de manière anonyme s'ils le souhaitent. RUAG MRO indique que les messages sont vus et traités exclusivement par les spécialistes de RUAG désignés à cet effet au sein de l'équipe de conformité.

L'AFF reconnaît la nécessité de sensibiliser davantage les entités devenues autonomes et les services propriétaires au traitement correct des signalements : ceux qui concernent les entreprises devraient être portés à la connaissance du service de signalement défini dans le système de gestion de la conformité. Les signalements concernant les services propriétaires doivent être systématiquement transmis au CDF. L'AFF a sensibilisé les services propriétaires à ce sujet lors de l'échange interdépartemental de septembre 2025.

⁴⁷ Le courriel correspondant dans la boîte d'envoi de RUAG Holding SA prouve cet état de fait.

Le DDPS a laissé entrevoir que l'examen de la forme juridique de RUAG MRO serait l'occasion de vérifier s'il y avait lieu de régler l'attitude à adopter en cas de signalement et, le cas échéant, de définir comment il faudrait le faire. L'objectif est de permettre aux services propriétaires d'assumer plus largement leurs responsabilités en matière de surveillance.

3.4.2 Appréciation de la CdG-E

La commission évalue comme suit le traitement du signalement de 2019. Étant donné qu'il s'agissait d'une information concernant les affaires opérationnelles de RUAG Holding SA, le DDPS a réagi en principe correctement dans un premier temps en se renseignant auprès du conseil d'administration, même si force est de constater a posteriori que les propos rassurants du conseil d'administration n'étaient pas fiables.

La commission a toutefois du mal à comprendre que, en 2019, le DDPS n'ait pas été en mesure d'identifier ce qui a sauté aux yeux du CDF lors de son audit des éventuels aspects de fraude : la prise de position de la direction, que le conseil d'administration a envoyée au DDPS, n'informait pas le principal reproche du signalement, à savoir la vente de matériel à des prix nettement inférieurs à ceux du marché. À la connaissance de la commission, le DDPS n'a jamais abordé ce signalement dans le cadre d'un entretien avec le propriétaire. Du point de vue de la commission, le traitement systématique des signalements internes à RUAG concernant des affaires d'une certaine importance lors des entretiens avec le propriétaire pourrait être un instrument approprié pour éviter une situation comme celle de 2019. D'autant plus que, dans le domaine de l'armement, il existe un certain risque de corruption, par exemple lors de la négociation d'affaires compensatoires.

Recommandation 3

Le Conseil fédéral est prié de veiller à ce que les signalements internes à RUAG concernant des affaires d'une certaine importance soient abordés lors des entretiens trimestriels avec le propriétaire.

Avec le recul, il y a lieu de constater que le signalement de 2019 n'a jamais été vraiment clarifié ni par RUAG Holding SA (ancienne dénomination de RUAG MRO) ni par le DDPS. S'agissant du DDPS, il convient en outre de porter un regard critique sur la gestion des documents et, plus précisément, sur l'absence de traçabilité au sein des systèmes du DDPS dans le cas d'espèce.

Le cas présent montre que, dans les entreprises proches de la Confédération qui proposent également leurs prestations sur le marché, la thématique des signalements doit être prise au sérieux. La commission salue donc aussi les mesures prises ou envisagées par RUAG MRO, l'AFF et le DDPS. Elle estime qu'il est important de rappeler l'existence de la plateforme pour les lanceurs d'alerte du CDF, sur laquelle le personnel de la Confédération et les particuliers peuvent signaler anonymement les comportements dommageables au sein de l'administration fédérale, d'organisations proches de la Confédération ou de bénéficiaires de subventions. La plateforme du CDF présente l'avantage d'être indépendante aussi bien à l'égard des entreprises proches de la Confédération que de l'administration fédérale.

Recommandation 4

Le Conseil fédéral est prié de veiller à ce que la possibilité de faire des signalements via la plateforme indépendante du CDF pour les lanceurs d'alerte soit mieux connue du personnel des entités devenues autonomes.

3.5 Rapports du propriétaire aux commissions de surveillance

Le Conseil fédéral pilote les entités devenues autonomes (si cela s'avère opportun) au moyen d'objectifs stratégiques (art. 8, al. 5, LOGA) et adresse un rapport à l'Assemblée fédérale sur la réalisation des objectifs stratégiques (art. 148, al. 3^{bis}, LParl), sur la base de l'évaluation de la réalisation des objectifs effectuée par le conseil d'administration de l'entité autonome concernée.

Les commissions de surveillance examinent chaque année, au printemps, les rapports du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs des principales unités devenues autonomes, dont RUAG MRO.

Concrètement, les sous-commissions compétentes des deux CdG et des deux CdF ainsi que les présidences des CPS entendent, lors d'une séance commune, les cheffes ou chefs de département compétents ainsi que la direction des entreprises concernées. Ce procédé vise à évaluer en particulier si le Conseil fédéral défend de manière appropriée les intérêts de la Confédération en sa qualité de propriétaire.

Aux ch. 3.5.1 et 3.5.2, la commission expose ses conclusions concernant le rapport du propriétaire aux commissions de surveillance concernant RUAG MRO pour les années 2024 et 2025.

3.5.1 Constatations

Rapport du Conseil fédéral au printemps 2024 sur la réalisation des objectifs de RUAG MRO en 2023

Le conseil d'administration de RUAG MRO a estimé que l'entreprise avait réalisé ses objectifs à hauteur de 83 % en 2023. Selon son évaluation, 25 objectifs étaient « totalement atteints », 4 « partiellement atteints » et un « non atteint ». Ce faisant, il a donné une meilleure évaluation que la direction pour trois objectifs. Pour le reste, il a validé l'évaluation de la direction. Les services propriétaires quant à eux ont accepté l'évaluation de la réalisation des objectifs donnée par le conseil d'administration de RUAG MRO dans leurs rapports aux commissions de surveillance, à une exception près.

