



Audit des éventuels aspects de fraude

RUAG MRO Holding SA

CDF-24192

VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

10.01.2025



INFORMATIONS RELATIVES AU DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE	Contrôle fédéral des finances (CDF)
BESTELLADRESSE	Monbijoustrasse 45
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE	3003 Berne
ORDERING ADDRESS	Suisse

NUMÉRO DE COMMANDE	525.24192
BESTELLNUMMER	
NUMERO DI ORDINAZIONE	
ORDERING NUMBER	

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS	www.efk.admin.ch
ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN	info@efk.admin.ch
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI	+ 41 58 463 11 11
ADDITIONAL INFORMATION	

REPRODUCTION	Autorisée (merci de mentionner la source)
ABDRUCK	Gestattet (mit Quellenvermerk)
RIPRODUZIONE	Autorizzata (indicare la fonte)
REPRINT	Authorized (please mention source)

PRIORITÉS DES RECOMMANDATIONS	<p>Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis : 1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles.</p> <p>Constituent des risques, notamment, les projets non rentables, le non-respect de la légalité ou de la régularité, les cas susceptibles d'engager la responsabilité civile ainsi que les atteintes à la réputation. Les effets et la probabilité de survenance du risque sont ainsi évalués. Cette appréciation se fonde sur l'objet concret de l'audit (relatif) et non sur la pertinence pour l'administration fédérale dans son ensemble (absolu).</p>
--------------------------------------	--

TABLE DES MATIÈRES

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	7
L'essenziale in breve	10
Key facts	13
1. Mission et déroulement	17
1.1 Contexte	17
1.2 Objectif et questions d'audit	19
1.3 Étendue et principes de l'audit	19
1.4 Discussion finale	19
2. Constatations de l'enquête	20
2.1 Plusieurs éléments indiquent des actes frauduleux	20
2.2 Pas de plainte pénale hâtive	22
2.3 Des lacunes importantes subsistent dans le système de gestion de la conformité huit ans après l'audit du CDF	23
2.4 Les principaux faits concernant les irrégularités visées par l'enquête étaient déjà connus en 2019	23
Annexe 1 – Sources	27
Annexe 2 – Abréviations	28

Audit des éventuels aspects de fraude

RUAG MRO Holding SA

L'ESSENTIEL EN BREF

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 Holding SA (RUAG MRO) a mandaté en août 2023 le cabinet d'avocats Niederer Kraft Frey (cabinet NKF) pour mener une enquête de grande envergure.

Le fait que le mandat d'enquête ait été donné par RUAG MRO, qui est impliquée directement dans l'affaire, est propre à faire naître un risque de partialité. C'est pourquoi la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de procéder à une évaluation indépendante des aspects susceptibles de relever d'agissements frauduleux de la part de RUAG MRO lors des transactions concernant les chars Leopard 1 et 2.

Le CDF a décidé de s'appuyer sur l'enquête menée actuellement par le cabinet NKF pour répondre aux questions que lui a posées la DélFin. Une convention tripartite a été conclue entre les parties (CDF, cabinet NKF et conseil d'administration de RUAG MRO) afin de régler leur collaboration. Cette convention assure notamment au CDF d'être impliqué étroitement dans le rôle de donneur d'ordre et lui permet de garantir l'indépendance de l'enquête menée par le cabinet NKF. De son côté, le conseil d'administration de RUAG MRO a renforcé l'indépendance interne en déléguant le mandat d'enquête à la présidente du comité d'audit et de gestion des risques. Enfin, le rapport du CDF à la DélFin offre une grande transparence sur les résultats de l'enquête, et la procédure choisie permet d'éviter les doublons et les coûts supplémentaires.

L'enquête du cabinet NKF est complexe et durera un certain temps. Il manque encore d'importants fichiers de données et des entretiens doivent encore être menés à ce sujet avec certaines personnes revêtant un intérêt pour l'enquête. Ainsi, pour l'heure, en raison d'enjeux juridiques, les données de la filiale allemande RUAG GmbH n'ont pas pu être récupérées et l'Office fédéral de l'informatique (OFIT), mandaté pour le traitement des données, n'a pas pu décrypter la totalité des courriels. Les résultats présentés ci-après sont donc intermédiaires et susceptibles de changer. Néanmoins, il existe, au moment de conclure le présent rapport, soit au 23 décembre 2024, suffisamment d'éléments laissant soupçonner des cas de fraude. Ces éléments impliquent au moins un ancien cadre qui exerçait une double fonction dans le groupe, travaillant à la fois pour RUAG MRO et pour RUAG GmbH. De graves manquements et défaillances organisationnels ont en effet été constatés au sein de l'ancienne RUAG Holding SA, de RUAG MRO et de RUAG GmbH. Le conseil d'administration de RUAG MRO a pris des premières mesures sur la base des résultats intermédiaires de l'enquête. Le CDF n'en a pas tenu compte dans le présent rapport.

Selon l'évaluation du matériel, les dommages financiers résultant des cas connus jusqu'à présent pourraient s'élever à plusieurs dizaines de millions de francs, étant précisé qu'il s'agit là d'une estimation du CDF. Ces pertes potentielles découlent notamment de ventes de matériel réalisées à des prix nettement inférieurs à ceux du marché, de transactions ne se justifiant pas économiquement effectuées au détriment de l'entreprise, d'éventuelles prétentions d'indemnisation pour l'inexécution des engagements de livraison ainsi que d'amendes et d'arriérés de TVA sur les activités commerciales en Italie. Si l'on prend en compte les coûts du traitement interne et externe de ces cas et ceux liés à l'atteinte à la réputation, le dommage financier total est nettement plus élevé, mais non chiffrable.

Le CDF répond comme suit aux questions que lui a posées la DélFin :

Question 1 : Certains éléments survenus au cours du processus de vente des chars Leopard 1 et 2 sont-ils révélateurs d'actes pénalement répréhensibles ?

Plusieurs éléments substantiels survenus au cours du processus de vente laissent soupçonner des actes pénalement répréhensibles.

On mentionnera notamment le cas de pièces de rechange vendues à des prix trop bas, au détriment de RUAG. Il semblerait également que des factures aient été falsifiées et que différentes désignations aient été utilisées pour le même matériel. Ces actes ont été facilités par un cumul de fonctions en Suisse et en Allemagne et par des systèmes informatiques n'étant pas reliés entre eux, ce qui a permis au même ancien cadre d'acquiescer, d'évaluer et d'exécuter lui-même les transactions.

Plusieurs indications laissent penser que l'ancien cadre travaillait avec son épouse et un intermédiaire allemand. Une procédure pénale est actuellement menée en Allemagne pour cas grave de corruption active et passive dans des transactions commerciales.

Parmi les actes pénalement répréhensibles soupçonnés dans le cadre de l'enquête en cours et pour lesquels il existe un point de rattachement avec la Suisse, on peut notamment relever la gestion déloyale, l'escroquerie, les faux dans les titres, la violation du secret de fabrication ou du secret commercial, la corruption passive, le service de renseignements économiques et le blanchiment d'argent.

Il convient de dénoncer les diverses infractions soupçonnées aux autorités de poursuite pénale et d'examiner les prétentions civiles qui peuvent en être déduites en Suisse et à l'étranger et de les faire valoir, s'il y a lieu.

Question 2 : Une faute peut-elle être imputée aux organes ou aux collaborateurs de RUAG ?

Une faute présumée peut être imputée à au moins un ancien cadre de RUAG. La mise en œuvre insuffisante des directives suggère quant à elle un comportement fautif au sein du groupe.

En août 2019, un lanceur d'alerte a signalé dans une lettre adressée à la cheffe du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et au président du conseil d'administration de RUAG Holding SA – ancienne dénomination de RUAG MRO Holding SA – des transactions frauduleuses concernant des pièces de rechange des chars Leopard 1 et 2. Le signalement n'a pas été transmis directement à la cellule de lanceurs d'alerte du CDF, lequel n'a par ailleurs reçu aucune information de RUAG ou du DDPS concernant ce cas. La lettre comportait des indications précises sur la nature et le lieu des activités suspectes ainsi que sur les acteurs impliqués dans l'affaire, notamment un ferrailleur allemand. La principale allégation concernait la vente de pièces de rechange et de matériel à des prix nettement inférieurs à ceux du marché à des fins d'enrichissement personnel.

Le signalement a été envoyé par la Poste et est parvenu à RUAG le 3 septembre 2019. Le jour même, le CEO de l'époque a transmis l'information à plusieurs cadres de l'entreprise. Le supérieur hiérarchique de l'ancien cadre actuellement mis en cause dans la procédure allemande a informé ce dernier du signalement, bien que le message indique le domaine sur lequel portaient les allégations et que l'on puisse implicitement en déduire que le cadre en question était lui-même potentiellement impliqué dans l'affaire. L'ancien cadre a alors répondu aux accusations dans un courriel qui a été repris en grande partie par la direction et envoyé, le lendemain déjà, à l'ensemble du conseil d'administration de RUAG Holding SA en tant que prise de position officielle de l'entreprise. La prise de position a également été transmise au Secrétariat général du DDPS (SG-DDPS).

À l'époque, RUAG Holding SA n'a mené aucune enquête indépendante sur les faits allégués et n'a pas pris les mesures nécessaires pour identifier les éventuels manquements et éviter ainsi d'autres dommages.

Le CDF ne sait pas dans quelle mesure le SG-DDPS a réagi à l'alerte et à la prise de position de RUAG.

Les résultats intermédiaires de l'enquête menée par le cabinet NFK indiquent par ailleurs de nombreuses violations des directives et des processus. Ainsi, les directives en matière de conformité n'ont pas été appliquées avec la rigueur et la pertinence nécessaires, ce dont témoignent notamment certaines transactions qui ne se justifient pas économiquement. Il semblerait également que, pour plusieurs transactions, les pièces de rechange et les véhicules n'aient pas été consignés dans la comptabilité des stocks ou l'aient été de manière erronée, ce qui empêche de tracer l'origine et les mouvements du matériel.

L'approbation des organes dirigeants manquait pour plusieurs transactions. Tout porte également à croire que les achats ont été effectués sans les autorisations requises des fabricants d'origine. En ce qui concerne

l'entrepôt italien, l'enregistrement obligatoire à la TVA a été effectué avec sept ans de retard. Le respect des exigences du propriétaire (notamment des prescriptions en matière de contrôle à l'exportation) et des règles internationales en matière d'armement est également mis en doute.

