



Berne, le 26 novembre 2025

Adaptation de la forme juridique de RUAG MRO Holding SA

Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la
procédure de consultation

Vue d'ensemble

Contexte

La révision totale de la loi fédérale sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC) transforme RUAG MRO Holding SA (RUAG MRO) en une société anonyme de droit public (SA) régie par une loi spéciale et crée des structures de conduite qui répondent aux défis actuels en matière de politique de sécurité.

Les attentes à l'égard de RUAG Holding lors de sa création en 1998 n'ont pas été comblées. Aucune coopération avec l'économie privée ni aucune participation de personnes privées n'ont eu lieu. La diversification des activités a entraîné de nouveaux risques et une partie des activités se sont progressivement éloignées de l'objectif fixé dans la loi. Cela a incité le Conseil fédéral à dissocier les activités et à concentrer chez RUAG MRO, objet de la présente révision de loi, les prestations qui sont avant tout destinées à l'armée. Les commandes de l'armée représentent actuellement plus de 80 % du chiffre d'affaires de RUAG MRO.

Dans l'intervalle, il s'est avéré que les structures d'une SA de droit privé étaient insuffisantes pour permettre à la direction politique de RUAG MRO de tenir pleinement compte des nouveaux défis géopolitiques et des besoins en matière de politique de sécurité. Des critiques se sont aussi fait entendre au Parlement. La nouvelle réalité en matière de conduite a fait voler en éclats le cadre juridique initial de la SA de droit privé, ce qui accroît l'insécurité juridique.

Contenu du projet

Le projet fixe le cadre d'une entreprise d'armement organisée sous la forme d'un groupe de sociétés et contrôlée par la Confédération en tant qu'unique actionnaire. La nouvelle forme juridique de SA de droit public permet de s'écarter des dispositions relatives au droit de la société anonyme de droit privé et d'opter pour des solutions qui prennent davantage en considération les exigences de la politique de sécurité. La Confédération doit disposer d'instruments de pilotage plus efficaces, décrits plus précisément, afin de renforcer la sécurité juridique et de tenir compte des critiques formulées au Parlement.

L'entreprise a pour tâche principale de garantir l'équipement de l'armée. Elle peut aussi fournir des prestations à des tiers. La loi règle les marchés tiers de manière plus rigoureuse que jusqu'à présent, fixe des limites et exige des synergies en faveur de l'armée.

Le pilotage repose principalement sur les objectifs stratégiques du Conseil fédéral, qui sont contraignants pour l'entreprise. Le conseil d'administration est quant à lui chargé de les mettre en œuvre. La loi précise les devoirs de rapports et d'information et le processus de communication entre la direction de l'entreprise et le propriétaire. À l'avenir, le Conseil fédéral doit être habilité à donner des instructions au conseil d'administration de l'entreprise d'armement, pour autant que les intérêts nationaux en matière de sécurité l'exigent.

La loi donnera désormais la possibilité aux personnes astreintes au service militaire assumant une fonction clé dans l'entreprise d'armement de rester à leur poste de travail en situation particulière ou extraordinaire.

Table des matières

1	Contexte.....	4
1.1	Création de RUAG MRO et nécessité d'agir	4
1.2	Bases légales actuelles et attentes à l'égard de RUAG MRO	5
1.3	Tâches actuelles de RUAG MRO	6
2	Solutions étudiées et solution retenue	6
2.1	Mandat et directives du Conseil fédéral	6
2.2	Statu quo ?	7
2.3	Intégration dans l'administration ?	7
2.4	Établissement ou SA de droit public ?	8
2.5	Relation avec le programme de la législature, la planification financière et les stratégies du Conseil fédéral	10
2.6	Valeurs de référence des nouvelles stratégies de politique de sécurité et de politique d'armement	10
3	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen.....	11
3.1	Dans les autres pays (BRD, FRA, ITA, AUT, FIN, SWE, ESP, GBR, NLD, BEL)	11
3.2	En Suisse	13
4	Présentation du projet	13
4.1	Réglementation proposée.....	13
4.2	Adéquation des moyens requis.....	14
4.3	Mise en œuvre.....	14
5	Commentaires des dispositions	15
6	Conséquences.....	29
7	Aspects juridiques	29
7.1	Constitutionnalité	29
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	30
7.3	Forme de l'acte à adopter	30
7.4	Frein aux dépenses	30
7.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	30
7.6	Conformité à la loi sur les subventions.....	30
7.7	Délégation de compétences législatives	30
7.8	Protection des données	31

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Création de RUAG MRO et nécessité d'agir

En 1997, les entreprises du groupe d'armement rattachées à l'ancien Office fédéral de la production d'armements ont été transférées à la société anonyme de droit privé de RUAG Holding SA. Les quatre entreprises concernées étaient les suivantes : SE Entreprise suisse d'électronique, SF Entreprise suisse d'aéronautique et de systèmes, SM Entreprise suisse de munitions et SW Entreprise suisse d'armement, qui étaient organisées comme établissements de droit public non autonomes avant leur transfert. La création de la société avait pour but de favoriser la coopération avec l'économie privée et la participation de personnes privées. Elle devait permettre d'amortir la diminution de commandes dues à la réforme de l'armée et aux coupes budgétaires en utilisant de manière ciblée les technologies existantes dans le secteur civil. RUAG Holding SA a alors disposé d'une certaine marge de manœuvre entrepreneuriale, car la Confédération voulait limiter son influence à l'exercice de ses droits d'actionnaire¹.

La réalité a toutefois pris un autre chemin. La participation de particuliers ne s'est jamais concrétisée et plusieurs adaptations du cadre juridique, comme la loi fédérale relative à la participation de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes², acte modificateur unique adopté par le Parlement le 17 décembre 2010, ont renforcé l'influence des milieux politiques sur l'entreprise. Si RUAG Holding SA est parvenue à développer des champs d'activités en dehors de son mandat militaire et à en faire un pilier important de l'entreprise, ses activités se sont progressivement éloignées de sa mission première. Elles n'étaient alors plus que partiellement couvertes par le but légal et comportaient des risques croissants. En 2016, une cyberattaque ciblant RUAG Holding SA a été découverte, ce qui a révélé des failles dans la sécurité informatique de l'entreprise. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé en 2018 de dissocier les activités de la société : les unités de l'entreprise actives surtout sur le plan international et dans le secteur civil ont été rattachées à RUAG International avec l'objectif de les vendre, tandis que les unités principalement dédiées à l'armée ont été attribuées à RUAG MRO Holding SA (ci-après RUAG MRO) et devaient rester entre les mains de la Confédération. Il a par ailleurs été décidé de transférer l'informatique de RUAG MRO dans le périmètre de sécurité informatique de la Confédération.

Les activités de RUAG MRO se caractérisent aujourd'hui par une grande proximité avec l'armée. Les commandes de l'armée représentent plus de 80 % du chiffre d'affaires et se rapprochent des valeurs qu'elles atteignaient avant le détachement des entreprises d'armement. Le contexte politico-sécuritaire a évolué en parallèle : la situation géopolitique exige un pilotage politique plus intense que celui qui est possible avec une SA de droit privé. Le souhait de consolider le pilotage a aussi été exprimé à plusieurs reprises au sein du Parlement.

Ces changements et l'évolution des besoins entrent en conflit avec les principes de base caractéristiques d'une SA de droit privé. La définition de la stratégie de l'entreprise n'est pas un droit des actionnaires, mais une compétence inaliénable du conseil

¹ Cf. message du 16 avril 1997 relatif à la loi fédérale sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC), FF **1997** III 708, p. 713 ss.

² RO **2011** 5859

d'administration³. Bien qu'elle reste formellement une SA de droit privé, sa structure a été profondément remodelée par des dispositions de droit public après sa création. Il convient en particulier de mentionner ici les dispositions relatives aux objectifs stratégiques, qui permettent au Conseil fédéral et même au Parlement d'influencer considérablement la stratégie (cf. art. 28 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]⁴). À cela s'ajoutent des droits particuliers d'information et de consultation, qui vont au-delà de ce que prévoient les dispositions du CO relatives au droit de la société anonyme⁵. En regardant de plus près, RUAG MRO est imperceptiblement devenue une société qui n'a plus grand-chose en commun avec une SA de droit privé. Les incertitudes et l'insécurité juridique qui en résultent sont insatisfaisantes, tant du point de vue du pilotage politique que de celui de la SA. En résumé, le cadre juridique de la SA de droit privé en vigueur ne correspond plus aux conditions de pilotage d'aujourd'hui ni aux besoins actuels en matière de politique de sécurité.

1.2 Bases légales actuelles et attentes à l'égard de RUAG MRO

La loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC)⁶ fixe les attentes de la Confédération à l'égard des entreprises d'armement et leur but. Elle constitue la base légale sur laquelle s'appuient d'autres directives comme les objectifs stratégiques du Conseil fédéral. En vertu de l'art. 1 LEAC, la Confédération peut exploiter des entreprises d'armement, créer des SA de droit privé ou y prendre des participations. Ces entreprises doivent contribuer à garantir l'équipement de l'armée. Dans cette optique, elles exécutent les commandes du DDPS et de tiers en respectant les principes de l'économie de marché (art. 2 LEAC). Les entreprises d'armement et de maintenance travaillent principalement pour l'armée dans les domaines dans lesquels les prestations fournies par l'économie privée ne sont pas suffisantes. Les commandes de tiers compensent les déficits de capacités en cas de baisse temporaire de la demande. Les marchés tiers permettent en outre d'obtenir la flexibilité nécessaire dans le secteur financier, de créer des synergies et de bénéficier d'un savoir-faire pour l'armée.

La LEAC offre une grande indépendance organisationnelle aux entreprises d'armement face à l'administration et leur confère beaucoup d'autonomie. La Confédération détient et gère les différentes entreprises par l'intermédiaire d'une société de participation financière, qui est elle-même une SA de droit privé (art. 3 LEAC). La stratégie de gouvernement d'entreprise de la Confédération prévoit que celle-ci défend ses intérêts vis-à-vis des SA devenues autonomes en premier lieu à l'aide de ses droits d'actionnaire, en articulant par exemple les statuts de la société en conséquence.

Conformément à l'art. 3, al. 2, LEAC, le Conseil fédéral fixe chaque fois pour quatre ans les objectifs stratégiques de la société. Il oriente ainsi les entreprises d'armement vers les intérêts stratégiques supérieurs de la Confédération. Le conseil d'administration de la société de participation financière est quant à lui chargé de mettre en œuvre les objectifs stratégiques du Conseil fédéral au sein des entreprises d'armement (filiales de RUAG MRO). Le contrôle de la réalisation des objectifs s'effectue sous forme de rapport annuel auquel l'entreprise d'armement contribue en fournissant les

³ Cf. arrêt du Tribunal fédéral du 15 novembre 2023, consid. 5.1 s.

⁴ RS 171.10

⁵ Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (livre cinquième : droit des obligations), RS 220

⁶ RS 934.21

informations requises pour l'évaluation. Le Conseil fédéral contrôle chaque année si et dans quelle mesure les entreprises d'armement ont atteint les objectifs stratégiques assignés.

