

# Sélection d'article sur la politique suisse

Dossier

**Dossier: Investissements étrangers dans des entreprises suisses**

# Imprimer

## Éditeur

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Contributions de

Ackermann, Marco  
Drompt, Louise  
Zumofen, Guillaume

## Citations préféré

Ackermann, Marco; Drompt, Louise; Zumofen, Guillaume 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Dossier: Investissements étrangers dans des entreprises suisses, 2018 - 2024*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), téléchargé le 05.04.2025.

## Sommaire

Verkaufseinschränkung von Energieinfrastrukturanlagen an ausländische Investoren (Pa.Iv. 16.498)	1
Reprise d'entreprises par des investisseurs étrangers. L'absence totale de contrôle est-elle encore tenable? (Po. 18.3376)	4
Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements (Mo. 18.3021)	5
Investitionskontrollen bei kritischen Infrastrukturen schaffen (Mo. 20.3461)	6
Investissements directs étrangers. Renforcer le contrôle des fusions (Po. 19.3491)	7
Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers (MCF 23.086)	7

## Abréviations

<b>SECO</b>	Staatssekretariat für Wirtschaft
<b>UREK-NR</b>	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates
<b>WAK-SR</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
<b>UREK-SR</b>	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>BJ</b>	Bundesamt für Justiz
<b>KEG</b>	Kernenergiegesetz
<b>WAK-NR</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
<b>StromVG</b>	Stromversorgungsgesetz
<b>WRG</b>	Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte
<b>IPG</b>	Investitionsprüfgesetz
<b>VSE</b>	Verband schweizerischer Elektrizitätswerke
<b>BewG/LFAIE</b>	Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland
<b>RLG</b>	Rohrleitungsgesetz
<b>BewG</b>	Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland
<b>economiesuisse</b>	Dachverband der Schweizer Wirtschaft

---

<b>SECO</b>	Secrétariat d'Etat à l'économie
<b>CEATE-CN</b>	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
<b>CER-CE</b>	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
<b>CEATE-CE</b>	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats
<b>UE</b>	Union européenne
<b>OFJ</b>	Office fédéral de la justice
<b>LENu</b>	Loi sur l'énergie nucléaire
<b>CER-CN</b>	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
<b>LApEI</b>	Loi sur l'approvisionnement en électricité
<b>LFH</b>	Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques
<b>LEIE</b>	Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers
<b>UCS</b>	Union des centrales suisses d'électricité
<b>BewG/LFAIE</b>	Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger
<b>LITC</b>	Loi sur les installations de transport par conduites
<b>LFAIE</b>	Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger
<b>economiesuisse</b>	Fédération des entreprises suisses

# Verkaufseinschränkung von Energieinfrastrukturanlagen an ausländische Investoren (Pa.lv. 16.498)

## Politique énergétique

INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
DATE: 22.01.2018  
MARCO ACKERMANN

Diverse Medien berichteten über die parlamentarische Initiative Badran (sp, ZH), die eine Beschränkung der Verkäufe von wichtigen Energieinfrastrukturen der Schweiz an ausländische Investoren forderte. Ausgangspunkt der Idee waren gemäss dem Corriere del Ticino auch Pläne der Alpiq gewesen, grosse Anteile ihrer Wasserkraftwerke an ausländische Investoren zu veräussern.

Im Januar 2018 gab die Energiekommission des Nationalrates (UREK-NR) der parlamentarischen Initiative Folge und begrüsst somit die Forderung, dass der Erwerb von **strategischen Infrastrukturen in der Energiebranche** durch ausländische Investoren eingeschränkt werden soll. So sollen die Bestimmungen über den Erwerb dieser Infrastrukturen dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland („Lex Koller“) unterstellt werden. Obwohl teilweise noch Zweifel am Instrument „Lex Koller“ bestanden, sprach sich die UREK-NR mit 9 zu 3 Stimmen bei einer Enthaltung für die Initiative aus.<sup>1</sup>

INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
DATE: 20.03.2018  
MARCO ACKERMANN

Einstimmig gab im März 2018 auch die UREK-SR einer parlamentarischen Initiative Badran (sp, ZH) zur **Unterstellung der strategisch wichtigen Infrastrukturen des Energiesektors (Wasserkraftwerke, Stromnetze und Gasnetze) unter die Lex Koller** Folge. Damit sollen diese für das einwandfreie Funktionieren der Schweiz notwendigen Schlüsselinfrastrukturen vor einer ausländischen Übernahme geschützt werden. Es gebe selten Geschäfte, in denen sich SVP-Strategie Christoph Blocher und Jaqueline Badran einig seien, die Sorge um den Ausverkauf der inländischen Strom- und Wasserversorgung an ausländische Investoren verbinde aber die beiden Zürcher Politgrössen, postulierte der Tages-Anzeiger kurz vor der Kommissionssitzung. Nicht nur Politikerinnen und Politiker der Polparteien wünschten sich eine Gesetzesanpassung, wie die einstimmig gesinnte Kommission zu erkennen gab. Eine «grosse Mauer gegen die Chinesen» könne so geschaffen werden, titelte der «Blick», und die wettbewerbsverzerrenden Aufkäufe durch den chinesischen Staatsfonds könnten damit unterbunden werden, erklärte Ruedi Noser (fdp, ZH) in derselben Zeitung. In der Offensive gegen eine etwaige Verkaufsbeschränkung stand gemäss Tages-Anzeiger der VSE, da der Verband befürchtete, mit der Ausweitung der Lex Koller «die bereits angespannte Lage der Elektrizitätswirtschaft zusätzlich [zu] verschärfen».<sup>2</sup>