Il convient désormais d'analyser les faits allégués et de les transmettre aux autorités de poursuite pénale. Il faudra également faire valoir des prétentions civiles contre les personnes et les entreprises prévenues.

La question de savoir si la responsabilité des organes peut être retenue est examinée par le cabinet NFK dans le cadre de son enquête, qui établira également la responsabilité du conseil d'administration et de la direction de RUAG ainsi que des organes de révision et de contrôle. Les éventuels manquements constatés devront être discutés avec le propriétaire et être dénoncés.

Question 3 : Des éléments indiquent-ils qu'une culture encourageant le respect des directives et des prescriptions était instaurée et favorisée au sein de l'entreprise ?

Les potentielles activités frauduleuses constatées et les conclusions d'autres audits effectués par le CDF montrent que RUAG MRO n'a pas su garantir un respect systématique des directives et des prescriptions applicables à l'entreprise.

Il ressort des transactions examinées par le cabinet NFK que le respect des directives et des prescriptions (*compliance*) est un point faible chez RUAG. En 2016, le CDF avait déjà soumis l'entreprise à un audit relatif à la conformité¹. Il était alors parvenu à la conclusion que les risques auxquels RUAG et la Confédération étaient exposés en lien avec de potentiels cas de corruption ou d'éventuelles violations des dispositions étaient trop élevés. Le rapport mettait notamment en évidence des risques en matière de responsabilité et de réputation pour les transactions se déroulant à l'étranger en lien avec des restrictions à l'exportation, de potentiels conflits d'intérêts, un cumul de fonctions problématique et un risque considérable de corruption. Si, huit ans plus tard, RUAG a mis en place des mesures et s'est dotée des instruments visant à assurer la conformité au sein du groupe, ceux-ci ne semblent pas suffisants. Ils n'ont, du moins, pas été efficaces en l'espèce.

En achevant l'audit qui fait l'objet du présent rapport, le CDF termine le mandat d'examen que lui a confié la DÉFin. Il évaluera ensuite s'il est pertinent de renouveler la convention tripartite qu'il a conclue avec le conseil d'administration de RUAG MRO et le cabinet NFK. Le conseil d'administration de RUAG MRO est responsable de la poursuite du mandat d'enquête jusqu'à la conclusion de celui-ci. Il lui incombe également de déclencher une éventuelle procédure pénale ou civile et d'assurer la mise en place, la gestion et le suivi des mesures qu'il conviendra de prendre sur la base des résultats de l'enquête.

¹ Audit du système de gestion de la conformité (CDF-16532), disponible sur le site Internet du CDF.

Prüfung möglicher Betrugsaspekte

RUAG MRO Holding AG

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Unregelmässigkeiten beim Kauf von 100 Leopard 1 Panzern und das laufende Strafverfahren in Deutschland zum Leopard 2 Ersatzteilehandel, haben den Verwaltungsrat (VR) der RUAG MRO Holding AG (RUAG MRO) veranlasst, im August 2023 einen breit gefassten Untersuchungsauftrag an die Anwaltskanzlei Niederer Kraft Frey (NKF) zu vergeben.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) hat daraufhin die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) um eine unabhängige Beurteilung möglicher Betrugsaspekte bei der RUAG MRO zu Geschäften mit den Kampfpanzern Leopard 1 und 2 ersucht. Anlass dazu war, dass RUAG als Betroffener das Mandat zum Untersuchungsauftrag gegeben hatte und sich dadurch Risiken zum Anschein der Befangenheit ergeben.

Die EFK hat entschieden, die laufende Untersuchung von NKF zur Beantwortung der Fragen der FinDel zu nutzen. In einer tripartiten Vereinbarung zwischen den Parteien (EFK, NKF und VR der RUAG MRO) wurde die Zusammenarbeit geregelt. Damit ist sichergestellt, dass die EFK eng in die Auftraggeberrolle eingebunden ist. Die EFK garantiert so die Unabhängigkeit der NKF-Untersuchung. Mit der Delegation der Leiterin ARC hat der VR der RUAG MRO die interne Unabhängigkeit gewährleistet. Zudem gewährt die Berichterstattung der EFK an die FinDel Transparenz über die Untersuchungsergebnisse und es können mit dem gewählten Vorgehen Doppelspurigkeiten sowie zusätzliche Kosten vermieden werden.

Die Untersuchung von NKF ist vielschichtig und dauert an. Wichtige Datensammlungen und damit verbundene Interviews mit Personen von Interesse für die Untersuchung stehen noch aus. So fehlen z.B. aufgrund juristischer Herausforderungen Daten von der deutschen Tochtergesellschaft RUAG GmbH. Ebenso konnte ein Teil der E-Mails vom Bundesamt für Informatik (BIT) als Auftragsdatenbearbeiter aus rechtlichen Gründen bislang nicht entschlüsselt werden. Damit handelt es sich bei den Resultaten um Zwischenergebnisse, welche sich noch verändern können. Trotz dieser Ausgangslage bestehen aber zum Zeitpunkt der Berichterstattung, am 23. Dezember 2024, ausreichende Hinweise auf möglichen Betrug. Dies betrifft zumindest ein ehemaliges Kadernmitglied mit einer Doppelfunktion in der RUAG MRO und bei RUAG GmbH in Deutschland. Es bestehen schwerwiegende organisatorische Versäumnisse und Versagen innerhalb der damaligen RUAG Holding AG, der RUAG MRO und der RUAG GmbH in Deutschland. Der VR RUAG MRO hat aufgrund der Untersuchungsergebnisse erste Massnahmen beschlossen. Die EFK hat diese in der Berichterstattung nicht berücksichtigt.

Der mögliche finanzielle Schaden der bisher bekannten Fälle dürfte je nach Bewertung des Materials im hohen zweistelligen Millionenbereich liegen, wobei es sich hierbei um eine Schätzung der EFK handelt. Es geht dabei um mutmassliche Schäden aufgrund von Materialverkäufen weit unter Marktwert, um mögliche Ersatzforderungen von nicht eingehaltenen Lieferverpflichtungen, um betriebswirtschaftlich nicht nachvollziehbare Transaktionen zum Nachteil der RUAG sowie um Nach- und Strafzahlungen für die Mehrwertsteuer aus Geschäftsaktivitäten in Italien. Unter Berücksichtigung der Kosten zur internen und externen Aufarbeitung dieser Fälle, wie auch des Reputationsschadens, liegt der gesamthafte finanzielle Schaden noch deutlich höher, ist aber nicht bezifferbar.

Die Fragen der FinDel an die EFK lassen sich wie folgt beantworten:

Frage 1: Existieren Anhaltspunkte in den verschiedenen Stadien der Geschäftsabwicklung zum Handel mit Leopard 1 und 2, welche auf ein strafrechtlich relevantes Verhalten hinweisen?

Es liegen substantielle Anhaltspunkte von mutmasslich strafrechtlichem Verhalten in mehreren Fällen vor.

Die Fälle betreffen u. a. Ersatzteile, die zum Nachteil der RUAG bewertet und zu einem zu tiefen Preis verkauft wurden. Zum Teil wurden mutmasslich Rechnungen gefälscht und dabei unterschiedliche Materialbezeichnungen verwendet. Funktionenkumulation in der Schweiz und Deutschland sowie fehlende Durchgängigkeit der Informatiksysteme haben dies erleichtert: Dasselbe ehemalige Kadermitglied hat die Geschäfte akquiriert, bewertet und massgeblich abgewickelt.

Es bestehen Hinweise, dass dieses ehemalige Kadermitglied zusammen mit seiner Ehepartnerin und einem deutschen Zwischenhändler zusammengearbeitet hat. In Deutschland ist dazu ein Strafverfahren wegen des Verdachts auf Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr in einem besonders schweren Fall hängig.

Der Verdacht auf strafrechtlich relevante Anknüpfungspunkte in der Schweiz im Rahmen der noch laufenden Untersuchung reichen von ungetreuer Geschäftsbesorgung, Betrug, Urkundenfälschung, Verletzung des Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses, passiver Bestechung, wirtschaftliche Nachrichtendienst bis hin zum Verdacht auf Geldwäscherei.

Diese Erkenntnisse erfordern Anzeigen bei den Strafverfolgungsbehörden. Zudem sind Zivilansprüche im In- und Ausland in diesem Zusammenhang zu prüfen und wo angebracht geltend zu machen.

Frage 2: Kann bei den Organen oder Mitarbeitenden der RUAG ein Fehlverhalten erkannt werden?

Mindestens bei einem ehemaligen Kadermitglied der RUAG liegt ein mutmassliches Fehlverhalten vor. Die ungenügende Umsetzung von Vorgaben deutet auf ein fehlbares Verhalten innerhalb der RUAG hin.

Im August 2019 hat eine Hinweisgeberin resp. ein Hinweisgeber an die Vorsteherin des VBS und an den Präsidenten des Verwaltungsrats (VR) der RUAG Holding AG – die Vorgängerin der RUAG MRO Holding AG – eine Meldung zu missbräuchlichen Transaktionen rund um Ersatzteile der Panzer Leopard 1 und 2 adressiert. Die Meldung ging weder direkt bei der «Whistleblowing»-Meldestelle der EFK ein, noch wurde die EFK von der RUAG oder durch das VBS über diesen Vorfall informiert. Das Schreiben wies konkrete Hinweise zur Art, zum Ort und zu den involvierten Akteuren, wie beispielsweise einem deutschen Schrotthändler auf. Hauptvorwurf ist, dass Ersatzteile und Material deutlich unter Marktpreisen veräussert werden und dadurch eine persönliche Bereicherung stattfindet.

Die Meldung ist am 3. September 2019 per Post bei der RUAG eingegangen. Der damalige CEO der RUAG Holding AG hat gleichentags intern verschiedene Kader über die Meldung informiert. Der Vorgesetzte des im deutschen Verfahren beschuldigten ehemaligen Kadermitglieds leitete die Meldung an dieses ehemalige Kadermitglied weiter, obwohl aus der Meldung hervorgeht, welche Bereiche die Vorwürfe betreffen und implizit zu vermuten war, dass das Kadermitglied selbst potenziell direkt involviert ist. Es hat per E-Mail zu den geäusserten Vorwürfen Stellung bezogen. Diese Beurteilung wurde von der Geschäftsleitung grösstenteils übernommen. Bereits am nächsten Tag wurde sie als offizielle Stellungnahme an den Gesamt-VR der RUAG Holding AG versendet. Die Stellungnahme wurde auch an das GS-VBS weitergeleitet.