1.3 Tâches actuelles de RUAG MRO

Les objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour RUAG MRO comprennent huit priorités stratégiques pour les années 2024 à 2027, qui reflètent les attentes du Conseil fédéral à l'égard de RUAG MRO. L'entreprise doit, en premier lieu, être capable de fournir, en toute situation, les prestations requises par l'Armée suisse, qui est son client principal. Elle doit par conséquent lui garantir des services robustes et de grande qualité, conformes aux besoins et dans les délais requis, tout en optimisant les coûts. L'entreprise RUAG MRO est le centre de compétences pour le matériel (CCM) de l'armée, qu'elle soutient en assurant la maintenance de quelque 130 systèmes. En tant que partenaire industriel de l'armée, RUAG MRO met à disposition les connaissances nécessaires dans le domaine de l'ingénierie et des technologies de l'information et de la communication et les développe en fonction des besoins. Par ailleurs, les objectifs stratégiques exigent que RUAG MRO effectue ses prestations pour l'armée en respectant en tout temps les principes d'efficacité et de rentabilité du point de vue économique et militaire. Elle doit aussi être en mesure de développer ou de diminuer les compétences et les prestations en fonction des besoins de l'armée. Pour répondre à ces attentes, RUAG MRO doit élaborer des mesures adéquates pour optimiser la collaboration avec le DDPS et adapter la recherche et le développement aux intérêts de l'Armée suisse à moyen et long terme.

En tant que partenaire technologique de l'Armée suisse, RUAG MRO fournit des prestations générales dans le domaine de la gestion du cycle de vie, du fonctionnement et de la disponibilité de quelque 130 systèmes. Le portefeuille des produits et des prestations comprend des sous-systèmes et des composantes pour les véhicules à chenilles et à pneus, les avions de combat, les hélicoptères militaires et la défense sol-air, de même que des solutions d'information et de communication et toutes sortes de services de maintenance. En tant que centre de compétences pour le matériel, RUAG MRO s'occupe en outre de nombreux systèmes de l'Armée suisse, de leur introduction à leur mise hors service. Elle gère aussi les éventuelles prolongations d'utilisation (comme pour le F/A-18) et les programmes de modernisation (comme le cockpit du Cougar TH 98).

Conformément aux objectifs stratégiques du Conseil fédéral, RUAG MRO peut aussi, dans certaines conditions, réaliser jusqu'à 20 % de son chiffre d'affaires annuel sur des marchés tiers, c'est-à-dire en fournissant des prestations à des tiers.

2 Solutions étudiées et solution retenue

2.1 Mandat et directives du Conseil fédéral

Le 27 novembre 2024, le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'étudier les formes juridiques de droit public que pourrait revêtir RUAG MRO et la possibilité d'intégrer l'entreprise au département, en lui demandant de lui soumettre un projet de mise en consultation de modification de la LEAC⁷. Cette analyse se fonde sur un avis de droit⁸

⁷ Communiqué de presse du 27 novembre 2024 : [Le Conseil fédéral se penche sur la forme juridique de RUAG MRO](#)

⁸ Martin Dumermuth, Welche Rechtsform für die RUAG? Eine Auslegeordnung, Gutachten zu Händen des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Berne,

demandé par le DDPS, qui examine la pratique juridique adoptée jusqu'à ce jour et présente un aperçu des formes juridiques possibles. Les manquements en lien avec les chars Léopard 1 de RUAG MRO, qui ont été constatés dans un audit réalisé par le CDF sur demande du DDPS, en ont constitué le principal point de départ.

Le Conseil fédéral a étudié les quatre options suivantes : maintien de la solution actuelle (SA de droit privé), transformation en une SA de droit public, transformation en un établissement de droit public et intégration au DDPS).

2.2 Statu quo ?

S'appuyant sur les constatations présentées au ch. 1.1, le Conseil fédéral a décidé de ne pas maintenir la SA de droit privé et d'étudier d'autres formes juridiques de droit public. L'avis de droit précité a montré que la SA de droit privé n'était pas appropriée pour garantir l'influence de la Confédération qui est nécessaire au vu de l'expérience et des intérêts en jeu dans le domaine de la politique de sécurité. Dans une SA de droit privé, le conseil d'administration est responsable du développement de la stratégie ; les actionnaires ont un accès limité aux informations et peu d'influence dans les questions d'ordre stratégique et opérationnel. Les possibilités d'influence du Conseil fédéral sont donc restreintes. Le Parlement a également indiqué qu'il souhaitait que le Conseil fédéral renforce sa responsabilité de conduite à l'égard de RUAG MRO et qu'il étende son influence⁹. Un tel développement a cependant pour effet d'accroître encore les tensions entre la structure de base de droit privé de la SA et l'évolution des exigences en matière de conduite. Il s'ensuit une certaine insécurité, car les domaines de compétences deviennent flous et il est de plus en plus difficile de savoir qui est responsable de quoi ; cela s'avère problématique tant pour le Conseil fédéral dans sa fonction d'autorité responsable sur le plan politique que pour RUAG MRO dans son rôle d'entreprise. Le Conseil fédéral en est donc arrivé à la conclusion que la forme juridique de la SA de droit privé n'était pas adaptée aux objectifs fixés.

2.3 Intégration dans l'administration ?

Étant donné que les activités en faveur de l'armée représentent plus de 80 % du chiffre d'affaires de RUAG MRO, il pourrait a priori sembler concevable d'intégrer l'entreprise au DDPS et donc à l'administration fédérale centrale. RUAG MRO pourrait ainsi concentrer son activité sur son client principal en étant subordonnée à un organe de conduite centralisé, intégré dans la structure hiérarchique de l'administration. Cette solution permettrait de surcroît à la Confédération d'exercer le maximum d'influence. Enfin, le besoin de réglementation serait moins important, car comme RUAG MRO ferait partie de l'administration centrale (art. 2, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]¹⁰ et art. 7 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA]¹¹), il ne serait pas nécessaire de créer une loi particulière ; les dispositions de la LOGA seraient alors applicables.

L'intégration dans l'administration centrale et l'application des dispositions correspondantes comportent toutefois de sérieux inconvénients, notamment une

18 novembre 2024 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/90862.pdf> (en allemand uniquement)

⁹ Cf. p. ex. rapport de la CdG-N du 8 mai 2018, Bilan de la gestion de la cyberattaque menée contre RUAG, FF 2018 4575 ss.

¹⁰ RS 172.010

¹¹ RS 172.010.1

flexibilité moindre, dans le domaine du personnel par exemple. Le statut de droit public du personnel de l'administration fédérale empêcherait de mettre rapidement en œuvre des mesures appropriées en cas d'évolution au niveau du volume des commandes. Le domaine des infrastructures et de l'immobilier serait confronté aux mêmes difficultés.

Une entité externalisée peut s'adapter plus rapidement à l'évolution des besoins et réorienter ses activités pour relever de nouveaux défis, notamment grâce à des hiérarchies horizontales, des processus décisionnels courts et la flexibilité dans le domaine du personnel. La procédure d'acquisition, qui est plus simple que celle de l'administration, stimule également la flexibilité et la réactivité. La flexibilité et la liberté d'action sont indispensables à l'innovation, dont dépend toute entreprise active dans le domaine des hautes technologies. Or, il est plus facile d'instaurer un tel cadre dans une entreprise externalisée que dans des structures administratives hiérarchisées.

Pour mener à bien ses activités, RUAG MRO dépend de plus en plus de partenariats sur le marché, qu'elle peut conclure uniquement si elle n'est pas rattachée à l'administration centrale. Une collaboration avec les fournisseurs et d'autres partenaires industriels est notamment indispensable à la prise en compte des besoins de l'armée. De telles formes de coopération peuvent, par exemple, s'avérer nécessaires dans le cadre du travail de développement. Les partenariats deviennent aussi de plus en plus importants dans le domaine de la maintenance. L'exemple de l'entretien des systèmes d'armes modernes montre qu'aujourd'hui, les pays ne disposent plus forcément de leurs propres infrastructures de maintenance et que ces travaux sont de plus en plus fréquemment effectués dans des centres régionaux. Il suffit de se pencher sur la pratique en dehors de nos frontières pour se rendre compte que les plus petits pays recherchent justement ce type de solutions. Même lorsque RUAG MRO intervient comme entreprise générale (pour les projets impliquant plusieurs fournisseurs ou prestataires nécessitant une certaine coordination), elle doit coopérer avec des partenaires étrangers. Comme le montre l'exemple de Nitrochemie, dont Rheinmetall détient 55 % des parts et RUAG MRO 45 %, les partenariats sont importants pour l'utilisation des synergies et le développement d'un savoir-faire spécifique.

Du point de vue de la gouvernance, l'intégration dans l'administration ne paraît pas non plus judicieuse. L'externalisation correspond au modèle de gouvernement d'entreprise de la Confédération. Celui-ci prévoit que les prestations non régaliennes, qui peuvent pour la plupart être acquises par le versement d'un prix, sont déléguées à des entités externalisées. L'intégration dans l'administration pourrait rendre difficile la distinction entre le rôle de mandant et celui de fournisseur. Or, cette distinction empêche les conflits d'intérêts opaques et augmente la probabilité que les processus d'acquisition de l'armée se déroulent selon des critères objectifs.

Enfin, l'intégration dans l'administration centrale pourrait nécessiter une augmentation de l'effectif du personnel, ce qui pourrait entraîner, dans une moindre mesure, une hausse du budget de la Confédération.

Face à ces arguments, le Conseil fédéral a décidé de ne pas intégrer l'entreprise d'armement à l'administration centrale.

2.4 Établissement ou SA de droit public ?

Étant donné que ni l'intégration dans l'administration centrale ni la solution de droit privé n'ont été retenues, il convient d'examiner encore la possibilité d'une forme juridique de droit public. Contrairement au droit privé, le droit public ne force pas la

Confédération à choisir parmi un catalogue restreint de formes juridiques prévues par la loi (aucune contrainte en matière de forme). Même si elle s'appuie sur une forme juridique de droit privé, qu'elle structure selon le droit public, la Confédération peut s'écarter du modèle de droit privé (pas de forme fixe) et dispose donc d'une plus grande marge de manœuvre. Cette liberté permet de trouver des solutions juridiques sur mesure, qui garantissent un bon équilibre entre les besoins de pilotage de la Confédération et l'autonomie de l'entreprise¹². Malgré une grande marge de manœuvre, des formes d'organisation types, qui reposent en partie sur le droit privé et qui ont fait leurs preuves, se sont imposées dans la pratique. C'est notamment le cas de l'établissement et de la SA de droit public.

- Un établissement est une entité soutenue par une collectivité publique ; il est indépendant de l'administration centrale du point de vue de l'organisation et jouit en principe de la personnalité juridique et d'une certaine autonomie. L'établissement dispose de ressources humaines et matérielles qu'il engage pour accomplir durablement une tâche étatique confiée par la collectivité publique.
- La SA de droit public est organisée sous forme corporative, ce qui signifie qu'elle est structurée en sociétariat et inspirée d'une SA de droit privé. Il s'agit d'une création de droit spécial du législateur, qui dispose d'une grande marge de manœuvre dans la constitution formelle concrète de la société.