DÉBAT PUBLIC  
DATE: 21.01.2019  
MARCO ACKERMANN

Während die UREK-NR mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zwecks **Unterstellung der strategisch wichtigen Infrastrukturen des Energiesektors unter die Lex Koller** beschäftigt war, kursierten in den Medien Teile eines vertraulichen Berichts des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 6. Dezember 2018 zu ebendieser parlamentarischen Initiative Badran (sp, ZH). In dem Bericht sei vorgeschlagen worden, die Lex Koller bei strategischen Infrastrukturen nach dem Prinzip «ja, ausser» anzuwenden, sodass Verkäufe ins Ausland grundsätzlich erlaubt wären und der Bund einen Verkauf nur verhindern könnte, sofern er eine Versorgungssicherheitsgefährdung nachweisen könnte. Dies würde einer Umkehr der Beweislast gleichkommen, da beim Verkauf von Boden an Personen im Ausland – wo bereits heute die Lex Koller gelte – nach dem Prinzip «nein, ausser» gehandelt werde und die Käufer den Nachweis erbringen müssten. Als problematisch stufte der Bericht gemäss Tages-Anzeiger die konkrete Umsetzung dieses Gefährdungsnachweises ein, da einerseits eine solche Einschätzung «mit viel Ermessen» verbunden wäre und andererseits mit zunehmenden Verkäufen die Versorgungssicherheit sinke und so womöglich nicht alle Käuferinnen und Käufer gleich behandelt würden. Des Weiteren klassifizierte das geheime Dokument eine Lex Koller im Stromsektor als nicht kompatibel mit dem angestrebten Stromabkommen mit der EU. Ein Infrastruktur-Verkaufsverbot an EU-Investoren müsste demnach wohl ausgenommen werden, da sonst «eine unzulässige Diskriminierung stattfindet», so der Bericht. Bevor es jedoch zu einem Stromabkommen mit der EU kommen könne, müsse zuerst die Frage nach dem Rahmenabkommen geklärt werden, erläuterte das BJ weiter.<sup>3</sup>

INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
DATE: 10.02.2020  
MARCO ACKERMANN

Mit 24 Stimmen bei einer Enthaltung beantragte die UREK-NR im Februar 2020 einstimmig, die **Behandlungsfrist** für die parlamentarische Initiative Badran (sp, ZH) zur Unterstellung der **strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller um zwei Jahre zu verlängern**. Die Kommission habe sich bereits an mehreren Sitzungen (20. August 2018, 21. Januar 2019 und 26. August 2019) mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Entwurfes beschäftigt und die Verwaltung mit diversen Abklärungen – insbesondere zum Geltungsbereich und zur Vereinbarkeit der Forderung mit internationalen Verpflichtungen – beauftragt, so die Kommission in ihrem Bericht. Aufgrund der Komplexität und der zeitaufwändigen Abklärungen sei eine Fristverlängerung bis zur Frühjahrsession 2022 nötig.<sup>4</sup>

INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
DATE: 20.05.2020  
MARCO ACKERMANN

Im Mai 2020 beschloss die UREK-NR mit 17 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen, die Arbeiten zur parlamentarischen Initiative Badran (sp, ZH) für die **Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller zu sistieren** und stattdessen eine umfassendere, eigene Motion (20.3461) einzureichen. Die Kommission unterstrich damit erneut den Bedarf, kritische Infrastrukturen vor ausländischen Übernahmen zu schützen. Im Unterschied zur parlamentarischen Initiative, die auf Infrastrukturen der Energiebranche beschränkt war, forderte die Motion eine allgemeine gesetzliche Grundlage für Kontrollen bei ausländischen Investitionen in hiesige kritische Infrastrukturen, sofern die Investition zu einer faktischen ausländischen Kontrolle der jeweiligen Unternehmung führt.<sup>5</sup>

INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
DATE: 19.06.2020  
MARCO ACKERMANN

Auf Antrag seiner UREK-NR verlängerte der Nationalrat in der Sommersession 2020 stillschweigend die **Behandlungsfrist der parlamentarischen Initiative Badran** (sp, ZH) um zwei Jahre bis zur Frühjahrsession 2022. Die Kommission und die Verwaltung erhalten damit mehr Zeit, um sich vertieft mit den komplexen Fragestellungen in Zusammenhang mit dem Geschäft auseinandersetzen zu können.<sup>6</sup>

INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
DATE: 26.01.2021  
MARCO ACKERMANN

Im Januar 2021 gab die UREK-NR bekannt, ihre eigene Kommissionsmotion zum Schutz kritischer Infrastrukturen (Mo. 20.3461) zurückzuziehen, nachdem informelle Gespräche und die Rückweisung der Motion durch den Nationalrat aufgezeigt hatten, dass die weiter vorangeschrittene parlamentarische Initiative Badran (sp, ZH) doch der bessere Weg sei, um **wichtige Schweizer Infrastrukturen vor ausländischer Kontrolle zu schützen**. Im Januar 2021 nahm sie deshalb die Beratungen zur zuvor sistierten Initiative Badran wieder auf, wie sie in ihrer Medienmitteilung verlauten liess.<sup>7</sup>

INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
DATE: 03.11.2021  
MARCO ACKERMANN

Mit 15 zu 9 Stimmen verabschiedete die UREK-NR im Oktober 2021 einen Vorentwurf zur Änderung der Lex Koller, wie sie eine von beiden Kommissionen gutgeheissene parlamentarische Initiative Badran (sp, ZH) forderte. Damit soll das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland dahingehend angepasst werden, dass **wichtige energiewirtschaftliche Infrastrukturen vor ausländischer Kontrolle geschützt werden** und nur noch unter eng gefassten Bedingungen veräussert werden dürfen. Unter «strategische Infrastrukturen der Energiewirtschaft» summierte die Kommission Wasserkraftwerke, gewisse Rohrleitungen, das Stromnetz sowie die Kernkraftwerke. Nach Meinung der Kommissionsmehrheit bestehe ein fundamentales öffentliches Interesse, dass solche Anlagen, die für das Funktionieren des Landes essenziell sind und oft durch Staatsmittel finanziell gestützt werden, nicht in ausländische Hände geraten. Eine Minderheit Jauslin (fdp, AG) erkannte in der Massnahme hingegen einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und warnte vor Umgehungsmöglichkeiten. Die Vernehmlassung zum Vorentwurf läuft bis Mitte Februar 2022.<sup>8</sup>

INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
DATE: 18.03.2022  
GUILLAUME ZUMOFEN

Etant donné les pérégrinations de l'initiative parlementaire, la fin de la consultation de l'avant-projet a été fixée au 17 février 2022. Par conséquent, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN) a demandé le **prolongement du délai de deux années pour traiter** l'initiative. Une telle prolongation permettrait à la CEATE-CN de prendre en compte les réponses à la consultation afin de proposer un projet au Parlement qui réponde à la volonté de **l'initiative parlementaire** de soumettre à la Lex Koller les infrastructures stratégiques du secteur énergétique. La chambre basse a validé tacitement la

prorogation du délai.<sup>9</sup>

#### INITIATIVE PARLEMENTAIRE

DATE: 29.03.2023  
GUILLAUME ZUMOFEN

Après avoir prolongé, en 2022, le délai de traitement de l'initiative parlementaire, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN) s'est emparée du projet de modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE). L'objectif de ce projet est d'intégrer les infrastructures stratégiques du secteur énergétique dans la LFAIE (dite **Lex Koller**). Selon la CEATE-CN, les risques qui pèsent sur la sécurité d'approvisionnement énergétique de la Suisse confirment l'**intérêt fondamental des infrastructures énergétiques** et justifient la modification de la Lex Koller. Cette modification concernerait les centrales hydroélectriques, les infrastructures permettant le transport de combustible ou de carburant, les centrales nucléaires et le réseau électrique.

Dans son projet, la commission ne souhaite pas interdire les investissements étrangers, mais définir des conditions strictes. Concrètement, des investisseurs étrangers ne pourraient pas obtenir une position dominante dans l'entreprise. Deux minorités se sont opposées au projet. La première propose d'interdire complètement les investissements étrangers. La seconde met en avant la liberté économique et rejette l'ensemble du projet.<sup>10</sup>

#### INITIATIVE PARLEMENTAIRE

DATE: 07.06.2023  
GUILLAUME ZUMOFEN

La Commission de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN) a soumis au Conseil fédéral son projet de modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ou Lex Koller). Ce projet de loi découle d'une initiative parlementaire de la députée Jacqueline Badran (ps, ZH). L'objectif est de **soumettre les infrastructures stratégiques du secteur énergétique à la Lex Koller** afin de garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique de la Suisse.

Le projet de la CEATE-CN prévoit une obligation d'autorisation pour l'acquisition d'infrastructures stratégiques du secteur énergétique, mais aussi une autorisation pour toute prise de contrôle qui pourrait, par analogie, permettre à son acquéreur d'agir comme un propriétaire. Afin de soumettre les infrastructures énergétiques à la Lex Koller, la CEATE-CN a introduit des règles spécifiques, et encore non-existantes, dans la loi fédérale afin de traiter autant des immeubles, objectif initial de la Lex Koller, que des infrastructures énergétiques. Pour être précis, le projet de loi fédérale assujettit au régime d'autorisation les centrales hydrauliques, selon la loi sur les forces hydrauliques (LFH), les installations de transports par conduites de combustibles ou carburant gazeux, selon la loi sur les installations de transports par conduites (LITC), les réseaux de transport et de distribution d'électricité, selon la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI), et les centrales nucléaires, selon la loi sur l'énergie nucléaire (LENu). Lors de la procédure de consultation, les partis et organisations invitées se sont, dans la majorité des cas, opposées au projet de loi fédérale. Néanmoins, la CEATE-CN a fait fi des résultats de la procédure de consultation et soumis, tel quel, son projet au gouvernement et à l'Assemblée fédérale. Dans son avis, le Conseil fédéral s'est également opposé au projet. De son point de vue, il n'est pas cohérent de régir deux procédures d'autorisation distinctes – infrastructures énergétiques et immeubles – dans la même loi. L'intégration des infrastructures énergétiques dans la Lex Koller mettrait en difficulté la garantie de propriété et la liberté économique. En outre, le Conseil fédéral considère que la législation en vigueur ainsi que les travaux relatifs à la motion 18.3021 offrent une protection adaptée.

Au **Conseil national**, les députés et députées ont **validé** par 120 voix contre 72 et 1 abstention le **projet de loi fédérale** de la CEATE-CN. Au final, seul l'argument de la liberté économique semble avoir fait mouche. En effet, les voix opposées au projet provenaient du PLR (29 voix), des Vert'libéraux (15 voix) et du groupe du Centre (27 voix). Néanmoins, cela n'a pas suffi. Le projet passe la première rampe du Conseil national.<sup>11</sup>

#### INITIATIVE PARLEMENTAIRE

DATE: 28.02.2024  
GUILLAUME ZUMOFEN

À l'inverse de la chambre du peuple, la chambre des cantons a **refusé d'entrer en matière sur le projet de loi pour soumettre les infrastructures énergétiques stratégiques à la loi fédérale** sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE). Le **Conseil des Etats** s'est rallié à la majorité de sa commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-CE) et à l'avis du Conseil fédéral. En effet, la majorité de la CEATE-CE a indiqué que le projet de loi fédérale sur le contrôle des investissements étrangers (23.086), déposé par le Conseil fédéral, permettrait de protéger le secteur énergétique sans élaborer de solution

distincte pour le secteur. De plus, à la tribune, Pirmin Bischof (centre, SO) a précisé, pour la commission, que l'intégration des infrastructures énergétiques dans la LFAIE n'était pas adéquate car elle donnait toute la compétence au Conseil fédéral, sans prévoir de recours juridique. À l'opposé, le parti socialiste a plaidé en vain pour une législation plus restrictive que le projet de loi fédérale sur le contrôle des investissements étrangers pour les infrastructures énergétiques. Mais surtout, une motion d'ordre du sénateur Pierre-Yves Maillard (ps, VD) a demandé la suspension du traitement de l'initiative parlementaire jusqu'à la mise en œuvre du message 23.086 relatif à la loi fédérale sur le contrôle des investissements étrangers.