Dans son audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO, le CDF a critiqué tant le conseil d'administration de RUAG MRO pour ses rapports au propriétaire que le propriétaire pour ses rapports aux commissions de surveillance au motif que ces deux rapports étaient clairement trop positifs. En conséquence, le CDF a recommandé aux

deux acteurs d'examiner plus attentivement l'évaluation de la réalisation des objectifs effectuée par l'organe précédent et de porter un regard critique sur cette évaluation⁴⁸.

Les services propriétaires n'étaient que partiellement d'accord avec cette recommandation. Ils ont fait valoir que, dans le rapport annuel du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs, ils procédaient à une évaluation différenciée du contenu de chaque objectif et que même les évaluations positives étaient nuancées. Ils ont précisé qu'ils présentaient les résultats et les mettaient à l'ordre du jour des entretiens annuels avec les sous-commissions DFAE/DDPS des deux CdG, les sous-commissions 4 des CdF et les présidents ou présidentes des CPS.

Outre les rapports globalement trop positifs, le CDF estime que l'information sur l'objectif concernant le respect des directives suisses en matière d'exportation par les filiales de RUAG MRO en 2023 n'était pas appropriée dans le rapport 2024 du propriétaire aux commissions de surveillance (voir encadré au ch. 3.3.1). Bien que le respect des directives suisses en matière d'exportation n'ait pas été garanti pour la filiale allemande, RUAG GmbH, contrairement aux prescriptions des objectifs stratégiques, le conseil d'administration de RUAG MRO a estimé, dans son rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques 2023, que l'objectif concernant le respect des directives suisses en matière d'exportation dans le monde entier avait été totalement atteint. Le Conseil fédéral n'a pas abordé la pratique discutable de la filiale allemande dans son rapport de 2024 sur la réalisation des objectifs 2023 à l'attention des commissions de surveillance.

Rapport du Conseil fédéral au printemps 2025 sur la réalisation des objectifs de RUAG MRO en 2024

En avril 2025, le DDPS, en tant que service propriétaire compétent, a soumis au Conseil fédéral, comme d'habitude, sa proposition de rapport 2025 du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs de RUAG MRO en 2024. Quelques mois auparavant, le CDF avait clairement critiqué, dans son audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO (rapport d'octobre 2024, publié en février 2025), les rapports du Conseil fédéral aux commissions de surveillance, comme mentionné ci-dessus. Lorsque le CDF a pris connaissance de la proposition du Conseil fédéral élaborée par le DDPS en avril 2025, il a décidé de rédiger un corapport.

Le DDPS a proposé au Conseil fédéral de considérer les objectifs concernant la gestion des risques et la gestion de la conformité ainsi que les mesures visant à éviter la corruption comme « partiellement atteints », conformément au rapport du conseil d'administration de RUAG MRO.

Dans son corapport, le CDF a en revanche demandé que ces deux objectifs soient considérés comme « non atteints », en invoquant les conclusions de son audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO. Il a en particulier fait valoir que les postes du service de conformité de RUAG MRO n'étaient pratiquement pas pourvus en 2024, avec pour conséquence une efficacité limitée de ce service. Et d'ajouter que les recommandations du CDF concernant la conformité, formulées lors d'un audit de 2016, n'avaient toujours pas été mises en œuvre en 2024. En outre, il a indiqué que ses audits

⁴⁸ CDF : Audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO (audit 24143), rapport du 14.10.2024, ch. 3.4

réalisés en 2024 avaient confirmé les soupçons selon lesquels des actes potentiellement répréhensibles (notamment la corruption) avaient causé des dommages considérables (touchant les finances et la réputation) ces dernières années. Dans ces conditions, il a estimé que considérer des objectifs comme « partiellement atteints » ne se justifiait pas et a exigé du Conseil fédéral, également dans un souci de transparence à l'égard de l'extérieur, qu'il envoie un signal en jugeant les deux objectifs mentionnés comme « non atteints ».

Le DDPS a maintenu son évaluation, estimant notamment, en accord avec l'AFF, que l'évaluation « partiellement atteint » constituait un signal suffisant. Le Conseil fédéral a suivi la proposition du DDPS.

Par ailleurs, la commission constate que, lorsque le Conseil fédéral se réfère aux résultats des audits du CDF dans son rapport confidentiel approfondi sur la réalisation des objectifs stratégiques pour RUAG MRO au cours de l'exercice 2024, il s'écarte parfois de manière équivoque du libellé des rapports du CDF. Le Conseil fédéral a fait rapport aux commissions de surveillances comme suit.

« Le CDF a conclu dans son audit de la gestion et du pilotage à la nécessité, pour RUAG, de faire contrôler par une société externe ses directives relatives à la gouvernance, à la gestion des risques et à la conformité. Un nouveau règlement est entré en vigueur le 1^{er} juin 2024. Le CDF a vérifié l'application stricte du règlement dans deux projets – Remplacement du réseau intégré de télécommunications militaires et Prolongation de l'utilisation des F/A-18 – sans constater de manquements aux prescriptions relatives aux compétences décisionnelles, contrairement à ce qui s'est passé pour les transactions concernant les chars Leopard 1⁴⁹ ».

Le CDF, quant à lui, a écrit (souligné par la commission) :

« En réaction aux conclusions du CDF, le conseil d'administration a mandaté un cabinet d'avocats externe pour contrôler le règlement d'organisation ainsi que d'autres directives relatives à la gouvernance, la gestion des risques et la conformité, dans le but d'identifier les éventuelles ambiguïtés, le manque de bien-fondé et autres lacunes. En avril 2024, le cabinet d'avocats a estimé que le règlement d'organisation de RUAG MRO était « sensé et cohérent » et n'a proposé que peu de compléments. Le règlement révisé est entré en vigueur le 1^{er} juin 2024. Le CDF a contrôlé le respect du règlement d'organisation pour les deux projets «Remplacement RITM» et «Prolongation de l'utilisation des F/A-18» et n'a pas constaté de manquements aux prescriptions relatives aux compétences décisionnelles⁵⁰. »

Alors que les constatations du CDF se concentrent clairement sur le *règlement d'organisation*, qui régit les rôles et les compétences du conseil d'administration et de la direction, et que seul ce règlement est donc jugé sensé, les explications du Conseil fédéral prêtent à confusion, pouvant laisser entendre que toutes les directives de gouvernance, de gestion des risques et de conformité ont été validées en externe.