Du point de vue juridique, il n'existe aucun motif impératif en faveur d'une ou l'autre solution. Dans la pratique, ces deux formes juridiques sont pratiquement équivalentes lorsque la Confédération est actionnaire unique d'une SA de droit public ; l'élément corporatif perd alors en importance et passe au second plan.

Sur le plan législatif et juridique, la SA présente l'avantage de s'appuyer sur une forme juridique existante et éprouvée. La loi spéciale peut ainsi se concentrer sur les normes qui s'écarterent du droit privé de la société anonyme et renvoyer au droit privé pour le reste. Si un problème juridique auquel on n'avait pas songé au moment de l'adoption de la loi spéciale surgit au fil du temps, un ordre juridique s'applique subsidiairement pour le résoudre.

Le concept de gouvernement d'entreprise de la Confédération plaide aussi en faveur de la SA de droit public. Selon le droit en vigueur, RUAG MRO fournit des prestations sur le marché et ne fait partie ni de l'administration fédérale centrale ni de l'administration fédérale décentralisée. Pour ce type de société, le rapport sur le gouvernement d'entreprise de la Confédération prévoit le cadre juridique de la SA de droit privé¹³. Après que le Conseil fédéral a refusé la SA de droit privé dans sa décision de principe, le choix d'une SA de droit public s'inscrit davantage dans la ligne du rapport sur le gouvernement d'entreprise que celui d'un établissement, qui est plutôt prévu pour des organes de surveillance et des entreprises qui fournissent des prestations relevant du monopole de l'État.

Il convient en outre de ne pas négliger les signaux que le choix de la forme juridique enverra à l'interne et à l'externe. L'opinion publique perçoit la SA comme étant plus entrepreneuriale et dynamique qu'un établissement. Comme il est question d'une entité

¹² Rapport du Conseil fédéral du 12 décembre 2008 sur l'annexe de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA), JAAC 2009.7, p. 117

¹³ Rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise), FF 2006 7799, 7834

dont on attend innovation et efficacité, la forme juridique de la SA s'impose. Cela présente aussi des avantages sur le marché du travail quand il s'agit de recruter des spécialistes qualifiés grâce à des conditions d'engagement attrayantes. Le fait que pratiquement tous les établissements de la Confédération engagent leur personnel sur la base d'un contrat de droit public n'est pas non plus le fruit du hasard.

Enfin, un dernier argument plaide en faveur de la SA : si la participation de tiers à l'entreprise d'armement devait un jour être envisagée et la loi être adaptée, la SA disposerait déjà de la structure corporative requise, qui n'aurait pas besoin d'être créée à ce moment-là.

De manière générale, le Conseil fédéral estime que les avantages de la SA de droit public l'emportent. Elle permet de créer des solutions sur mesure pour répondre à des exigences concrètes, en s'écartant ponctuellement du code des obligations.

2.5 Relation avec le programme de la législature, la planification financière et les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de législature 2023 à 2027¹⁴ ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹⁵. Ce n'est qu'au printemps 2024 que l'ancienne cheffe du DDPS a confié un avis de droit au professeur Martin Dummermuth pour évaluer la forme juridique de RUAG MRO. Un éventuel changement de forme pourrait, selon toute vraisemblance, entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2028. Aucune conséquence importante sur la planification financière de la Confédération n'est à prévoir.

2.6 Valeurs de référence des nouvelles stratégies de politique de sécurité et de politique d'armement

Le 20 décembre 2024¹⁶, le Conseil fédéral a fixé les valeurs de référence de la prochaine stratégie de politique de sécurité, lesquelles soulignent le caractère essentiel de la Base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS) pour l'approvisionnement de l'armée en biens et en prestations, et par conséquent pour la sécurité de la Suisse. Il aspire au renforcement de cette direction.

La stratégie en matière de politique d'armement du Conseil fédéral du 20 juin 2025¹⁷ aborde en détail l'importance de la BTIS. Elle accorde à RUAG MRO, qui fait partie de la base industrielle suisse dans le domaine de la maintenance et de l'intégration, un rôle essentiel dans le renforcement de la capacité de défense et à durer de l'armée. Outre les capacités de production industrielle, la BTIS comprend aussi des compétences et des capacités pour l'exploitation et la maintenance des systèmes de l'armée pertinents pour l'engagement et pour l'introduction de composants clés dans ces systèmes. Ces entreprises constituent la Base industrielle critique en matière de défense (BID).

À l'avenir, RUAG MRO devra être en mesure de fournir des prestations robustes dans toutes les situations et de garantir la sécurité de l'approvisionnement également en cas de crise ou de conflit armé. En tant que composante de l'industrie suisse, RUAG MRO

¹⁴ FF 2024 525

¹⁵ FF 2024 1440

¹⁶ [Communiqué de presse du 20 décembre 2024 : Stratégie de politique de sécurité 2025 : le Conseil fédéral fixe les valeurs de référence](#)

¹⁷ FF 2025 2151

doit aussi jouer un rôle important dans les coopérations européennes en matière d'armement. La stratégie de politique d'armement prévoit aussi un examen de l'adaptation des bases légales qui permettent si nécessaire à la Confédération de mettre à disposition de RUAG MRO des moyens financiers pour des projets de participation.

La stratégie en matière de politique d'armement fixe cinq objectifs et dix champs d'action. En ce qui concerne RUAG MRO, l'objectif 1, *La Suisse renforce ses compétences clés et ses capacités industrielles sur le territoire national au profit de l'aptitude à l'engagement et de la capacité à durer de l'armée*, et le champ d'action 1, *Identification et hiérarchisation des technologies clés importantes pour la sécurité et des capacités et compétences clés industrielles*, sont particulièrement importants. L'objectif 1 prévoit entre autres que les CCM disposent des compétences clés et des capacités industrielles requises pour l'exploitation et la maintenance des systèmes de l'armée pertinents pour l'engagement dans toutes les situations. Aujourd'hui, RUAG MRO assume le rôle de CCM pour pratiquement tous les systèmes principaux de l'armée et se rend ainsi indispensable. Dans le champ d'action 1, l'importance de RUAG MRO dans le renforcement de la capacité de défense et à durer de l'armée est en outre expressément mentionnée.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

3.1 Dans les autres pays (BRD, FRA, ITA, AUT, FIN, SWE, ESP, GBR, NLD, BEL)

La plupart des États européens¹⁸ possèdent leurs propres groupes d'armement actifs sur le plan international (avec ou sans participation étatique¹⁹), ce qui leur permet d'acheter de nombreux systèmes d'armement dans leur pays et de confier l'entretien et la maintenance au fabricant d'origine pendant tout le cycle de vie du produit. La Suisse, en revanche, dispose d'un nombre très restreint de fabricants qui produisent des systèmes globaux pour le marché de l'armement en Suisse (p. ex. Pilatus, GDELS-Mowag, Rheinmetall Air Defence). Notre pays acquiert donc la plupart des systèmes d'armement à l'étranger. Par la suite, il ne peut pas confier l'entretien et la maintenance aux fabricants d'origine pour des raisons de sécurité. Cette situation a été prise en compte dans la comparaison internationale ci-dessous, laquelle se concentre par conséquent sur la maintenance.

La maintenance des systèmes militaires comprend en principe quatre niveaux, mais il existe des variantes dans les différentes composantes des forces armées. Dans tous les pays pris en compte, la *maintenance effectuée par la troupe (niveau 1 et 2)* est toutefois assurée par des organisations militaires ou étatiques et n'est par conséquent pas pertinente pour la suite des réflexions en lien avec la forme juridique de RUAG MRO.

Par contre, la *maintenance industrielle (niveau 3 et 4)* n'est pas réglementée de la même manière partout. Elle dépend entre autres de la taille de l'industrie d'armement de chaque pays : ateliers militaires ou nationaux, exploitations étatiques ou encore délégation aux fabricants d'origine, voire formes mixtes. Une minorité de pays possèdent une organisation semblable à RUAG MRO (p. ex. Millog Oy, FIN). De manière générale et au vu de la situation géopolitique, la tendance actuelle est de

¹⁸ P. ex. : BRD, FRA, ITA, GBR, ESP, SWE, FIN, NOR, NLD. Pour les armes uniquement : BEL, AUT

¹⁹ Pays européens participant à des groupes d'armement : BRD, FRA, ITA, ESP, NOR, FIN, BEL. Le pourcentage de participation de pays aux groupes d'armement a tendance à diminuer ces dernières décennies (dividende de paix, internationalisation, etc.).

renforcer les prestations à l'interne. Une internalisation est toutefois seulement partiellement envisageable à long terme, car des contrats de longue durée ont été conclus avec des fournisseurs et des partenariats publics-privés (PPP).

On distingue en principe trois options principales.

- *Unités administratives étatiques* (FRA, GBR, ESP, BEL, NLD, SWE, AUT)
La maintenance industrielle est surtout assurée par des unités administratives étatiques. Les tâches qui ne sont pas du ressort de celles-ci sont généralement confiées directement au fabricant d'origine. Des partenariats publics-privés (PPP) à long terme ont aussi été conclus. Ils prévoient que les fabricants d'origine livrent non seulement des pièces de rechange, mais qu'ils garantissent aussi le fonctionnement de la flotte.
- *Organes de droit privé ou de droit public exclusivement propriété de l'État* (BRD, ITA)
La maintenance industrielle est principalement assurée par une entreprise exclusivement propriété de l'État. En Allemagne, elle revêt la forme juridique de la Sàrl. À l'origine, cette forme juridique a été utilisée en Allemagne pour permettre à des investisseurs privés de participer à ces entreprises. Ce concept n'a toutefois pas convaincu, car les marchés tiers ne se sont pas développés comme espéré. L'État a donc racheté les parts et les entreprises se concentrent désormais à nouveau sur les prestations en faveur de l'armée. Les tâches qui ne sont pas du ressort des unités administratives étatiques sont généralement confiées directement au fabricant d'origine.
- *Partenariat public-privé (PPP) partiellement propriété de l'État* (FIN, ITA)
L'État détient des parts dans des groupes d'armement qui assument une grande partie de la maintenance des systèmes directement ou par l'intermédiaire de filiales. On peut par exemple citer l'entreprise *Millog Oy*, une société anonyme finlandaise qui appartient à 61,8 % à l'entreprise *Patria*, dont l'État finlandais détient 50,1 % des actions. En Italie, l'entreprise *Leonardo S.p.A*, dont l'État détient 30,2 % des actions, joue un rôle important dans la maintenance des systèmes militaires.

Il existe encore toutes sortes de variantes. En France par exemple, une association de droit privé ou une communauté d'intérêts économiques (GICAT)²⁰ selon le droit français, c'est-à-dire un regroupement d'entreprises privées de l'industrie de défense et de sécurité, est considérée comme un partenaire important dans la maintenance des systèmes militaires.

En résumé, on observe une tendance au renforcement des services internes²¹ au sein des unités administratives étatiques et à une meilleure intégration des organisations de maintenance étatiques. Les petits États et ceux qui possèdent une importante industrie d'armement nationale font plutôt directement appel aux fabricants d'origine pour les travaux qui dépassent leurs compétences techniques. Enfin, une minorité de pays possèdent leurs propres entreprises de droit privé ou de droit public pour assurer la maintenance industrielle.