La motion d'ordre a été rejetée par 26 voix contre 17 et 1 abstention. Les voix du PS (7) n'ont été rejointes par des voix de l'UDC (6), des Vert-e-s (2) et du groupe du Centre (2). Puis, cette alliance hétéroclite s'est encore délitée lors du vote sur l'entrée en matière. Le Conseil des Etats a refusé l'entrée en matière par 29 voix contre 12 et 3 abstentions. Le parti socialiste (7) n'a rallié que des voix au sein de l'UDC (3) et des s Vert-e-s (2) avec son plaidoyer.<sup>12</sup>

**INITIATIVE PARLEMENTAIRE**  
DATE: 18.09.2024  
GUILLAUME ZUMOFEN

Après le refus d'entrer en matière du Conseil des Etats, en février 2024, le Conseil national s'est penché, à son tour, sur le **projet de loi pour soumettre les infrastructures énergétiques stratégiques à la** Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (**LFAIE**). Ce second tour au Conseil national a donné lieu, une nouvelle fois, à des discussions nourries. Tout d'abord, le groupe du Centre a indiqué qu'il était préférable de miser sur la Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers (23.086). En outre, selon Nicolò Paganini (centre, SG), porte-parole du groupe, il est peu probable que des infrastructures énergétiques soient acquises par des fonds souverains ou des investisseurs étrangers. Puis, le groupe socialiste a maintenu sa volonté d'entrer en matière sur ce projet de loi qui offre, selon lui, une approche préventive adéquate pour protéger les infrastructures énergétiques helvétiques. De son côté, le groupe PLR a, à nouveau, martelé l'argument de la liberté économique pour justifier sa décision de ne pas entrer en matière.

Au final, malgré le refus d'entrer en matière du Conseil des Etats et les travaux en cours sur la Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers (23.086), le **Conseil national a maintenu sa décision d'entrer en matière** par 120 voix contre 68 et aucune abstention. Les députés et députées s'alignent donc sur la recommandation de la majorité de sa Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-CN). Dans leur volonté de refuser l'entrée en matière, le PLR (28 voix), le Centre (28 voix) et le Parti Vert-libéral n'ont été soutenu que par 3 voix de l'UDC. Les arguments relatifs à la Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers et à la liberté économique n'ont donc pas suffi.<sup>13</sup>

## Reprise d'entreprises par des investisseurs étrangers. L'absence totale de contrôle est-elle encore tenable? (Po. 18.3376)

### Politique structurelle

Face à la **hausse des investissements étrangers dans des entreprises suisses**, Pirmin Bischof (pdc, SO) demande un rapport du Conseil fédéral qui dresse un bilan de la situation, dessine un comparatif international des mesures législatives et envisage des dispositions, si nécessaire. Le dépositaire cite comme exemple les reprises de Syngenta, Swissport, Gate Gourmet ou encore la stratégie chinoise «Made in China 2025». Plus précisément, le postulat pointe du doigt les risques de fuite de savoir-faire, les risques pour la politique de sécurité à cause d'infrastructures sensibles, les récentes évolutions et les limites de la législation helvétique en comparaison internationale. Le Conseil fédéral a proposé d'adopter le postulat. Il a été tacitement validé, en parallèle de l'objet 18.3021, par le Conseil des États.<sup>14</sup>

**POSTULAT**  
DATE: 06.06.2018  
GUILLAUME ZUMOFEN

**POSTULAT**  
DATE: 13.02.2019  
GUILLAUME ZUMOFEN

Alors que des pays émergents intensifient leurs politiques d'investissement dans des entreprises privées ou publiques de pays avancés, nombreux sont ceux qui pointent du doigt les risques pour la sécurité nationale et l'économie. La Suisse, qui se positionne comme une destination majeure des **investissements directs étrangers**, mais également comme un grand investisseur à l'étranger, n'échappe pas au débat. Le rapport sur le postulat Bischof (pdc, SO) adresse cette problématique. Tout d'abord, le rapport précise que les autres pays européens, avec une économie comparable à l'économie helvétique, n'ont pas introduit de réglementation spécifique sur les investissements directs étrangers. Ensuite, sur la question de la sécurité nationale, d'un côté, la problématique n'existe qu'en cas d'investissement dans une entreprise d'importance systémique. Or, la législation en vigueur, et notamment les législations sectorielles dans les domaines des banques et infrastructures financières, permet d'écarter la grande majorité des risques. D'un autre côté, la stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques dresse des rapports réguliers et prend en compte la sécurité des approvisionnements. Ensuite, d'autres réglementations sont en vigueur pour les secteurs non critiques. Le rapport cite notamment la lex Koller ou encore le droit des marchés financiers. Finalement, l'argument des places de travail ou de la perte de savoir-faire n'est pas justifié selon le rapport. Il précise qu'une intervention législative s'apparenterait à une politique industrielle à tendance protectionniste, donc en inadéquation avec la stratégie économique helvétique. Au final, le rapport préconise un statu quo avec la possibilité de monitoring régulier sur la question.<sup>15</sup>