⁴⁹ Rapport confidentiel du Conseil fédéral du 30.4.2025 sur la réalisation des objectifs stratégiques de RUAG MRO Holding SA pour l'exercice 2024 à l'attention des Commissions de gestion et des Commissions des finances des Chambres fédérales, p. 3

⁵⁰ CDF : Audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO (audit 24143), rapport du 14.10.2024, ch. 3.1

En ce qui concerne le rapport que fait le Conseil fédéral de la critique de l'activité de la filiale allemande de RUAG MRO, la commission constate enfin que, en 2025, le Conseil fédéral a fait état de manière transparente des critiques du CDF concernant le rapport de l'année précédente. Le Conseil fédéral a en effet expliqué que RUAG MRO n'avait toujours pas demandé d'attestation d'intégration, notamment parce que les ventes concernées de RUAG GmbH étaient soumises aux prescriptions des réglementations sur les éléments d'assemblage et que les pratiques de l'autorité allemande de contrôle des exportations en matière d'autorisation correspondaient à celles de la Suisse. Il a en outre indiqué que les applications militaires et civiles ne seraient livrées qu'à des partenaires commerciaux identifiés, sérieux et contrôlés selon les listes de sanctions de la Suisse, de l'Union européenne et des États-Unis. Ainsi, le Conseil fédéral a présenté de manière transparente la pratique commerciale discutable durant l'année sous revue et s'est inscrit dans une démarche de justification face aux critiques du CDF.

Dans son rapport aux commissions de surveillance, le Conseil fédéral a en outre annoncé que les services propriétaires allaient examiner, en collaboration avec RUAG MRO et le SECO, la possibilité de mettre en œuvre la directive suisse relative aux attestations d'intégration pour les sites de RUAG MRO à l'étranger, et que les conclusions de cet examen seraient intégrées dans l'évaluation des objectifs pour l'exercice 2025.

3.5.2 Appréciation de la CdG-E

Sur la base de ses investigations approfondies, la commission partage rétrospectivement l'avis du CDF selon lequel les rapports du Conseil fédéral aux commissions de surveillance avaient tendance à être trop positifs. Un rapport trop positif de l'exécutif au législatif nuit à la confiance entre les institutions.

Par ailleurs, ce ne sont pas seulement le DDPS et l'AFF qui doivent être mis en cause, mais aussi le Conseil fédéral : lui aussi aurait dû remarquer que, après l'année difficile qu'a été 2023, un taux de réalisation des objectifs de plus de 80 % devait être trop positif. Néanmoins, ce taux a été repris dans le rapport du Conseil fédéral aux commissions de surveillance. Dans ses rapports aux commissions de surveillance sur la réalisation des objectifs des entités devenues autonomes, le Conseil fédéral est toutefois tenu de faire une évaluation indépendante et de ne pas simplement reprendre l'auto-évaluation des conseils d'administration de ces entreprises. Cette tâche est également liée à la question des ressources disponibles au sein des services propriétaires (cf. ch. 3.6).

Enfin, la CdG-E s'étonne également que, après la critique claire du CDF concernant le rapport sur l'exercice 2023, le Conseil fédéral n'ait pas suivi la proposition bien étayée du corapport du CDF concernant la proposition du Conseil fédéral élaborée par le DDPS du 28 avril 2025 au sujet du rapport 2024.

La commission est consciente que le rapport sur la réalisation des objectifs 2024 devait tenir compte des conclusions des rapports du CDF publiés peu avant. Bien que celles-ci aient été publiées en 2024 et 2025, elles se référaient en grande partie à des

événements antérieurs à l'exercice 2024. Dans son rapport, le Conseil fédéral n'a cependant pas présenté cette situation de manière concluante. La commission estime qu'il est important de recevoir des rapports nuancés qui reflètent de manière appropriée les critiques justifiées du CDF. Elle critique en particulier le fait que le Conseil fédéral ait, à un endroit au moins, présenté les résultats des rapports du CDF de manière équivoque.

En revanche, le changement de comportement du Conseil fédéral face aux critiques du CDF concernant le non-respect des directives suisses en matière d'exportation par sa filiale allemande, RUAG GmbH, est un point positif à souligner. Le rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs 2023 de RUAG MRO ne faisait pas mention de cet aspect, entre autres parce que le conseil d'administration n'avait pas non plus abordé ce problème dans son rapport au propriétaire. Dans son rapport sur la réalisation des objectifs 2024 de RUAG MRO, le Conseil fédéral expose la critique de manière transparente, présente la situation en 2024, explique comment ces circonstances peuvent être justifiées et annonce l'examen de solutions envisageables⁵¹. La commission s'enquerra des résultats de cet examen dans le cadre de l'examen du rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs de RUAG MRO en 2025, en avril 2026.

Recommandation 5

Le Conseil fédéral est prié d'assumer ses responsabilités en tant que collègue dans ses rapports aux commissions de surveillance, et d'examiner de manière critique les informations fournies par les conseils d'administration des entités devenues autonomes sur le degré de réalisation des objectifs de leurs entreprises. L'objectif est d'informer les commissions de surveillance de manière transparente et en tenant compte des éventuelles critiques importantes de l'ensemble des organes de contrôles sur la gestion ou la réalisation des objectifs.