²⁰ GICAT = Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres

²¹ Renforcement de la maintenance par la troupe (niveau 1 et 2) pour améliorer la disponibilité opérationnelle et réduire la dépendance à des tiers

3.2 En Suisse

Il est très difficile de comparer la situation des pays d'Europe de l'Ouest avec celle de la Suisse. L'option de l'intégration dans l'administration fédérale centrale correspond en grande partie au modèle autrichien et celle de l'établissement de droit public ou de SA de droit public (cf. chapitre 2) exclusivement propriété de l'État au modèle allemand. Les entreprises de maintenance allemandes ont connu une évolution similaire à RUAG MRO et aux organisations qui l'ont précédée.

De manière générale, la comparaison internationale permet de déduire que la solution demandée pour RUAG MRO est un modèle qui a en tout cas fait ses preuves en Allemagne.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

Une révision totale de la LEAC est demandée ; la loi actuelle doit donc être remplacée par un nouvel acte normatif.

Le projet mise sur la continuité en fixant le cadre d'une entreprise d'armement organisée sous la forme d'un groupe de sociétés avec ses filiales et contrôlée par la Confédération en tant qu'unique actionnaire. La nouvelle forme juridique de SA de droit public permettra de s'écarter du droit de la société anonyme de droit privé et d'opter pour des solutions qui, par rapport aux dispositions actuelles, tiendront mieux compte de la pratique et des exigences de la politique de sécurité. La Confédération doit disposer d'instruments de pilotage plus efficaces et définis plus précisément. Cela permettra de renforcer la sécurité juridique et de tenir compte des critiques formulées au Parlement.

L'entreprise a pour tâche principale de garantir l'équipement de l'armée. Elle peut aussi mener des activités au profit de tiers. Les marchés tiers sont réglementés de manière plus précise qu'auparavant. La réglementation s'appuie sur la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)²² et veille à ce que ces activités génèrent des synergies pour l'armée.

Les objectifs stratégiques représentent le principal instrument de pilotage du Conseil fédéral. Ils sont contraignants pour l'entreprise d'armement et les sociétés qu'elle contrôle, pour autant que cela soit judicieux et compatible avec des objectifs orientés vers l'avenir. Les objectifs s'adressent au conseil d'administration, qui est responsable de leur mise en œuvre au sein de tout le groupe de sociétés.

En ce qui concerne l'organisation du groupe de sociétés, la loi ne précise pas si l'entreprise d'armement (c'est-à-dire la société mère) est structurée comme une société de participation financière ou une société holding pure ou si elle qui assume aussi des tâches opérationnelles (cf. art. 5 et art. 6, al. 1).

D'autres éléments de pilotage sont ancrés dans le projet et complètent l'instrument principal des objectifs stratégiques. La loi précise que l'entreprise ou une société qu'elle contrôle sont tenues de consulter le Conseil fédéral avant de fonder une société, de participer à la création d'une société, d'aliéner une participation ou d'établir avec des tiers une coopération de grande portée entrepreneuriale ou politique. Au sens du droit

²² RS 611.0

de donner des instructions prévu à l'art. 16, le Conseil fédéral peut interdire l'activité prévue ou la subordonner à des conditions pour préserver les intérêts nationaux en matière de sécurité.

La loi définit en outre plus précisément les devoirs de rapports et d'information ainsi que le processus de communication entre la direction de l'entreprise et le propriétaire. Si nécessaire, le Conseil fédéral peut de plus demander à l'organe de révision, directement ou en complément des compétences de l'assemblée générale (art. 697c et 731a CO), des clarifications concernant le financement, la présentation des comptes et la gestion d'entreprise.

Enfin, le Conseil fédéral devra être habilité à donner des instructions au conseil d'administration dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir les intérêts nationaux en matière de sécurité et si aucun accord n'a été trouvé entre le propriétaire et l'entreprise. Le droit de donner des instructions n'est toutefois pas considéré comme une mesure permettant au Conseil fédéral de piloter en permanence le conseil d'administration. Il sert plutôt de moyen de dernier recours dans des cas particuliers, pour préserver les intérêts nationaux en matière de sécurité.

Ces instruments de pilotage du Conseil fédéral sont complétés par les compétences qui lui sont conférées par le droit de la société anonyme par l'intermédiaire de l'assemblée générale (élection du conseil d'administration et de l'organe de révision, adoption des statuts, adoption des comptes annuels, décisions de décharge, etc.).

Conformément au principe n° 9 du rapport sur le gouvernement d'entreprise, la Confédération ne peut pas déléguer directement comme membres du conseil d'administration des représentants recevant des instructions. Avec une telle délégation, la Confédération assisterait en permanence aux délibérations de l'organe, ce qui, dans les faits, diminuerait la responsabilité du conseil d'administration. Il y aurait en outre un mélange des rôles (dilemme) des membres délégués du conseil d'administration, qui s'obligeraient simultanément envers l'entreprise et envers la Confédération.

L'entreprise continuera d'exercer ses activités sous le régime du droit privé et les conditions d'engagement du personnel répondront donc aux principes du droit privé. Les dispositions relatives à la rémunération des cadres sont toutefois applicables. En matière d'imposition, l'entreprise est assimilée à une société de capitaux de droit privé.

La loi donne désormais aux personnes astreintes au service militaire qui exercent une fonction clé dans l'entreprise d'armement la possibilité de rester à leur poste de travail en situation particulière ou extraordinaire en leur permettant d'être incorporées dans des formations militaires particulières et de rester ainsi à la disposition de l'entreprise d'armement pendant leur service militaire.

4.2 Adéquation des moyens requis

La loi ne crée pas de nouvelles tâches pour la Confédération et n'entraîne pas de coûts supplémentaires.

4.3 Mise en œuvre

Le Conseil fédéral est responsable de l'exécution de la loi. Elle est d'abord mise en œuvre par l'intermédiaire des objectifs stratégiques prévus dans la loi.

5 Commentaires des dispositions

Préambule

Le préambule mentionne les normes constitutionnelles qui confèrent à la Confédération la compétence sur laquelle elle s'appuie pour édicter la loi. Les dispositions matérielles d'un acte de rang supérieur à concrétiser ne font pas partie des bases légales²³. L'art. 60, al. 1, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.)²⁴, qui précise que l'organisation, l'instruction et l'équipement de l'armée relèvent de la compétence de la Confédération, est ici pertinent. La notion d'armée comprend tout ce qui a un caractère militaire²⁵.

La compétence fondée sur l'art. 60 Cst. est exclusive et globale, ce qui signifie que la Confédération peut, en toute autonomie, régler n'importe quelle question en lien avec l'armée²⁶. Dans ce contexte, elle est également habilitée à exploiter une entreprise d'armement ou à régler la constitution et le pilotage d'entreprises qui servent les intérêts de l'armement.

L'art 57, al. 1, Cst., précise que la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives. Cette disposition réserve expressément les compétences respectives de la Confédération et des cantons (*dans les limites de leurs compétences respectives*). Elle n'attribue par conséquent aucune compétence à la Confédération, raison pour laquelle elle ne doit pas être mentionnée dans le préambule²⁷.

Art. 1 Objet

La loi règle le but, l'organisation et le pilotage par objectifs stratégiques de l'entreprise d'armement de la Confédération (ci-après l'entreprise) et des sociétés qu'elle contrôle. Contrairement à ce dont disposait la LEAC en vigueur, il ne s'agit pas d'habiliter la Confédération à créer des SA de droit privé, mais de fonder une SA de droit public.

La loi traite de l'entreprise d'armement et des sociétés qu'elle contrôle. L'on entend par là qu'à l'instar de l'actuelle RUAG MRO, l'entreprise disposera de filiales qui devront servir le même but et feront ainsi partie d'un groupe de sociétés, dont l'entreprise sera la société faîtière. Les filiales ne seront toutefois pas des sociétés de droit public, mais des sociétés de droit privé. L'entreprise disposera donc de la souplesse entrepreneuriale requise, sachant que toute SA de droit public doit être fondée par une loi.

La Confédération pilotera le groupe de sociétés par l'intermédiaire de la société faîtière, laquelle sera tenue, pour l'ensemble de son groupe, de mettre en œuvre son propre but et les objectifs stratégiques. Le Conseil fédéral n'édicterait aucun objectif stratégique propre à l'intention des sociétés contrôlées. Les aspects qui concernent celles-ci doivent être intégrés dans les objectifs stratégiques de la société faîtière. Il sera ainsi possible de piloter l'ensemble du groupe d'une seule main et de façon cohérente. Le

²³ Directives de la Confédération sur la technique législative, édition 2024, n° 23

²⁴ RS 101

²⁵ Giovanni Biaggini, BV Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2^e éd., Zurich 2017, n° 3 ad art. 58 Cst.

²⁶ Tilmann Altwicker/Armin Stähli, Basler Kommentar ad art. 60 Cst., 2^e éd., Bâle 2025, N 5.

²⁷ Robert Baumann, Die Angabe der Rechtsgrundlagen im Ingress der Bundeserlasse, LeGes 2014, p. 470

conseil d'administration de l'entreprise d'armement (société faîtière) sera tenu de veiller à la mise en œuvre des objectifs stratégiques dans chaque société contrôlée (cf. explications ad art. 12).

La loi n'indique pas si la société faîtière doit se contenter d'administrer ses filiales (concept de holding) ou si elle doit, elle aussi, fournir des prestations essentielles au but de l'entreprise (concept de maison mère)²⁸. Il appartiendra aux statuts de préciser la situation.

Art. 2 *Forme juridique et actionnariat*

L'entreprise d'armement est une SA de droit public constituée en vertu de la présente loi.

Dans sa structure fondamentale, l'entreprise de droit public correspond à une SA de droit privé, mais la législation spéciale sur laquelle elle se fonde peut prévoir des dispositions qui s'écartent du droit (contraignant) de la société anonyme du CO, afin de trouver des solutions adaptées à l'objectif visé et aux tâches à accomplir. Le législateur dispose d'une grande marge de manœuvre²⁹. Concrètement, la présente loi accorde à la Confédération un pouvoir d'influence pour préserver ses intérêts en matière de politique de sécurité, dont l'actionnaire ne dispose pas dans le cas d'une SA de droit privé (cf. notamment art. 12 à 16).

La transformation d'une SA de droit privé (RUAG MRO) en SA de droit public selon la présente loi ne modifie en rien la position de l'entreprise par rapport à l'organisation de l'administration. Selon l'art. 6, al. 2 et 3 OLOGA, la forme juridique n'est pas déterminante pour savoir si une entreprise doit être rattachée à l'administration décentralisée de la Confédération ou à la sphère des organismes externes qui accomplissent des tâches administratives. Tant les établissements de droit public que les SA de droit privé ou de droit public contrôlées par la Confédération peuvent en principe être rattachés à l'administration décentralisée ou à la sphère des organismes externes. En revanche, ce sont plutôt les tâches accomplies par l'entreprise et sa proximité avec le marché (art. 7a, al. 1, let. c et d, OLOGA) qui font la différence : quelle que soit leur forme juridique, les organismes *dont les prestations consistent essentiellement en prestations fournies sur le marché* ne font pas partie de l'administration (décentralisée), mais doivent être considérés comme des organisations *extérieures à l'administration fédérale* (cf. art. 2, al. 4, LOGA) à qui la législation a confié des tâches administratives³⁰. À l'heure actuelle, RUAG MRO est considérée comme une organisation extérieure à l'administration fédérale, mais accomplissant des tâches pour celle-ci. Étant donné que le changement de forme juridique ne modifiera pas fondamentalement les tâches et le domaine d'activité de l'entreprise, celle-ci conservera son statut d'organisation extérieure à l'administration fournissant principalement des prestations proposées sur le marché (art. 6, al. 3, OLOGA).

