



Commissions de l'environnement, de  
l'aménagement du territoire et de  
l'énergie  
Secrétariat  
CH-3003 Berne

urek.ceate@parl.admin.ch  
parl.ch

Le 8 avril 2024

**Note du secrétariat**

**Comparaison entre les projets 16.498 (iv. pa. Badran) et 23.086 (loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers)**

| Iv. pa. Badran (16.498)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers (23.086)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Extension de la lex Koller (LFAIE)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Loi spécifique                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p><b>Principe du non, sauf si</b></p> <p>En principe, les investissements dans des infrastructures stratégiques du secteur énergétique par des personnes à l'étranger sont interdits, sauf exceptions.</p> <p>Une autorisation n'est accordée que si les intérêts économiques ou de la politique d'approvisionnement de la Suisse s'en trouvent renforcés et qu'aucun intérêt supérieur ne s'y oppose.</p> | <p><b>Principe du oui, mais</b></p> <p>Les acquisitions restent en principe autorisées, sauf s'il peut être démontré qu'elles constituent une menace pour l'ordre ou la sécurité publics de la Suisse. À cet égard, certaines acquisitions d'entreprises suisses sont soumises à une approbation obligatoire (et susceptibles d'être interdites). Cela concerne les entreprises actives dans un secteur particulièrement critique qui souhaitent être acquises par des investisseurs contrôlés par un État étranger.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Réglementation sectorielle</b> pour les infrastructures énergétiques                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Réglementation <b>générale</b> pour les acquisitions par des investisseurs étrangers d'infrastructures critiques pour la sécurité                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Secteur énergétique uniquement                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p><b>Champ d'application objectif général</b></p> <p>Approbation obligatoire pour les acquisitions d'entreprises actives dans un secteur particulièrement critique ; ces entreprises sont désignées à l'art. 3.</p> <p>La liste comprend notamment les entreprises qui produisent des biens d'armement, exploitent des centrales électriques ou des réseaux électriques, fournissent aux autorités suisses des systèmes informatiques liés à la sécurité ou gèrent d'importantes infrastructures de télécommunication et de transport. Les grandes sociétés de distribution d'eau, les grands hôpitaux, les grandes entreprises pharmaceutiques et les banques d'importance systémique y figurent également.</p> <p>Le Conseil fédéral peut soumettre à approbation d'autres catégories d'entreprises pour une durée limitée (art. 3, al. 3).</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Iv. pa. Badran (16.498)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers (23.086)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <p>Subdivision des secteurs particulièrement critiques en secteurs assortis d'un <b>seuil avec des minimums</b> (art. 3, al. 1 : 10 millions de francs de chiffre d'affaires annuel ou 50 emplois à plein temps) et en secteurs assortis d'un simple <b>seuil de chiffre d'affaires</b> (art. 3, al. 2 : 100 millions de francs de chiffre d'affaires annuel).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <p><b>Champ d'application objectif : infrastructures stratégiques du secteur énergétique</b></p> <p>Sont considérées comme telles (selon l'art. 4a) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les centrales hydroélectriques (exception possible pour les installations d'une puissance inférieure à 20 MW) ;</li> <li>- les centrales nucléaires ;</li> <li>- les installations de transport par conduites servant à transporter du combustible ou carburant gazeux ;</li> <li>- le réseau de transport et les réseaux de distribution d'électricité.