**POSTULAT**  
DATE: 17.09.2020  
GUILLAUME ZUMOFEN

Sur recommandation du Conseil fédéral, le Conseil des Etats a **classé le postulat sur les investissements directs étrangers**.<sup>16</sup>

## Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements (Mo. 18.3021)

### Politique structurelle

**MOTION**  
DATE: 06.06.2018  
GUILLAUME ZUMOFEN

Par l'intermédiaire d'une motion, Beat Rieder (pdc, VS) souhaite **protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements directs étrangers dans des entreprises helvétiques**. Il indique que la hausse des investissements directs étrangers constitue une menace pour le savoir-faire, les emplois et la sécurité de la Suisse. Selon lui, un cadre juridique trop souple entraîne une hausse incontrôlable des investissements étrangers. Il cite notamment en exemple les rachats récents de «Bartholet, Syngenta, Gategroup, Swissport et SRTechnics». Pour lutter contre cette menace, non seulement pour la compétitivité de la place économique, mais aussi pour la sécurité du pays, il propose la création d'une autorité d'approbation.

Le Conseil fédéral s'est opposé à la motion. Il a souligné l'importance du libéralisme pour l'économie helvétique. Selon les Sept Sages, l'ouverture économique garantit un afflux de capitaux indispensables à l'emploi et à l'innovation. Néanmoins, en ligne avec plusieurs objets comme la motion 13.3280, le postulat 18.3376 ou encore l'initiative parlementaire 16.498, le Conseil fédéral est disposé à étudier la problématique dans un rapport.

La motion a été transmise à la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CE) pour un examen préalable. Par 7 voix contre 5, la majorité de la CER-CE a proposé d'adopter la motion. La majorité de la commission a donc été sensible à la hausse des investissements directs étrangers et aux conséquences potentielles pour la sécurité et l'économie helvétique. Une minorité a suivi les arguments du Conseil fédéral. Le Conseil des Etats tranchera en premier sur la question.<sup>17</sup>

**MOTION**  
DATE: 17.06.2019  
GUILLAUME ZUMOFEN

Beat Rieder (pdc, VS) souhaite **protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements directs étrangers dans des entreprises helvétiques**. Le sénateur valaisan met en avant des arguments liés à la perte de savoir-faire, à la perte d'emplois et aux risques liés à la sécurité. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-CE) recommande à sa chambre de rejeter la motion par 7 voix contre 5. Une minorité propose d'adopter la motion.

En chambre, l'objet a donné lieu à un débat animé. D'un côté, le PLR a mis en avant l'importance du libéralisme et le risque de rétorsion en cas de mesures

protectionnistes. Selon les opposants, ces deux arguments pèsent particulièrement dans un pays comme la Suisse qui repose sur ses exportations. A l'opposé, les défenseurs de la motion ont souligné les risques pour la sécurité helvétique. Au final, la motion a été adoptée par 22 voix contre 18 et 2 abstentions. La chambre du peuple se prononcera donc sur la motion.<sup>18</sup>

#### MOTION

DATE: 03.03.2020  
GUILLAUME ZUMOFEN

Tout comme le Conseil des Etats, le **Conseil national a adopté la motion**, déposée par Beat Rieder (pdc, VS), **qui vise la protection de l'économie suisse en contrôlant les investissements directs étrangers dans des entreprises helvétiques**. La chambre basse va donc à l'encontre de sa Commission de l'économie et des redevances (CER-CN) qui préconisait, par 15 voix contre 9, de rejeter la motion. Elle a suivi la minorité Müller (pdc, LU) qui considérait que la motion ne remettait en cause ni le libéralisme économique, ni l'importance des investissements directs étrangers, mais permettait un meilleur contrôle des entreprises d'importance systémique. A l'opposé, la majorité estimait que la motion enverrait un signal négatif en contradiction avec notre politique économique extérieure. Lors des débats en chambre, la motion a été adoptée par 96 voix contre 82 et 15 abstentions. Les 28 voix PLR, rejointes par 12 Vert'libéraux et 41 UDC n'ont pas suffi pour rejeter la motion. Le camp de l'adoption de la motion, principalement représenté par le groupe du Centre, le PS et les Verts, a profité de 3 voix dissidentes de l'UDC, et surtout de 7 et 3 abstentions chez l'UDC et les Vert'libéraux pour faire pencher la balance.<sup>19</sup>

## Investitionskontrollen bei kritischen Infrastrukturen schaffen (Mo. 20.3461)

### Energie

#### MOTION

DATE: 19.05.2020  
MARCO ACKERMANN

In Erweiterung einer parlamentarischen Initiative Badran (sp, ZH; Pa.Iv. 16.498) zur Unterstellung wichtiger Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller reichte die UREK-NR im Mai 2020 mit 17 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen eine eigene Kommissionsmotion zwecks **Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Investitionskontrollen bei kritischen Infrastrukturen** ein. Damit sollen künftig ausländische Direktinvestitionen in zentrale Schweizer Unternehmen, die zu einer faktischen Kontrolle dieser Firma und Infrastrukturen führen, dem Segen einer Genehmigungsbehörde unterstellt werden. Im August 2020 beantragte auch der Bundesrat die Annahme der Motion. Er verwies in seiner Stellungnahme auf eine bereits angenommene Motion Rieder (cvp, VS; Mo. 18.3021), die sich weitgehend mit dieser Forderung deckte.<sup>20</sup>