La Confédération est actionnaire unique. Contrairement à ce qui avait été le cas en 1997 lors de la création de l'entreprise, la participation d'investisseurs privés n'est pas visée aujourd'hui. Dans l'hypothèse où de telles possibilités d'ouverture devaient se présenter plus tard, il serait nécessaire d'adapter la loi. En cas d'ouverture à des

²⁸ Cf. terminologie Arthur Meier-Hayoz/Peter Forstmoser, *Schweizerisches Gesellschaftsrecht*, 13e éd., Berne 2023, § 24, N 92 ; Peter V. Kunz, *Grundlagen zum Konzernrecht in der Schweiz*, Berne 2016, N 175 ss.

²⁹ Cf. avis de droit, p. 49s. avec références à la littérature.

³⁰ Cf. avis de droit, p. 56s.

participations privées, la forme juridique d'une SA de droit public a, par rapport à celle d'un établissement, l'avantage d'être structurée corporativement, ce qui permet au législateur d'en ouvrir les portes à des investisseurs privés si une telle décision devait être prise.

Le fait que la Confédération soit l'actionnaire unique de l'entreprise revêt également beaucoup d'importance du point de vue du droit des marchés publics. Il s'agit notamment de savoir si des adjudications se déroulant quasiment à l'interne (*quasi in house*) selon l'art. 10, al. 3, let. d, de la loi du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP)³¹, sont possibles. En effet, de telles affaires impliquent la conclusion d'un contrat entre deux sujets de droit distincts mais économiquement identiques, car l'adjudicateur contrôle l'adjudicataire. Lorsque *l'adjudicateur exerce un contrôle identique à celui qu'il exerce sur ses propres services* (exigence de contrôle) sur des soumissionnaires qui *fournissent l'essentiel de leurs prestations à l'adjudicateur* (exigence relative à la part des opérations), il ne s'agit pas d'une acquisition soumise au droit des marchés publics. En tant qu'actionnaire unique, la Confédération remplit l'exigence de contrôle³².

Les détails relatifs au capital-actions (montant, type, valeur nominale et nombre de participations) seront réglés au niveau statutaire.

Art. 3 *Raison de commerce et inscription au registre du commerce*

La raison de commerce et le siège de l'entreprise ne seront pas non plus fixés par la loi, mais par les statuts.

Étant donné que l'entreprise exerce principalement une activité lucrative relevant de l'économie privée, elle doit impérativement figurer au registre du commerce (art. 932 CO). Cette inscription lui permet de jouir de la protection des raisons de commerce prévue à l'art. 956 CO).

Art. 4 *Droit applicable*

La loi crée l'entreprise et fixe le cadre juridique déterminant. Le droit de la société anonyme s'applique à titre subsidiaire en qualité de disposition (de droit public) de réserve³³. Le renvoi au droit de la société anonyme est dynamique : d'éventuelles modifications des dispositions du CO touchent directement la SA de droit public.

Art. 5 *But de l'entreprise*

L'entreprise contribue à garantir l'équipement de l'armée (al. 1). L'entreprise n'assume pas la responsabilité générale de l'équipement ; elle fournit simplement une contribution pour garantir l'équipement en fonction du volume des commandes. Elle assure donc une fonction de service.

Cette disposition reprend la terminologie de l'art. 60 Cst., qui traite de la compétence de la Confédération en matière d'organisation, d'instruction et d'équipement de l'armée. L'équipement se réfère au matériel de l'armée au sens large et à la responsabilité logistique globale de la Confédération telle qu'elle est décrite aux

³¹ RS 172.056.1

³² S'agissant de l'exigence de contrôle, voir l'ATF 151 II 81, consid. 6.2 p. 90s.

³³ ATF 132 III 470, consid. 3.3 p. 474.

art. 105 ss de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)³⁴. La contribution de l'entreprise d'armement ne se limite pas à des produits, mais comprend aussi des services ; en d'autres termes, la notion de contribution doit être comprise au sens large. Outre la maintenance, elle inclut par exemple des prestations informatiques et des prestations d'intégration. Des contributions à l'instruction sont aussi fournies ponctuellement, par exemple dans le cadre de l'introduction de matériel ou d'applications ou lorsque des connaissances spécifiques sont requises.

L'entreprise peut accomplir tout acte juridique pour autant que cela serve ses propres buts (al. 2). Elle peut notamment acquérir ou aliéner des immeubles, créer des sociétés, prendre ou aliéner des participations à d'autres entreprises ou coopérer d'une autre manière avec des tiers et emprunter ou placer des fonds sur les marchés monétaire et financier. Le fait que l'entreprise puisse, pour servir ses propres buts, fonder des sociétés et acquérir des parts de sociétés implique que lesdites sociétés doivent être obligées de servir les buts de l'entreprise. Pour y parvenir, l'entreprise peut, par exemple, adapter le but statutaire des sociétés contrôlées en conséquence ou être représentée au sein du conseil d'administration de celles-ci. Il convient en outre de prendre les mesures correspondantes et d'édicter un ensemble de règles à l'interne. Il s'ajoute à cela que de telles sociétés peuvent également fournir des produits et services au sens de l'al. 1 (voir aussi art. 6, al. 1).

À l'heure actuelle, les objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour RUAG MRO fixent des limites très étroites en ce qui concerne les capitaux étrangers³⁵. La possibilité prévue par la loi de prendre part au marché financier et au marché des capitaux ne constitue en aucun cas une carte blanche pour l'entreprise. Par l'intermédiaire des objectifs stratégiques, le Conseil fédéral continuera de soumettre les capitaux étrangers à un cadre similaire à celui d'aujourd'hui.

Il est possible de renoncer à la réserve au profit des cantons prévue par l'art. 1 LEAC actuellement en vigueur, car la compétence des cantons en matière d'acquisition de pièces d'habillement et d'équipement selon l'ancien art. 60, al. 2, Cst. a été supprimée dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons³⁶.

Art. 6 Prestations

Les activités de l'entreprise d'armement servent principalement le DDPS (al. 1). Ce sont en premier lieu les objectifs stratégiques qui orientent l'entreprise vers les besoins de l'armée. Dans ce cadre, les mandats du département sont contraignants pour l'entreprise, pour autant qu'elle puisse les remplir dans des conditions raisonnables. Dans le cas où des divergences fondamentales devaient apparaître entre la Confédération et l'entreprise et mettre en péril les intérêts nationaux en matière de sécurité, le Conseil fédéral dispose, en ultime recours, d'un droit de donner des instructions (art. 16).

Les prestations requises pour l'armée peuvent être apportées par l'entreprise elle-même, par les sociétés qu'elle contrôle ou par des sociétés auxquelles l'entreprise

³⁴ RS 510.10

³⁵ Objectifs stratégiques du Conseil fédéral assignés à RUAG MRO Holding SA pour les années 2024 à 2027 du 29 novembre 2023, FF 2023 2874, ch. 3

³⁶ Votation populaire du 28 novembre 2004, FF 2005 883 ; voir également Hansjörg Meyer/Reto Patrick Müller, St. Galler Kommentar ad art. 60 Cst., 4^e éd., Zurich 2023, N 8

participe de manière prépondérante. Le caractère prépondérant de la participation est présumé lorsque *les parts de capital détenues* [par l'entreprise lui] *donnent droit à au moins 20 % des droits de vote* (art. 960d, al. 3, CO). La disposition se rattache à l'art. 5, al. 2, let. b, qui permet à l'entreprise de fonder des sociétés et de développer d'autres types de collaboration avec des tiers.

L'entreprise et les sociétés qu'elle contrôle peuvent fournir d'autres prestations, qui peuvent être apportées à d'autres services fédéraux et à des tiers. Le deuxième alinéa de la disposition donne l'autorisation légale de fournir des prestations commerciales et indique par ailleurs les conditions qui doivent être remplies pour que l'entreprise puisse exercer ses activités en faveur de tiers, par analogie avec l'art. 41a de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)³⁷ : les prestations doivent être étroitement liées aux tâches principales (let. a). Les marchés tiers ne doivent pas nuire aux tâches principales, lesquelles consistent à contribuer à la garantie de l'équipement de l'armée. Il convient par exemple d'éviter que les fabricants d'origine des systèmes d'armement ne fournissent pas les flux de données techniques au DDPS par crainte que l'entreprise d'armement les utilise à des fins de concurrence. En outre, les prestations en faveur de tiers doivent, sur le plan économique, favoriser l'accomplissement des tâches principales (let. c). Cela signifie en particulier qu'une répartition plus large des coûts fixes doit permettre de baisser les prix facturés à l'armée. Enfin, les prestations fournies à des tiers ne doivent pas exiger d'importantes ressources matérielles et humaines supplémentaires (let. d).

Dans le cadre des objectifs stratégiques (art. 12), le Conseil fédéral a la possibilité de délimiter plus précisément les prestations fournies à des tiers et, par exemple, fixer une limite supérieure s'agissant de la quantité des marchés tiers. Cela a aussi son importance dans le contexte des marchés publics. Dans la relation entre la Confédération et l'entreprise, les adjudications se déroulant quasiment à l'interne (*quasi in house*) ne sont possibles que lorsque le soumissionnaire (l'entreprise) fournit l'essentiel (exigence relative à la part des opérations) de ses prestations à l'adjudicataire (la Confédération). Pour que cette condition soit remplie, l'on part du principe que les prestations fournies à la Confédération doivent représenter au moins 80 % du chiffre d'affaires de l'entreprise³⁸.

L'entreprise et les sociétés qu'elle contrôle sont en outre tenues de respecter les principes d'efficacité et de rentabilité dans le cadre de leurs activités (al. 3). En ce qui concerne l'efficacité, les résultats obtenus doivent correspondre aux effets escomptés. Les besoins particuliers de l'armée sont ici spécialement importants. L'entreprise et ses filiales doivent être capables d'exécuter les commandes reçues même en situation de crise. Cela exige une résilience spécifique, qui engendre souvent des dépenses supplémentaires. Cette disposition exige aussi de la rentabilité. Le principe de la rentabilité vise un rapport équilibré entre le résultat et les moyens engagés. Cette interaction entre efficacité et prise en considération des besoins militaires d'une part, et rentabilité d'autre part, est aussi parfois considérée comme une approche d'économie militaire.

L'al. 4 exige en outre que les prestations soient essentiellement fournies en Suisse afin d'assurer la plus grande autonomie possible en matière de politique de sécurité à la Suisse. Dans le même temps, une certaine souplesse est nécessaire. À cela s'ajoute le fait que les chaînes de livraison sont complexes et qu'elles ne peuvent pas toujours

³⁷ RS 611.0

³⁸ Pour l'exigence relative à la part des opérations, cf. ATF 151 II 81, consid. 6.3 p. 91.

