



05 juillet 2022

16.498 n initiative parlementaire Jacqueline
Badran

Soumettre les infrastructures stratégiques du secteur énergétique à la lex Koller

Synthèse des résultats de la consultation



Table des matières

1	Généralités	6
2	Liste des avis reçus.....	6
3	Remarques générales sur l'avant-projet.....	6
4	Appréciation générale du projet	8
4.1	Vue d'ensemble.....	8
4.2	Arguments favorables au projet.....	12
4.2.1	Le projet garantit l'indépendance de la Suisse et la sécurité de son approvisionnement	12
4.2.2	La production et le transport d'électricité sont du ressort des pouvoirs publics .	14
4.2.3	La production d'électricité ne peut se soumettre à aucune logique de marché .	15
4.2.4	Le régime de semi-libéralisations et de semi-privatisations est préjudiciable à l'ordre politique	15
4.2.5	Il est urgent d'agir pour remédier aux problèmes de liquidité et pour anticiper l'accord sur l'électricité avec l'UE	16
4.2.6	Les infrastructures énergétiques sont des objets d'investissement importants pour les caisses de pension	16
4.2.7	La lex Koller présente des avantages par rapport au contrôle des investissements.....	17
4.2.8	Les résultats de l'AIR sont inutilisables.....	18
4.3	Arguments défavorables au projet.....	18
4.3.1	Inutile de légiférer : les mécanismes de contrôle en place dans le domaine de l'énergie sont suffisants	18
4.3.2	La lex Koller n'est pas l'instrument le plus adapté pour atteindre les objectifs visés.....	20
4.3.3	Résultats de l'AIR.....	22
4.3.4	Les participations étrangères ne constituent pas une menace pour la sécurité de l'approvisionnement / le droit en vigueur empêche déjà que les infrastructures énergétiques soient dominées par des personnes à l'étranger..	24
4.3.5	Dépréciation des installations concernées, diminution de la concurrence et baisse du volume d'investissement dans les infrastructures énergétiques, avec des conséquences néfastes pour la sécurité de l'approvisionnement et pour l'économie suisse	29
4.3.6	Complication de la coopération internationale dans le domaine de l'énergie	32
4.3.7	Atteinte massive et disproportionnée aux droits constitutionnels ainsi qu'à la souveraineté et aux droits des cantons et des communes.....	35
4.3.8	Charge de travail disproportionnée et coûts d'exécution élevés, notamment en rapport avec l'obligation de communiquer une fois par an	36
4.3.9	Pas ou peu de risque de fuite de rentes de monopole ou de dividendes	37
4.4	Propositions, demandes et alternatives au projet de loi	38
4.4.1	Renforcer la sécurité de l'approvisionnement en améliorant les conditions cadres pour les investissements dans les énergies renouvelables, la rentabilité des installations, l'efficacité énergétique et le stockage de l'énergie	38
4.4.2	Extension de la propriété de l'État et de la propriété nationale des infrastructures énergétiques	40
4.4.3	Renforcement de l'indépendance de Swissgrid vis-à-vis des investissements étrangers par une adaptation de la LAPeI ou de ses statuts	42

4.4.4	Coordination avec la protection d'autres infrastructures stratégiques et avec la motion 18.3021 Rieder	42
4.4.5	Droit intertemporel : sécurité du droit pour les relations contractuelles existantes	43
5	Appréciation des diverses dispositions de l'avant-projet	44
5.1	Art. 1 AP-LAIIE (But)	44
5.2	Art. 2, al. 1, AP-LAIIE (Régime de l'autorisation)	45
5.3	Art. 4a AP-LAIIE (Infrastructures stratégiques du secteur énergétique)	45
5.4	Art. 4b AP-LAIIE (Acquisition d'infrastructures stratégiques du secteur énergétique)	45
5.4.1	Généralités	45
5.4.2	Art. 4b, al. 1, let. b, AP-LAIIE	46
5.4.3	Art. 4b, al. 1, let. f, AP-LAIIE	48
5.4.4	Art. 4b, al. 1, let. e à g, AP-LAIIE	48
5.5	Art. 5 AP-LAIIE (Personnes à l'étranger)	48
5.6	Art. 6 AP-LAIIE (Position dominante)	49
5.7	Art. 7 AP-LAIIE (Autres exceptions à l'assujettissement)	50
5.7.1	Art. 7, let. k, AP-LAIIE	50
5.7.2	Art. 7, let. l, AP-LAIIE	50
5.8	Art. 11a AP-LAIIE (Motifs généraux d'autorisation en cas d'acquisition d'infrastructures stratégiques du secteur énergétique)	50
5.9	Art. 17 AP-LAIIE (Procédure d'autorisation)	51
5.10	Art. 24a AP-LAIIE (Autorité compétente)	51
5.11	Art. 24c AP-LAIIE (Procédures menées devant d'autres autorités)	52
5.12	Art. 24i AP-LAIIE (Obligation de communiquer)	52
5.13	Art. 26 AP-LAIIE (Inefficacité et nullité)	53
6	Accès aux avis	53
	Anhang / Annexe / Allegato	54

Résumé

Le 3 novembre 2021, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N), s'appuyant sur l'initiative parlementaire Jacqueline Badran 16.498, qui demande que les infrastructures stratégiques du secteur énergétique, notamment les centrales hydrauliques, les réseaux électriques et les réseaux de gaz, soient soumises à la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE dite lex Koller ; RS 211.412.41), a ouvert la consultation sur un avant-projet de modification de la LFAIE.

Elle a reçu 91 réponses, dont 13 déclarations expresses de renonciation à prendre position ou d'abstention.

Dix des avis reçus sont favorables au projet sur le fond. Leurs auteurs reconnaissent l'intérêt stratégique des infrastructures énergétiques pour assurer l'indépendance de la Suisse et la sécurité de l'approvisionnement. Ils estiment par conséquent que les centrales hydrauliques et les réseaux doivent rester en mains suisses, ce qui permettrait en outre de garantir que les rentes correspondantes reviennent aux investisseurs suisses. Ils considèrent qu'il faut protéger au mieux ces infrastructures essentielles à la bonne marche de la Suisse, notamment compte tenu de la pénurie prévisible d'électricité, et qu'il faut, d'ailleurs, prendre toutes les mesures nécessaires dans tous les domaines stratégiques pour assurer la sécurité de l'approvisionnement à tout moment, et empêcher que des tiers puissent la menacer. Les participants favorables au projet avancent notamment les arguments suivants:

- la production et le transport d'électricité sont du ressort des collectivités publiques et doivent, par conséquent, rester exclusivement aux mains de celles-ci ;
- l'électricité ne peut se soumettre à aucune logique de marché (régulation de l'offre et de la demande par le prix). Le volume de l'offre nécessite une planification, comme les lits d'hôpital, les bâtiments scolaires, les routes ou l'eau potable, et il faut gérer les prix en conséquence ;
- la soumission à la lex Koller est un pis-aller du point de vue du régime de semi-libéralisations et de semi-privatisations préjudiciable à l'ordre politique, mais elle présente l'avantage de conserver l'approvisionnement en électricité en mains suisses, des mains qui ont financé cette infrastructure, qui l'utilisent et qui dépendent d'elle. Les infrastructures électriques revêtent toujours une importance systémique (« *too important to fail* »). L'État interviendra toujours si les prix de négoce descendent au-dessous des prix de revient afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement. Il n'est pas admissible ni fonctionnel que ce faisant, les pouvoirs publics financent avec l'argent des impôts suisses les bénéfices d'un investisseur étranger ;
- contrairement aux résultats de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), il n'est pas vrai que près de 90 % des infrastructures énergétiques appartiennent aux pouvoirs publics. L'AIR ne peut donc pas servir de base de décisions. Certaines infrastructures énergétiques connaissant d'importants problèmes de liquidités, il est urgent d'agir si l'on veut éviter que des mains étrangères ne s'emparent d'elles, y compris dans la perspective du futur accord sur l'électricité avec l'Union européenne ;
- la protection du marché des infrastructures énergétiques et celle du marché immobilier obéissent au même principe (empêcher la fuite des bénéfices générés par une catégorie de biens essentielle). La mise en place d'un contrôle des investissements prendrait par contre de nombreuses années, et il est très difficile de définir des critères de nocivité. Contrairement au contrôle des investissements, la lex Koller obéit au principe du « Non, sauf... », ce qui est un avantage : si le projet aboutit, les étrangers n'auront pas le droit

d'investir dans des infrastructures énergétiques (ni dans des biens immobiliers) suisses sauf s'ils en démontrent l'utilité ;

- les caisses de pension, investisseurs à long terme, sont considérées à cet égard non seulement comme des partenaires idéales pour les pouvoirs publics mais aussi comme prédestinées pour préserver en faveur des travailleurs et des retraités suisses la valeur ajoutée produite par l'infrastructure énergétique.

Certains des participants favorables au projet expriment néanmoins des doutes sur l'extension proposée de la lex Koller : l'avant-projet ne leur paraît que « partiellement approprié » pour atteindre les objectifs de l'initiative. Certains estiment que l'instauration d'un régime d'autorisation pour l'acquisition d'infrastructures énergétiques stratégiques, quoiqu'elle laisse subsister des problèmes pratiques et des possibilités de contournement, créerait une protection supplémentaire contre les rachats étrangers. Ils jugent notamment que la modification d'une loi existante est sans doute la voie la plus rapide pour atteindre les objectifs fixés. Certains exigent de la CEATE-N et du Parlement qu'ils tiennent compte des questions soulevées dans la révision en cours de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne ; RS 730.0) et de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEI ; RS 734.7), ou qu'ils les résolvent d'une autre manière, par exemple en exploitant les possibilités dont les pouvoirs publics disposent d'ores et déjà pour contraindre les propriétaires d'infrastructures du secteur énergétique de contribuer à la sécurité de l'approvisionnement ou pour créer des incitations dans ce sens.

Vingt-huit autres participants approuvent certes l'orientation du projet, notamment la volonté de protéger les infrastructures contre les rachats étrangers afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement, mais ils rejettent le recours à la lex Koller pour y parvenir. À la place, ils suggèrent notamment de régler les questions touchant à la propriété des infrastructures d'importance nationale à un échelon supérieur et de régler de manière plus globale le contrôle des investissements dans ce domaine, soit dans un acte distinct, soit par une modification de la législation sur l'énergie. Certains souhaitent par ailleurs une coordination avec le traitement de la motion Beat Rieder 18.3021 « Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements » du 26 juin 2018.

