

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Investitionsprüfgesetz (BRG 23.086)

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Drompt, Louise

Bevorzugte Zitierweise

Drompt, Louise 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Investitionsprüfgesetz (BRG 23.086), 2023 - 2024*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 02.04.2025.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Wirtschaft	1
Wirtschaftspolitik	1
Strukturpolitik	1

Abkürzungsverzeichnis

SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
UREK-NR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates
UREK-SR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
IPG	Investitionsprüfgesetz
economiesuis se	Dachverband der Schweizer Wirtschaft

SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
CEATE-CN	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
CEATE-CE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats
LEIE	Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers
economiesuis se	Fédération des entreprises suisses

Allgemeine Chronik

Wirtschaft

Wirtschaftspolitik

Strukturpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 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 Etats 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.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 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 Etats, 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.²

1) Communiqué de presse CEATE-CE du 2.1.24; FF, 2024 124

2) BO CN, 2024, p. 1613 ss.; Communiqué de presse CEATE-CE du 22.10.24