être maîtrisées sur toute la longueur. De plus, l'entreprise doit, à l'avenir également, être en mesure de continuer ses activités dans le cadre de partenariats transfrontaliers³⁹. Les prestations fournies à l'étranger doivent rester une exception et n'entrer en considération que si des motifs de politique de sécurité ou de politique d'armement justifient une collaboration transfrontalière.

Toute distorsion illicite du marché au détriment de tiers doit être évitée. Ainsi, des subventionnements croisés peuvent entrer en conflit avec le principe de rentabilité. À cela s'ajoute le fait que la loi du 6 octobre 1995 sur les cartels s'applique en principe aussi aux entreprises de droit public (art. 2, al. 1, LCart)⁴⁰. Selon la réserve prévue à l'art. 3, al. 1, let. b, LCart, les entreprises chargées de *l'exécution de tâches publiques* et disposant à cet effet de *droits spéciaux* ne sont toutefois pas soumises à la LCart.

Le principe n° 15a du gouvernement d'entreprise est également déterminant : il convient de garantir que les sociétés anonymes de la Confédération devenues autonomes qui fournissent des prestations sur le marché n'abusent pas d'avantages éventuels obtenus grâce à leur statut d'entreprise contrôlée par l'État ou aux tâches qui leur sont déléguées. Cela signifie surtout qu'il doit y avoir une séparation claire entre le domaine d'activités soumis aux conditions de la libre concurrence et celui des tâches déléguées. Une comptabilité par secteur est donc nécessaire pour distinguer ces deux domaines. Il convient notamment d'éviter les avantages financiers dans le domaine d'activités soumis aux conditions de la libre concurrence. Enfin, les informations ou autres ressources du domaine des tâches déléguées ne doivent pas être exploitées de manière discriminatoire dans celui des activités choisies librement.

Art. 7 *Participations et coopération*

Le Conseil fédéral pilote le groupe de sociétés par l'intermédiaire de la société faîtière⁴¹. C'est la raison pour laquelle il est essentiel qu'il puisse avoir de l'influence sur la création et l'organisation du groupe de sociétés et sur la collaboration de celui-ci avec des tiers lorsque des motifs de politique de sécurité l'exigent. L'art. 7 requiert en outre que le Conseil fédéral soit informé lorsque l'entreprise ou l'une des sociétés qu'elle contrôle acquiert ou aliène des parts importantes, ou conclut un partenariat de grande portée entrepreneuriale ou politique avec des tiers. Sur la base de ces informations, le Conseil fédéral pourra, si les intérêts nationaux en matière de sécurité le requièrent, utiliser son influence en interdisant l'activité prévue ou en la soumettant à certaines conditions. Il pourra par exemple empêcher la vente d'une filiale que la politique de sécurité considère comme essentielle à l'équipement de l'armée. Il pourra prononcer une interdiction ou fixer des conditions dans le cadre du processus de consultation afin d'assurer dès que possible la sécurité du droit pour l'entreprise. Il s'agit ici d'un aspect particulier du droit de donner des instructions (art. 16).

Art. 8 *Organes*

Les organes mentionnés correspondent à ceux que prévoit le droit de la société anonyme. Il est cependant précisé qu'un conseil de direction sera mis en place et qu'il jouira formellement (et pas seulement dans les faits) du statut d'organe. Contrairement à ce que prévoit la législation sur les sociétés anonymes, le conseil d'administration ne

³⁹ À ce propos, voir également infra, ch. 2.3.

⁴⁰ RS 251

⁴¹ Cf. remarques ad art. 1.

peut pas décider de déléguer la gestion de l'entreprise à un conseil de direction (art. 716b, al. 1, CO).

L'al. 2 exclut expressément qu'une personne puisse simultanément être membre du conseil d'administration et du conseil de direction. Cela correspond au principe n° 3 du gouvernement d'entreprise de la Confédération, qui exige l'indépendance personnelle des membres du conseil d'administration.

Le statut des membres du conseil d'administration relève du droit privé. Les statuts compléteront les conditions prévues par la loi pour le conseil d'administration. Il est notamment prévu de fixer le nombre de ses membres à cinq ou à sept personnes et de limiter la durée de leur mandat à une période de douze ans.

Les dispositions de l'OLOGA règlent le rôle que doit jouer la Confédération en tant que propriétaire dans le contexte du droit de la société anonyme. Le département ayant le lien le plus étroit avec l'entité devenue autonome en assure la surveillance sur mandat du Conseil fédéral, exerce les droits du propriétaire et sert d'interlocuteur à ses organes dirigeants ; pour les entités particulièrement importantes pour le budget fédéral, il exerce les droits du propriétaire conjointement avec l'Administration fédérale des finances (AFF). Le rattachement des entités devenues autonomes à des départements et l'exercice en commun des droits du propriétaire avec l'AFF sont détaillés à l'annexe 3 de l'OLOGA (art. 24a, al. 2, OLOGA).

Art. 9 Conseil de direction

Un règlement d'organisation établi par le conseil d'administration décrit les tâches du conseil de direction. Cela correspond au droit de la société anonyme (art. 716b, al. 1, et 3, CO). Les membres du conseil de direction sont nommés par le conseil d'administration (art. 716a, al. 1, ch. 4, CO).

Art. 10 Liens d'intérêts

Toute personne qui présente sa candidature en vue d'une nomination en qualité de membre du conseil d'administration ou du conseil de direction est tenue d'annoncer ses liens d'intérêts dans son dossier de postulation. Quiconque refuse de signaler ses liens d'intérêts n'est pas éligible en tant que membre du conseil d'administration.

Le conseil d'administration de l'entreprise répond, face au Conseil fédéral, du fait que les liens d'intérêts noués par ses membres après leur nomination sont compatibles avec leur fonction en son sein. Il édicte des règles de conduite pour la gestion des liens d'intérêts et veille à ce que des mesures de sensibilisation adéquates soient prises. Les liens d'intérêts existants doivent être publiés dans le cadre du rapport d'entreprise (principe n° 6 du gouvernement d'entreprise) et sur le site internet de la Confédération⁴². Le conseil d'administration est tenu de surveiller et d'évaluer en continu les liens d'intérêts de ses membres. Tout changement doit être signalé au département compétent. Si les liens d'intérêts d'un membre ne sont pas compatibles avec son mandat (p. ex. conflit d'intérêts insoluble, risque considérable pour la réputation de la Confédération) et que ce membre refuse de s'en défaire, le conseil d'administration doit proposer sa révocation à l'assemblée générale. Un membre peut également être révoqué s'il apparaît qu'il n'a pas complètement révélé ses liens

⁴² www.admin.ch > Documentation > Commissions extraparlémentaires > Par département > Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

d'intérêts au moment de sa nomination ou qu'il n'a pas signalé les changements survenus dans ses liens d'intérêts en cours de mandat.

Il s'agit en grande partie d'une concrétisation de l'art. 717a CO, qui précise que les membres du conseil d'administration et du conseil de direction sont tenus de signaler sans retard et de manière complète toute situation de conflit d'intérêts.

Art. 11 Organe de révision

La réglementation concernant l'organe de révision se calque sur le droit de la société anonyme. Une révision ordinaire est, au vu de l'al. 2, clairement requise.

Étant donné que l'art. 4 renvoie aux dispositions du droit de la société anonyme, toutes les dispositions relatives à l'organe de révision sont applicables, y compris les règles d'indépendance particulièrement strictes que doit respecter l'organe de révision en cas de révision ordinaire (art. 728 CO).

L'art. 962a, al. 3, CO, dispose que les dispositions relatives à la révision ordinaire restent valables même lorsqu'une norme comptable reconnue est appliquée.

L'al. 3 est une disposition spéciale, qui précise que le Conseil fédéral peut charger l'organe de révision de vérifier certains faits. Cela correspond à la teneur de l'art. 731a CO. Un partenaire indépendant qui connaît bien l'entreprise peut ainsi être mandaté en toute simplicité pour répondre à des questions. La portée de l'al. 3 dépasse ainsi celle de l'art. 697c CO. Le droit à l'institution d'un examen spécial au sens des art. 697c ss CO prévoit des obligations en matière de sauvegarde du secret qu'il n'y a aucune raison d'imposer au Conseil fédéral.

Art. 12 Stratégie de propriétaire

L'art. 8, al. 5, LOGA, permet au Conseil fédéral de gérer les entités devenues autonomes par l'intermédiaire d'objectifs stratégiques qui concrétisent le but légal à moyen terme. La LEAC en vigueur prévoit déjà que le Conseil fédéral fixe pour quatre ans les objectifs stratégiques de la société de participation financière (art. 3, al. 1^{bis}, LEAC). La nouvelle loi reprend cette réglementation, à la différence près que la périodicité de quatre ans est formulée comme une règle générale dont il est permis de s'écarter si nécessaire (al. 1).

Contrairement à la solution actuelle, les objectifs ne se réfèrent pas seulement à la société de participation financière, mais aussi expressément à l'entreprise et aux sociétés qu'elle contrôle. Ils s'adressent au conseil d'administration de l'entreprise, lequel en garantit la mise en œuvre au sein de l'entreprise et des sociétés qu'elle contrôle (al. 2), ce qui signifie que ces objectifs sont contraignants, pour autant que cela soit pertinent et compatible avec des objectifs orientés vers l'avenir⁴³.

Ne constituant pas des règles de droit, les objectifs stratégiques ne sont pas publiés dans le Recueil systématique, mais dans la Feuille fédérale conformément à l'art. 22, let. b, de l'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les publications officielles (OPubl)⁴⁴.

⁴³ S'agissant du caractère contraignant des objectifs stratégiques, voir La stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Abate 18.4274 du 13 décembre 2018, p. 36s.

⁴⁴ RS 170.512.1

Art. 13 Rapports et information

Le processus de pilotage requiert des rapports et des échanges d'informations entre le conseil d'administration et le Conseil fédéral. Le rapport annuel, qui doit notamment rendre compte de la réalisation des objectifs stratégiques, joue un rôle déterminant dans ce contexte.

Chaque fois que les circonstances l'exigent, le conseil d'administration informe le Conseil fédéral de tout événement (passé) ou projet (futur) ayant une portée entrepreneuriale ou politique importante, ou étant susceptible de compromettre la réalisation des objectifs stratégiques.

Art. 14 Droit de consultation

En plus de son obligation d'établir des rapports, l'entreprise est aussi soumise à un devoir d'information. Pour permettre au Conseil fédéral d'évaluer l'avancement des objectifs stratégiques ou de prendre connaissance des événements et projets mentionnés à l'art. 13, al. 2, le conseil d'administration est tenu de lui donner accès à l'ensemble des documents commerciaux dont disposent l'entreprise et les sociétés qu'elle contrôle.

Le droit de la société anonyme ne développe pas précisément les droits d'information et de consultation des actionnaires. Dépassant les possibilités offertes par le droit de la société anonyme, les art. 13 et 14 permettent au Conseil fédéral d'assumer son devoir de garant.