Quarante participants rejettent le projet en bloc. Ils estiment non seulement que le recours à la lex Koller serait inefficace et constituerait une atteinte massive et disproportionnée d'une part à la garantie de la propriété et à la liberté économique inscrites dans la Constitution, et d'autre part à la souveraineté et aux droits des cantons et des communes, mais aussi qu'il n'y a pas lieu d'agir étant donné que les infrastructures concernées sont en grande partie détenues par l'État et que les réglementations du droit administratif spécifiques à chaque secteur aux niveaux national, cantonal et communal suffisent à empêcher que les infrastructures stratégiques du secteur de l'énergie soient soustraites au contrôle des pouvoirs publics. Ils considèrent que la législation en vigueur sur l'énergie garantit dans une large mesure une maîtrise des infrastructures énergétiques importantes conforme aux intérêts de la Suisse. Ils doutent par ailleurs que la soumission à la lex Koller soit le bon moyen pour atteindre le but visé (protéger l'économie suisse et garantir ou renforcer la sécurité de l'approvisionnement du pays en énergie), arguant qu'au contraire, la limitation du volume d'investissements étrangers risque d'avoir des effets négatifs sur la sécurité de l'approvisionnement, sur l'attrait de la place économique suisse et sur la qualité des infrastructures, par exemple :

- difficulté accrue d'obtenir des capitaux pour les infrastructures énergétiques, ou risque de recul du volume d'investissements ;
- baisse de la valeur des infrastructures énergétiques, diminution de la concurrence et recul du volume des investissements dans ce domaine, avec à la clé une hausse des frais

- de refinancement et des conséquences néfastes pour la sécurité de l’approvisionnement et pour l’économie nationale ;
- dommages économiques pour les pouvoirs publics en tant que propriétaires des entreprises d’approvisionnement en énergie ;
- mesures de rétorsion potentielles préjudiciables aux participations d’entreprises suisses du secteur dans des infrastructures énergétiques à l’étranger ;
- obstacles aux coopérations internationales pourtant susceptibles de gagner en importance compte tenu, notamment, de la nécessaire transformation du système énergétique ;
- incitation au verrouillage des marchés, néfaste pour les cadres économique et concurrentiel et pour l’efficacité dynamique, à éviter du point de vue de la compétitivité ;
- aucun effet positif quant à la nécessité de développer la production d’énergie à partir de sources renouvelables et d’améliorer les infrastructures de transport et de réseaux de distribution (nulle création de capacités supplémentaires et nulle contribution à l’entretien de l’infrastructure existante par l’exclusion d’investisseurs étrangers).

Les opposants au projet invoquent en outre l’importante charge administrative qui en résulterait et s’interrogent sur sa pertinence étant donné qu’il sera probablement facile selon eux de contourner les nouvelles dispositions. Ils craignent que l’on n’aboutisse à une réglementation excessive sans garantie d’atteindre les objectifs politiques visés, d’autant qu’à leurs yeux le risque est faible de voir les rentes de monopole ou les dividendes partir à l’étranger. Ils rappellent que l’AIR conclut elle aussi au caractère disproportionné de la réglementation proposée et recommande qu’on lui préfère le statu quo.

L’essentiel des participants se contente de donner un avis général favorable ou défavorable au projet. Seule une minorité d’entre eux détaille sa position sur des points précis.

1 Généralités

La procédure de consultation relative à l’avant-projet de modification de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l’acquisition d’immeubles par des personnes à l’étranger (LFAIE dite lex Koller¹) en vue d’y inclure les infrastructures stratégiques du secteur de l’énergie a eu lieu du 3 novembre 2021 au 17 février 2022. Quelque 276 acteurs du monde politique, de l’économie et de la société ont été invités à se prononcer sur les modifications proposées. Ils sont 73 à avoir répondu à l’appel, dont 13 pour déclarer expressément qu’ils renonçaient à prendre position ou qu’ils s’abstenaient. La consultation a en outre suscité 18 avis spontanés, ce qui porte le total des avis reçus à 91.

2 Liste des avis reçus

On trouvera en annexe la liste des cantons, des partis politiques, des organisations et des personnes qui ont répondu à la consultation (avec leur abréviation).

3 Remarques générales sur l’avant-projet

Le 11 octobre 2021, la Commission de l’environnement, de l’aménagement du territoire et de l’énergie du Conseil national (CEATE-N), s’appuyant sur l’initiative parlementaire Jacqueline Badran 16.498 « Soumettre les infrastructures stratégiques du secteur énergétique à la lex Koller » du 16 décembre 2016 (ci-après « iv. pa. Badran ») a adopté un avant-projet de modification de la lex Koller, une minorité ayant proposé de ne pas entrer en matière. Le 3 no-

¹ RS 211.412.41

vembre 2021, elle a ouvert la consultation sur cet avant-projet intitulé loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles et d'infrastructures stratégiques du secteur énergétique par des personnes à l'étranger (AP-LAIE). Le délai de réponse était fixé au 17 février 2022.

La consultation avait pour objet la soumission à la lex Koller de l'acquisition par des personnes à l'étranger d'infrastructures stratégiques du secteur de l'énergie comme c'est le cas pour l'acquisition d'immeubles. La lex Koller ayant été élaborée pour l'acquisition d'immeubles, il a fallu prévoir, dans l'avant-projet, un certain nombre de dispositions spécifiques pour l'acquisition d'infrastructures stratégiques du secteur de l'énergie, en s'inspirant ou non de la lex Koller. À titre d'exemple, la procédure d'autorisation en place au niveau cantonal pour l'acquisition d'immeubles n'ayant pas paru pertinente pour l'acquisition d'infrastructures stratégiques du secteur de l'énergie, l'avant-projet prévoit une procédure distincte au niveau fédéral.

4 Appréciation générale du projet

4.1 Vue d'ensemble

Le tableau ci-dessous livre une vue d'ensemble des avis exprimés sur le projet lors de la consultation.

Participants par catégorie	Approbation	Rejet	Renoncia- tion / abstention	Total
Cantons	1 (1)*	6 (18)		26
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	(2)	2 (1)		5
Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national	(1)	1 (1)		3
Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national	(2)	3		5
Tribunaux fédéraux			2	2
Conférences cantonales		(3)		3
Commissions extraparlimentaires		2	2	4
Industrie du gaz et du pétrole		2 (1)		3
Industrie électrique		11		11
Industrie et services		8	1	9
Industrie des transports				0
Industrie du bâtiment	(1)			1
Organisations de locataires et de propriétaires	1	1	2	4
Associations de consommateurs				0
Organisations de protection de l'environnement et des paysages				0
Organisations scientifiques				0
Organisations dans le domaine des cleantech, des nouvelles énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique		1		1
Autres organisations actives dans le domaine de la politique et des techniques énergétiques		2		2
Autres participants	(1)	1 (4)	6	12
Total des avis	2² (8)³	40⁴ (28)⁵	13⁶	91
	10	68	13	91

*Les chiffres entre parenthèses désignent le nombre d'avis favorables ou défavorables à l'avant-projet moyennant des réserves et / ou des propositions de modification.

En résumé, les participants sont 2 à approuver le projet sans réserve, et 8 à y être favorables sur le fond (y compris la soumission à la lex Koller) moyennant quelques réserves et / ou suggestions de modification. Par contre, ils sont 40 à le rejeter, non seulement parce qu'ils estiment que la soumission à la lex Koller n'est pas la mesure qui convient, mais aussi parce qu'il n'y a pas lieu d'agir selon eux, et / ou que le projet risque d'engendrer des effets négatifs pour la sécurité de l'approvisionnement. Ils sont 28 à approuver l'orientation du projet (vo-

² JU, WBG

³ ZH, PS, UDC, ASIP, EIP, USS, UVS, swissetec

⁴ AR, BE, BL, SH, SZ, TG, PLR, pvl, aeesuisse, Alpiq, AMAS, Avenergy, AVES-SO, Axpo, constructionsuisse, BKW, CCIG, CKW, CVCI, DSV, economiesuisse, ElCom, EnAlpin, FER, GGS, NFS, Regiogrid, AVS, usam, ASA, Swissgrid, swissholdings, swissmem, ASAE, AIS, FPE, AES, ASIG, COMCO, ZHK

⁵ AG, AI, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SO, TI, UR, VD, VS, ZG, Le Centre, AG Berggebiet, CP, EIT, EnDK, FluxSwiss, CAFB, CSRF, CGCA, SAB

⁶ TF, TAF, FPS, CFC, HEV, CCOFI, CSN, SIA, SAM, USPI, Pronovo AG, AFCA, UBSCS

lonté de protéger les infrastructures contre les rachats étrangers afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement) tout en rejetant le recours à la lex Koller pour y parvenir. En guise d'alternative, ils proposent notamment les solutions ou les approches suivantes :

– *Régler les questions touchant à la propriété des infrastructures d'importance nationale à un échelon supérieur*

Certains participants déclarent que la lex Koller, qui porte sur des immeubles, n'est pas la base légale appropriée pour atteindre le but visé⁷. Ils estiment par conséquent qu'il n'y a pas d'urgence pour lancer une nouvelle révision des bases légales fédérales au sens de l'iv. pa. Badran et / ou d'autres prescriptions sur la différenciation entre public et privé, au motif que la réglementation existante et les circonstances réelles répondraient déjà dans une large mesure à ces préoccupations, mais que s'il subsiste des failles dans la réglementation, une différenciation entre propriété publique et propriété privée serait plus pertinente (voir le ch. 4.4.3)⁸, à moins de les combler par d'autres réglementations⁹ ou de rechercher un moyen plus efficace¹⁰. Un canton¹¹ est favorable à la protection de l'approvisionnement énergétique par des prises de participation majoritaires des collectivités publiques dans les infrastructures stratégiques, mais il estime préférable d'envisager un dispositif dans une loi dédiée au domaine concerné, sans préteriter la position de la Suisse dans ses relations internationales. Un autre canton est favorable au maintien des infrastructures énergétiques critiques en mains publiques, mais plutôt qu'une soumission à la lex Koller, il suggère qu'on envisage d'inscrire ces restrictions de propriété dans les réglementations sectorielles¹². Un canton¹³ estime à ce propos que la législation en vigueur sur l'énergie garantit amplement une propriété des infrastructures énergétiques importantes conforme aux intérêts publics de la Suisse. Il ajoute que les réseaux d'électricité et de gaz constituant des monopoles naturels, ils devraient toujours être aux mains des pouvoirs publics. La mise en œuvre du projet lui paraît plutôt contre-productive vu la nécessité de développer la production d'énergie à partir de sources renouvelables et d'améliorer les infrastructures de transport et de réseaux de distribution. Il recommande par conséquent de renoncer à la révision de la lex Koller prévue par la CEATE-N et de focaliser les travaux législatifs sur les conditions générales qui permettront une réalisation rapide de la mutation énergétique.