Die RUAG Holding AG hat die Meldung zum damaligen Zeitpunkt nicht unabhängig untersucht und hat es unterlassen, die notwendigen Schritte einzuleiten, um die möglichen Versäumnisse aufzudecken und weiteren Schaden zu vermeiden.

Inwieweit das GS-VBS diese Meldung und die Stellungnahme weiterverarbeitet haben, ist der EFK nicht bekannt.

Im Weiteren zeigen die Zwischenergebnisse der Untersuchungen von NKF zahlreiche Regelverstösse gegenüber den Vorgaben und Prozessen auf. Die Einhaltung der Compliance-Vorgaben wurde nicht mit der notwendigen Konsequenz und Relevanz durchgesetzt. Es geht hauptsächlich um betriebswirtschaftlich nicht nachvollziehbare Geschäfte. Bei mehreren Geschäften bestehen Hinweise, dass Ersatzteile und Fahrzeuge falsch oder nicht in der Lagerbuchhaltung geführt wurden, was zu unklarer Herkunft und Bewegungen dieses Materials führte.

Bei mehreren Vertragsgeschäften fehlen Genehmigungen durch die Leitungsgremien. Beschaffungen erfolgten mutmasslich ohne die vorgeschriebenen Genehmigungen der Originalausrüstungshersteller. Der MWST-Registrierungspflicht für das Lager in Italien wurde erst sieben Jahre später nachgekommen. Es ist auch fraglich, ob die Eignervorgaben (insbesondere die Einhaltung der Exportkontrollvorschriften) und internationale Vorschriften für Rüstungsgüter eingehalten wurden.

Die Sachverhalte sind aufzuarbeiten und den Strafverfolgungsbehörden zu übergeben. Gegen die fehlbaren Personen und Unternehmen sind zivilrechtliche Forderungen durchzusetzen.

Mögliche Organhaftungen sind Teil der laufenden Untersuchung von NKF. Die Untersuchung klärt auch die Verantwortung des Verwaltungsrats, der Geschäftsleitung der RUAG und der Revisions- und Prüfstellen. Allfällige Verfehlungen sind mit dem Eigner zu besprechen und zur Anzeige zu bringen.

Frage 3: Bestehen Hinweise, dass eine Kultur etabliert und gefördert wurde, welche die Befolgung von Richtlinien und Vorschriften unterstützt hat?

Aufgrund der festgestellten möglichen betrügerischen Handlungen und aus weiteren Prüfungen der EFK lässt sich schliessen, dass es der RUAG MRO nicht gelungen ist, eine durchgängige Einhaltung der vorhandenen Richtlinien und Vorschriften zu gewährleisten.

Bei Betrachtung der von NKF untersuchten Geschäften erweist sich die Kultur zur Einhaltung der Regelungen und Vorgaben (Compliance) als Schwachstelle. Die EFK hat das Thema der Regelkonformität bzw. Einhaltung der Regelungen und Vorgaben (Compliance) bei der RUAG Holding AG bereits im 2016 geprüft.² Sie kam damals zum Schluss, dass die Risiken für die RUAG und den Bund aus möglichen Korruptionsfällen und Verstössen gegen Regulierungsvorgaben zu hoch sind. Der Bericht zeigte u.a. Haftungs- und Reputationsrisiken bei Auslandsgeschäften in Bezug auf Exportrestriktionen, potenzielle Interessenkonflikte, kritische Funktionenkumulation, und erhebliche Korruptionsrisiken. Die wesentlichen Compliance-Instrumente und Massnahmen sind bei RUAG zwar acht Jahre später vorhanden. Wie sich aber aufgrund der konkreten Vorkommnisse zeigt, waren diese zumindest in den festgestellten Fällen nicht wirksam.

Mit Abschluss dieses Prüfauftrags schliesst die EFK den Prüfauftrag der FinDel ab. Die EFK wird die Weiterführung des tripartiten Vertrags mit dem VR RUAG MRO und NKF neu beurteilen. Für die weiterführende Aufarbeitung des Untersuchungsauftrags bis zum Abschluss ist der VR RUAG MRO verantwortlich. Ebenso für die Einleitung aller Straf- und Zivilverfahren und die Einleitung, Führung und Überwachung der Massnahmen aus den Untersuchungsergebnissen.

² PA 16532 «Prüfung des Compliance Management Systems», verfügbar auf der Website der EFK.

VERIFICA

Verifica di possibili aspetti di truffa

RUAG MRO Holding SA

L'ESSENZIALE IN BREVE

Alla luce delle irregolarità riscontrate nel quadro dell'acquisto di cento carri armati Leopard 1 e del procedimento penale in corso in Germania per quanto riguarda il commercio di pezzi di ricambio per i Leopard 2, il consiglio di amministrazione (CdA) del gruppo RUAG MRO Holding SA (RUAG MRO) ha incaricato ad agosto 2023 lo studio legale Niederer Kraft Frey (NKF) di eseguire un'inchiesta dettagliata.

In seguito, la Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) ha chiesto al Controllo federale delle finanze (CDF) di effettuare una valutazione indipendente di possibili aspetti di truffa nell'ambito delle operazioni effettuate da RUAG MRO riguardanti i carri armati Leopard 1 e 2. Tale richiesta è avvenuta poiché RUAG ha affidato il mandato d'inchiesta in quanto parte interessata, il che potrebbe dare adito a sospetti di parzialità.

Il CDF ha deciso di rispondere alle domande della DelFin sulla base dell'inchiesta di NKF in corso. La collaborazione tra le varie parti è stata definita in un accordo tripartito (CDF, NKF e CdA di RUAG MRO), che garantisce uno stretto coinvolgimento del CDF nel ruolo di committente. In tal modo, il CDF assicura l'indipendenza dell'inchiesta di NKF. Il CdA di RUAG MRO ha garantito l'indipendenza interna con la delega della responsabile di Audit & Risk Committee (ARC). Inoltre, il rapporto del CDF all'attenzione della DelFin garantisce la trasparenza dei risultati dell'inchiesta e la procedura scelta consente di evitare doppijoni e costi supplementari.

L'inchiesta di NKF è complessa e richiede tempo. È ancora necessario raccogliere dati importanti ed eseguire le relative interviste con persone rilevanti per l'inchiesta. Ad esempio, non sono disponibili i dati della filiale tedesca RUAG GmbH a causa di problematiche giuridiche. Inoltre, l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione, in veste di responsabile del trattamento dei dati, non ha potuto finora decriptare una parte delle e-mail per via di motivi legali. Pertanto, i risultati dell'inchiesta non sono ancora definitivi e possono ancora cambiare. Nonostante questa situazione iniziale, al momento del rapporto, il 23 dicembre 2024, erano già disponibili sufficienti indizi di una possibile truffa almeno per quanto riguarda un ex quadro che rivestiva una doppia funzione all'interno di RUAG MRO e RUAG GmbH in Germania. Sono state constatate gravi inadempienze ed errori organizzativi all'interno dell'allora RUAG Holding SA, di RUAG MRO e RUAG GmbH in Germania. Sulla base dei risultati intermedi dell'inchiesta, il CdA di RUAG MRO ha deciso di adottare una prima serie di misure, di cui il CDF però non ha tenuto conto nel quadro del rapporto.

Secondo una stima del CDF, il possibile danno finanziario dei casi finora noti ammonterebbe a varie decine di milioni di franchi, a seconda della valutazione del materiale. Si tratta di presunti danni a seguito di vendite di materiale nettamente al di sotto del valore di mercato, di possibili risarcimenti per il mancato rispetto di obblighi di consegna, di transazioni difficilmente comprensibili dal punto di vista economico-aziendale a sfavore di RUAG nonché di pagamenti arretrati e sanzioni pecuniarie in relazione all'imposta sul valore aggiunto (IVA) relativa ad attività operative in Italia. Considerando i costi per l'analisi interna ed esterna dei presenti casi come anche i danni alla reputazione, il danno finanziario complessivo è ancora nettamente più elevato, sebbene non sia ad oggi quantificabile.

Alle domande poste dalla DelFin, il CDF ritiene di poter rispondere come segue:

Domanda 1: vi sono indizi ai vari livelli delle attività operative riguardanti il commercio con i carri armati Leopard 1 e 2 che fanno supporre l'esistenza di un comportamento perseguibile penalmente?

In più casi vi sono indizi concreti di presunti comportamenti perseguibili penalmente.

I casi riguardano, tra l'altro, i pezzi di ricambio che sono stati svalutati a danno di RUAG e venduti a un prezzo troppo basso. In parte sono state presumibilmente falsificate delle fatture, con l'inserimento di differenti designazioni di materiale. Un accumulo di funzioni in Svizzera e Germania nonché la mancanza di continuità nei sistemi informatici hanno facilitato questo *modus operandi*: è stato infatti sempre lo stesso ex quadro ad acquisire, valutare e gestire in misura determinante le varie attività operative.

Secondo alcuni indizi, questa persona ha collaborato con sua moglie e un intermediario tedesco. A tale proposito in Germania è in corso un procedimento penale per il sospetto di corruzione nell'ambito di un'attività di commercio in un caso particolarmente grave.

I sospetti circa la presenza di un nesso penalmente rilevante in Svizzera nel quadro dell'inchiesta ancora in corso riguardano le seguenti circostanze: amministrazione infedele, truffa, falsità in documenti, violazione del segreto di fabbrica o commerciale, corruzione passiva, spionaggio economico e sospetto di riciclaggio di denaro.

Tali circostanze richiedono una denuncia presso le autorità di perseguimento penale. Inoltre, in tale contesto occorre prendere in esame pretese civili sia in Svizzera che all'estero e, laddove necessario, farle valere.

Domanda 2: è riscontrabile un comportamento scorretto da parte degli organi o dei collaboratori di RUAG?