#### MOTION

DATE: 16.12.2020  
MARCO ACKERMANN

In der Wintersession 2020 befasste sich der Nationalrat als Erstrat mit der Motion seiner UREK zur **Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Investitionskontrollen bei kritischen Infrastrukturen**. Die grosse Kammer folgte dabei mit 138 zu 41 Stimmen bei 10 Enthaltungen einem Antrag Girod (gp, ZH) zwecks **Rückweisung der Motion an die Kommission**. Wie Girod im Rat erklärte, sei man in der UREK-NR durch informelle Gespräche zum Schluss gekommen, dass die ursprüngliche parlamentarische Initiative Badran (sp, ZH; Pa.Iv. 16.498) der bessere Weg sei, um hiesige zentrale Infrastrukturen vor der Kontrolle durch ausländische Investoren zu schützen. Es dürfe aufgrund dieser Kommissionsmotion nicht zu einer weiteren Verzögerung der parlamentarischen Initiative Badran kommen, da zeitnahes Handeln geboten sei. Eine gescheiterte SP-Minderheit Nordmann (sp, FR) hatte gar verlangt, die Motion ganz abzulehnen, um der Kommission das klare Signal zu geben, sich direkt mit der von beiden Kommissionen angenommenen und von der Verwaltung vorbereiteten parlamentarischen Initiative zu beschäftigen. Doch auch mit der Rückweisung wird sich die Kommission wieder vorrangig mit der sistierten und weiter fortgeschrittenen Forderung Badran beschäftigen müssen.<sup>21</sup>

**MOTION**  
DATE: 26.01.2021  
MARCO ACKERMANN

Ende Januar 2021 zog die UREK-NR im Rahmen der Beratungen zur parlamentarischen Initiative Badran (sp, ZH; Pa.Iv. 16.498) ihre eigene **Motion zum Schutz kritischer Infrastrukturen** zurück. Die in der Motion verlangten Schutzmassnahmen würden – wie der Bundesrat bereits ausgeführt hatte – mit der angenommenen Motion Rieder (mitte, VS; Mo. 18.3021) bereits umgesetzt, erklärte die Kommission in ihrer Medienmitteilung.<sup>22</sup>

## Investissements directs étrangers. Renforcer le contrôle des fusions (Po. 19.3491)

### Compétitivité

**POSTULAT**  
DATE: 01.06.2021  
GUILLAUME ZUMOFEN

Le parlementaire zurichois Fabian Molina (ps, ZH) explique que lorsque des entreprises helvétiques du service public, actives pour la sécurité du pays, ou actives dans des domaines économiques stratégiques sont reprises par des Etats ou des fonds souverains étrangers, la sécurité et la démocratie helvétique sont en danger. Il charge donc le Conseil fédéral de **modifier le droit suisse des cartels afin de permettre un filtrage des investissements directs étrangers** comme cela a été introduit au sein de l'UE.

Le Conseil fédéral s'est opposé au **postulat**. D'un côté, il a précisé que le droit sur les cartels ne permettait pas d'empêcher des fusions d'entreprises avec comme seul critère l'intérêt public. D'un autre côté, il a indiqué que l'art.185, al. 3 de la Constitution répondait déjà à la demande du postulat. En outre, il estime inopportun de freiner les investissements directs étrangers en Suisse.

En chambre, l'objet a été **rejeté** par 100 voix contre 89 et 4 abstentions. L'UDC (52), le PLR (28) et le groupe du Centre (20 voix contre, 8 voix pour) ont décidé du sort du postulat.<sup>23</sup>

## Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers (MCF 23.086)

### Politique structurelle

**OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL**  
DATE: 15.12.2023  
LOUISE DROMPT

En décembre 2023, le **Conseil fédéral** a déposé son **projet de loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers** (LEIE), qui a pour but de prévenir les acquisitions d'entreprises suisses par des investisseurs étrangers si ces acquisitions mettent en danger ou compromettent l'ordre public ou la sécurité de la Suisse. Ce projet intervient suite à l'adoption par le Parlement de la motion de Beat Rieder (centre, VS) 18.3021 datant de février 2018 «Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements». Cette motion chargeait le Conseil fédéral de créer des bases légales en vue d'un mécanisme d'examen des investissements directs étrangers.

Dans son message accompagnant le projet, le Conseil fédéral, clairement opposé à l'instauration d'un tel examen des investissements, rappelle l'importance cruciale des investissements étrangers en Suisse, tout en soulignant qu'elle-même joue un rôle significatif en tant qu'investisseuse à l'étranger. Il insiste sur le fait qu'une politique d'ouverture envers les investissements étrangers est indispensable pour soutenir l'économie et le bien-être de la population suisse. Cette ouverture favorise l'apport de capitaux et de compétences dans les entreprises du pays, ce qui stimule la création de valeur ajoutée et contribue à maintenir les emplois. Le Conseil fédéral affirme avoir élaboré un projet de loi visant à maintenir cette ouverture aux investisseurs étrangers tout en assurant un examen des investissements qui soit ciblé, efficace et transparent, conforme aux engagements internationaux de la Suisse. À l'inverse de la logique, le Conseil fédéral recommande au Parlement de refuser son projet de loi, estimant que les coûts associés ne sont pas justifiés par les bénéfices attendus, et que le cadre réglementaire existant est adéquat. De plus, aucune acquisition passée n'a été identifiée comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité de la Suisse.

Dans le projet présenté, les domaines particulièrement critiques comprennent, entre autres, les biens d'équipement militaires et les biens utilisables à des fins civiles et militaires, la production d'électricité et l'exploitation de réseaux électriques, l'approvisionnement en eau ainsi que les infrastructures de santé, de télécommunication et de transport. Les petites entreprises seront exemptées de la réglementation. Selon le Conseil fédéral, l'acquisition d'entreprises actives dans ces

domaines par des investisseurs étrangers privés ne pose en principe pas de problème, car les investisseurs privés cherchent à faire prospérer les entreprises qu'ils rachètent; ils ne sont généralement pas animés par des intentions déstabilisatrices ou des intérêts géopolitiques. Les autorités soulignent toutefois – reprenant les arguments énoncés au Parlement – que l'ordre ou la sécurité publics pourraient être davantage menacés lorsque les investisseurs sont contrôlés par un État étranger.