– *Aborder la question d'une manière plus globale et coordonner son traitement avec celui de la motion Beat Rieder 18.3021¹⁴*

Certains participants estiment que tant qu'à faire, il serait plus judicieux de prévoir une réglementation globale pour le contrôle des investissements concernant toutes les infrastructures stratégiques (comme le propose, p. ex., la motion Rieder) et pas uniquement celles du secteur de l'énergie, en élaborant une législation spécifique¹⁵ distincte de la lex Koller et de la procédure du registre foncier¹⁶. Certains demandent la coordination du projet avec le traitement de la motion Rieder¹⁷, ou que l'on établisse un comparatif des deux modèles

⁷ CAPF (p. 1)

⁸ AI (p. 1), FR (p. 1), GR (p. 1), EnDK (p. 1 s.)

⁹ SO (p. 2)

¹⁰ ZG (p. 3)

¹¹ VD (p. 2)

¹² SG (p. 2)

¹³ BS (p. 3)

¹⁴ « Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements » (ci-après « motion Rieder »)

¹⁵ AG Berggebiet (p. 2 s.), SAB (p. 2 s.)

¹⁶ CSRF (p. 3)

¹⁷ FR (p. 1), GR (p. 1), EnDK (p. 2 s.)

avant décider s'il y a lieu ou non de protéger les investissements, et si oui selon quel modèle (voir le ch. 4.4.3) ; au cas où ces propositions seraient rejetées, certains se rallieraient à la minorité de la commission qui s'est prononcée contre l'entrée en matière sur le projet¹⁸. D'autres considèrent le traitement de la motion Rieder comme une solution de substitution appropriée¹⁹, à la fois moins radicale et plus efficace, pour éviter certains investissements au cas par cas pour des raisons politiques²⁰.

– *Prévoir un acte distinct ou une modification de la législation sur l'énergie*

Certains demandent des possibilités de mise en œuvre plus légères et plus simples dans un autre acte ou dans un nouvel acte distinct. Ils arguent que la LFAIE est déjà une sorte de patchwork que le projet de modification rendra encore plus complexe, puisqu'il suppose un développement important de la loi²¹ et qu'il faut utiliser efficacement les moyens de protection existants²². Ils considèrent que les participations étrangères ne présentent pas de danger pour la sécurité de l'approvisionnement. Pour certains d'entre eux, mieux vaudrait, afin de renforcer la sécurité de l'approvisionnement, améliorer de manière significative les conditions-cadres pour les investissements dans les énergies renouvelables et le stockage dans la révision en cours de la loi sur l'énergie (LEne)²³ et de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI)²⁴ ; même chose pour les investissements urgents destinés à l'entretien des installations (cf. ch. 4.4.1)²⁵. Il faudrait aussi accroître la production nationale et assurer la production et l'entretien avec l'aide d'investisseurs étrangers le cas échéant²⁶. Une organisation²⁷ estime que la législation actuelle permet déjà, pour l'essentiel, de répondre aux préoccupations qui sous-tendent le projet. Elle ajoute qu'on pourrait envisager, plus simplement, d'octroyer au Conseil fédéral la possibilité d'invoquer l'intérêt public pour empêcher certaines acquisitions – dans des cas et selon des critères bien définis. Un canton²⁸ qui partage largement les préoccupations soulevées dans l'iv. pa. Badran doute que la procédure proposée soit la bonne pour résoudre le problème. Il rappelle que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) sur l'initiative²⁹ a montré qu'il existe déjà en Suisse un large éventail de réglementations qui répondent à ces préoccupations. Il faudrait donc selon lui trouver le surcroît de protection recherché dans un renforcement de ces règles sectorielles. Une organisation³⁰ demande quant à elle que la prorogation des contrats existants d'utilisation d'une infrastructure stratégique du secteur de l'énergie soit exemptée du régime de l'autorisation (voir le ch. 4.4.5).

Les participants, qu'ils soient ou non favorables à l'avant-projet, approuvent dans leur grande majorité la volonté de protéger les infrastructures stratégiques ou critiques du secteur de

¹⁸ GL (p. 1), GR (p. 2.), UR (p. 1), VS (p. 2), CGCA (p. 1)

¹⁹ Le Centre (p. 2)

²⁰ NW (p. 2)

²¹ LU (p. 1)

²² EIT (p. 1)

²³ Loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne; RS 730.0)

²⁴ Loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEI ; RS 734.7)

²⁵ AI (p. 1), BS (p. 3), FR (p. 1), GE (p. 1 s.), GR (p. 1), NE (p. 1 s.), OW (p. 3), SO (p. 1), VS (p. 1), EnDK (p. 1)

²⁶ AG (p. 2)

²⁷ CP (p. 2)

²⁸ TI (p. 1)

²⁹ Étude commandée par l'Office fédéral de l'énergie, réalisée par Swiss Economics, septembre 2021 (consultable à l'adresse : www.parlament.ch > Organes > Commissions thématiques > CEATE > Rapports et procédures de consultation)

³⁰ FluxSwiss (p. 2 s.)

l'énergie et de garantir la sécurité de l'approvisionnement par une production nationale suffisante et une infrastructure de réseaux solide³¹. Ils soutiennent globalement les efforts visant à maintenir en mains suisses les infrastructures énergétiques essentielles à la sécurité de l'approvisionnement³², certains allant jusqu'à considérer l'indépendance du pays en la matière comme d'une importance existentielle pour notre société et pour sa sécurité³³. Selon certains, la Suisse devrait par conséquent créer les conditions qui permettent et qui pérennisent son émancipation et son indépendance, et ce d'autant plus, ajoutent-ils, que le contexte international est instable et qu'une dépendance potentielle à l'étranger comporte des risques politiques, sociaux et économiques³⁴.

La majorité des participants sont soit favorables soit défavorables au projet dans son ensemble. Seule une minorité d'entre eux détaille sa position ou formule des propositions de modification sur des points précis (voir le ch. 5). Ils craignent notamment que l'ajout d'un champ d'application étranger à la lex Koller en vigueur et à la jurisprudence qui en découle ne crée une insécurité juridique, et que la complexité du projet ne rende celui-ci contre-productif (voir le ch. 5.4.1). Les participants exigent notamment :

- que soient rendus clairement identifiables les immeubles concernés par le régime de l'autorisation et les éléments indispensables au fonctionnement des infrastructures stratégiques du secteur de l'énergie, par exemple par une mention au registre foncier (voir les ch. 5.3 et 5.4.2) ;
- que soient ajoutées à la liste des infrastructures stratégiques du secteur de l'énergie les installations d'énergies renouvelables et les réseaux de transport et de distribution d'hydrogène, voire les potentiels puits de carbone (voir le ch. 5.3) ;
- que soient exemptés du régime de l'autorisation les actionnaires domiciliés dans l'État voisin de sociétés de participation à des centrales frontalières (voir le ch. 5.3) ;
- que soient supprimées les let. f et g de l'art. 4b, al. 1, AP-LAIE sans quoi le projet risquerait d'avoir des effets négatifs pour les institutions de prévoyance (voir le ch. 5.4.3) ;
- que les fonds d'infrastructure, les SICAV d'infrastructure et les sociétés d'infrastructure au sens de l'art. 4b, al. 1, let. e, AP-LAIE dont les parts sont cotées dans une bourse suisse ne soient pas défavorisés par rapport aux règles analogues applicables à l'acquisition d'immeubles (voir le ch. 5.4.4) ;
- qu'une « personne à l'étranger » soit déterminée en fonction de sa qualité d'ayant droit économique plutôt que de son siège statutaire ou réel, afin que soient exemptés du régime de l'autorisation les investissements suisses effectués par l'intermédiaire d'une société luxembourgeoise (voir le ch. 5.5) ;
- que les investisseurs des pays de l'Union européenne (UE) voisins ne soient pas défavorisés (voir le ch. 5.5) ;
- que le seuil de détermination d'une position dominante à partir du deuxième échelon de participation soit porté à 50 % conformément aux dispositions du Groupe d'action financière (GAFI) ; voir le ch. 5.6) ;
- que soit biffée la participation minoritaire de 30 % prévue à l'art. 7, let. k, AP-LAIE conformément au souhait d'une minorité de la commission (voir le ch. 5.7.1) ;
- que soient précisées les circonstances dans lesquelles l'assujettissement au régime de l'autorisation visé à l'art. 17 AP-LAIE peut être exclu d'emblée (voir le ch. 5.9) ;

³¹ Les participants ci-après le déclarent expressément : AR (p. 1), GE (p. 1), JU (p. 1), LU (p. 1), NE (p. 1), NW (p. 1), OW (p. 2), VS (p. 1), ZH (p. 1), PLR (p. 1), Le Centre (p. 1), UDC (p. 1), AG Berggebiet (p. 1), CP (p. 1), EIT (p. 1), EnDK (p. 1), FER (p. 1 et 3), Regiogrid (p. 1), SAB (p. 1), USS (p. 1), ACS (p. 2), UVS (p. 1), suisselec (p. 1), Swissgrid (p. 1), ASAE (p. 1), FPE (p. 1), AES (p. 1), ASIG (p. 1), WBG (p. 1 s.).

³² GE (p. 1)

³³ BL (p. 1), BS (p. 1)

³⁴ TI (p. 1)

- que soient dispensés des obligations de communiquer les entreprises dans lesquelles toute domination étrangère peut-être exclue, et que le projet prévoie une exception pour les réseaux (de distribution), comme il le fait pour les usines hydrauliques (art. 4a, al. 2, AP-LAIE ; voir le ch. 5.12) ;
- que l'obligation de communiquer soit intégrée systématiquement aux lois spéciales relatives à l'énergie et que soit précisé ce qu'il faut entendre par détenteurs et exploitants des infrastructures stratégiques (voir le ch. 5.12).

Certains participants s'inquiètent par ailleurs de ce que l'art. 11a AP-LAIE ne détaille pas plus avant les motifs d'autorisation, ce qui le rendra difficile à interpréter et à appliquer selon eux (voir le ch. 5.8), et, sous l'angle de la garantie de l'accès au juge, de ce que les décisions du Conseil fédéral soient définitives (voir le ch. 5.10). Certains considèrent le délai de six mois à partir de l'acquisition comme illusoire au regard de l'expérience de l'obligation d'aliéner acquise dans le domaine de l'acquisition d'immeubles par des héritiers (voir le ch. 5.8). En raison du pouvoir d'examen restreint des autorités administratives cantonales (office du registre foncier, office du registre du commerce et autorité chargée des enchères) et des grandes différences qui existent déjà dans la pratique des offices du registre foncier s'agissant de l'application de la LFAIE à l'acquisition d'immeubles, certains participants se montrent sceptiques quant à l'implication d'autorités cantonales (voir le ch. 5.11).