Nel caso di almeno un ex quadro di RUAG è stato riscontrato un presunto comportamento scorretto. L'attuazione insufficiente delle direttive è indice di un comportamento scorretto all'interno di RUAG.

Ad agosto 2019, il capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e il presidente del CdA di RUAG Holding SA – che ha preceduto RUAG MRO Holding SA – hanno ricevuto una segnalazione che indicava la presenza di transazioni abusive relative ai pezzi di ricambio per i carri armati Leopard 1 e 2. Né il servizio di segnalazione delle irregolarità (whistleblowing) del CDF né il CDF stesso sono stati informati da RUAG o dal DDPS sul caso in questione. La segnalazione conteneva indizi concreti sul genere di irregolarità, sul luogo e sulle parti coinvolte, ad esempio un commerciante di rottami tedesco. L'appunto principale riguardava la vendita dei pezzi di ricambio e di materiale a un prezzo nettamente inferiore rispetto a quelli di mercato, a scopo di arricchimento personale.

La RUAG ha ricevuto questa segnalazione il 3 settembre 2019 per posta. Nella stessa data, l'allora CEO di RUAG Holding SA ha informato vari quadri sul suo contenuto. Il superiore dell'ex quadro accusato nel procedimento penale in Germania ha inoltrato la segnalazione a quest'ultimo, nonostante nello scritto fossero indicati gli ambiti interessati e si potesse presumere che l'ex quadro fosse il potenziale diretto interessato. L'ex quadro ha preso posizione per e-mail sugli appunti espressi. La valutazione fornita è stata in gran parte ripresa dalla direzione. Già il giorno successivo è stata inviata all'intero CdA di RUAG Holding SA come presa di posizione ufficiale e in seguito è stata inoltrata anche alla Segreteria generale del DDPS (SG-DDPS).

In tale occasione, RUAG Holding SA non ha condotto un'indagine indipendente e non ha adottato le misure necessarie per scoprire le possibili inadempienze ed evitare danni ulteriori.

Il CDF non è a conoscenza delle modalità con cui la SG-DDPS ha trattato la segnalazione e la presa di posizione.

Inoltre, dai risultati intermedi dell'inchiesta condotta da NKF sono emerse numerose violazioni delle regole per quanto concerne le direttive e i processi. Il rispetto delle direttive in materia di compliance non è stato controllato con la coerenza e la rilevanza dovute. La questione riguarda innanzitutto attività operative difficilmente comprensibili sotto l'aspetto economico-aziendale. Nel caso di più attività si presume che i pezzi di ricambio e i veicoli non siano stati registrati nella contabilità del deposito o che siano stati gestiti in modo errato. Ciò ha causato dubbi circa la provenienza e i movimenti del materiale.

Per diversi contratti mancano le autorizzazioni degli organi direttivi. Presumibilmente gli acquisti avvenivano senza le autorizzazioni richieste dei produttori del materiale originale. L'obbligo di iscrizione all'IVA per il deposito in Italia è stato rispettato solo sette anni più tardi. Oltre a ciò, non è chiaro se le direttive dell'ente proprietario (in particolare il rispetto delle prescrizioni in materia di controlli delle esportazioni) e le direttive internazionali in materia di beni d'armamento siano state rispettate.

È necessario analizzare le circostanze e affidarle alle autorità di perseguimento penale. Contro le persone e le imprese inadempienti devono essere avviate azioni civili.

Anche le eventuali responsabilità degli organi sono oggetto dell'inchiesta di NKF in corso. Nel quadro di tale inchiesta si intende fare luce anche sulle responsabilità del CdA, della direzione di RUAG, degli uffici di revisione nonché degli organi di verifica. Le possibili infrazioni vanno discusse con l'ente proprietario e denunciate.

Domanda 3: sono riscontrabili la presenza e la promozione di una cultura d'impresa a sostegno del rispetto di direttive e prescrizioni?

Sulla scorta delle possibili attività fraudolente riscontrate e di ulteriori verifiche del CDF, si deduce che RUAG MRO non è riuscita a garantire un rispetto costante delle direttive e delle prescrizioni esistenti.

L'analisi delle attività operative effettuata da NKF mostra come punto debole la cultura del rispetto delle regole e delle direttive (compliance). Già nel 2016 il CDF ha affrontato la tematica della conformità alle regole e del rispetto delle direttive (compliance) all'interno di RUAG Holding SA³. Dalla rispettiva verifica è emerso che RUAG e Confederazione erano esposte a rischi troppo elevati derivanti da possibili casi di corruzione e violazione delle disposizioni internazionali. Nel quadro della verifica sono stati individuati tra l'altro rischi in materia di responsabilità e reputazione nel caso di attività operative all'estero e per quanto concerne le restrizioni alle esportazioni, potenziali conflitti d'interesse, accumuli critici di funzioni ed elevati rischi di corruzione. Otto anni dopo RUAG dispone degli strumenti e delle misure rilevanti in materia di compliance, ma come emerso dagli eventi specifici questi non sono stati efficaci almeno per quanto riguarda i casi constatati.

Terminando questo mandato di verifica, il CDF conclude il mandato della DelFin. Il CDF rivaluterà la continuazione dell'accordo tripartito con il CdA di RUAG MRO e NKF. L'ulteriore analisi e la conclusione del mandato d'inchiesta sono di competenza del CdA di RUAG MRO. Lo stesso vale per l'avvio di tutti i procedimenti penali e civili come anche per l'attuazione, la gestione e la sorveglianza delle misure emerse dai risultati dell'inchiesta.

³ «Verifica del sistema di gestione della compliance» (n. 16532), disponibile sul sito Internet del CDF.

AUDIT

Audit of potential aspects of fraud

RUAG MRO Holding AG

KEY FACTS

In August 2023, the irregularities in the purchase of 100 Leopard 1 tanks and the ongoing criminal proceedings in Germany concerning the trade in Leopard 2 spare parts caused the Board of Directors of RUAG MRO Holding AG (RUAG MRO) to mandate the law firm Niederer Kraft Frey (NKF) to undertake a broadly defined investigation.

The Finance Delegation (FinDel) subsequently requested the Swiss Federal Audit Office (SFAO) to provide an independent assessment of any potential aspects of fraud at RUAG MRO in the transactions surrounding the Leopard 1 and 2 battle tanks. The reason for this was that RUAG, as the concerned party, issued the investigation mandate and this resulted in risks of an appearance of bias.

The SFAO decided to use NKF's ongoing investigation to answer the FinDel's questions. The collaboration between the parties (SFAO, NKF and Board of Directors of RUAG MRO) was regulated in a tripartite agreement. It ensured that the SFAO was closely involved in the role of contracting authority. In this way, the SFAO can guarantee that NKF's investigation is independent. The Board of Directors of RUAG MRO ensured internal independence through the delegation of the Head of the ARC. Furthermore, the SFAO's report to the FinDel ensures transparency concerning the investigation findings and the chosen approach means that duplications and additional costs can be avoided.

NKF's investigation is multi-layered and ongoing. Important data sets and related interviews with individuals of interest to the investigation are pending. For instance, legal issues mean that data from the German subsidiary RUAG GmbH is missing. Likewise, it has not been possible to decrypt part of the emails from the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication (FOITT), as the mandated data processor, due to legal reasons. These are interim findings which could still change. Despite this background, there were sufficient indications of fraud at reporting date of 23 December 2024. At least one manager with a dual function at RUAG MRO and RUAG GmbH in Germany is concerned. There were significant organisational shortcomings and failures within the then RUAG Holding AG, RUAG MRO and RUAG GmbH in Germany. As a result of the interim investigation findings, the Board of Directors of RUAG MRO has taken initial measures. The SFAO did not take these measures into account when producing this report.

Depending on the valuation of the materials, the potential financial damage from the cases known to date could be in the double-digit millions, although this is the SFAO's own estimate. This concerns suspected losses due to sales of parts at well below market price, potential claims for compensation due to unfulfilled delivery obligations, economically implausible transactions to the detriment of RUAG, and VAT-related back payments and fines for business activities in Italy. Taking into account the internal and external costs of reviewing these cases, and the reputational damage, the overall financial damage is significantly higher, but cannot be quantified.

The SFAO's answers to the questions raised by the FinDel are as follows:

Question 1: Do any indications of conduct of a criminal nature exist in the various stages of the business transactions surrounding the Leopard 1 and 2 deals?

Substantial indications of suspected criminal conduct exist in multiple cases.

The cases concern spare parts that were valued unfavourably to the detriment of RUAG and sold at a lower price. It is suspected that some invoices were falsified and different material designations used.

The was facilitated by an accumulation of functions in Switzerland and Germany and a lack of end-to-end computer systems: the same ex-manager acquired, valued and largely completed the transactions.

There are indications that this ex-manager worked together with his wife and a German intermediary. In Germany, criminal proceedings on suspicion of aggravated corruption and bribery in business dealings are pending.

The suspicion of a nexus of a criminal nature in Switzerland within the framework of the ongoing investigation ranges from criminal mismanagement, fraud, forgery, violation of commercial and industrial secrets, passive bribery, industrial espionage through to suspicion of money laundering.

These findings require the matter to be referred to the prosecution authorities. In addition, relevant civil claims in Switzerland and abroad are to be reviewed and, where appropriate, asserted.

Question 2: Can any misconduct on the part of the bodies or employees of RUAG be identified?

There is suspicion of misconduct by at least one ex-manager and insufficient implementation of the requirements suggests that misconduct occurred.

In August 2019, a whistleblower reported improper transactions concerning spare parts for the Leopard 1 and 2 tanks to the Head of the DDPS and to the President of the Board of Directors of RUAG Holding AG – the predecessor to RUAG MRO Holding AG. The report was not sent directly to the Whistleblowing Reporting Office at the SFAO, nor did RUAG or the DDPS inform the SFAO of this case. It contained specific information on the type and location of the transactions, as well as those involved, such as a German scrap dealer. The main allegation is that spare parts and materials were sold at well below market price and thus for personal gain.

RUAG received the report by post on 3 September 2019. On the same day, the then CEO of RUAG Holding AG informed various managers of the report at internal level. The line manager of the accused ex-manager in the German proceedings forwarded the report to this ex-manager even though the report described which areas were concerned by the accusations and it was to be implicitly assumed that the manager himself was directly involved. He expressed his position on the accusations made by email and this assessment was largely accepted by the management. The very next day, it was sent as the official position to the entire Board of Directors of RUAG Holding AG. It was also sent to the GS-DDPS.