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                          | <p><b>Champ d'application objectif dans le secteur énergétique</b> (catégories d'entreprises visées à l'art. 3, al. 1, qui relèvent du secteur énergétique) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les entreprises qui exploitent ou contrôlent en Suisse des centrales de production d'électricité d'une puissance d'au moins 100 MW ;</li> <li>- les entreprises qui exploitent ou contrôlent en Suisse des gazoducs à haute pression ;</li> <li>- les entreprises qui exploitent ou contrôlent le réseau suisse de transport d'électricité ou des réseaux de distribution de niveau de réseau 3 ou inférieur, si la quantité d'électricité annuelle écoulee via ces réseaux de distribution est d'au moins 450 GWh.</li> </ul>                                                                                                             |
| <p><b>Champ d'application subjectif</b></p> <p>Personnes à l'étranger : en termes simplifiés, tous les investisseurs de nationalité étrangère dont le domicile ou le siège est à l'étranger. Les ressortissantes et ressortissants de pays tiers qui vivent en Suisse mais n'ont pas de permis d'établissement C en font également partie, de même que les sociétés dont le siège est en Suisse et qui sont contrôlées par une ou plusieurs personnes à l'étranger.</p> <p>Toutefois, il y a des réserves notamment en faveur des personnes à l'étranger qui n'ont pas besoin d'autorisation en raison d'engagements internationaux de la Suisse, à moins que les dispositions d'exception figurant dans la convention concernée (menaces graves de l'ordre et de la sécurité publics) soient applicables (art. 7, let. I).</p> | <p><b>Champ d'application subjectif</b></p> <p>Investisseurs étatiques étrangers : investisseurs étrangers contrôlés directement ou indirectement par un État étranger.</p> <p>Les investisseurs privés sont donc également concernés, dans le cas où ils sont contrôlés par un État.</p> <p>Le lieu de l'administration centrale, c'est-à-dire le siège effectif d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises, est en principe déterminant : si celui-ci est situé hors de Suisse, l'entreprise est considérée comme étrangère.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <p><b>Toute acquisition directe ou indirecte</b> d'infrastructures énergétiques stratégiques est <b>en principe</b> soumise à autorisation, y compris les rachats motivés exclusivement par des raisons entrepreneuriales.</p> <p>Qu'entend-on par acquisition ? Définition large des éléments constitutifs d'une acquisition à l'art. 4b : il s'agit d'englober tous les moyens d'accéder à une infrastructure énergétique et d'obtenir de fait un pouvoir décisionnel.</p> <p><b>Exception : obligation d'obtenir une autorisation uniquement en cas de position dominante</b></p> <p>L'acquisition de parts de sociétés, de personnes morales, de fonds d'infrastructure ou de SICAV d'infrastructure ayant la capacité d'acquérir est possible pour autant qu'il n'en résulte pas une position</p>                          | <p>Ne sont soumises à approbation que <b>certaines acquisitions</b> : si elles concernent des entreprises suisses actives dans un secteur particulièrement critique (selon l'art. 3) qui souhaitent être acquises par des investisseurs contrôlés par un État étranger.</p> <p>Qu'entend-on par acquisition ? Tous les cas où un investisseur prend le contrôle, directement ou indirectement, d'une entreprise ou d'une partie de celle-ci. Une partie d'une entreprise peut être un secteur d'activité mais aussi des actifs (par ex. des installations).</p> <p>Par contrôle, on entend la possibilité d'exercer une influence déterminante sur les activités de l'entreprise (questions centrales relatives à la gestion et politique commerciale en général). À cet égard, la manière dont l'investisseur obtient ce contrôle importe guère.</p> |