4.2 Arguments favorables au projet

4.2.1 Le projet garantit l'indépendance de la Suisse et la sécurité de son approvisionnement

Selon un canton³⁵, les infrastructures énergétiques revêtent un intérêt stratégique **pour assurer l'indépendance et la sécurité d'approvisionnement de la Suisse** et les équipements hydrauliques et les réseaux doivent rester en mains suisses notamment pour garantir que **les rentes de ces infrastructures bénéficient aux investisseurs helvétiques**. Ce canton salue en outre le fait que des exceptions soient possibles si les circonstances l'exigent.

Un autre canton³⁶ est lui aussi favorable au projet sur le fond, mais il se demande dans quelle mesure la modification proposée de la lex Koller contribuera à la sécurité de l'approvisionnement. Il estime qu'il faut **exploiter les possibilités dont les pouvoirs publics disposent d'ores et déjà pour contraindre les propriétaires d'infrastructures du secteur énergétique de contribuer à la sécurité de l'approvisionnement ou pour créer des incitations dans ce sens**, et tenir compte du fait que les infrastructures en question sont dans leur grande majorité aux mains des cantons et des communes. Il ajoute qu'il faut veiller, lors de l'élaboration de nouvelles réglementations, à ne pas alourdir inconsiderément la charge administrative des investisseurs, des entreprises énergétiques suisses et des autorités, et qu'il faut **coordonner les travaux avec le traitement de la motion Rieder**.

Un parti politique³⁷ soutient l'iv. pa. Badran sous réserve que la possibilité d'une participation minoritaire de 30 % soit biffée (voir le ch. 5.7.1) et serait favorable à une **mise en œuvre rapide, vu l'urgence de la situation**.

Un second parti politique³⁸ approuve l'orientation du projet et propose d'entrer en matière sur celui-ci et de suivre systématiquement l'avis de la majorité. Il considère qu'il faut protéger

³⁵ JU (p. 1)

³⁶ ZH (p. 1 s.)

³⁷ PS (p. 4)

³⁸ UDC (p. 1)

au mieux ces infrastructures **essentiels à la bonne marche de la Suisse**, notamment compte tenu de la pénurie prévisible d'électricité, et qu'il faut, d'ailleurs, prendre toutes les mesures nécessaires dans tous les domaines stratégiques pour **assurer la sécurité de l'approvisionnement à tout moment**, et **empêcher que des tiers puissent la menacer**. Il approuve en outre que des exceptions soient prévues pour l'acquisition, au cas où elle serait dans l'intérêt de la Suisse.

Comme la CEATE-N, une majorité des membres d'une association faîtière d'envergure nationale³⁹ estime que les infrastructures énergétiques, notamment les usines hydrauliques ainsi que les réseaux d'électricité et de gaz, revêtent une importance stratégique pour l'indépendance énergétique et la sécurité de l'approvisionnement et qu'il faut donc les considérer comme des biens essentiels qui ne doivent en principe pas être vendus à des personnes à l'étranger. Selon cette association, les dispositions proposées contribuent non seulement à **conserver les infrastructures en mains suisses**, mais également à garantir **l'application de la politique énergétique, le bon fonctionnement de la société** ainsi que **la sécurité nationale** en Suisse.

Une autre association faîtière d'envergure nationale⁴⁰ estime que **l'avant-projet permettrait, en partie du moins, d'atteindre les objectifs visés**. Elle considère en effet que l'instauration d'un régime d'autorisation pour l'acquisition d'infrastructures énergétiques stratégiques, quoiqu'elle laisse subsister des problèmes pratiques et des possibilités de contournement, créerait **une protection supplémentaire contre les rachats étrangers**. Selon cette même association, la modification **d'une loi existante est sans doute la voie la plus rapide** pour atteindre les objectifs fixés – plus rapide en tout cas que la création d'une nouvelle base légale, que demande la motion Rieder et dont la portée serait d'ailleurs nettement moindre – **mais une question importante se pose : la modification proposée est-elle nécessaire pour atteindre les objectifs fixés ?** L'association rappelle en effet que la législation en vigueur et les structures économiques dominantes dans le secteur de l'énergie empêchent déjà largement les rachats et les investissements d'envergure de la part d'entreprises étrangères, et précise les points suivants : en 2020, l'infrastructure électrique était en mains publiques à près de 90 %, la vente éventuelle des usines et des réseaux en question requiert donc presque toujours l'approbation du peuple ; les centrales hydrauliques et les centrales nucléaires font l'objet de concessions avec les pouvoirs publics, ce qui en vertu du principe du « retour des constructions » inscrit dans la loi garantit, dans le cas des premières, qu'elles ne peuvent pas échapper aux cantons ni aux communes ; le réseau de distribution d'électricité ne peut pas non plus quitter les mains des pouvoirs publics. L'association en conclut que la loi offre **déjà une protection élevée contre le rachat (partiel)** d'infrastructures énergétiques stratégiques par des entreprises étrangères. Elle concède toutefois que cette protection ne permet pas d'empêcher la **fuite partielle à l'étranger de la « rente de monopole » correspondante** (y compris les éventuelles subventions publiques accordées), dont elle précise cependant que son montant est actuellement très modeste étant donné que la participation étrangère au capital social du secteur de l'électricité **n'excède pas 10 % actuellement**. Elle ajoute qu'il ne faut pas négliger **l'intérêt, pour la Suisse, d'une certaine réciprocité avec l'étranger** : les grands groupes énergétiques suisses détiennent déjà, rappelle-t-elle, des participations substantielles dans des infrastructures énergétiques étrangères et en récoltent donc les bénéfices avec les subventions publiques correspondantes, lesquelles sont nettement plus élevées chez nos voisins européens, ce qui est précisément l'une des raisons pour lesquelles ces groupes investissent autant à l'étranger. L'association estime que ces mon-

³⁹ UVS (p. 1)

⁴⁰ USS (p. 1 ss)

tants sont nettement supérieurs aux rentes qui quittent la Suisse. Elle considère par ailleurs que **le moyen le plus efficace d'assurer la sécurité de l'approvisionnement et la stabilité des réseaux réside dans un développement méthodique et rapide de la production nationale d'électricité à partir de ressources renouvelables**, ce qui suppose **un cadre général plus favorable et des investissements publics substantiels**. La Suisse, poursuit l'association, ne sera probablement jamais autonome en matière d'énergie, ce que ni la raison ni la rentabilité n'exigent d'ailleurs, d'où l'importance pour elle d'une intégration pérenne dans le marché européen de l'énergie, en pleine mutation, intégration que l'absence d'accord sur l'électricité avec l'UE ne facilitera pas à moyen terme. Elle ajoute que presque tous les pays européens sont en train de transformer leur système énergétique (remplacement des énergies fossiles et de l'énergie nucléaire en ruban par des énergies renouvelables, saisonnières et fluctuant au fil de la journée) et que dans ces conditions, le meilleur des accords sur l'électricité (ou des contrats de substitution de droit privé) ne suffira pas pour assurer à long terme la stabilité des réseaux et la sécurité de l'approvisionnement. L'association estime par conséquent que **l'avant-projet est un moyen cohérent, mais pas le plus direct ni le plus sûr, d'atteindre les objectifs définis par l'initiative parlementaire**, et que la solution la plus pertinente, la plus efficace et la plus rapide serait que le Parlement **profite de la révision en cours de la LEn et de la LApEI** pour régler ces questions. Elle invite par conséquent le Parlement, et plus particulièrement la CEATE-N, à agir dans ce sens.

Une organisation faîtière⁴¹ approuve expressément les objectifs poursuivis par le projet (empêcher l'acquisition libre d'infrastructures stratégiques sensibles par des ressortissants étrangers non domiciliés en Suisse, par des entreprises sous contrôle étranger et par d'autres États, empêcher l'éviction d'investisseurs suisses qui utilisent ces infrastructures pour leur usage propre et non comme pur placement, et empêcher la fuite à l'étranger des revenus produits par cette catégorie de biens essentielle).

Une association⁴² se félicite expressément de ce que les institutions de prévoyance profiteront (comme toutes les personnes physiques et les personnes morales domiciliées en Suisse) de la sécurité accrue générée par la LFAIE révisée (**sécurité accrue de l'approvisionnement en électricité crucial pour l'informatique**, p. ex.).

4.2.2 La production et le transport d'électricité sont du ressort des pouvoirs publics

Un parti politique⁴³ est convaincu que la **production et le transport d'électricité** sont **du ressort des pouvoirs publics** dont ils doivent par conséquent rester la propriété exclusive. Il considère la **privatisation partielle** d'entreprises de production telles qu'Alpiq ou BKW mais aussi de réseaux à haute tension comme une **hérésie politique** au motif (1) que le courant appartiendrait aux catégories de biens essentiels secondaires dont la consommation est obligatoire dans une société civilisée ; (2) que le courant devrait être disponible 365 jours par an et 24 heures sur 24 quel que soit le volume de la demande ; (3) qu'il ne serait pas possible de réagir à une hausse subite de la demande par une augmentation immédiate de l'offre étant donné la longueur et la cherté des cycles d'investissement ; (4) que l'élasticité de la demande serait, comme celle de l'offre, très faible, et (5) que les infrastructures électriques, surtout les réseaux, seraient des infrastructures monopolistiques archétypiques.

⁴¹ WBG (p. 1 s.)

⁴² ASIP (p. 2)

⁴³ PS (p. 1 s.)