At the time, RUAG Holding AG did not investigate the report independently, and did not initiate the necessary steps to uncover the potential irregularities and avoid further damage.

It is not clear to the SFAO to what extent the GS-DDPS processed the report and position statement.

Furthermore, the interim findings from NKF's investigations have revealed numerous violations of the rules concerning requirements and processes. The compliance requirements were not adhered to with the necessary consistency and significance – this mainly relates to economically implausible transactions. Multiple transactions contain indications that spare parts and vehicles were entered incorrectly in the warehouse accounts, or not at all. This led to materials having unclear origins and movements.

Numerous contractual transactions lack the authorisations from the governing bodies. It is suspected that procurements were made without the original armaments manufacturers having the necessary permits. The duty to register for VAT for the warehouse in Italy was only met seven years later. It is also questionable whether the owner requirements (in particular compliance with export control regulations) and international regulations for armaments were respected.

The facts should be clarified and passed on to the prosecution authorities. Civil claims should be made against the individuals and companies responsible.

Potential derivative corporate liability is part of NKF's ongoing investigation. This investigation is clarifying the responsibility of the Board of Directors, RUAG management and the audit and review bodies. Any transgressions should be discussed with the owner and reported to the prosecution authorities.

Question 3: Are there are indications that a culture was established and promoted which supported compliance with guidelines and requirements?

Based on the potential fraudulent actions identified and other SFAO audits, it can be concluded that RUAG MRO was not able to ensure consistent compliance with the guidelines and requirements.

An examination of the transactions investigated by NKF reveals that the culture of compliance with regulations and requirements is a weak point. The SFAO already carried out an audit on conformity and compliance with regulations and requirements at RUAG Holding AG in 2016.⁴ It came to the conclusion that the risks for RUAG and the Confederation from possible cases of corruption and violations of regulations were too high. The report also highlighted liability and reputational risks for foreign transactions in terms of export restrictions, potential conflicts of interest, critical accumulation of functions and considerable risks of corruption, among other things. Eight years later, the main compliance instruments and measures are in place at RUAG. However, as the specific events have shown, they were not effective, at least in the cases identified.

With the completion of this audit mandate, the SFAO has completed the FinDel's audit mandate. The SFAO will reassess the tripartite agreement with the Board of Directors of RUAG MRO and NKF. The Board of Directors of RUAG MRO is responsible for pursuing the investigation mandate until it is completed. It is also in charge of initiating all criminal and civil proceedings, and of introducing, managing and monitoring the measures that result from the investigation findings.

⁴ Audit mandate 16532 "Audit of compliance management system", available on the SFAO website.

❖ PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE RUAG MRO HOLDING SA

Nous vous remercions pour le rapport sur les aspects de fraude possibles. Il est dans notre intérêt de créer de la transparence sur l'histoire de RUAG et les actions menées jusqu'à présent. Dans ce but, le conseil d'administration de RUAG MRO Holding SA (CA) a chargé le cabinet d'avocats Niederer Kraft Frey (NKF) le 31 août 2023 d'analyser en détail tous les aspects du commerce de pièces de rechange du char de combat de type Leopard dans le cadre d'une enquête forensique et de formuler des recommandations d'actions. NKF a également été chargé de mettre en évidence les lacunes culturelles au sein de l'organisation et d'examiner les défaillances potentielles de certains organes. La présente prise de position ne concerne que les questions touchant RUAG MRO Holding SA, donc à compter du 1er janvier 2020.

La direction de cette enquête a été confiée dès le début à la présidente de l'Audit and Risk Committee. Cette dernière a été élue au sein du conseil d'administration après les irrégularités constatées. Le conseil d'administration a ainsi pris des mesures décisives pour garantir une gouvernance irréprochable de l'enquête, et notamment son indépendance. L'enquête est toujours en cours.

Les faits constatés jusqu'à présent dans le cadre de l'enquête interne montrent que les relations commerciales douteuses concernant les chars Leopard ont été établies à partir de 2014. L'établissement des relations commerciales avec le partenaire allemand et le positionnement de RUAG GmbH à Kassel, qui a joué un rôle essentiel dans la gestion des affaires, a eu lieu principalement entre 2015 et 2020. Dans le cadre du projet de dissociation, RUAG Holding SA a été scindée en RUAG MRO et RUAG International en 2020. L'unité opérationnelle RUAG Land Systems, concernée par les activités en question, a été rattachée à RUAG MRO. Dans ce contexte, l'ancien cadre, qui fait l'objet d'une procédure en cours en Allemagne, ainsi que d'autres personnes impliquées ont également été transférés dans RUAG MRO dans leurs fonctions du moment. Rétrospectivement, il s'avère que le rattachement de l'unité opérationnelle correspondante n'a pas simplifié le lancement après la dissociation. Le conseil d'administration s'est penché sur les charges héritées du passé mais constate rétrospectivement que les faits établis aujourd'hui dans le cadre de l'enquête interne n'avaient, malgré les demandes, pas ou que partiellement été divulgués en 2020 par les services internes de l'époque.

Suite aux audits du CDF des années précédentes, RUAG MRO a réagi en mettant en place et en développant continuellement le système de gestion de la conformité. À cet égard, il convient de noter que le conseil d'administration met tout en œuvre pour poursuivre le changement culturel et l'implémentation des bases mentionnées et a déjà commandé un examen approfondi de la conformité et de la culture dans le cadre du mandat d'enquête susmentionné.

Le conseil d'administration a lancé un programme qu'il fait avancer avec détermination pour toutes les mesures recommandées par NKF en novembre 2024 et les futures.

1. MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

Évaluation indépendante des événements en lien avec les transactions concernant les chars de combat Leopard 1 et 2

Dans le cadre de son audit annoncé à la fin du mois d'août 2023 et publié le 20 février 2024 portant sur la conformité des transactions effectuées par RUAG MRO Holding SA concernant les chars Leopard 1 (CDF-23166), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a identifié plusieurs éléments qui laissent présumer des irrégularités et devaient donc faire l'objet d'investigations approfondies⁵.

Le 24 août 2023, le conseil d'administration de RUAG MRO avait décidé de mandater le cabinet d'avocat Niederer Kraft Frey (cabinet NKF) pour mener une enquête interne et une analyse forensique. L'enquête du cabinet NKF porte notamment sur les aspects juridiques en lien avec le respect des directives dans le cadre de l'achat de 100 chars Leopard 1 par l'armée italienne, sur une procédure d'enquête en cours en Allemagne concernant d'éventuelles activités frauduleuses d'un ancien cadre de RUAG en rapport avec des pièces de rechange des chars Leopard 2 ainsi que sur d'autres incohérences en lien avec les chars Leopard. Outre ces thèmes prioritaires, le mandat d'enquête comprend d'autres éléments (voir le tableau 1).

À la suite de ce mandat confié par RUAG MRO, elle-même impliquée dans l'affaire, la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) a demandé au CDF, par lettre du 10 novembre 2023, de procéder à une évaluation indépendante concernant d'éventuels aspects de fraude dans le cadre des transactions concernant les chars de combat Leopard 1 et 2. Par lettres du 15 novembre et du 22 décembre 2023, le CDF a confirmé l'acceptation du mandat, qu'il clôt par le présent rapport.

Le CDF a décidé de s'appuyer sur l'enquête du cabinet NKF pour remplir le mandat que lui a confié la DélFin. La collaboration entre les parties (CDF, cabinet NKF et conseil d'administration de RUAG) a été régie dans une convention tripartite, qui assure au CDF une implication étroite dans le rôle de donneur d'ordre. Il jouit ainsi de droits de consultation et d'instruction étendus. Le cabinet NKF a informé régulièrement le conseil d'administration de RUAG MRO et le CDF des résultats des contrôles effectués. Grâce à cet encadrement étroit, le CDF est en mesure d'assurer que l'enquête est menée en toute indépendance. De son côté, le conseil d'administration de RUAG MRO a confié la direction de l'enquête à la présidente du comité d'audit et de gestion des risques, ce qui lui permet d'assurer l'indépendance de l'enquête sur le plan interne. Le rapport du CDF à la DélFin offre une transparence totale sur les résultats de l'enquête. Enfin, la procédure choisie permet d'éviter les doublons et les coûts supplémentaires. Il s'agit là d'un aspect non négligeable, car les investigations sont vastes et les coûts d'enquête encourus (y compris les honoraires des conseillers juridiques et des prestataires de services forensiques suisses et étrangers), à la charge de RUAG MRO, considérables.

Sur la base des résultats intermédiaires de l'enquête, le conseil d'administration de RUAG MRO a pris des premières mesures, qui sont actuellement en phase de mise en œuvre. Le CDF n'en a pas tenu compte dans le présent rapport.

Une fois le mandat de la DélFin conclu, le CDF évaluera s'il est pertinent de renouveler la convention tripartite avec le conseil d'administration de RUAG MRO et le cabinet NKF. Il incombe au conseil d'administration de RUAG MRO de procéder à l'analyse finale et d'établir les faits avant ou après le déclenchement d'une éventuelle procédure pénale ou civile. Le conseil d'administration est également responsable de la mise en œuvre, de la gestion et de la surveillance des mesures prises sur la base des résultats de l'enquête.

⁵ Audit de la conformité des transactions concernant le char Leopard 1 (CDF-23166), disponible sur le site Internet du CDF.

Pour répondre aux questions de la DélFin, le CDF s’est appuyé sur les résultats de l’enquête du cabinet NFK, tels qu’ils étaient reportés le 23 décembre 2024, ainsi que sur les résultats de ses propres audits effectués en parallèle. Les projets de rapports intermédiaires du cabinet NFK sur lesquels se base le CDF sont les suivants :

Thème	Projets de rapports intermédiaires
Leopard 1 et entrepôt italien	31 mai 2024
Cas concernant les Pays-Bas (Leo 2)	31 mai 2024
Entrepôt Armasuisse	30 septembre 2024
Cas concernant les engrenages (Leo 2)	30 septembre 2024

Tableau 1 : Aperçu des rapports du cabinet NFK

Comme ces thèmes ont été traités en priorité dans le cadre du mandat d’enquête confié par RUAG MRO au cabinet NFK, les projets de rapports intermédiaires définis pour le mandat de la DélFin sont à un stade avancé. Il s’agit de résultats intermédiaires qui sont donc encore susceptibles de changer. Malgré ce contexte, il existe au moment de l’établissement du rapport, soit au 23 décembre 2024, suffisamment d’éléments qui laissent soupçonner des cas de fraude et permettent au CDF de répondre aux questions de l’audit. Dans le cadre de son enquête interne, le CDF rédigera d’autres rapports intermédiaires portant sur différentes thématiques, notamment la culture et la gouvernance de l’entreprise.