3.6 Ressources des services propriétaires au DDPS et à l'AFF

3.6.1 Constatations

Évolution de la situation des ressources au cours de la période sous revue

Le DDPS est responsable du pilotage par le propriétaire de RUAG MRO et de Skyguide⁵². Jusqu'à la mi-2019, le pilotage par le propriétaire au sein du SG-DDPS était assuré par une seule personne. En se fondant sur le rapport d'experts « Évaluation du

⁵¹ Rapport confidentiel du Conseil fédéral du 30.4.2025 sur la réalisation des objectifs stratégiques de RUAG MRO Holding SA pour l'exercice 2024 à l'attention des Commissions de gestion et des Commissions des finances des Chambres fédérales, p. 15

⁵² RUAG MRO : en collaboration avec l'AFF ; Skyguide : en collaboration avec le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et l'AFF

gouvernement d'entreprise de la Confédération fondée sur l'analyse de quatre entreprises »⁵³, le Conseil fédéral a formé une section, qui a compté deux personnes à partir de février 2020. Voici l'évolution des effectifs de la section Politique de propriétaire au fil du temps :

- de juillet 2019 à janvier 2020 : une personne pour 1 EPT + le chef du projet de dissociation de RUAG Holding SA pour 1 EPT
- de février 2020 à mars 2023 : 2 personnes pour 2 EPT,
- d'avril 2023 à octobre 2023 : 1 personne pour 1 EPT + 1 personne en soutien ponctuel pour 0,5 EPT environ
- de novembre 2023 à novembre 2024 : 2 personnes pour 1,5 EPT en tout,
- depuis décembre 2024 : 3 personnes pour 2,5 EPT en tout.

Jusqu'en novembre 2023, la section Politique de propriétaire a été subordonnée à la division Politique de sécurité (Polsec) du SG-DDPS, avant de passer à la division Ressources du SG-DDPS⁵⁴. En résumé, la section Politique de propriétaire au sein du SG-DDPS disposait jusqu'en décembre 2024 d'environ 1,5 poste à plein temps (EPT) et les ressources en personnel ont été augmentées à 2,5 EPT en décembre 2024, avec l'engagement d'une personne supplémentaire, en réaction aux événements survenus chez RUAG MRO et mis en évidence dans les rapports du CDF.

Sur la base des expériences réalisées jusqu'à présent, le DDPS est d'avis que 2,5 EPT suffisent en général pour encadrer le pilotage de RUAG MRO et de Skyguide par le propriétaire. Il s'agit de traiter les affaires courantes en préparant les entretiens avec le propriétaire et les unités bénéficiaires de prestations et en assurant leur suivi, en planifiant des travaux de conception et de projet et des activités à court terme, en traitant les affaires du Conseil fédéral et du Parlement et en effectuant des tâches de coordination au sein du DDPS et de services fédéraux. Ce dernier point diffère du pilotage par les services propriétaires tel qu'il est pratiqué dans les autres départements. En effet, RUAG MRO en général et Skyguide pour la sécurité aérienne militaire collaborent très étroitement avec l'armée (Groupement Défense et armasuisse). Il en découle toute une série de tâches de coordination qui n'existent pas pour d'autres entreprises liées à la Confédération, ou en tout cas pas dans la même mesure. Aux activités habituelles de pilotage par les services propriétaires vient actuellement s'ajouter la gestion de projet relative à la révision de la forme juridique de RUAG MRO et à la refonte complète de la loi fédérale sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC)⁵⁵. De plus, la section « Politique du propriétaire » est chargée du développement stratégique de Beyond Gravity et assurera également la gestion de projet pour la mise en place d'un cadre juridique pour RUAG International.

Outre les personnes qui travaillent exclusivement pour la section Politique du propriétaire du DDPS, d'autres personnes au sein du DDPS consacrent du temps à la défense

⁵³ Évaluation du gouvernement d'entreprise de la Confédération fondée sur l'analyse de quatre entreprises. Rapport du 21.6. 2019 à l'intention de l'AFF

⁵⁴ La Polsec a été intégrée au Secrétariat d'État à la politique de sécurité, mais sans la section Politique de propriétaire.

⁵⁵ Loi fédérale du 10.10.1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC ; RS 934.21)

des intérêts du propriétaire face à RUAG MRO, en particulier le chef Ressources et le secrétaire général adjoint, le secrétaire général et la cheffe de département ou, à partir d'avril 2025, le chef de département. En plus de traiter les affaires courantes, ces personnes participent à des groupes de travail internes au département concernant RUAG MRO ou les dirigent, et participent aux entretiens avec le propriétaire et aux entretiens semestriels avec les bénéficiaires de prestations. D'autres domaines du SG-DDPS, comme l'unité Droit DDPS, peuvent également être consultés sur certaines questions de pilotage par les services propriétaires.

L'AFF peut consacrer au total environ un EPT pour accompagner RUAG MRO. Toutes les personnes chargées du pilotage de RUAG MRO au sein de l'AFF ne travaillent pas exclusivement dans le domaine de la politique de propriétaire. Elles proviennent principalement des divisions Politique des dépenses et Service juridique et gestion des risques. Il est ainsi possible de mobiliser les ressources en personnel selon les besoins, par exemple selon la période de l'année (rapport annuel) ou en période de forte charge de travail (dissociation des activités de l'ancienne RUAG Holding SA en 2020 ; examen de la forme juridique, en cours).

Comparaison avec les services propriétaires d'autres départements

À la demande de la commission, l'AFF, qui élabore les bases de la surveillance et du pilotage des entités de la Confédération devenues autonomes, a établi une comparaison succincte des ressources en personnel engagées pour le pilotage par le propriétaire, en se fondant sur une estimation de la charge de travail moyenne au niveau du personnel et des directions de section. Comme l'a montré l'exemple du DDPS ci-dessus, le pilotage par le propriétaire mobilise habituellement des personnes de différentes unités et niveaux hiérarchiques. La charge de travail des directions d'unités et d'offices, notamment pour les entretiens trimestriels avec le propriétaire, s'ajoute et n'a pas été prise en considération dans les estimations.