4.2.3 La production d'électricité ne peut se soumettre à aucune logique de marché

Un parti politique⁴⁴ considère que **la production d'électricité ne peut se soumettre à aucune logique de marché** (régulation de l'offre et de la demande par le prix), que le **volume de l'offre** nécessite par conséquent une **planification**, comme les lits d'hôpital, les bâtiments scolaires, les routes ou l'eau potable, et qu'il faut **gérer les prix en conséquence**. Il soutient que la pratique confirme cette opinion, arguant que sur le marché de l'électricité de l'UE libéralisé pour des raisons purement idéologiques, la « conception du marché » a largement dissocié les prix de négoce des prix de revient, générant un écart qu'il a fallu et qu'il faut toujours combler, opération que l'on appelle, par exemple, « rétribution à prix coûtant du courant injecté » ou « prix de reprise garantis », mais qui consiste en fait en une modification des tarifs (prix administrés) sans laquelle, les prix de négoce étant inférieurs aux prix de revient (comme ce fut le cas pendant de nombreuses années sur le marché dit de l'électricité), personne n'investirait plus (en raison d'un coût et d'un horizon temporel excessifs), ou alors on cesserait de produire. Le parti ajoute que pour **garantir la sécurité de l'approvisionnement**, il faut **planifier les volumes de courant**, ce qui implique de concevoir des marchés de capacité. Par ailleurs, poursuit-il, l'absence de tarif favoriserait les délits d'initiés et les manipulations de prix, et pour contrer ce risque, l'UE a développé une énorme machine de contrôle et de surveillance. Bref, conclut le parti, avec sa « conception du marché de l'électricité », l'UE a créé un non-marché bureaucratique non fonctionnel, qui, au détriment de tous, génère des fluctuations de prix sans assurer la sécurité de l'approvisionnement. Le parti craint que la Suisse ne reproduise toutes ces erreurs, estimant qu'elle s'est engagée sur cette voie en procédant à des privatisations et à des libéralisations partielles.

4.2.4 Le régime de semi-libéralisations et de semi-privatisations est préjudiciable à l'ordre politique

Un parti politique⁴⁵ considère que **pour assurer la sécurité de l'approvisionnement aux prix les plus bas possible**, il est **indispensable** d'adopter une **planification assumée des volumes** (et non une planification cachée par le biais de marchés de capacité) assortie d'une tarification appropriée, ce qui suppose que les pouvoirs publics soient propriétaires des catégories de biens essentielles. Il estime cependant qu'il n'est **plus possible de mobiliser une majorité contre le régime de semi-libéralisations et de semi-privatisations préjudiciable à l'ordre politique**, ce qui l'amène à soutenir l'iv. pa. Badran, qui constitue selon lui un **pis-aller**.

- Le projet présente l'avantage, argue-t-il, de **conserver l'approvisionnement en électricité en mains suisses**, des mains qui ont financé cette infrastructure, qui l'utilisent et qui dépendent d'elle. Selon le parti, **les infrastructures électriques** revêtent toujours une importance systémique (« **too important to fail** »), ce qui fait que l'État interviendra toujours si les prix de négoce descendent au-dessous des prix de revient afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement, même auprès de fournisseurs commerciaux. Or le parti estime qu'il n'est pas admissible ni fonctionnel que ce faisant, les pouvoirs publics financent avec l'argent des impôts suisses les bénéfices d'un fonds de pension américain, d'une société de participation sud-africaine ou d'un fonds souverain chinois.
- Le parti n'accepte pas que l'infrastructure électrique suisse tombe aux mains d'États autoritaires susceptibles de menacer l'approvisionnement à tout moment.
- Le parti estime que pour des raisons à la fois politiques et économiques, il faut **exclure toute perte des rentes de monopole** générées par une infrastructure ou par un réseau.

⁴⁴ PS (p. 2)

⁴⁵ PS (p. 2 s.)

- Il rappelle que les capitaux ne sont pas un facteur limitatif en Suisse, et qu'il **n'y a nul besoin de capitaux étrangers supplémentaires**, bien au contraire, puisque les caisses de pension suisses ont déjà manifesté leur intérêt.

4.2.5 Il est urgent d'agir pour remédier aux problèmes de liquidité et pour anticiper l'accord sur l'électricité avec l'UE

Un parti politique⁴⁶ **nie que les pouvoirs publics possèdent près de 90 % de l'infrastructure**. Il rappelle que le groupe Alpiq a vendu des parties de son entreprise au géant français de la construction Bouygues en 2018 et que dès 2016 Jens Alder, président du conseil d'administration d'Alpiq, était parti **en quête de liquidités**, laissant entendre que la compagnie nationale chinoise State Grid figurait en tête de la liste des acheteurs potentiels. Le parti signale en outre que depuis 2020, la société **Energy-Infrastructure Partners (EIP**, anciennement Credit Suisse Energy Infrastructure Partners), **détachée du Credit Suisse, contrôle une grande partie du marché des infrastructures énergétiques**. En effet, précise-t-il, EIP a pour **véhicule de placement** la société **CSA Energie-Infrastruktur Schweiz**, qui détient un tiers des actions d'Alpiq, 49 % de BKW-Netzbeteiligung AG (le principal actionnaire de Swissgrid) et, par l'intermédiaire de consortiums, 37 % de Flux Swiss Sagl / Transitgas AG et 34 % de Energie Zürichsee Linth AG. Pour le parti, l'objectif déclaré de CSA étant de mondialiser son véhicule de placement, il est urgent d'agir.

L'urgence tient aussi au futur accord sur l'électricité avec l'UE, déclare le parti, car il est probable selon lui que les concessions d'eau (conformément au principe du retour des constructions) devront à l'avenir faire l'objet d'enchères mondiales. Or, si la Suisse négocie un **accord sur l'électricité avec l'UE**, il faut absolument qu'elle puisse **formuler des réserves en s'appuyant sur une loi nationale**⁴⁷.

4.2.6 Les infrastructures énergétiques sont des objets d'investissement importants pour les caisses de pension

Une organisation⁴⁸ explique que parmi les participations dont elle assure la gestion figurent, par exemple, des participations minoritaires (indirectes) dans l'exploitant du réseau de transport suisse Swissgrid, dans le producteur d'électricité Alpiq, qui possède le deuxième portefeuille hydroélectrique de Suisse, et dans le gazoduc de transit, que les **investissements** effectués en Suisse passent **principalement par CSA Energie-Infrastruktur Schweiz**, groupe de placements de droit suisse, et sont par conséquent exclusivement réservés aux caisses de pension suisses, que CSA a été lancé en 2014 et gère aujourd'hui **la fortune de plus de 170 caisses de pensions** de toutes les régions et de tous les secteurs de Suisse pour un montant de près de 2 milliards de francs et que la durée du groupe est illimitée, si bien que la vente des participations n'est pas à l'ordre du jour. Elle ajoute que dans la perspective de la transformation du secteur énergétique, les caisses de pension suisses, avec leur stratégie de placement durable, de longue haleine et axée en partie sur des objectifs locaux, sont les partenaires idéales des pouvoirs publics puisqu'elles représentent la population active de Suisse, que les retraités et les travailleurs assurés ont la possibilité d'investir directement dans la sécurité de l'approvisionnement de leur pays par l'intermédiaire de leur prévoyance vieillesse, que c'est précisément dans cette optique que le Parlement, s'appuyant sur la motion Weibel⁴⁹, a récemment précisé et élargi le mandat des caisses de pension afin qu'elles

⁴⁶ PS (p. 3)

⁴⁷ PS (p. 3)

⁴⁸ EIP (p. 1 s.)

⁴⁹ Motion Thomas Weibel 15.3905 « Rendre les placements dans les infrastructures plus attrayants pour les caisses de pension »

puissent investir directement dans des infrastructures, et que les infrastructures énergétiques vitales pour l'approvisionnement revêtent une importance systémique pour l'économie suisse et sont au service d'une société moderne. L'organisation comprend la volonté de protéger ces infrastructures par des intérêts alignés afin que la sécurité de l'approvisionnement soit garantie en Suisse par une production nationale appropriée et que l'infrastructure des réseaux bénéficie des investissements nécessaires. À cet égard, elle considère **les caisses de pension suisses, investisseurs à long terme**, non seulement comme **des partenaires idéales pour les pouvoirs publics** mais aussi comme prédestinées **pour préserver en faveur des travailleurs et des retraités suisses la valeur ajoutée produite par l'infrastructure énergétique**, et renvoie à la p. 7 du rapport explicatif, qui cite expressément les caisses de pension suisses comme des investisseurs potentiels.

4.2.7 La lex Koller présente des avantages par rapport au contrôle des investissements

Un parti politique⁵⁰ dit **préférer** la solution intégrant la lex Koller **au contrôle des investissements** préconisé par la motion Rieder, et ce pour plusieurs raisons :

- la lex Koller obéit au **principe du « Non, sauf... »**. Si le projet aboutit, les étrangers n'auront pas le droit d'investir dans des infrastructures énergétiques (ni dans des immeubles) suisses, sauf s'ils **en démontrent l'utilité**. Le contrôle des investissements obéit lui au principe du « oui, sauf... », ce qui signifie que les investissements seraient autorisés sauf si les autorités en prouvent le caractère nuisible ;
- la **lex Koller a fait ses preuves**. L'intégration des infrastructures énergétiques peut se faire rapidement et **la protection du marché des infrastructures énergétiques et celle du marché immobilier obéissent au même principe** (empêcher la fuite des bénéfices générés par une catégorie de biens essentielle). La mise en place d'un contrôle des investissements prendrait par contre de nombreuses années, et il est très difficile de définir des critères de nocivité. Il est donc tout à fait judicieux, y compris compte tenu de l'urgence, d'exclure d'office toute possibilité d'investissement sous réserve des exceptions qui figurent déjà dans la lex Koller (investissements de Samih Sawiris à Andermatt, p. ex.).

Le parti ajoute qu'aucune analyse empirique ne prouve qu'il faille craindre des **mesures de rétorsion** ni ne permet de chiffrer les **investissements d'acteurs suisses à l'étranger**, que la lex Koller existe depuis 1961 et qu'elle n'a jamais donné lieu à aucune mesure de rétorsion, bien que les Suisses investissent beaucoup dans des immeubles étrangers, et que les différences de taille des marchés et des besoins en capitaux suffisent à l'expliquer⁵¹.

Une organisation faîtière⁵² rappelle que la lex Koller est un instrument très important pour éviter que la demande d'immeubles et les prix n'augmentent encore en Suisse sous l'effet d'investissements étrangers et estime elle aussi que ce principe peut très bien s'appliquer aux infrastructures stratégiques du secteur de l'énergie.

Une association⁵³ partage les inquiétudes qui ont mené à l'élaboration du projet. Il est inadmissible pour elle que des **investisseurs étrangers puissent acquérir des infrastructures essentielles au fonctionnement d'un État** car il peut en résulter des **conflits d'intérêts**, entre d'une part la **volonté exclusive** des investisseurs étrangers **de maximiser leurs profits** et

⁵⁰ PS (p. 3 s.)

⁵¹ PS (p. 3 s.)

⁵² WBG (p. 1 s.)