Rapports d’audits internes du CDF

Dans le contexte de l’affaire des chars Leopard 1 entreposés en Italie, le CDF a publié, le 20 février 2024, un rapport d’audit interne portant sur le respect de certaines exigences de conformité. Il avait alors constaté des lacunes formelles lors des achats, des modifications de contrats économiquement défavorables à l’entreprise ainsi que des faiblesses dans le système de gestion de la conformité⁶.

Au cours du quatrième trimestre 2024, le CDF a établi un autre rapport d’audit portant sur la gestion et le pilotage de RUAG MRO par la direction, le conseil d’administration et le propriétaire (CDF-24143). Ce rapport sera publié en même temps que le présent rapport. Le CDF avait déjà réalisé des audits auprès de RUAG MRO Holding SA et de sa prédécesseuse RUAG Holding SA en 2016 (CDF-16532)⁷, 2017 (CDF-17658 ; confidentiel) et 2020 (CDF-20432)⁸. Au cours de ceux-ci, il avait relevé des lacunes parfois considérables et émis des recommandations. Une partie des recommandations relatives à la conformité et à la gestion des risques ont fait l’objet d’un suivi dans le cadre de l’audit faisant l’objet du présent rapport. Le CDF constate que sur les quatre recommandations qu’il avait formulées, trois n’ont pas encore été mises en œuvre. Ainsi, bien que les directives essentielles en matière de conformité existent au sein de RUAG MRO, elles ne sont pas appliquées de manière adéquate et leur efficacité est donc limitée.

Dans un autre mandat dont l’a chargé la DélFin, le CDF a contrôlé si la gestion des stocks en consignation de l’armée était adéquatement réglementée et surveillée par RUAG MRO. Les conclusions de cet audit se trouvent dans un autre rapport (CDF-24134), que la DélFin prévoit de publier en même temps que le présent rapport.

⁶ Audit de la conformité des transactions concernant le char Leopard 1 (CDF-23166), disponible sur le site Internet du CDF.

⁷ Audit du système de gestion de la conformité (CDF-16532), disponible sur le site Internet du CDF.

⁸ Audit de la gestion des risques et de la conformité (CDF-20432), disponible sur le site Internet du CDF.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'objectif de l'audit était d'examiner les potentiels aspects de fraude au sein de RUAG MRO et des organisations qui l'ont précédée en lien avec les transactions concernant les chars de combat Leopard 1 et 2. À cet effet, la DélFin avait chargé le CDF de répondre aux questions suivantes :

Question 1 : Certains éléments survenus au cours du processus de vente des chars Leopard 1 et 2 sont-ils révélateurs d'actes pénalement répréhensibles ?

Question 2 : Une faute peut-elle être imputée aux organes ou aux collaborateurs de RUAG ?

Question 3 : Des éléments indiquent-ils qu'une culture encourageant le respect des directives et des prescriptions était instaurée et favorisée au sein de l'entreprise ?

1.3 Étendue et principes de l'audit

L'enquête a été menée par le cabinet NFK. Les modalités de la collaboration entre les différentes parties sont présentées au ch. 1.1.

Roger Lanicca (responsable de révision) et Alessandro Manferdini ont assuré le suivi du mandat du cabinet NFK et rédigé le rapport durant la période du 25 janvier au 23 décembre 2024. Martin Köhli en a assuré la supervision. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements de l'enquête du cabinet NFK survenus ultérieurement ni les mesures prises par RUAG.

Le cabinet NFK et RUAG MRO ont obligeamment fourni au CDF tous les renseignements nécessaires. Les documents requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

Il manque encore des données d'une importance significative pour l'enquête du cabinet NFK

Le 23 décembre 2024, le cabinet NFK n'avait pas encore pu accéder, dans le cadre de l'acte d'enquête, aux données relatives aux transactions de la filiale allemande de RUAG MRO, RUAG GmbH, notamment en raison de certains obstacles juridiques dans les transactions commerciales internationales qui empêchent jusqu'à présent de séparer les données sensibles des autres données. Des discussions approfondies sont menées depuis début 2024 et diverses mesures ont été prises afin d'obtenir ces données. Il a par exemple été nécessaire de nommer un nouveau directeur général.

Des courriels cryptés de collaborateurs de RUAG, d'une importance significative pour l'enquête, doivent par ailleurs encore être analysés. L'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), responsable de la fourniture de ces prestations, relève qu'il n'existe pas de base légale pour le décryptage. RUAG MRO tente de clarifier la situation et a entrepris des actions en ce sens.

Il incombe au cabinet NFK, responsable de l'enquête, de trouver une solution aux deux problèmes cités ci-avant. Le CDF n'est pas habilité à intervenir directement à ce niveau.

Malgré ces obstacles, le CDF a pu tirer des projets de rapports intermédiaires du cabinet NFK toutes les informations dont il avait besoin pour répondre aux questions de la DélFin.

1.4 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 23 décembre 2024. Y ont participé, pour RUAG, le président du conseil d'administration, la vice-présidente, la présidente du comité d'audit et de gestion des risques ainsi que la déléguée du conseil d'administration pour l'enquête. De côté du cabinet NFK, les responsables de l'enquête étaient présents. Le CDF était représenté par le responsable du mandat, le responsable du Centre de compétences et le responsable de révision.

Le CDF remercie les personnes concernées pour leur coopération et rappelle que le suivi de la mise en œuvre des recommandations incombe à la direction des offices, aux secrétariats généraux et à la direction ou au conseil d'administration.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2. CONSTATATIONS DE L'ENQUÊTE

2.1 Plusieurs éléments indiquent des actes frauduleux

Les faits sur lesquels a enquêté le cabinet NFK se sont déroulés plus d'une fois selon le même scénario, que l'on résumera ci-après.

RUAG commençait par acheter à un prix forfaitaire des véhicules à chenilles hors service ou des composants de ces véhicules, souvent en combinaison avec une quantité importante de pièces de rechange. Ces transactions se déroulaient toujours sous la responsabilité du même ancien cadre de l'entreprise. Lors de l'achat, le matériel était la plupart du temps enregistré de manière très sommaire dans le système de gestion des stocks de RUAG, voire pas du tout. Une fois l'achat effectué, les produits étaient divisés en deux catégories sous la responsabilité du même ancien cadre : une catégorie qui contenait du matériel soi-disant « de valeur », et qui restait chez RUAG, et une catégorie avec du matériel prétendument « de faible valeur ». Le prix de vente était majoritairement assigné au matériel « de valeur » et était donc comptabilisé chez RUAG.

Le matériel prétendument de faible valeur était ensuite vendu à bas prix à un partenaire commercial allemand de RUAG. La différence entre le prix d'achat et le prix de vente étant faible, RUAG ne tirait qu'un petit bénéfice de ces ventes. Ces opérations, y compris les évaluations, se déroulaient toujours sous la responsabilité du même ancien cadre.

Après le départ du cadre, il s'est avéré que le matériel considéré comme étant de faible valeur avait en réalité une valeur bien plus importante. Il était donc possible de revendre ce matériel à un prix considérablement plus élevé en dehors du groupe RUAG et de réaliser ainsi des bénéfices significatifs. La vente au partenaire commercial en Allemagne a donc probablement été réalisée à un prix beaucoup trop bas. Les cas examinés montrent qu'il résulte des prix de vente trop bas un dommage d'une valeur de plusieurs dizaines de millions de francs. Dans l'un des cas, des pièces ont été revendues à une entreprise appartenant à 50 % à l'épouse de l'ancien cadre.

Pour ce qui est du matériel prétendument de valeur en possession de RUAG MRO, il s'est avéré qu'il avait été surévalué. Il a donc été nécessaire d'effectuer ultérieurement des corrections de valeur sur ce matériel, à la charge de RUAG MRO.

Dans certains cas, l'origine des pièces vendues n'est pas traçable, raison pour laquelle la légalité ou la validité juridique du transfert de propriété ne peut pas être établie. Une telle situation comporte des risques juridiques et peut engendrer des frais supplémentaires pour RUAG MRO.

Le cadre impliqué dans ces transactions, qui a depuis quitté RUAG, travaille désormais pour le partenaire commercial allemand susmentionné. Il est actuellement visé par une procédure pénale en Allemagne pour corruption en lien avec la vente de matériel.

Les projets de rapports intermédiaires du cabinet NFK disponibles au 23 décembre 2024 faisaient état au total de 26 constatations principales indiquant de possibles fraudes ou d'autres faits répréhensibles. Ci-après, quelques aspects des cas mentionnés dans les rapports intermédiaires du cabinet NFK sont présentés à titre d'exemples pour illustrer le processus et le mode opérationnels adoptés dans les tâches quotidiennes.

Cas des pièces de rechange des Pays-Bas

En juillet 2020, RUAG AG (une filiale de RUAG MRO) a acheté à l'État néerlandais des pièces de rechange d'occasion de chars Leopard 1 et 2 pour un montant de 4,5 millions d'euros. L'ancien cadre qui exerçait alors une double fonction au sein du groupe, travaillant à la fois pour RUAG MRO et pour RUAG GmbH,

s'est chargé tant de la phase de négociation précontractuelle, que de l'évaluation et de l'affectation des pièces.

Il aurait ainsi affecté au matériel stocké en Suisse des pièces dont le montant total était évalué à 1,5 million d'euros. Dans le cadre d'une analyse ultérieure menée à l'interne par RUAG en 2023, la valeur effective de ces pièces a été calculée sur la base d'une liste de référence indépendante d'un fournisseur de services de l'armée : celle-ci s'élevait en réalité à 380 000 euros et une grande partie des 1,5 million d'euros a dû être comptabilisée comme perte, après coup.