De plus, il est difficile de ventiler précisément ces ressources par entreprise, car la charge de travail varie selon les activités du moment dans l'entreprise et les priorités politiques. En outre, les entreprises présentent, par leur nature, des besoins d'encadrement plus ou moins importants qui sont directement liés à la pertinence politique de leur domaine d'activité ainsi qu'à leur taille et à leur organisation. Par exemple, s'agissant de Swisscom, entreprise cotée en bourse, la charge de travail qui incombe au propriétaire est généralement moins importante que dans le cas de la Poste, régie par une loi spéciale et entièrement détenue par la Confédération.

Il ressort de cette comparaison succincte que le DDPS consacre davantage de moyens que le DETEC⁵⁶ à des entreprises moins nombreuses et plus petites, sachant qu'en raison de la relation bénéficiaire-fournisseur qui lie le DDPS et RUAG MRO, le service propriétaire du DDPS joue un rôle de coordination qui n'est pas nécessaire, ou l'est dans une mesure différente, pour le pilotage des autres entreprises proches de la Confédération.

⁵⁶ SG-DETEC (état-major des entreprises proches de la Confédération) : 1,5 EPT en tout pour La Poste, CFF, Swisscom, Skyguide

Changement de compétence pour RUAG International

Les objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour RUAG International prévoyaient à l'origine de la privatiser entièrement. En adoptant la motion 24.3477 « Garder le contrôle de Beyond Gravity est d'intérêt stratégique », le Parlement a toutefois chargé le Conseil fédéral de ne pas poursuivre la privatisation du secteur spatial de RUAG International (Beyond Gravity), mais de créer une base légale et d'élaborer une réorientation stratégique. Comme RUAG International ne représente plus une pure participation financière de la Confédération avec l'interruption de la privatisation de Beyond Gravity, le Conseil fédéral a transféré la responsabilité du pilotage par le propriétaire du DFF au DDPS⁵⁷.

Le DDPS a indiqué à la CdG-E que les ressources en personnel actuelles de sa section Politique du propriétaire ne suffisaient pas pour mettre en place un pilotage de Beyond Gravity au sein du DDPS. En conséquence, le DDPS crée dans un premier temps, pour la phase de transition, deux nouveaux postes qu'il compense en interne, pour le pilotage stratégique de Beyond Gravity et pour l'élaboration d'une base légale.

3.6.2 Appréciation de la CdG-E

La CdG-E prend acte du fait que le DDPS a augmenté les ressources en personnel de son service propriétaire à partir de décembre 2024 en réaction aux événements survenus chez RUAG MRO. Sur la base de la comparaison avec d'autres services propriétaires de la Confédération et des autres conclusions de ses investigations approfondies, elle conclut que la section Politique du propriétaire du SG-DDPS dispose de ressources en personnel adéquates pour piloter RUAG MRO et Skyguide. La commission considère également l'affectation des ressources de l'AFF au pilotage de RUAG MRO comme adéquate.

La commission est préoccupée par le pilotage futur de RUAG International. Elle estime que les mesures engagées par le DDPS, notamment la création de deux postes supplémentaires pour la phase de transition, sont appropriées. La commission part toutefois du principe que l'accompagnement de RUAG International, qui doit réussir à passer rapidement d'une stratégie de vente à une stratégie de maintien des activités et de développement sur un marché international très concurrentiel, nécessitera des compétences supplémentaires de nature différente de la part des services propriétaires.

Indépendamment de la situation concernant RUAG International, la commission se demande si les services propriétaires de l'administration fédérale centrale disposent des compétences spécifiques nécessaires pour piloter de manière adéquate des entreprises devenues autonomes comme RUAG MRO. Les audits du CDF et les investigations de la CdG-E ont montré que l'activité d'une telle entreprise soulève des questions complexes en matière de gouvernance, de conformité, de technologie, de rentabilité et de cadre politique. Ces défis ne se limitent toutefois pas à la section Politique du propriétaire du SG-DDPS, mais devraient également se poser à d'autres

⁵⁷ Communiqué de presse du Conseil fédéral du 20.6.2025

services du propriétaire. La commission abordera plus en détail ce thème général au ch. 3.8.2.

3.7 Examen de la forme juridique de RUAG MRO par le Conseil fédéral

3.7.1 Constatations

Mandat d'examen de la forme juridique

Sur la base des conclusions de l'audit du CDF sur la conformité des transactions concernant le char Léopard 1, le DDPS a décidé en février 2024 de vérifier si la forme juridique actuelle de RUAG MRO était encore appropriée. Le DDPS a donc commandé une expertise à l'ancien directeur de l'Office fédéral de la justice, le professeur Martin Dumermuth, afin d'examiner le cadre juridique de RUAG MRO. S'appuyant sur les conclusions de l'expertise, le Conseil fédéral a chargé le DDPS, en novembre 2024, de lui présenter d'ici fin 2025 un projet destiné à la consultation concernant la modification de la LEAC⁵⁸.

Le DDPS a mis en place un groupe de travail composé de représentantes et représentants de l'AFF, du DDPS, de RUAG MRO et du professeur Martin Dumermuth pour élaborer le projet destiné à la consultation.

Conclusions de l'expertise concernant la gestion et le pilotage de RUAG MRO par le propriétaire

L'expertise du Prof. Dumermuth a révélé que la forme juridique actuelle d'une SA de droit privé ne correspond pas à la manière dont le propriétaire gère effectivement RUAG MRO. Elle évoque un recentrage, et plus précisément un déplacement en faveur de l'intérêt public dans le conflit inhérent à la fondation de RUAG, qui oppose l'autonomie et l'activité économique privée d'une part et les préoccupations de l'armée ou le pilotage politique d'autre part⁵⁹. Le ch. 2 du présent rapport expose déjà les principales modifications des bases légales relatives au pilotage. Les objectifs stratégiques, par exemple, sont un instrument qui n'est pas utilisé dans une SA de droit privé, puisque le Conseil fédéral dicte à l'entreprise une partie essentielle de la stratégie commerciale au moyen des objectifs stratégiques.