| lv. pa. Badran (16.498)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers (23.086)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| dominante de la personne acquérante à l'étranger, seule ou avec d'autres personnes à l'étranger (art. 7, let. k). L'art. 6, al. 2 à 5, définit à partir de quand une domination est présumée. Une SA est notamment présumée être dominée par des personnes à l'étranger lorsque celles-ci possèdent plus d'un tiers du capital-actions ou disposent de plus d'un tiers des droits de vote à l'assemblée générale. Une position dominante peut toutefois déjà exister dans le cas de participations plus faibles, dès lors qu'une influence décisive peut être exercée sur la gestion ou la direction de la société.                                                                                                 | Selon le message, il n'est pas possible de fixer de manière absolue le niveau de participation indiquant une prise de contrôle, car cela dépend de la forme juridique de la société et d'autres données juridiques et factuelles. Selon le Conseil fédéral, il est d'ailleurs possible qu'une part des droits de vote inférieure à 50 % suffise pour prendre le contrôle (p. 36).                                                              |
| Exception : les personnes étrangères de pays ayant conclu certaines <b>conventions internationales</b> avec la Suisse (partenaires ALE, États membres de l'UE, États de l'AELE) ne sont pas soumises au régime de l'autorisation (art. 7, let. l).<br><br>Contre-exception : une autorisation est malgré tout obligatoire lorsque l'ordre et la sécurité publics sont gravement menacés et que les dispositions d'exception figurant dans la convention concernée sont par conséquent applicables.                                                                                                                                                                                                                  | Exception : le Conseil fédéral se voit conférer la compétence d'exempter de l'approbation obligatoire les acquisitions par les investisseurs <b>de certains États</b> (art. 3, al. 4). La protection de l'ordre et de la sécurité publics doit être garantie même en cas d'exception.                                                                                                                                                          |
| Exception à l'art. 7, let. l, afin d'éviter un conflit de normes avec des traités internationaux. Selon le rapport de la CEATE-N du 28 mars 2023, certaines dispositions, par exemple celles relatives au transfert du siège à l'étranger, pourraient toutefois contrevenir aux <b>obligations internationales</b> de la Suisse (accords de protection des investissements).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Conforme <b>au droit international</b> , selon le message. Les termes « ordre public » et « sécurité publique » devraient être interprétés conformément aux obligations internationales pertinentes de la Suisse.                                                                                                                                                                                                                              |
| L'analyse d'impact de la réglementation réalisée en septembre 2021 relève des <b>possibilités de contournement</b> découlant des accords de libre-échange. Par exemple, une entreprise chinoise pourrait acquérir une infrastructure énergétique suisse par l'intermédiaire d'une filiale hongkongaise du fait de l'ALE existant entre la Suisse et Hong Kong.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Selon le message, <b>les possibilités de contourner la loi</b> sont réduites, car c'est le lieu de l'administration centrale du groupe qui est pertinent.                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Procédure</b> : le Conseil fédéral est compétent pour déterminer si une acquisition est soumise à autorisation et pour l'autoriser (contrairement à l'acquisition d'immeubles selon la lex Koller, pour laquelle les cantons sont généralement compétents ; la compétence ne revient que très exceptionnellement au Conseil fédéral dans les cas où l'acquisition est dans l'intérêt supérieur de la Confédération (art. 7, let. h).<br><br>Le Conseil fédéral a critiqué la procédure, estimant qu'elle n'était pas prévue au bon échelon (avis du 2.6.2023), étant donné qu'il ne devrait pas seulement statuer sur la délivrance d'une autorisation, mais également trancher de simples questions juridiques. | <b>Procédure</b> en deux étapes : 1) Le SECO et les autres unités administratives concernées décident si une acquisition peut être approuvée directement ou si une procédure d'examen est nécessaire, 2) La procédure d'examen est menée.<br><br>Le Conseil fédéral statue sur la demande d'approbation si le SECO ou une autre unité administrative concernée s'oppose à l'approbation ou si la décision a une portée politique considérable. |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Iv. pa. Badran (16.498)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Loi sur l'examen des investissements étrangers (23.086)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p><b>Voies de droit :</b> le Conseil fédéral statue en premier et dernier ressort, ce qui signifie que la décision ne peut pas être portée devant un tribunal.</p> <p>Selon le rapport de la CEATE-N du 28 mars 2023, la compatibilité de l'art. 24a, al. 2 (le Conseil fédéral comme unique instance de décision), avec les obligations découlant de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) est « douteuse ».</p> <p>Le Conseil fédéral a indiqué que la procédure violait la CEDH (avis du 2.6.2023).</p>                                                                      | <p><b>Voies de droit :</b> seuls l'investisseur étatique étranger et l'entreprise suisse ont qualité pour recourir, pas les tiers concernés.</p> <p>Il faut éviter qu'une décision définitive soit rendue par le Conseil fédéral sans voie de recours (en conformité avec l'art. 6 CEDH).</p>                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <p><b>Sanctions</b></p> <p>Si une acquisition soumise à autorisation est réalisée sans qu'une autorisation ait été demandée, l'acquisition est nulle. Ensuite, l'acquéreur doit en principe prendre toutes les mesures nécessaires au rétablissement de l'état antérieur ou à la cessation de l'état illicite. Les modalités sont réglées à l'art. 27a.</p> <p>En outre, sanctions pénales au sens des art. 28 et ss. (actes visant à éluder le régime de l'autorisation : peine privative de liberté de trois ans au plus ou peine pécuniaire ; négligence : amende jusqu'à 50 000 francs).</p> | <p><b>Mesures et sanctions administratives</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Injonction de prendre les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal (art. 19) ; peut également inclure le désinvestissement.</li> <li>- Paiement d'un montant pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires annuel mondial si une acquisition soumise à approbation a été réalisée sans avoir été approuvée, etc. (art. 20). Le non-respect de l'obligation de fournir des renseignements peut également être sanctionné.</li> </ul> |