De plus, la procédure d'examen des investissements proposée par le projet charge le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) de la mise en place de l'examen des investissements et de la coordination avec les unités administratives. La procédure d'approbation devrait se dérouler en deux phases. Dans un premier délai d'un mois sera déterminé si l'acquisition peut être approuvée directement ou si une procédure d'examen doit être initiée. Si une procédure doit être initiée, un maximum de trois mois supplémentaires seront requis pour mener à bien la procédure d'examen. La décision d'entamer ou non une procédure d'examen sera prise par consensus entre les unités administratives impliquées dans le processus (à savoir, le SECO et les unités administratives concernées). Si celles-ci jugent qu'une acquisition devrait être interdite ou si elles ne parviennent pas à un accord à l'issue de la procédure d'examen, la décision doit revenir au Conseil fédéral.

La procédure de consultation a recueilli 72 avis, avec, d'une part, une majorité de 38 participants qui se sont opposés à l'instauration d'un examen des investissements, notamment l'UDC, le PLR et la plupart des associations économiques et interprofessions, ainsi que près de la moitié des cantons (dont ZH, BE, BS, BL, VD). Certains opposants, à l'image du PLR et d'économiesuisse, proposent une mesure limitée aux investisseurs contrôlés par un État tiers. D'autre part, une minorité de 29 participants soutient l'examen des investissements, dont 14 approuvent globalement l'avant-projet. Il s'agit principalement de l'autre moitié des cantons qui ont pris part à la procédure de consultation (dont AG, GE, SG). Les opposants craignent que cela n'affaiblisse la place économique suisse et que le projet porte atteinte à la liberté économique, tandis que les partisans estiment qu'il est parfois nécessaire d'agir contre le risque d'ingérence étrangère. Suite à la consultation, le champ d'application de la loi a été restreint aux investisseurs étrangers contrôlés par des États étrangers.

En février 2024, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-CE) s'est déclarée favorable à l'élaboration de règles intersectorielles concernant l'acquisition par des personnes à l'étranger d'entreprises suisses lorsque celle-ci est susceptible de menacer la sécurité. La Commission a, par ailleurs, proposé de refuser d'entrer en matière sur l'initiative parlementaire 16.498 qui vise à soumettre les infrastructures stratégiques du secteur énergétique à la Lex Koller, la trouvant trop spécifique et préférant le projet susmentionné du Conseil fédéral, qui présente une réponse plus globale en comparaison à la Lex Koller.<sup>24</sup>

**OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL**  
DATE: 17.09.2024  
LOUISE DROMPT

Lors de la session d'automne 2024, le Conseil national s'est prononcé sur le projet de **loi sur l'examen des investissements étrangers** (LEIE). Le rapporteur de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN), Sidney Kamerzin (centre, VS), a rappelé les arguments de la majorité de la commission qui s'est opposée au texte pour trois raisons principales: à savoir l'inutilité d'une telle loi puisque l'Etat détient déjà la majorité des infrastructures stratégiques, l'accroissement des coûts et de la charge administrative, et le déclin de l'attractivité qui en découlerait pour les investisseurs. A l'inverse, certains parlementaires ont considéré qu'un tel contrôle s'avère nécessaire et qu'il faut aller plus loin que le texte présenté par le Conseil fédéral. Pour ce faire, essentiellement la gauche a proposé plusieurs modifications élargissant le champ d'application de la loi, notamment pour se protéger de menaces sur l'ordre ou la sécurité publique, pour assurer le maintien des emplois et d'un certain savoir-faire, ainsi que pour éviter des distorsions de la concurrence et des délocalisations.

S'exprimant au nom de la majorité de la Commission, Jacqueline Badran (ps, ZH) a souligné l'importance de maintenir le contrôle de tous les investissements étrangers, et non pas de se limiter à une vérification limitée aux investisseurs étrangers contrôlés par des États, comme proposé initialement par le Conseil fédéral. En outre, la majorité de la CEATE-CN a choisi d'amender le projet pour le renforcer, en réduisant le seuil minimal de taille des entreprises soumises à la loi, ainsi qu'en introduisant un examen préalable obligatoire pour le bien à vendre, afin d'améliorer la transparence et de garantir la sécurité juridique. Au nom de la minorité et du groupe PLR, Marcel Dobler (plr, SG) a estimé que les amendements de la Commission dépassent l'objectif initial du projet du Conseil fédéral et de la motion 18.3021, qui était de protéger l'ordre public et la sécurité en Suisse, et non pas de décourager les investissements. Bien que la

minorité Dobler et le Conseil fédéral, par l'intermédiaire du ministre de l'économie Guy Parmelin, aient dès le début proposé de ne pas donner suite au texte, le Parlement a décidé d'entrer en matière par 143 voix (38 PS, 46 UDC, 23 Vert-e-s, 27 Centre, 9 Vert'libéraux) contre 46 (27 PLR, 19 UDC) et 2 abstentions.