Objectifs de l'examen de la forme juridique

Selon les renseignements fournis par le DDPS, le projet destiné à la consultation concernant la modification de la LEAC vise à créer, pour RUAG MRO, une forme juridique qui remplisse les exigences suivantes :

- tenir compte des mécanismes de pilotage existants ;

⁵⁸ Communiqué de presse du DDPS du 20.2.2024 ; communiqué de presse du Conseil fédéral du 27.11.2024 et communiqué de presse du Conseil fédéral du 30.4.2025

⁵⁹ Expertise « Welche Rechtsform für die RUAG? » du Prof. Martin Dumermuth du 18.11.2024, ch. 3.5, p. 13 s. L'expertise a été publiée en même temps que le communiqué de presse du Conseil fédéral du 27.11.2024.

- correspondre aux besoins de pilotage de RUAG MRO tels que les conçoivent les milieux politiques et le Conseil fédéral en tant que représentant du propriétaire, mais aussi aux besoins de l'armée, principale bénéficiaire de prestations de RUAG MRO ;
- définir les conditions-cadres légales de RUAG MRO de sorte que le groupe soit en mesure de relever les défis à venir, même dans un contexte géopolitique en mutation et avec les défis auxquels la Suisse doit faire face dans le domaine de la politique de sécurité.

Le DDPS a prié le groupe de travail qu'il avait mis en place pour élaborer le projet destiné à la consultation d'intégrer les conclusions des audits du CDF et de l'enquête menée actuellement par le cabinet NKF dans les travaux de révision de la forme juridique de RUAG MRO. Comme mentionné au ch. 3.4.1, le DDPS a en outre laissé entrevoir que l'examen de la forme juridique de RUAG MRO serait l'occasion de vérifier s'il y a lieu de régler l'attitude à adopter en cas de signalement et, le cas échéant, de définir comment il faut le faire.

L'objectif du DDPS est que la loi révisée entre en vigueur au début de 2028, c'est-à-dire au moment où la période stratégique actuelle se termine et où la suivante débute.

3.7.2 Appréciation de la CdG-E

La commission tient à ce que les possibilités d'amélioration de la surveillance et du pilotage de RUAG MRO par le propriétaire, mises en évidence dans le présent rapport, soient prises en considération lors du réexamen de la forme juridique. L'expertise du professeur Dumermuth montre que la situation actuelle s'est considérablement éloignée du véritable statut juridique d'une SA de droit privé. La commission estime toutefois que l'adaptation de la forme juridique ne doit pas seulement servir à reproduire ce changement sur le plan formel et juridique, mais qu'elle doit poser les jalons pour l'avenir.

Il n'appartient pas à la CdG-E de définir l'orientation stratégique de RUAG MRO et son orientation en matière de politique de sécurité ou la relation du propriétaire avec RUAG MRO. Les investigations approfondies de la commission ont toutefois montré qu'au moins certaines problématiques de RUAG MRO sont en partie inhérentes à sa forme juridique actuelle, par exemple les défis décrits au ch. 3.4 concernant le flux d'informations entre l'entreprise et le propriétaire ou la surveillance et le pilotage de RUAG MRO selon un mode de pilotage dual, alors que le DDPS a le statut de bénéficiaire de prestations de RUAG MRO. Le Conseil fédéral devrait tenir compte de défis de ce genre lorsqu'il modifiera la forme juridique de RUAG MRO. C'est la seule façon, pour l'entreprise, de remplir son rôle de manière adéquate dans l'architecture de sécurité de la Suisse.

Recommandation 6

Le Conseil fédéral est prié de prendre en considération de manière adéquate les conclusions du CDF et de la CdG-E concernant le pilotage par le propriétaire dans le cadre de l'adaptation de la forme juridique de RUAG MRO.

3.8 Collaboration entre les représentants du propriétaire

3.8.1 Constatations

Modèle de pilotage dual

Le Conseil fédéral agit en tant que propriétaire à l'égard des entreprises proches de la Confédération. Conformément au modèle de pilotage dit dual, le département compétent – le DDPS dans le cas de RUAG MRO – et l'AFF assument la responsabilité interne à l'administration pour la préparation et la coordination des affaires relevant de la politique du propriétaire en leur qualité de services propriétaires. Le SG-DDPS est l'unité administrative compétente au sein du DDPS, département ayant le lien le plus étroit avec RUAG MRO⁶⁰.

Particularités du pilotage de RUAG MRO

Comme mentionné au. ch. 3.3, la situation de RUAG MRO est particulière, car le DDPS est également le bénéficiaire de prestations de RUAG MRO.

Les objectifs stratégiques (2020-2023 et 2024-2027) pour RUAG MRO prévoient que RUAG MRO réalise environ 80 % de son chiffre d'affaires avec l'armée suisse. Seul le DDPS (SG-DDPS, Groupement Défense et armasuisse) est impliqué dans cette relation de prestations avec RUAG MRO, et non l'AFF. En revanche, le DDPS et l'AFF exercent ensemble le pilotage par le propriétaire. Le DDPS dispose des compétences nécessaires en matière d'armement, tandis que l'AFF est experte pour les questions de financement et de responsabilité.

Risque de disparité en matière d'information entre l'AFF et le DDPS

En raison de la relation fournisseur-bénéficiaire qui lie étroitement le DDPS et RUAG MRO, il peut y avoir une différence en matière d'information entre le DDPS et l'AFF, ce que cette dernière du moins a parfois considéré comme un défi, selon les renseignements qu'elle a fournis. Selon l'AFF, il existe un risque que l'AFF, en tant que service propriétaire non responsable, n'obtienne pas les informations pertinentes pour le pilotage par le propriétaire en temps opportun.