⁵³ suissetec (p. 2)

d'autre part le besoin d'utiliser l'infrastructure et d'assurer la **sécurité de l'approvisionnement**. L'association, qui entend les critiques formulées à l'encontre du projet (faillies permettant de contourner la loi, pertinence de la distinction entre « Suisses » et « étrangers » s'agissant des infrastructures stratégiques), est néanmoins convaincue qu'en cas de participation importante d'investisseurs étrangers dans les infrastructures énergétiques suisses, les soucis de rentabilité prendront le pas sur la sécurité de l'approvisionnement, ce qui rend nécessaire une réglementation dans ce domaine. Mais elle ne tranche ni en faveur du projet ni en faveur du contrôle des investissements prôné par la motion Rieder.

4.2.8 Les résultats de l'AIR sont inutilisables

Un parti politique⁵⁴ estime que l'AIR commandée dans le cadre du projet **ne fournit aucune base de décision utilisable** : elle conclut, déclare-t-il, que le **régime de propriété** (cantons / communes), ou plutôt les **exigences en matière de propriété** (la restriction de la propriété privée dans le cas de Swissgrid, le fait que le secteur de l'électricité appartienne à l'État à près de 90 % ou les conventions d'actionnaires dans le contexte des producteurs d'électricité) **atténuent le problème** soulevé par l'iv. pa. Badran. Or selon le parti, **le passé récent a infirmé cette thèse**, et pas seulement en ce qui concerne le régime de propriété (voir la société de participation de la BKW). Il affirme que la convention d'actionnaires prévue par Axpo n'aurait pas protégé les cantons propriétaires ni par conséquent la population contre la revente de l'infrastructure stratégique, pas plus d'ailleurs que la participation majoritaire de l'État ; qu'Axpo a voulu modifier la convention de manière à permettre la cession de la très rentable force hydraulique sans l'approbation des gouvernements ni des parlements cantonaux ; que seule une campagne orchestrée dans les parlements des cantons propriétaires a permis d'arrêter *in extremis* la modification de la convention et donc la possibilité d'une cession anti-démocratique. Cet exemple montre selon lui que seul le projet proposé permettra de protéger l'économie suisse, d'empêcher la fuite des bénéfices générés par une catégorie de biens essentielle et d'assurer la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse, et que **lui seul offre la sécurité juridique nécessaire**.

4.3 Arguments défavorables au projet

4.3.1 Inutile de légiférer : les mécanismes de contrôle en place dans le domaine de l'énergie sont suffisants

Plusieurs participants, quoique sensibles aux préoccupations mentionnées dans l'iv. pa. Badran, ne voient pas la nécessité d'une modification législative. Ils estiment que le **cadre légal en vigueur est suffisamment développé pour garantir un contrôle approfondi du secteur de l'énergie** et la **sécurité de l'approvisionnement**, et pour que les exigences de l'initiative soient satisfaites⁵⁵. Ils estiment que les pouvoirs publics doivent pouvoir décider au cas par cas de la gestion de leurs participations et de la solution la plus judicieuse pour l'entreprise concernée compte tenu des exigences liées à la sécurité de l'approvisionnement⁵⁶.

Un canton⁵⁷ **met en cause le bien-fondé du projet** au motif que les infrastructures énergétiques seraient très majoritairement **la propriété des cantons et des communes** et que

⁵⁴ PS (p. 4)

⁵⁵ SH (p. 3), PLR (p. 1)

⁵⁶ SH (p. 3)

⁵⁷ ZH (p. 2)

rien n'indiquerait que ceux-ci aient l'intention de s'en défaire. Un autre canton⁵⁸ estime que le droit en vigueur garantit dans une large mesure le maintien des centrales et des réseaux électriques en mains suisses et empêche que leur exploitation et leur développement puissent se faire contre les intérêts publics du pays. Un autre canton⁵⁹ considère que **les bases** garantissant la **sécurité de l'approvisionnement** et une exploitation sûre et durable des infrastructures existe déjà, qu'**exclure tous les investisseurs étrangers n'apporterait aucune garantie supplémentaire** et que le vrai défi réside dans l'accroissement de la production nationale et dans la pérennisation de la production et de la maintenance.

Deux autres cantons⁶⁰ font remarquer que Swissgrid SA est propriétaire du réseau de distribution d'électricité et détient une grande majorité des grands fournisseurs de courant de Suisse, et que le réseau de distribution de gaz à haute pression est aux mains de Swissgas, qui est elle-même détenue par les fournisseurs de gaz régionaux (tels que Erdgas Ostschweiz AG) et par l'ASIG. Ils ajoutent que les grandes centrales hydrauliques sont aussi majoritairement en mains publiques, sinon exclusivement suisses, et qu'il en va de même des trois centrales nucléaires. Ils précisent que les pouvoirs publics fixent généralement dans une stratégie du propriétaire ou dans des statuts leurs exigences vis-à-vis de leurs usines et les libertés qu'ils leur laissent. Les **débats entourant le remplacement de l'acte fondateur d'Axpo (ex-Nordostschweizerische Kraftwerke AG) par un dispositif contractuel moderne** (convention d'actionnaires, stratégie du propriétaire) ont selon eux **mis en lumière les préoccupations soulevées par l'iv. pa. Badran, qu'ils ne songent pas à contester.** Ils ajoutent que les **statuts d'Axpo** ont été complétés de manière à imposer le maintien **direct ou indirect de la majorité des infrastructures de réseau et des grosses centrales hydrauliques dans les mains des pouvoirs publics suisses**, et que la nouvelle stratégie du propriétaire oblige Axpo à **conserver ses participations dans ces infrastructures**, mais que si des raisons économiques ou stratégiques rendent une cession indispensable, ces participations devront rester directement ou indirectement dans les mains des pouvoirs publics suisses. Cet exemple montre, poursuivent-ils, que les pouvoirs publics, propriétaires très majoritaires de l'infrastructure énergétique stratégique, ont les moyens et manifestement la volonté de satisfaire les attentes de l'iv. pa. Badran, ou en tout cas d'agir dans son sens. Les deux cantons estiment d'ailleurs que les **pouvoirs publics ont tendance à étendre leur sphère d'influence sur les infrastructures énergétiques.** Plusieurs cantons auraient ainsi annoncé vouloir faire usage du **principe du retour des constructions lors du renouvellement de la concession de centrales hydrauliques au cours des prochaines années**, ou du moins prendre une participation dans le nouvel exploitant. Cela concernerait notamment la centrale de Neuhausen am Rheinfall.

Plusieurs participants⁶¹ estiment que, la majeure partie des infrastructures énergétique appartenant directement ou indirectement aux pouvoirs publics, il serait dans bien des cas **impossible de les céder sans respecter les procédures politiques indispensables** (approbation démocratique par une assemblée communale ou par un parlement, voire par le peuple [possibilité de référendum]). Ils considèrent par conséquent qu'il n'y a pas lieu d'interdire ces cessions dans la loi, leur **concrétisation étant pratiquement exclue** dans la mesure où les citoyens, les cantons et les communes sont **conscients de l'importance de ces infrastructures**, et que la détention directe ou indirecte de celles-ci par l'État est incontestée. Selon

⁵⁸ BS (p. 1). Le canton précise que dans son cas particulier, cette garantie tient au fait que conformément à la législation de BS, toute cession d'Industrielle Werke Basel (IWB), établissement autonome de droit public intégralement détenu par le canton, est impossible en l'état actuel de la loi, et que toute cession de participations dans les centrales d'IWB ou de réseaux d'approvisionnement d'IWB requiert l'approbation du Parlement, ce qui exclut toute possibilité de vente incontrôlée de parts essentielles d'IWB à des personnes à l'étranger.

⁵⁹ OW (p. 2)

⁶⁰ SH (p. 1 s.), TG (p. 1 s.)

⁶¹ AG Berggebiet (p. 2), DSV (p. 1), SAB (p. 2), ZHK (p. 2)

ces participants, le projet ne présente aucun avantage, par rapport au statu quo, quant au maintien de nos infrastructures énergétiques en mains suisses, et la réglementation en vigueur, qui a fait ses preuves, suffit. Une organisation⁶² estime elle aussi que toute cession de parts d'entreprises appartenant aux pouvoirs publics est soumise au contrôle du peuple, et rappelle que par le passé, bon nombre de projets de modification ont échoué dans les urnes, ce qui permet selon elle de penser qu'à l'avenir aussi, les entreprises du secteur de l'énergie resteront majoritairement en mains suisses. Elle considère le **projet de LAIE** comme une loi « en réserve » **parfaitement inutile**.

Une association⁶³ voit dans le **cadre légal en vigueur** dans le domaine de l'énergie **des mécanismes plus efficaces** que la soumission proposée à la lex Koller. Un parti politique⁶⁴ déclare que, contrairement à d'autres, le **secteur de l'énergie** est déjà **protégé contre les rachats étrangers par une réglementation poussée**. Il cite l'exemple des centrales hydrauliques qui, à l'échéance de leur concession, retournent automatiquement aux cantons et aux communes, ce qui empêche qu'elles échappent au contrôle des pouvoirs publics, ou celui du réseau suisse de transport, qui appartient impérativement à Swissgrid, dont le capital et les droits de vote doivent eux appartenir majoritairement aux cantons et aux communes. Une autre association⁶⁵ exprime un avis semblable. Elle estime que dans la situation actuelle, le **risque est relativement faible que des entreprises ou des États étrangers puissent acquérir des infrastructures essentielles à la Suisse**, car un certain nombre de barrières sont déjà présentes : la plupart des infrastructures critiques sont de la propriété de l'État ; la lex Koller actuelle limite fortement l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse ; la stratégie nationale pour les infrastructures critiques 2018-2022 offre des garanties quant à la disponibilité des principaux biens et prestations parmi lesquels l'énergie, les transports et les soins médicaux. Selon cette même association, **la Suisse**, où les investissements étrangers sont régis par des réglementations tant sectorielles qu'intersectorielles, **dispose déjà d'un vaste dispositif réglementaire en vue de protéger son économie**⁶⁶. Elle ajoute qu'une étude de 2019 d'economiesuisse a montré qu'en comparaison internationale, la Suisse a mis en place davantage de contrôle en matière d'investissements étrangers que la moyenne de l'OCDE, en particulier dans le domaine de l'électricité.