Art. 15 Entretiens avec le propriétaire

Outre les processus de *reporting* prévus, des entretiens formalisés se déroulent déjà aujourd'hui entre le propriétaire et le conseil d'administration. Une expertise a révélé des critiques concernant des flux d'informations peu structurés, du moins pendant un certain temps, et demandé la création de bases légales en ce sens⁴⁵. Le Conseil fédéral a alors décidé de systématiser ces processus⁴⁶. Comme le rapport d'expertise l'exige, un cadre légal doit maintenant être créé pour ces processus.

Il est prévu que l'entreprise mène régulièrement des entretiens structurés avec le propriétaire⁴⁷ au niveau de la direction. Il s'agira en particulier d'aborder l'état d'avancement des objectifs, les événements et les projets ayant une grande portée entrepreneuriale ou politique et différents thèmes ou défis actuels. Il est important que le processus d'entretien se déroule de manière standardisée, notamment les travaux et séances de préparation. Il ne s'agit toutefois pas de régler ces détails techniques au niveau de la loi formelle.

⁴⁵ Andreas Lienhard/Stefan Rieder/Roger W. Sonderegger/Andreas Ladner/Claudia Höchner/Manuel Ritz/Zilla Roose, Évaluation du gouvernement d'entreprise de la Confédération fondée sur l'analyse de quatre entreprises, Rapport à l'intention de l'Administration fédérale des finances (AFF), Berne 2019, p. 31, 35, 36, 86

⁴⁶ La stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes, Rapport du 26 mai 2021 du Conseil fédéral en réponse au postulat 18.4274, p. 65 ss

⁴⁷ S'agissant de l'exercice du rôle de propriétaire, cf. remarques ad art. 8.

Art. 16 Instructions

Sous certaines conditions, le Conseil fédéral devra avoir la possibilité de donner des instructions au conseil d'administration. Il s'agit de cas dans lesquels la sauvegarde des intérêts nationaux en matière de sécurité requiert de telles interventions. L'idée est de faire appel à cette solution en dernier recours, c'est-à-dire seulement si d'importants désaccords exerçant une influence néfaste sur la situation sécuritaire de la Suisse ne peuvent être résolus autrement. Ces instructions ne seront pas données par le département compétent, mais par l'ensemble du Conseil fédéral. Le droit de donner des instructions diverge fortement de la relation entre le conseil d'administration et l'actionnaire réglée par le droit privé. Offerte par le statut de société anonyme de droit public, cette possibilité ne se justifie qu'à titre exceptionnel. En l'occurrence, elle est adéquate pour une entreprise d'armement qui, contrairement à d'autres sociétés anonymes de droit public, sert les intérêts élémentaires du pays en matière de sécurité.

Le droit de donner des instructions se distingue de la possibilité de formuler des objectifs stratégiques et des droits des actionnaires selon le CO. Les objectifs stratégiques permettent au propriétaire de formuler périodiquement les résultats qu'il attend à moyen terme de la part de l'entreprise. Les instructions, quant à elles, se réfèrent à des développements ou à des projets concrets que le Conseil fédéral veut influencer ou corriger afin de garantir les intérêts nationaux en matière de sécurité. Le droit de donner des instructions permet au Conseil fédéral d'intervenir dans la gestion de l'entreprise dans des cas particuliers. Le CO ne donne pas de tels droits aux actionnaires⁴⁸.

Le droit de donner des instructions ne remplace pas les instruments de pilotage prévus par le droit ordinaire de la société anonyme ; il ne fait que les compléter. Ce moyen particulier, qui permet au Conseil fédéral d'éviter une assemblée générale, constitue une possibilité d'intervention supplémentaire qui doit être réservée à des situations extraordinaires. En qualité d'*ultima ratio*, le droit de donner des instructions ne changera rien au fait que le Conseil fédéral, en tant que propriétaire, se concentrera sur le pilotage stratégique et ne s'immiscera en principe pas dans les affaires opérationnelles de la société.

Art. 17 Rapports de service et obligations particulières incombant au personnel astreint au service militaire

Le personnel de l'entreprise continuera à être engagé sous le régime du droit privé (al. 1).

Comme d'autres entreprises publiques de la Confédération (la Poste, Swisscom), l'entreprise d'armement sera tenue de négocier avec les associations du personnel la conclusion d'une convention collective de travail (al. 2). Il existe déjà une convention collective de travail chez RUAG MRO.

Compte tenu de l'extension prévue de l'art. 65c LAAM⁴⁹, tout employé de l'entreprise d'armement et des sociétés qu'elle contrôle pourra être obligé d'accepter une affectation à l'armée s'il fournit des services indispensables à un engagement de l'armée. Pour les employés non astreints au service militaire, une affectation à l'armée

⁴⁸ Jean Nicolas Druey/Eva Druey Just/Lukas Glanzmann, *Gesellschafts- und Handelsrecht*, 12^e éd., Zurich 2021, § 7, N 44, 75

⁴⁹ Cf. art. 25.

n'est possible que si le contrat de travail prévoit une clause correspondante. La possibilité d'une telle clause doit être ancrée expressément dans la LEAC (al. 3). Les personnes affectées à l'armée acquièrent un statut spécial qui doit être prévu contractuellement.

Les prestations opérationnelles de l'entreprise d'armement et des sociétés qu'elle contrôle doivent aussi être garanties en situation particulière ou extraordinaire. C'est pourquoi il est nécessaire de garantir que les employés indispensables aux prestations de l'entreprise soient, en tout temps, à la disposition de celle-ci ou des sociétés qu'elle contrôle, même s'ils sont astreints au service militaire. Pour éviter tout conflit entre les besoins de l'entreprise et ceux de leur unité militaire d'incorporation, les employés concernés peuvent être affectés à des formations militaires (qui, en règle générale, existent déjà) qui seraient mises à la disposition de l'entreprise en cas d'événement. Aujourd'hui, de tels modèles existent déjà dans le domaine de la logistique (p. ex. des militaires qui accomplissent des prestations en faveur des centres logistiques de la Base logistique de l'armée). La formulation potestative permet toutefois aux employés de l'entreprise d'armement qui souhaitent poursuivre leur carrière militaire de rester incorporés au sein de leur formation. Dans ce cas, l'entreprise sait que les personnes clés concernées ne seront pas à sa disposition en cas de crise ; elle peut donc leur trouver un remplaçant suffisamment tôt (al. 4).

Art. 18 Guichet de signalement

La possibilité de signaler des irrégularités sera expressément réglementée et une base légale sera créée pour le guichet qui existe déjà au sein de RUAG MRO. Cette disposition prévoit la possibilité de signaler tout constat ou soupçon d'irrégularité, et tout manquement ou abus au sein de l'entreprise ou des sociétés qu'elle contrôle. Il va de soi que ces nouvelles possibilités de signalement n'empêchent pas les employés de faire part de leurs constats à leurs supérieurs. Le bureau de communication du Contrôle fédéral des finances (CDF) reste également à l'écoute de ce type de signalement. S'ils constatent qu'une infraction a été commise, les employés peuvent aussi choisir de s'adresser directement aux autorités de poursuite pénale.

Art. 19 Protection de la situation professionnelle

Les employés qui usent des possibilités mentionnées ci-avant (cf. remarques ad art. 18) ou qui déposent en qualité de témoin dans le contexte d'une procédure liée à un signalement ou à une dénonciation de ce type ne doivent subir aucun désavantage sur le plan professionnel. Cette réglementation s'inspire de la solution prévue à l'art. 22a, al. 5, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)⁵⁰.

Art. 20 Rémunération des cadres

En tant que personne morale de droit public chargée de tâches administratives et n'appartenant pas à l'administration fédérale centrale ou décentralisée (prestations sur le marché), l'entreprise n'est pas directement soumise à l'art. 6a LPers ni à l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur les salaires des cadres⁵¹. Aujourd'hui déjà, RUAG MRO est subordonnée à des objectifs stratégiques, raison pour laquelle elle est déjà intégrée au rapport sur les salaires des cadres en dépit du fait qu'elle ne tombe

⁵⁰ RS 172.220.1

⁵¹ RS 172.220.12

pas dans le champ d'application de la loi. Conformément au principe n° 31 du Gouvernement d'entreprise de la Confédération, il convient de régler l'application de la législation sur les salaires des cadres au conseil d'administration, à la direction ou à certaines catégories de collaborateurs dans la loi d'organisation si le statut du personnel relève du droit privé. L'art. 20 répond à cette exigence.

Compte tenu du renvoi à l'art. 6a, al. 5, LPers, la mise en œuvre des dispositions sur la rémunération des cadres est également garantie au sein des entités juridiques contrôlées par l'entreprise.

Art. 21 Imposition

Comme c'est déjà le cas avec RUAG MRO aujourd'hui, l'entreprise est assimilée à une société de capitaux de droit privé en matière d'imposition.

Art. 22 Relations juridiques et responsabilité

L'entreprise agit selon le droit privé ; les relations juridiques avec des tiers sont par conséquent régies par les dispositions du droit privé. Dans les situations qui le justifient, l'entreprise peut aussi conclure des contrats de droit public avec la Confédération, notamment lorsque l'objectif visé ne peut pas être atteint avec un contrat de droit privé, ou seulement dans une moindre mesure ou dans une moindre qualité. La situation est examinée au cas par cas.

Les entités de la Confédération devenues autonomes accomplissent des tâches publiques. La loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRCF)⁵² doit donc en principe être appliquée dans le cas où leur responsabilité civile est engagée. Si ces entités exercent des activités essentiellement sur le marché et selon le droit privé, c'est-à-dire dans le cadre de relations juridiques régies exclusivement par des dispositions de droit privé, l'application de la LRCF n'est pas adéquate. Selon le rapport sur le gouvernement d'entreprise du Conseil fédéral, les entités devenues autonomes devraient, dans un tel cas, répondre exclusivement selon les règles du droit privé⁵³. De même, la responsabilité civile de leurs organes et de leur personnel doit aussi être régie par le droit privé pour garantir une cohérence. C'est la raison pour laquelle l'al. 2 exclut expressément l'application de la LRCF.

Art. 23 Financement et dotation en capital

Selon l'al. 1, l'entreprise et les sociétés qu'elle contrôle doivent être financées par leur propre activité. Cela signifie que, au sein du groupe de sociétés, l'entreprise doit financer ses dépenses par ses propres activités commerciales et obtenir en principe des résultats financiers positifs. La loi ne précise toutefois pas de quelle manière l'entreprise et les sociétés qu'elle contrôle assurent le refinancement de leurs dépenses, coût du risque inclus.

Selon l'al. 2, la Confédération doit veiller à ce que la dotation en capital soit suffisante. Cette disposition crée la base légale permettant, en cas de besoin avéré, de fournir les capitaux nécessaires à l'accomplissement des tâches de la société et de les compléter au besoin. Cette disposition comprend les capitaux étrangers et les capitaux propres.

⁵² RS 170.32

⁵³ Rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise), FF 2006 7799, 7840, principe n° 10

Les objectifs stratégiques peuvent, comme c'était déjà le cas auparavant, prévoir des dispositions et fixer des conditions-cadres, p. ex, une limite supérieure à l'endettement. Ne pouvant ni prévoir ni représenter tous les scénarios possibles, le législateur n'a, à dessein, pas voulu restreindre le champ d'application de cette disposition. Celle-ci doit toutefois être appliquée de manière assez restrictive, comme nous l'expliquons ci-après.