Du côté de l'Allemagne, l'ancien cadre a affecté à RUAG GmbH des pièces dont la valeur totale était estimée à 3 millions d'euros. Ces pièces ont ensuite été vendues au partenaire commercial allemand. L'analyse interne de RUAG menée en 2023 a révélé que la valeur effective de ces pièces selon la liste de référence atteignait en réalité 48 millions d'euros. Un bénéfice substantiel sur ce matériel a donc probablement pu être réalisé à l'extérieur du groupe RUAG.

En raison du manque de traçabilité concernant le transfert de propriété et pour d'autres raisons obscures, une autre transaction en lien avec les pièces de rechange néerlandaises a conduit à la cession gratuite au partenaire commercial allemand de 17 canons de chars Leopard 2 d'une valeur d'au moins 1,7 million d'euros.

Cas des engrenages de Leopard 2

Entre 2017 et 2022, RUAG Suisse a vendu au partenaire commercial allemand, par l'intermédiaire de RUAG GmbH, 22 engrenages de char Leopard 2 à des prix trop bas. Ces ventes suspectes ont été effectuées sous la direction de l'ancien cadre. Le montant potentiel des dommages s'élève à environ 5 millions d'euros.

Depuis 2022, cette opération fait l'objet d'une procédure d'enquête en Allemagne pour suspicion de corruption active et passive dans des transactions commerciales. Cette procédure vise notamment l'ancien.

Selon certaines indications, des bénéfices illégaux issus des transactions concernant les engrenages auraient été transférés à une société suisse appartenant à l'épouse de l'ancien cadre de RUAG. Le virement vers la Suisse a été réalisé par une société allemande détenue à 50 % par l'épouse de l'ancien cadre et à 50 % par un membre de la famille du partenaire commercial et client de RUAG GmbH. Le montant total des virements est l'un des objets de l'enquête en cours.

Afin de dissimuler les transactions frauduleuses effectuées dans le cadre de la vente des engrenages, l'ancien cadre aurait vraisemblablement modifié des factures entre RUAG Suisse et RUAG Allemagne. L'élément constitutif du délit de faux dans les titres serait ainsi réalisé. Les systèmes informatiques des deux entreprises RUAG n'étant pas intégrés l'un à l'autre, personne n'a remarqué qu'une même transaction était enregistrée plusieurs fois avec une facture différente.

Après avoir résilié en 2023 le contrat de distribution conclu avec le partenaire commercial allemand en 2017, RUAG a effectué avec ce dernier un audit interne portant sur les mouvements de matériel. Lors de ce contrôle, il a été constaté que d'autres articles avaient été vendus à un prix largement inférieur à celui du marché. Le manque à gagner pour RUAG, qui varie selon le moment et l'évaluation de l'état du matériel, atteindrait ainsi entre 12 et 30 millions d'euros. On ne saurait exclure l'usage de faux dans les titres pour ces transactions également, notamment en ce qui concerne le transfert de propriété du matériel.

Il convient par ailleurs de relever que la provenance du matériel est incertaine. Les pièces de rechange ne sont pas enregistrées et évaluées de manière claire dans la comptabilité des stocks, voire n'y figurent pas. On ne peut donc pas exclure que d'autres clients fassent valoir, sur du matériel introuvable, des prétentions d'indemnisation pour l'inexécution d'engagements de livraison qui se montent à environ 5 millions de francs.

Même après que l'ancien cadre a quitté RUAG et que diverses allégations ont été émises en 2022, du matériel a continué à être vendu au partenaire commercial allemand, alors même que l'ancien cadre travaillait désormais pour celui-ci. La vente en question a été réalisée à un prix que l'ancien cadre avait fixé lui-même avant de quitter RUAG. Il est ressorti d'un entretien mené par le cabinet NFK que RUAG MRO avait décidé de maintenir la relation d'affaires, car celle-ci créait de la valeur ajoutée pour l'entreprise et permettait de générer des recettes.

Cas des chars Leopard 1 et des pièces de rechange italiennes

Le rapport d'audit du CDF du 8 février 2024 relatif à la conformité des transactions concernant le char Leopard 1 fournit des informations générales sur le respect des directives lors de la vente à l'armée italienne de 100 chars Leopard 1 et de pièces de rechange⁹.

Le cabinet NFK a analysé les aspects juridiques (rédaction du contrat, fraudes, questions en matière de responsabilité, etc.) de ces transactions. Selon certaines indications, l'ancien cadre de RUAG s'est chargé de la phase de négociation précontractuelle pour l'achat et la vente ultérieure. Lors de ces négociations, les pièces de rechange stockées en Italie n'auraient pas été évaluées selon leur état réel. Ainsi, des pièces de rechange de moindre qualité ont été qualifiées de neuves tandis que les pièces qui rapportaient beaucoup ont été inscrites comme étant sans valeur. La question de savoir si et dans quelle mesure ce matériel aurait pu être vendu à profit en dehors du groupe RUAG doit encore être clarifiée et fait partie des points examinés par le cabinet NFK. À l'heure actuelle, il n'est donc pas possible de chiffrer les dommages potentiels encourus par RUAG MRO.

Pour ce qui est de l'achat des chars Leopard 1 et des contrats d'agence y afférents, il convient de noter qu'aucune approbation formelle des organes dirigeants de RUAG Suisse n'avait été obtenue. Les directives internes au groupe n'ont donc pas été respectées.

Bien que l'entrepôt en Italie appartienne à RUAG SA, une filiale de RUAG MRO, et que les conditions de stockage avaient été fixées dans un contrat, la filiale allemande RUAG GmbH a signé début 2021 un avenant à ce contrat avec l'entreprise italienne qui stockait les Leopard 1. Dans cet avenant, RUAG GmbH a plus que triplé le montant de la location mensuelle de l'entrepôt pendant huit ans, sans possibilité de résiliation. Il est difficile de comprendre pourquoi la filiale allemande de RUAG, qui n'était pas compétente en la matière, a procédé à cette modification de contrat, défavorable à l'entreprise.

2.2 Pas de plainte pénale hâtive

L'enquête en cours, qui vise à déterminer l'existence d'activités frauduleuses, est extrêmement vaste et très complexe. Une analyse forensique discrète est nécessaire pour obtenir des moyens de preuve solides et ne pas compromettre le succès de cette procédure coûteuse. Il est également crucial de déterminer le moment auquel il conviendra de déposer une plainte pénale, et d'analyser soigneusement les avantages et les inconvénients qu'entraînerait une telle dénonciation.

En tant que responsable de la direction générale du groupe, le conseil d'administration de RUAG MRO dispose de compétences étendues et assume de nombreuses responsabilités. Il est notamment chargé d'attribuer des mandats particuliers, comme dans le cas du cabinet NFK, et de déposer des plaintes pénales.

⁹ Audit de la conformité des transactions concernant le char Leopard 1 (CDF-23166) du 8 février 2024, disponible sur le site Internet du CDF.

La convention tripartite permet au CDF de garantir que les mesures nécessaires sont adoptées. Le déclenchement de procédures pénales et civiles, qui fait partie de ces mesures, relève de la compétence des services responsables ; le CDF n'intervient qu'en second lieu à cet égard.

2.3 Des lacunes importantes subsistent dans le système de gestion de la conformité huit ans après l'audit du CDF

Des mesures et des instruments visant à assurer la conformité ont été mis en place, mais ne sont pas systématiquement efficaces

En 2016, le CDF avait déjà soumis RUAG Holding SA à un audit relatif à la conformité¹⁰. Il avait alors relevé des lacunes importantes et était parvenu à la conclusion que les risques auxquels la Confédération était exposée en lien avec de potentiels cas de corruption ou d'éventuelles violations des dispositions étaient élevés et devaient être réduits. Le rapport faisait état de risques en matière de responsabilité et de réputation pour les activités réalisées à l'étranger, de conflits d'intérêts et de risques de corruption, de possibles contournements des restrictions à l'exportation et d'un manque de transparence. Depuis, RUAG a mis en place les instruments et mesures de conformité généralement appliqués dans le contexte du commerce international tels que des formations, un système de radar de la conformité (*compliance radar*), des outils de pilotage (*cockpits*), une plateforme d'annonce, des directives, des règlements, des règles de conduite, des audits internes ou encore un comité d'audit et de gestion des risques. Il ressort toutefois des différentes enquêtes que RUAG n'a pas réussi à mettre systématiquement en œuvre les directives. Ainsi, RUAG MRO ne peut toujours pas garantir que RUAG GmbH respecte les directives suisses en matière d'exportations, car elle ne dispose pas d'un accès direct aux données clients des exportations de la filiale allemande. Le rapport 24143 du CDF (« Audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO ») attire l'attention sur ce point dans le suivi des recommandations non encore mises en œuvre issues des audits des années 2016, 2017 et 2020.

Réaliser des ventes et des affaires passe avant le respect les directives

Lors des entretiens menés par le cabinet NFK avec des collaborateurs de RUAG MRO, l'ancien cadre a été présenté comme le « sauveur du chiffre d'affaires » et même comme la personne sans laquelle les activités internationales de l'entreprise ne se seraient jamais développées. Il jouissait donc d'un statut privilégié au sein de RUAG MRO.

2.4 Les principaux faits concernant les irrégularités visées par l'enquête étaient déjà connus en 2019

Dans le cadre des audits mentionnés au ch. 1.1, le CDF a constaté qu'une alerte particulièrement précise avait été transmise à la cheffe du DDPS et au conseil d'administration de RUAG Holding SA en août 2019 déjà.

Dans sa lettre, le lanceur d'alerte décrit précisément les transactions concernant les chars Leopard 1 et 2, fournissant des détails sur les opérations réalisées, le partenaire commercial (ferrailleur allemand) et les méthodes utilisées. Ces informations et les cas examinés dans le présent rapport concordent largement.

RUAG a reçu la lettre d'alerte par courrier postal le 3 septembre 2019. Le même jour, le CEO de RUAG Holding SA l'a transmise à l'interne au CEO de RUAG Suisse SA et à plusieurs collaborateurs de différentes divisions (division chargée de la conformité et service juridique notamment) à titre d'information quant à la suite à donner à la procédure.