La discussion des articles a été marquée par une tendance générale tout au long du débat : la minorité bourgeoise a tenté autant que possible d'empêcher l'élargissement du champ d'application de la loi, tel que souhaité par la majorité. La première partie des articles a pour objectif de délimiter l'objectif de la loi, le champ des entreprises concernées, de délimiter les investisseurs concernés, de définir les exceptions et d'indiquer la réciprocité avec les autres pays. La minorité bourgeoise, menée par le député Marcel Dobler, a notamment échoué, par 55 voix contre 135, à limiter le champ d'application du texte aux seules entreprises dites «d'importance systémique» (art.1, al. d). A l'inverse, une autre minorité rose-verte, menée par Emmanuel Amoos (ps, VS), souhaitait supprimer totalement le seuil minimal de taille pour les entreprises concernées. D'après Emmanuel Amoos, le nombre d'employé.e.s, la capacité de production ou le chiffre d'affaires des entreprises, en particulier celles qui fournissent de l'eau ou de l'électricité, n'a pas d'importance, car un investisseur pourrait acquérir plusieurs petites entreprises plutôt qu'une grande. Bien que cette proposition ait été rejetée, le Conseil national a tout de même accepté, sur proposition de la CEATE-CN à l'article 3, de réduire le seuil d'application de la loi aux entreprises produisant plus de 60 mégawatts d'électricité ou approvisionnant plus de 10 000 habitants en Suisse, au lieu des 100 mégawatts et 100 000 habitants prévus dans le projet initial du Conseil fédéral.

Finalement, le rôle et les procédures liées au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ont été passablement débattus. Il était prévu dans le projet initial que les entreprises susceptibles d'être acquises puissent demander un préavis au SECO concernant leur assujettissement à la loi. Cependant, la majorité de la CEATE-CN a proposé d'ajouter une validité de 12 mois au préavis délivré par le SECO, ainsi que d'autres conditions relatives à sa révocation ou à son renouvellement. Le député Olivier Feller (plr, VD) a qualifié cette proposition de «véritable usine à gaz législative», tandis que le centriste Leo Müller (centre, LU) a défendu cette proposition en évoquant l'accroissement de la sécurité juridique. Finalement, cette proposition majoritaire a été acceptée par 141 voix (38 PS, 42 UDC, 23 Vert-e-s, 28 Centre et 10 Vert'libéraux) contre 52 (27 PLR, 23 UDC, 2 Centre) et aucune abstention. Par ailleurs, à l'article 4, la minorité de gauche aurait souhaité aller encore plus loin, en créant une nouvelle instance, indépendante du SECO, pour effectuer le contrôle des investissements. La majorité de la Commission s'y est opposée, estimant qu'il est judicieux de s'appuyer sur l'expertise du SECO dans ce domaine. La proposition du député Amoos a donc été rejetée par 133 voix (27 PLR, 65 UDC, 30 Centre, 10 Vert'libéraux, 1 PS) contre 60 (37 PS, 23 Vert-e-s).

Lors du vote sur l'ensemble, le **Conseil national a accepté la version fortement amendée** et élargie du texte initial par 142 voix (38 PS, 43 UDC, 23 Vert-e-s, 28 Centre et 10 Vert'libéraux) contre 48 (27 PLR, 21 UDC) et 3 abstentions. Dans son communiqué de presse du 22 octobre 2024, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-CE) a annoncé qu'elle mènerait des auditions lors d'une prochaine séance afin d'examiner plus en détail les répercussions de l'élargissement du champ d'application décidé par le Conseil national.<sup>25</sup>

---

1) Medienmitteilung UREK-NR; APZ, BU, CdT, 24.1.18

2) Medienmitteilung UREK-SR vom 20.3.18; TA, 20.3.18; Blick, 21.3.18

3) BaZ, TA, 21.1.19

4) Kommissionsbericht UREK-NR vom 10.02.20

5) Medienmitteilung UREK-NR vom 20.05.20

6) AB NR, 2020, S. 1132

7) Medienmitteilung UREK-NR vom 26.1.21

8) Medienmitteilung UREK-NR vom 13.10.21; Medienmitteilung UREK-NR vom 3.11.21

9) BO CN, 2022, p.581; Rapport CEATE-CE 14.02.2022; CdT, 18.2.22

10) Communiqué de presse CEATE-CN du 29.3.23; FF, 2023 1095

11) BO CN, 2023, p.1152 ss.; Communiqué de presse CEATE-CN du 29.3.23; Communiqué de presse CF du 2.6.23; FF, 2023

1095; FF, 2023 1096; LT, NZZ, 3.6.23; AZ, 7.6.23; 24H, AZ, NZZ, TA, 8.6.23; NZZ, 9.6.23

12) BO CE, 2024, p.33 s.; Communiqué de presse CEATE-CE du 2.2.2024

13) BO CN, 2024, p. 1674 ss.; Communiqué de presse CEATE-CN du 9.4.24; Lib, 19.9.24

14) BO CE, 2018, pp.418 s.

15) Rapport Investissements transfrontaliers et contrôles des investissements; NZZ, 12.1., 30.1.19; LT, 6.2.19; SGT, 12.2.19; SGT,

TA, 14.2.19; AZ, 26.2.19

16) FF, 2020, p.3263 s.

17) Communiqué de presse CER-CE du 10.04.2019; Rapport CER-CE du 09.04.2019

18) BO CE, 2019, pp. 438 s.; Communiqué de presse CER-CE du 10.04.2019; TA, 11.4.19; So-Bli, 28.4.19; BaZ, SGT, 18.6.19; LT, 19.6.19

- 19) BO CN, 2020, pp.44 s.: Communiqué de presse CER-CN du 08.10.2019; Rapport CER-CN du 08.10.2019; AZ, CdT, NZZ, TA, 4,3.20
- 20) Medienmitteilung UREK-NR vom 20.05.20
- 21) AB NR, 2020, S. 2619 f.
- 22) Medienmitteilung UREK-NR vom 26.1.21; Medienmitteilung UREK-NR vom 26.1.21
- 23) BO CN, 2021, p.923
- 24) Communiqué de presse CEATE-CE du 2.1.24; FF, 2024 124
- 25) BO CN, 2024, p. 1613 ss.; Communiqué de presse CEATE-CE du 22.10.24