Il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que la transformation de RUAG MRO en société anonyme de droit public exige un apport supplémentaire en capitaux. Cette disposition tient compte de l'expérience⁵⁴ faite lorsque la question de l'augmentation du capital de Nitrochemie AG s'est posée⁵⁵. Si, dans un tel scénario, l'entreprise ne pouvait pas prendre des mesures de capitalisation pour des raisons formelles, cela aurait des conséquences indésirables du point de vue de la politique de sécurité.

Il s'agit de mettre en œuvre une intention que le Conseil fédéral a déjà formulée dans sa stratégie en matière de politique d'armement : *des adaptations des bases légales doivent être étudiées pour que la Confédération puisse au besoin mettre des moyens à disposition pour les projets de participation de grande envergure de RUAG visant à garantir des projets critiques en matière de défense*⁵⁶. La solution proposée s'inspire de l'art. 40d de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)⁵⁷ et de l'art. 14 de la loi fédérale du 14 juin 2024 sur la société financière de développement SIFEM⁵⁸, qui réglementent les dotations en capital respectives de Skyguide et de la SIFEM.

Cette disposition n'oblige pas la Confédération à satisfaire automatiquement et en tout temps les besoins en capitaux de l'entreprise. Comme nous l'avons mentionné, RUAG MRO devra, en premier lieu, être financée par ses propres activités. Cela veut dire qu'elle devra d'abord épuiser toutes les possibilités de financement dont elle dispose et, le cas échéant, prendre des mesures de restructuration, d'assainissement ou autres pour garantir son autonomie financière. L'art. 5, al. 2, let. c, prévoit expressément la possibilité de recourir à des emprunts externes. L'entreprise devra, à la rigueur, renoncer à mener des projets ou des programmes qui dépassent ses possibilités financières.

Dans tous les cas, un soutien financier supplémentaire requiert l'aval du Parlement, car la dotation en capital doit être arrêtée dans le cadre d'une ouverture de crédit. La disposition ne fait que constituer la base légale permettant, en cas d'urgence également et pour autant que cela soit nécessaire, de renforcer la base de capital suffisamment tôt et d'octroyer un crédit sans devoir passer préalablement par une révision législative. Une telle base légale est nécessaire, car la dotation en capital de l'entreprise constitue une subvention au sens de la loi sur les subventions (voir également le message du 16 décembre 2022 concernant la loi fédérale sur la société financière de développement SIFEM)⁵⁹.

⁵⁴ Cf. motion CPS-E 25.3000 du 9 janvier 2025, Augmentation de la capacité de Nitrochemie

⁵⁵ En ce qui concerne Nitrochemie AG, cf. ch. 2.3.

⁵⁶ FF 2025 2151, p. 30

⁵⁷ RS 748.0

⁵⁸ RS 974.4

⁵⁹ FF 2023 55, p. 20

Art. 24 Abrogation d'un autre acte

Il s'agit ici d'une révision totale, ce qui signifie que la nouvelle loi remplacera la LEAC actuellement en vigueur. Partant, il y a lieu d'abroger la loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération⁶⁰.

Art. 25 Modification d'autres actes

Art. 65c LAAM : cette disposition permet au DDPS d'ordonner que les employés de l'administration militaire qui fournissent des services indispensables à un engagement de l'armée soient engagés à titre militaire (al. 1). Ces employés accomplissent l'engagement militaire sous forme de service militaire. Les employés qui ne sont pas astreints au service militaire sont affectés à cet effet à l'armée pour autant que leur contrat de travail prévoit une telle obligation (al. 2). Le DDPS règle les rapports de subordination qui s'appliquent pour la durée de l'engagement (al. 3)⁶¹.

Cette possibilité doit être étendue à l'entreprise d'armement et à ses filiales. Cela permettra de garantir que les employés qui, dans le cadre de leur fonction, soutiennent des unités de l'armée pour le compte de l'entreprise d'armement dans des situations critiques puissent être intégrés à la structure de commandement militaire et y assumer des responsabilités.

Art. 1a, al. 1, LAPG : l'art. 17, al. 4, prévoit l'incorporation de certains employés de l'entreprise d'armement ou des sociétés qu'elle contrôle dans des formations militaires spéciales ou dans des états-majors afin de permettre à ces personnes de rester à la disposition de leur employeur en cas d'événement. Cela signifie concrètement que, dans le cadre de leur service militaire, les personnes concernées continueront d'exercer les tâches prévues par leur contrat de travail en faveur de leur employeur. Si l'employeur touchait des allocations pour perte de gain à cette occasion, cela voudrait dire que l'APG (co-)financerait le salaire de ces personnes. Or, le versement de l'APG ne se justifie pas dans un tel cas de figure, raison pour laquelle il est prévu de compléter l'art. 1a, al. 1, LAPG en ce sens (ajout d'une deuxième phrase dans la partie introductive).

Art. 26 Changement de forme juridique

L'entreprise RUAG MRO Holding SA (CHE-496.749.012) sera transformée en société anonyme de droit public. Cela n'aura aucun effet sur ses relations juridiques et sa capacité juridique en tant que personne morale. Cela permettra d'éviter les difficultés liées à la création d'une nouvelle entreprise avec transfert des actifs et des passifs et d'épargner une surcharge de travail et d'autres problèmes à l'entreprise et au Conseil fédéral (p. ex. en ce qui concerne les contrats de travail et le mandat confié à l'organe de révision). Étant donné que la Confédération est déjà actionnaire unique et que la transformation n'entraînera aucun danger pour les créanciers (aucun fonds ne sera retiré de l'entreprise et aucune obligation de garantie ou de versement supplémentaire ne sera supprimée), il n'y a pas non plus besoin d'octroyer de nouveaux droits spécifiques à ces personnes. Le renforcement des droits du propriétaire ne compromet pas non plus la position des créanciers. La présente loi, les arrêtés fédéraux et les communiqués de presse du Conseil fédéral et de l'entreprise garantissent aussi la transparence à l'égard des tiers. Le changement de forme juridique figurera en outre

⁶⁰ RO 1998 1202, 2001 1582, 2011 5859

⁶¹ Voir aussi remarques ad art. 17

dans le registre du commerce. La situation est finalement identique à celle d'une SA de droit privé avant la révision de la législation sur les sociétés anonymes. L'entreprise restera la même, seules quelques conditions juridiques changeront.

Concrètement, la transformation se déroulera en plusieurs étapes : le Conseil fédéral devra d'abord déterminer la date d'entrée en vigueur conformément à l'art. 27.

Puis, le conseil d'administration entreprendra les démarches préparatoires nécessaires. Celles-ci comprennent notamment l'adaptation des statuts, la coordination avec les registres publics (en particulier le registre du commerce) et d'éventuelles autres adaptations à l'intérieur de l'entreprise.

Les services propriétaires adapteront les objectifs stratégiques en collaboration avec l'entreprise.

Ensuite, le Conseil fédéral validera les premiers statuts de la nouvelle société anonyme de droit public, fixera la date de la transformation et décidera des nouveaux objectifs stratégiques.

Dans l'idéal, et selon le calendrier concret et l'état des démarches préparatoires, il est imaginable que la date d'entrée en vigueur de la loi corresponde à celle de la mise en œuvre. Au besoin, un certain décalage entre la date de l'entrée en force et celle de la mise en œuvre est possible.

Art. 27 *Référendum et entrée en vigueur*

La présente modification législative est sujette au référendum conformément à l'art. 141, al. 1, let. a, Cst. (al. 1). Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur (al. 2).

6 Conséquences

La révision totale de la LEAC concerne en premier lieu l'organisation, la structure de conduite et le pilotage de RUAG MRO. Du point de vue financier et du personnel, cette réforme n'a pas de conséquences pour la Confédération, les cantons, les communes, l'environnement, la société et l'économie.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 60, al. 1, Cst. Cet article constitutionnel dispose que la législation militaire ainsi que l'organisation, l'instruction et l'équipement de l'armée relèvent de la compétence de la Confédération. Il s'agit d'une compétence législative globale de la Confédération pour tout le domaine militaire. La Constitution n'impose aucune directive au législateur en ce qui concerne la manière d'organiser l'achat et la fabrication de l'équipement de l'armée ou la forme juridique qu'une entreprise d'armement de la Confédération doit revêtir. La nouvelle LEAC règle le but et l'organisation de l'entreprise d'armement de la Confédération. La constitution de l'entreprise d'armement sert à garantir l'équipement de l'armée et relève par conséquent de la compétence législative prévue à l'art. 60, al. 1, Cst.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet ne contrarie aucune obligation internationale de la Suisse. Il est compatible avec les obligations découlant du droit international applicable pour la Suisse.

7.3 Forme de l'acte à adopter

RUAG MRO revêt désormais la forme d'une SA de droit public. Sa constitution doit être régie par une loi fédérale (art. 164, al. 1, let. g, et art. 178, al. 2, Cst.). L'acte est sujet au référendum (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).

7.4 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. 23 requiert l'approbation de la majorité des membres des deux conseils, car la disposition peut entraîner de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs. Il n'est pas possible d'évaluer à l'avance les éventuels besoins en capitaux, mais en cas de besoin, il n'est cependant pas exclu que le complément à la dotation en capital entraîne des paiements supérieurs à 20 millions de francs et que le plafond de dépenses indiqué à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. soit dépassé.

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

L'équipement de l'armée relève de la compétence de la Confédération, si bien que la réglementation concernant RUAG MRO en sa qualité d'entreprise d'armement de la Confédération lui incombe aussi. Le projet ne porte pas atteinte aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

Selon l'art. 23, la Confédération veille à ce que l'entreprise soit dotée d'un capital suffisant. Cet article constitue une nouvelle disposition relative aux subventions au sens de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁶² (cf. commentaire ad art. 23) ; jusqu'à présent, la LEAC ne comprenait pas de base correspondante.

Comme mentionné ci-avant, il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que le changement de forme juridique entraîne une augmentation de capital. La Confédération n'est pas non plus automatiquement tenue de satisfaire à tous les besoins en capitaux. Cette disposition permet surtout de doter l'entreprise du capital nécessaire pour accomplir ses tâches ou de le compléter si un besoin a été démontré, que l'activité de l'entreprise ne permet pas de couvrir ce besoin et que les autres possibilités de financement de l'entreprise sont épuisées. Le montant des moyens financiers ne peut être déterminé à l'avance et doit être fixé au cas par cas. L'entreprise doit aussi parfois examiner ou demander d'autres possibilités de lever des capitaux (p. ex. thésaurisation des bénéfices ou récolte de fonds, cf. art. 5). La disposition est conforme aux principes de la loi sur les subventions.

7.7 Délégation de compétences législatives

Aucune délégation de compétences législatives n'est prévue.

⁶² RS 616.1

7.8 Protection des données

L'entreprise d'armement exerce ses activités sous le régime du droit privé. Selon l'art. 40 de la loi du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LDP)⁶³, les dispositions applicables au traitement de données par des personnes privées s'appliquent. Une base légale spéciale pour le traitement des données n'est pas nécessaire.

⁶³ RS 235.1