4.3.2 La lex Koller n'est pas l'instrument le plus adapté pour atteindre les objectifs visés

Bon nombre de participants⁶⁷ considèrent que la **lex Koller n'est pas l'instrument adapté pour atteindre les objectifs visés**. Ils estiment notamment que le projet va trop loin, qu'il s'accompagne d'une atteinte importante à la liberté économique, ou encore que la réglementation en vigueur et les circonstances réelles répondent déjà suffisamment aux préoccupations exposées. Ils craignent en outre que le recours à la lex Koller ne soit **complètement**

⁶² FPE (p. 2)

⁶³ swissholdings (p. 1)

⁶⁴ Le Centre (p. 1)

⁶⁵ FER (p. 2)

⁶⁶ La FER renvoie à ce propos au rapport *Investissements transfrontaliers et contrôles des investissements* du 13 février 2019, dans lequel le Conseil fédéral « a estimé que la législation en vigueur permet de contrer efficacement les éventuelles menaces, si bien que la mise en place d'un système de contrôle trop poussé devrait pour le moment être écartée ».

⁶⁷ GE (p. 1), LU (p. 1), NE (p. 1), SG (p. 2), TG (p. 1), VD (p. 2), PLR (p. 1), Le Centre (p. 1), AG Berggebiet (p. 1 s.), Avenergy (p. 1), constructionsuisse (p. 1), EIT (p. 1), FER (p. 1 ss), CSRF (p. 3), SAB (p. 1 s.), usam (p. 1), ASA (p. 1), AIS (p. 2), ASIG (p. 1)

inefficace en raison des **possibilités de contournement** liées aux **obligations internationales de la Suisse**⁶⁸.

Une organisation⁶⁹ fait remarquer que **le projet poursuit un but assez différent de celui de la LFAIE**, au point qu'il serait nécessaire de modifier le titre même de la loi, ainsi que l'énoncé de ses objectifs, et que la LFAIE exclut actuellement du régime d'autorisation l'acquisition d'immeubles servant d'établissements stables pour faire du commerce, exploiter une fabrique ou exercer en la forme commerciale quelque autre industrie ; or le projet prévoit d'inclure dans la LFAIE une logique exactement inverse. Cela la conforte dans l'idée que **la LFAIE n'est pas le moyen adéquat** pour régler le contrôle des acquisitions d'infrastructures stratégiques du secteur énergétique.

Une conférence cantonale et quelques cantons⁷⁰ remarquent que **traiter à égalité l'acquisition d'infrastructures et celle d'immeubles** au sens de la LFAIE est une **erreur**. Ils estiment qu'en cas de nécessité, il faut, dans la LFAIE, soumettre au régime de l'autorisation l'acquisition d'immeubles en relation avec des infrastructures, et régler les exceptions ou une procédure d'autorisation dans un acte distinct. Plusieurs associations⁷¹ s'interrogent sur la **pertinence** de la **soumission à la lex Koller**, estimant qu'il faut **régler les questions touchant à la propriété des infrastructures d'importance nationale à un échelon supérieur**. Certains participants considèrent à ce propos qu'il n'y a pas lieu d'agir parce que les infrastructures concernées sont déjà largement en mains étatiques et fortement réglementées, ce qui, poursuivent-ils, les protège mieux contre une acquisition par des personnes à l'étranger que si elles étaient assujetties à la lex Koller. Ils en concluent que le projet ne présente aucun intérêt pour l'approvisionnement en énergie de la Suisse. D'autres⁷² signalent que **la lex Koller n'a plus lieu d'être depuis l'entrée en vigueur de la législation sur les résidences secondaires**, d'autant que **les contingents d'autorisations portant sur l'acquisition de logements de vacances et d'appartements dans des appart'hôtels ne sont plus épuisés** depuis dix ans. On peut selon eux considérer le projet comme une tentative de maintenir en vie la lex Koller en lui attribuant de nouvelles fonctions étrangères à sa mission initiale.

Un parti politique⁷³ fait remarquer que le traitement de l'iv.pa. Badran a déjà pris beaucoup de temps, ce qui montre selon lui que la modification proposée de la LFAIE est une **tentative ratée** de mettre en œuvre un **projet protectionniste et superflu**.

Un canton⁷⁴ **critique l'étendue des modifications proposées**, estimant que la LFAIE est déjà une sorte de patchwork. Il demande par conséquent des **possibilités de mise en œuvre plus légères et plus simples** (en dehors de la lex Koller, donc) **dans un autre acte ou dans un nouvel acte distinct**. Un autre canton⁷⁵ déclare que les nombreuses dispositions nouvelles proposées rendront la **lex Koller encore plus opaque et complexe** qu'elle ne l'est déjà. Il souhaite l'élaboration de deux procédures distinctes pour les infrastructures stratégiques du secteur de l'énergie d'une part, et pour les autres immeubles de l'autre, ce qui aura inmanquablement pour effet, selon lui, de mettre en évidence la réglementation

⁶⁸ LU (p. 1), EIT (p. 1 s.), FER (p. 2), usam (p. 1)

⁶⁹ CP (p. 2)

⁷⁰ GL (p. 1), GR (p. 1 s.), VS (p. 2), CGCA (p. 3)

⁷¹ constructionsuisse (p. 1), CCIG (p. 1), CAPF (p. 1), ASA (p. 1), AIS (p. 2)

⁷² AG Berggebiet (p. 1 s.), SAB (p. 1 s.)

⁷³ PLR (p. 1)

⁷⁴ LU (p. 1)

⁷⁵ TG (p. 2 s.)

des premières. Vu ses doutes sur la possibilité d'atteindre les objectifs poursuivis par l'iv.pa. Badran avec cette réglementation, il considère que **rien ne justifie** un tel **gonflement de la lex Koller**. Un autre canton⁷⁶ déclare que l'ensemble du dispositif proposé se calque sur une loi élaborée dans un but très ciblé, à savoir limiter l'emprise de la propriété étrangère sur le sol suisse ; pour remplir ce but, l'actuelle lex Koller prévoit des critères de limitation qui sont extrêmement clairs et faciles à interpréter et appliquer. Il estime que l'introduction de nouvelles dispositions dans cette loi implique une pesée d'intérêt relativement large (par exemple pour tenir compte de prochains accords internationaux) et potentiellement soumise à des évolutions rapides. S'il partage les objectifs du projet, il **n'est pas favorable à l'utilisation de la Lex Koller comme outil pour y parvenir**. Il estime préférable d'envisager un **dispositif dans une loi dédiée** au domaine concerné, sans préteriter la position de la Suisse dans ses relations internationales. D'autres participants⁷⁷ critiquent le fait que l'instauration de nouvelles procédures au niveau fédéral nécessitera la mise en place de nouveaux mécanismes de contrôle et de sanction, ce qui ne fera que gonfler démesurément la lex Koller.

Un canton⁷⁸ considère la soumission à la lex Koller comme **problématique d'un point de vue technico-juridique**. Il explique que la lex Koller en vigueur est le résultat d'une évolution législative complexe qui a commencé dans les années 1960 par une série d'arrêtés fédéraux urgents, suivis en 1983 d'une loi qui a évolué pour aboutir à sa forme actuelle. Il considère qu'**étendre le champ d'application** de la loi à des domaines étrangers à son but initial **aura pour effet non seulement de la dénaturer mais aussi d'entraîner des dérives indéfendables et imprévisibles**.

Un canton⁷⁹ fait remarquer que **les pouvoirs publics disposent d'ores et déjà de moyens** pour contraindre les propriétaires d'infrastructures du secteur énergétique de contribuer à la sécurité de l'approvisionnement ou pour créer des incitations dans ce sens. Les cantons, indique-t-il par exemple, peuvent s'appuyer sur l'art. 5, al. 1, LApEI pour conclure des **contrats de prestation afin d'accroître la sécurité de l'approvisionnement**. Il est aussi possible, poursuit-il, d'assortir l'**octroi de concessions**, surtout les concessions hydrauliques, de **prescriptions dans ce sens**. Autre exemple : au niveau fédéral, on pourra formuler des mesures analogues dans la future loi sur l'approvisionnement en gaz. Une organisation⁸⁰ suggère elle aussi que l'on commence par exploiter sérieusement les **moyens existants pour renforcer** la sécurité de l'approvisionnement (notamment la garantie de raccordement prévue par la LApEI, la régulation des tarifs d'utilisation du réseau et les mesures indépendantes des fournisseurs figurant dans la LEn, les prescriptions de régulation concernant la propriété) plutôt que d'envisager une soumission à la lex Koller.

4.3.3 Résultats de l'AIR

Une conférence cantonale, plusieurs cantons et un certain nombre d'autres participants⁸¹ **partagent** les conclusions de l'AIR et invoquent son constat accablant pour rejeter le projet. Ils estiment comme elle qu'il existe **déjà en Suisse un large éventail de réglementations qui répondent aux préoccupations** exprimées dans l'iv. pa. Badran, et que l'**objectif visé serait relativement facile à contourner**⁸². Ils rappellent que les experts interrogés **ne**

⁷⁶ VD (p. 2)

⁷⁷ AG Berggebiet (p. 2), SAB (p. 2)

⁷⁸ TI (p. 2)

⁷⁹ ZH (p. 2)

⁸⁰ EIT (p. 1)

⁸¹ GL (p. 1), GR (p. 1 s.), TG (p. 2), VS (p. 2), ZG (p. 2 s.), AG Berggebiet (p. 2), AMAS (p. 1 s.), EIT (p. 1 s.), CGCA (p. 3), SAB (p. 2), ACS (p. 1 s.), usam (p. 1), minorité de l'UVS (p. 2), ASIG (p. 1)

⁸² Expressément : AI (p. 1), GE (p. 1), TG (p. 2), ZG (p. 3), Le Centre (p. 2), AG Berggebiet (p. 2), EIT (p. 1 s.), SAB (p. 2), usam (p. 1), Swissgrid (p. 2), AIS (p. 3)

s'attendent pas à une amélioration de la sécurité d'approvisionnement ni de la concurrence, mais plutôt à des effets négatifs. Ils retiennent que l'AIR met en évidence l'**effort d'exécution** qui serait nécessaire et **critique l'obligation de communiquer les rapports de participation et de financement** et qu'elle précise qu'en plus des coûts directs, il faut s'attendre à des coûts indirects sous la forme de frais de refinancement et d'exploitation plus élevés, qui ont à leur tour un impact négatif sur la valeur de l'entreprise et la valeur de vente potentielle des entreprises. Ces participants partagent largement le constat et les critiques de l'AIR concernant les carences du projet et **s'étonnent de ce que la CEATE-N le maintienne malgré tout**, sans prévoir de le retravailler.

