AUDIT

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 NFK pour répondre aux questions que lui a posées la DélFin. Une convention tripartite a été conclue entre les parties (CDF, cabinet NFK et conseil d'administration de RUAG MRO) afin de réglementer 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 NFK 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'acquérir, 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 conformité[1]. 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 DélFin. 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.