¹⁰ Audit du système de gestion de la conformité (CDF-16532), disponible sur le site Internet du CDF.

L'ancien cadre soupçonné s'est vu transmettre la lettre par son supérieur hiérarchique, bien qu'il ressorte implicitement du signalement qu'il était potentiellement impliqué dans l'affaire. Il s'est alors positionné face aux accusations formulées et a levé l'alerte.

La levée de l'alerte a été confirmée par RUAG dans une prise de position de deux pages, probablement rédigée le même jour, signée par le CEO de RUAG Suisse SA et le vice-président senior des systèmes terrestres – le supérieur hiérarchique du cadre soupçonné. La prise de position n'adressait nullement les accusations de vente de matériel à des prix clairement inférieurs à ceux du marché.

Le 4 septembre 2019, soit un jour après la réception de l'alerte, l'ensemble du conseil d'administration de RUAG Holding SA et la présidente de BGRB Holding SA (en cc) ont été informés du signalement reçu et de la prise de position officielle du groupe.

Toujours le 4 septembre 2019, et comme l'a découvert le CDF dans le cadre de son audit portant sur la gestion et le pilotage de RUAG MRO, le CEO de RUAG Suisse SA a transmis l'alerte accompagnée de la prise de position de RUAG à la personne responsable des relations avec le propriétaire au SG-DDPS.

Dans le cadre de l'audit concernant le respect des directives lors des transactions relatives aux chars Leopard 1 (CDF-23166), le SG-DDPS a assuré le 24 décembre 2023 au CDF qu'à sa connaissance actuelle il ne disposait dans ses dossiers d'aucune référence à l'alerte.

ÉVALUATION

L'absence ou l'insuffisance de contrôles rend le système de gestion de la conformité inefficace

Le fait qu'un seul cadre ait pu gérer en toute indépendance l'essentiel des transactions – de l'achat du matériel à la répartition en lots en passant par la réévaluation et la vente – révèle de graves défaillances organisationnelles. Celles-ci ont grandement facilité la réalisation de potentielles transactions frauduleuses durant plusieurs années.

Dans le cadre de ces potentielles transactions frauduleuses réalisées sur des années, les personnes impliquées ont contourné les processus et les contrôles et les ont vidés de leur substance. Le dispositif de contrôle en place ne s'avère pas approprié, en pratique, pour faire face aux risques élevés inhérents au commerce de pièces de rechange de matériel d'armement. L'efficacité du système de gestion de la conformité n'est donc pas assurée. Par ailleurs, les divers incidents mènent à la conclusion qu'une culture douteuse prévalait au sein de l'entreprise : les personnes qui réalisaient des ventes et généraient des bénéfices étaient admirées et jouissaient d'une grande liberté, malgré l'absence d'égard pour les directives internes et externes.

L'échec de l'intégration de la filiale allemande et le cumul de fonctions ont favorisé les potentielles transactions frauduleuses

Cumulant des fonctions en Suisse et en Allemagne, l'ancien cadre a pu exercer une grande influence sur le commerce des pièces de rechange, de leur acquisition à leur vente.

Dans son audit sur la gestion et le pilotage de RUAG MRO (CDF-24143), le CDF a relevé l'intégration insuffisante de la filiale RUAG GmbH dans le groupe RUAG. Il a notamment souligné que les systèmes de la filiale (boîtes aux lettres électroniques et progiciel de gestion intégré [système ERP], autrement dit, les systèmes d'information de l'entreprise) n'étaient pas intégrés dans la société mère. Cette absence d'intégration a rendu l'exécution des contrôles nécessaires difficile voire impossible pour RUAG Holding SA. Personne ne s'est par conséquent aperçu que des factures étaient enregistrées avec un contenu différent. Le CDF n'a pas examiné dans quelle mesure la difficulté à obtenir des données provenant d'Allemagne est en partie liée à cette absence d'intégration de RUAG GmbH.

Une documentation incomplète des processus internes favorise le risque de fraude

En raison d'un manque de preuves (documents, justificatifs), d'importantes procédures et décisions, telles que les approbations, fixations de prix, évaluations, accords avec des tiers ou transferts de propriété du matériel, ne peuvent pas être tracées ou ne sont pas claires. Le CDF ne peut exclure qu'il ait été renoncé

consciemment à établir une documentation transparente dans le but de dissimuler des activités frauduleuses.

L'absence d'une documentation complète a conduit à plusieurs décisions discutables du point de vue économique et légal, qui ont également été mentionnées dans le rapport d'audit du CDF concernant le respect des directives lors des transactions relatives aux chars Leopard 1 (CDF-23166).

Aucune suite donnée à une alerte concrète transmise au SG-DDPS et au conseil d'administration de RUAG Holding SA en 2019

Les faits relatifs à d'éventuels abus décrits dans la lettre d'alerte et les éléments suspects mis en évidence par le cabinet NFK dans le cadre de son enquête concordent. Qui plus est, d'autres transactions suivant le même scénario et impliquant les mêmes acteurs que ceux mentionnés dans la lettre d'alerte ont eu lieu au cours des années suivant son envoi.

Aux yeux du CDF, il est incompréhensible que ni le conseil d'administration ni un membre de la direction ou du management au courant de la situation n'ait fait preuve de sens critique et n'ait manifestement remis en question la prise de position officielle de RUAG face aux accusations soulevées. Rédigée en quelques heures à peine, cette prise de position ne contenait aucun argument visant à réfuter la principale allégation, soit la vente de matériel à un prix clairement inférieur à celui du marché. Sa qualité contestable et la rapidité avec laquelle elle a été rédigée indiquent par ailleurs que le traitement sérieux et impartial de l'alerte n'était pas une priorité.

Le signalement, concret et précis, aurait dû pousser RUAG à mener une enquête indépendante. Qu'elle n'ait pas procédé ainsi est, une fois de plus, incompréhensible aux yeux du CDF, qui ne peut pas non plus comprendre pourquoi l'alerte a été transmise à l'interne au cadre soupçonné alors qu'il ressortait implicitement de la lettre que les allégations portaient sur son domaine de compétences. En raison de ce dernier point, on ne saurait exclure le risque que des documents importants aient été détruits dans le but de dissimuler des activités frauduleuses. Le fait qu'après avoir reçu l'alerte, RUAG a continué à effectuer les transactions faisant l'objet du signalement témoigne de l'échec du système de gestion de la conformité et montre clairement l'absence d'une culture de contrôle au sein de l'entreprise.

Il est vraisemblable qu'une prise en compte et un traitement approfondi de la lettre anonyme auraient permis d'éviter la survenance d'un grand nombre des faits répréhensibles identifiés dans le présent rapport et des dommages qui en ont résulté.

Étant donné que le SG-DDPS ne dispose d'aucune documentation relative au traitement ultérieur de l'alerte et de la prise de position de RUAG, le CDF ne peut pas déterminer s'il a pris de quelconques mesures à cet égard.



RECOMMANDATION 1

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à RUAG MRO de dénoncer immédiatement aux autorités de poursuite pénale les éléments suspects mentionnés dans le rapport. Il lui recommande également de dénoncer tous les autres faits suspects qui seraient découverts ultérieurement dans le cadre de l'enquête menée par le cabinet NFK.



PRISE DE POSITION DE RUAG MRO

La recommandation est acceptée.

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Elle correspond au mandat confié à NKF. Les premières mesures ont déjà été engagées.

RECOMMANDATION 2

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à RUAG MRO de mener à bien les investigations engagées concernant la responsabilité des organes, de discuter des résultats avec le propriétaire et, en cas de besoin, d'engager une action en justice contre les organes défaillants.

PRISE DE POSITION DE RUAG MRO

La recommandation est acceptée.

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Dès le début, le conseil d'administration a tenu à ce que le mandat confié à NKF comprenne également l'examen des responsabilités et des éventuelles défaillances du conseil d'administration et des autres organes de la société. Dès que les résultats de l'enquête seront disponibles, nous en informerons le propriétaire sous une forme appropriée.

RECOMMANDATION 3

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à RUAG MRO d'intenter immédiatement une action civile afin de soumettre à temps les demandes de remboursement et les demandes en réparation.

PRISE DE POSITION DE RUAG MRO

La recommandation est acceptée.

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Elle correspond au mandat confié à NKF. Les premières mesures ont déjà été engagées.

RECOMMANDATION 4

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande à RUAG MRO d'intégrer sans attendre les filiales dans la société mère. Cette intégration doit comprendre tous les niveaux formels, organisationnels et systémiques.

PRISE DE POSITION DE RUAG MRO

La recommandation est acceptée.

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. L'examen de l'orientation des activités commerciales de RUAG GmbH fait également partie du programme de mesures déjà engagées.

ANNEXE 1 – SOURCES

TEXTES DE LOI

Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG), RS 514.51

Loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF) (état au 1^{er} septembre 2023), RS 614.0

Loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (état au 1^{er} janvier 2012), RS 934.21

Loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP), RS 935.41

Loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (LCB), RS 946.202

Ordonnance du 4 mars 2022 instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine, RS 946.231.176.72

RAPPORTS

Audit du système de gestion de la conformité (CDF-16532), 13 octobre 2017, disponible sur le site Internet du CDF

Audit de la compliance lors du transfert de matériel de guerre (CDF-17658), 7 mai 2018 (confidentiel)

Audit du contrôle du transfert de matériel de guerre (CDF-17425), 20 juin 2018, disponible sur le site Internet du CDF

Audit de la gestion des risques et de la conformité (CDF-20432), 12 janvier 2021, disponible sur le site Internet du CDF

Audit de la conformité des transactions concernant le char Leopard 1 (CDF-23166), 8 février 2024, disponible sur le site Internet du CDF

Audit de la gestion des stocks (CDF-24134), 10 janvier 2025 (confidentiel)

Audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO (PA 23143), 15 octobre 2024, disponible sur le site Internet du CDF

ANNEXE 2 – ABRÉVIATIONS

AFF	Administration fédérale des finances
cabinet NFK	cabinet d’avocats Niederer Kraft Frey
CDF	Contrôle fédéral des finances
CEO	<i>chief executive officer</i>
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DélFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
SG	Secrétariat général
système ERP	progiciel de gestion intégré (<i>enterprise resource planning system</i>)