L'AFF a également déclaré à la commission que, dans son rôle de service propriétaire, elle n'avait aucune connaissance des faits relatifs à la relation fournisseur-bénéficiaire liant le DDPS et RUAG MRO, tels qu'ils ressortent par exemple de l'audit du CDF sur la gestion des stocks (voir ch. 1.2). Dans le modèle de pilotage dual, l'AFF se concentre donc sur les aspects financiers du pilotage par le propriétaire.

Eu égard aux résultats des audits du CDF, l'AFF a annoncé à la commission qu'elle examinerait de façon critique si, dans le système dual, les responsabilités en matière de traitement des aspects liés à la conformité étaient suffisamment claires, si elles étaient également assumées et si les compétences et les ressources nécessaires pour ce faire étaient disponibles. Selon l'AFF, ces questions seront clarifiées d'ici début 2026 en collaboration avec le SG-DDPS, et les mesures nécessaires seront prises le cas échéant.

⁶⁰ Annexe 3 à l'OLOGA

3.8.2 Appréciation de la CdG-E

Considérations générales sur le gouvernement d'entreprise dans les entreprises proches de la Confédération

Les investigations de la CdG-E ont soulevé pour la commission la question fondamentale de savoir si le gouvernement d'entreprise de la Confédération, avec son modèle de pilotage dual, pouvait s'adapter aux réalités de plus en plus complexes des entreprises proches de la Confédération, si des adaptations du modèle de pilotage dual existant étaient nécessaires ou même si un système dit moniste serait préférable. Dans un tel système, un organe fédéral défendrait l'ensemble des intérêts de propriétaire de la Confédération à l'égard de toutes les entreprises proches de la Confédération.

La CdG-E salue donc le fait que l'AFF veuille, en collaboration avec le DDPS, examiner de manière critique les responsabilités, les compétences et les ressources pour le traitement des questions de conformité d'ici début 2026, et demande au Conseil fédéral de l'informer des résultats de cet examen.

Elle estime toutefois que les défis à relever sont plus importants à plusieurs égards, comme indiqué ci-dessous. Ces défis ressemblent à ceux déjà identifiés en 2019 dans le rapport d'experts sur le gouvernement d'entreprise⁶¹.

1. Points faibles du pilotage par deux services propriétaires formellement égaux se focalisant chacun sur un aspect différent

Premièrement, dans le pire des cas, lorsque deux services se focalisent chacun sur un aspect – dans le cas de RUAG MRO, le DDPS sur l'aspect technique et l'AFF sur les aspects financiers –, un service ne remet pas en question le travail de l'autre, car chacun est expert dans son domaine. La commission a ainsi eu l'impression que l'AFF se limitait strictement aux aspects financiers, précisément en raison de la différence d'information exposée. Cette attitude correspond certes au rôle prévu, mais elle pourrait aussi, dans certaines situations, être un point faible du modèle dual, car les aspects matériels et financiers du pilotage par le propriétaire finissent par se recouper et une approche globale peut alors être négligée.

2. Difficulté de mise en œuvre uniforme au niveau fédéral dans le modèle actuel

Un deuxième inconvénient du modèle de pilotage dual est le suivant : le Conseil fédéral a certes créé des principes uniformes pour le pilotage par le propriétaire, dans le sillage de son rapport sur le gouvernement d'entreprise de 2006, en réponse à une intervention des CdG. Leur mise en œuvre relève toutefois de chaque département, ce qui a pour conséquence que, dans la pratique, le pilotage et la surveillance des entreprises proches de la Confédération varient d'un département à l'autre. L'AFF, qui est le seul office à avoir un aperçu de plusieurs pilotages par le propriétaire, se limite aux aspects financiers. La commission se demande si des adaptations au modèle existant permettraient d'aller vers une mise en œuvre plus uniforme. Il serait par exemple envisageable que l'AFF joue un rôle plus important dans la surveillance de la mise en œuvre des principes régissant le pilotage. Une autre approche pour assurer une mise

⁶¹ Évaluation du gouvernement d'entreprise de la Confédération fondée sur l'analyse de quatre entreprises, rapport d'experts du 21.6.2019

en œuvre uniforme de ces principes consisterait à confier le pilotage par le propriétaire de toutes les entités devenues autonomes au même organe, étant entendu que celui-ci devrait être en contact étroit avec les départements spécialisés.

3. *Mise en œuvre uniforme rendue difficile par la complexité et la diversité des entreprises*

Un troisième aspect réside dans la complexité de la mission de défense des intérêts de l'État en tant que propriétaire à l'égard d'entreprises qui doivent s'imposer sur le marché et qui, de plus, constituent toutes un cas particulier distinct. Selon la CdG-E, outre RUAG MRO, on peut citer l'exemple de RUAG International, qui doit procéder à des investissements significatifs de plusieurs centaines de millions de francs pour pouvoir garantir sa compétitivité. La CdG-E se demande si le pilotage distinct de chaque entreprise proche de la Confédération peut vraiment apporter une réponse adéquate à la complexité et à la diversité des entreprises.

Même si un seul organe fédéral défendait les intérêts du propriétaire à l'égard de toutes les entités autonomes de la Confédération, il devrait bien entendu impliquer les départements spécialisés et s'appuyer sur les compétences de ces derniers afin de pouvoir soumettre des propositions fondées au Conseil fédéral en vue d'une décision. La défense des intérêts du propriétaire ne consiste pas tant à influencer le fonctionnement opérationnel d'une entreprise qu'à surveiller et gérer les aspects plus généraux que sont la conformité, y compris la lutte contre la corruption, la bonne gouvernance, la durabilité de la stratégie financière et la prévention d'éventuels risques de réputation, afin de garantir la réalisation des objectifs. Selon la commission, ces aspects généraux pourraient également être traités par un organe fédéral central, en dehors des départements spécialisés.

4. *La multiplicité des relations entre les départements spécialisés et les entreprises proches de la Confédération pourrait compromettre la défense équilibrée des intérêts du propriétaire*

Quatrièmement, la commission fait remarquer que les départements spécialisés assument parfois plusieurs rôles à l'égard des entreprises proches de la Confédération : propriétaire, bénéficiaire de prestations, pourvoyeur de subvention, régulateur. L'exemple de RUAG MRO, comme celui de CarPostal auparavant, le démontre clairement. Compte tenu de ces multiples interdépendances, les intérêts du propriétaire pourraient même être défendus de manière plus indépendante si le pilotage par le propriétaire n'était pas assumé par le département spécialisé. Bien entendu, comme mentionné, le flux d'informations vers les offices spécialisés devrait être garanti.

Postulat de la CdG-E

Comme mentionné ci-dessus, le rapport d'experts sur le gouvernement d'entreprise de la Confédération de 2019 voyait déjà un potentiel d'améliorations dans ces domaines, même s'il estimait que le modèle dual était globalement praticable. Pour mettre en œuvre les recommandations de ce rapport, le Conseil fédéral a partiellement

révisé l'OLOGA en 2022⁶². La CdG-E estime que, compte tenu des lacunes découvertes dans le pilotage par le propriétaire de RUAG MRO, il convient de procéder à un nouvel examen du gouvernement d'entreprise de la Confédération sur les entités devenues autonomes. Les audits du CDF ainsi que les investigations approfondies de la CdG-E montrent que, dans le modèle dual, le pilotage présente de nombreux défis, du moins dans le cas de RUAG MRO, même après 2019. L'examen doit notamment clarifier si des adaptations du système actuel sont nécessaires pour relever ces défis ou s'il serait même opportun de passer à un système moniste. La commission dépose donc un postulat en ce sens.

Postulat : Examen du gouvernement d'entreprise de la Confédération sur les entités devenues autonomes et du modèle de pilotage dual

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner si le gouvernement d'entreprise de la Confédération sur les entités devenues autonomes et le modèle de pilotage dual permettent encore de défendre les intérêts du propriétaire de manière adéquate.

Il devra notamment examiner dans son rapport si des adaptations du système actuel sont nécessaires pour relever les défis identifiés (manque d'implication de l'AFF, mise en œuvre au niveau fédéral, pilotage stratégique uniforme compte tenu de la complexité et de la diversité des entreprises, différents rôles des départements dans les relations avec les entreprises), voire si un passage à un système moniste serait opportun.

4 Conclusions et suite de la procédure

Les audits du CDF ont révélé que RUAG MRO devait améliorer globalement sa conformité. Après la dissociation, les débuts de RUAG MRO ont été, et sont encore, grevés par les problèmes de conformité hérités de l'ancienne RUAG Holding SA. La dissociation a nécessité la mise en place d'une nouvelle structure d'entreprise, ce qui a représenté un défi de plus pour RUAG MRO.

Par ailleurs, les audits du CDF ont révélé des lacunes dans la gouvernance de RUAG MRO par son propriétaire. Parties de ces constatations, les investigations approfondies de la CdG-E ont renforcé l'impression qu'il existe un potentiel d'améliorations considérable dans la gestion et le pilotage de RUAG MRO par son propriétaire. C'est pourquoi la commission soumet six recommandations au Conseil fédéral.

Enfin, les investigations approfondies de la CdG-E ont fait naître des doutes au sein de la commission quant à l'adéquation du gouvernement d'entreprise de la Confédération et du modèle de pilotage dual. C'est pourquoi elle demande au Conseil des États, au moyen d'un postulat, de charger le Conseil fédéral de procéder à un examen approfondi du système actuel.

⁶² Modification du 11.3.2022 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) (RO 2022 179). Cette révision partielle visait avant tout à inscrire plus solidement dans les bases légales (OLOGA) la répartition des tâches entre les départements spécialisés et le DFF. À cet effet, le Conseil fédéral a ajouté l'art. 24a dans l'ordonnance.

La CdG-E prie le Conseil fédéral de donner son avis sur les constatations et les recommandations du présent rapport d'ici au 30 avril 2026, et de leur indiquer par quelles mesures et dans quel délai il entend mettre en œuvre leurs recommandations.

30 janvier 2026

Au nom de la Commission de gestion du
Conseil des États :

La présidente de la CdG-E :
Maya Graf, conseillère aux États

La secrétaire des CdG et de la DélCdG :
Ursina Jud-Huwiler

Le président de la sous-commission
DFAE/DDPS de la CdG-E :
Josef Dittli, conseiller aux États

Le secrétaire de la sous-commission
DFAE/DDPS de la CdG-E :
Mirdin Gnägi

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
Al.	Alinéa
Art.	Article
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commissions des finances des Chambres fédérales
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
Cf.	confer
Ch.	Chiffre
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) (RS 220)
CPS	Commissions de la politique de sécurité des Chambres fédérales
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DélFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
EPT	Équivalent plein temps (<i>full time equivalent</i>)
FF	Feuille fédérale
ISO	Organisation internationale de normalisation
LEAC	Loi fédérale du 10.10.1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC ; RS 934.21)
LOGA	Loi fédérale du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010)
LParl	Loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10)
NKD	Cabinet d'avocats Niederer Kraft Frey AG
OLOGA	Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS 172.010.1)
P./pp.	Page/pages
Par ex.	par exemple
Polsec	Division Politique de sécurité au SG-DDPS
Prof.	Professeur ou professeure
Remplacement RITM	Remplacement du réseau intégré de télécommunications militaires
RS	Recueil systématique du droit fédéral
S./ss	Et suivante/et suivantes

SA	Société anonyme
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SG-DDPS	Secrétariat général du DDPS