Un parti politique⁸³ rappelle lui aussi que selon l'AIR, **les préoccupations abordées dans l'iv. pa. Badran sont déjà largement traitées par la réglementation existante**, qu'il n'est pas clair dans quelle mesure la différenciation proposée entre les investisseurs étrangers et suisses serait opportune, et qu'il ne peut être exclu que l'**exécution** de la lex Koller puisse être **relativement facilement contournée**. Ce parti rejette par conséquent le **projet** comme étant **inutile et potentiellement dommageable**. L'AIR, poursuit-il, a par ailleurs montré qu'avec la mise en œuvre de l'iv. pa. Badran, **une plus grande concentration du marché et une réduction de la concurrence** sont à prévoir, ce qui est contraire à la politique économique défendue par le parti. De même, rapporte-t-il, une diminution du volume des investissements est à prévoir, ce qui pourrait avoir **des effets négatifs sur la sécurité d'approvisionnement, sur l'attractivité de la place économique suisse et sur la qualité de ses infrastructures**.

Une autre organisation⁸⁴ considère que le recours à lex Koller ne pourrait avoir qu'une efficacité limitée car les accords de libre-échange existants faciliteront son contournement. Elle renvoie à ce propos aux dispositions d'exception qui s'appliqueraient en cas de menaces graves de l'ordre et de la sécurité publics (art. 7, let. I, AP-LAIE). Or selon le rapport explicatif (p. 20), ces exceptions sont conçues de manière étroite. L'organisation suppose par conséquent qu'elles ne s'appliqueraient qu'au réseau de transport, aux réseaux de distribution à haute tension (niveau de réseau 3) et aux grandes centrales, infrastructures qui font déjà l'objet d'une réglementation poussée, ce qui rend improbable selon elle toute cession sans l'approbation des instances politiques compétentes (peuple, parlement ou gouvernement).

Une autre conférence cantonale et plusieurs cantons⁸⁵ partagent eux aussi l'appréciation de l'AIR sur le fond et rejettent par conséquent le projet. Eux aussi renvoient au constat de l'AIR selon lequel **la réglementation en vigueur et les circonstances réelles répondent déjà suffisamment aux préoccupations de l'iv. pa. Badran**, et jugent que le régime de propriété (cantons / communes) ou les exigences en matière de droit de la propriété atténuent déjà largement les problèmes éventuels. Ils rappellent que selon les experts interrogés dans le cadre de l'AIR, la soumission à la lex Koller n'aura que des **effets négatifs ou nuls**, mais certainement pas d'effets positifs. Ils mentionnent aussi que les **infrastructures stratégiques du secteur énergétique sont détenues dans leur grande majorité par les pouvoirs publics** (cantons et communes), que les participations importantes font généralement l'objet d'une stratégie du propriétaire, que les cantons et les communes peuvent, en vertu de lois spéciales, concevoir des obstacles sur mesure au changement d'actionnaires ou de propriétaires et intégrer ces obstacles à leur stratégie du propriétaire ou à leurs conventions d'actionnaires, et que le contrôle démocratique est ainsi assuré à différents niveaux. Ils en concluent à l'**inutilité de réglementations supplémentaires, qui ne feraient que restreindre la liberté**

⁸³ pvl (p. 1)

⁸⁴ Swissgrid (p. 2 s.)

⁸⁵ AI (p. 1), AR (p. 2), BL (p. 1), FR (p. 1), GR (p. 1), NE (p. 2), NW (p. 1), SO (p. 2), SZ (p. 1), ZG (p. 2 s.), EnDK (p. 1 s.)

d'entreprendre. Ils ajoutent que les cantons ne manifestant actuellement aucune velléité de céder leurs usines, leurs réseaux électriques ni leurs participations dans ces infrastructures, **il n'y a pas lieu de légiférer**, et rien ne justifie l'atteinte proposée aux droits de propriété des communes et des cantons. Ils s'opposent donc résolument à la mise en place d'une réglementation complexe et probablement dommageable, qui n'a selon eux aucune chance d'atteindre son objectif.

D'autres participants⁸⁶ signalent que l'AIR a confirmé que le recours à la **lex Koller n'était pas pertinent**, qu'il n'y avait aucune **nécessité d'agir** et que **la mesure n'était guère proportionnée au but visé**. Ils rappellent que les experts interrogés ne s'attendent à aucun effet positif pour la sécurité de l'approvisionnement ni pour la concurrence, et qu'aucune des alternatives discutées ne promet d'apporter une nette amélioration, ce qui fait dire aux auteurs de l'AIR que **le statu quo est clairement préférable à la modification réglementaire**⁸⁷. Ils ajoutent qu'il ne faut pas négliger les **effets négatifs** auxquels s'attendent ces mêmes experts **sur l'attractivité de la place économique suisse et sur la qualité de ses infrastructures** et en fin de compte sur l'économie suisse dans son ensemble⁸⁸. Une association⁸⁹, jugeant que la Suisse se bat pour la qualité de sa place économique, surtout dans les domaines financier et fiscal, refuse qu'on l'affaiblisse davantage par des interventions réglementaires inutiles et estime que les **dommages qui en résulteraient sans doute pour sa réputation** ne seraient ni justifiables ni acceptables.

Une organisation⁹⁰, se référant à l'AIR (notamment aux p. 3 ss et 60 ss), déclare que la mise en œuvre du projet aurait **des conséquences négatives pour l'économie**, avec à la clé des **coûts directs et indirects plus élevés** mais aussi une plus grande concentration du marché et une réduction de la concurrence, et qu'il faut aussi s'attendre à une diminution du volume des investissements, ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur la sécurité d'approvisionnement. L'organisation ajoute que toujours selon l'AIR, la forte restriction des possibilités d'investissement risque d'entraîner une baisse drastique de la valeur des entreprises touchées dans le secteur de l'énergie, ce qui aurait aussi des répercussions majeures sur le secteur suisse de la gestion de fonds et d'actifs. La **baisse du volume des investissements et l'absence de demande étrangère nuiraient à la valeur des investissements en cours** dans des infrastructures stratégiques, au détriment **notamment des nombreux Suisses qui ont investi dans les fonds et les SICAV concernés**. Par ailleurs, déclare l'organisation, l'extension du régime d'autorisation restreindrait inutilement les investissements admissibles et le cercle des investisseurs dans ce genre de placements collectifs de capitaux.

4.3.4 Les participations étrangères ne constituent pas une menace pour la sécurité de l'approvisionnement / le droit en vigueur empêche déjà que les infrastructures énergétiques soient dominées par des personnes à l'étranger

Plusieurs cantons et une conférence cantonale⁹¹ sont d'avis que la **sécurité de l'approvisionnement n'est pas menacée par le fait que des personnes étrangères exploitent des installations**, mais bien plutôt par le fait que les possibilités d'importation soient limitées en l'absence d'un accord sur l'électricité et que le développement des énergies renouvelables

⁸⁶ BKW (p. 3), CP (p. 2), economiesuisse (p. 2), ASA (p. 2)

⁸⁷ DSV (p. 2), GGS (p. 1)

⁸⁸ AI (p. 1), AR (p. 2), BL (p. 1), FR (p. 1), GR (p. 1), AMAS (p. 2), constructionsuisse (p. 2), EnDK (p. 1), usam (p. 1), ASA (p. 2), AIS (p. 4)

⁸⁹ AIS (p. 4)

⁹⁰ AMAS (p. 2)

⁹¹ AI (p. 1), FR (p. 1), GR (p. 1), NE (p. 1 s.), NW (p. 2), OW (p. 2), SO (p. 1), VS (p. 1 s.), EnDK (p. 1 s.)

indigènes est bien trop lent. Certains d'entre eux précisent qu'il existe déjà des participations étrangères à de telles infrastructures et rappellent que le **mandat d'approvisionnement est réglé dans la loi** (art. 6 et 8 LEné) et qu'un éventuel **prestataire étranger devra également s'y tenir ainsi qu'à toutes les autres exigences relatives à la sécurité de l'approvisionnement**⁹².

Comme l'adaptation et le renouvellement des installations de production d'énergie requerront des investissements considérables dans un proche avenir, il est d'une importance cruciale d'aménager les conditions cadres juridiques de sorte que les investisseurs potentiels soient suffisamment incités à procéder à des investissements ; la révision proposée pourrait avoir un impact négatif sur de tels investissements⁹³. Un autre canton⁹⁴ explique que l'initiative néglige un point central qui va au-delà de la question des rapports de propriété : **l'exclusion des investisseurs étrangers n'accroît ni la production indigène ni les capacités de production, ni n'améliore l'entretien**. Or il s'agit là de **points essentiels contribuant à l'accroissement de la sécurité de l'approvisionnement**. Compte tenu des défis qui attendent notre pays à partir de 2025 (que l'on songe par exemple à la pénurie d'électricité), il faudrait agir dans ce sens.

Plusieurs participants⁹⁵ font valoir que ces **infrastructures sont**, en Suisse, **pour la plupart en mains publiques** (cf. ch. 4.3.3). En tant que **détenteurs de la souveraineté sur les eaux**, les cantons pourraient par ailleurs édicter des **prescriptions en matière de droits de propriété**, par exemple lors de l'octroi de concessions pour des centrales hydroélectriques. Si un concessionnaire ne respectait pas les charges de la concession, cette dernière pourrait être retirée à tout moment dans l'exercice de compétences relevant du droit de la surveillance. À **l'expiration de la concession**, la collectivité publique bénéficie au surplus, en sa qualité de détenteur de la souveraineté sur les eaux, de la possibilité du **retour des installations hydrauliques**. Dans le cas des concessions liées au réseau de distribution, les communes et les cantons pourraient, à l'expiration de la concession, attribuer celle-ci à un autre candidat (art. 3a LAPeI). Les cantons et les communes pourraient en outre **prévoir dès aujourd'hui, dans des lois spéciales, des obstacles adaptés individuellement aux augmentations de capital ou aux changements d'actionnaires ou de propriétaires** et le prévoir en outre dans leurs **stratégies de propriétaires** et, lorsque la forme juridique de la société anonyme le permet, dans les **conventions d'actionnaires**. Les cantons disposent donc aujourd'hui déjà d'instruments qui leur permettraient de maintenir les rapports de majorité existants en matière de propriété d'entreprises et d'installations dans le secteur de l'énergie.

Un canton⁹⁶ se réfère à ce propos à l'AIR, qui conclut que, d'une part, la mise en œuvre du projet pourrait avoir des effets négatifs sur l'attrait de la Suisse et la qualité de son infrastructure énergétique et que, d'autre part, certaines lois cantonales relatives à l'approvisionnement en électricité prévoient déjà que les infrastructures en question restent en mains publiques. C'est par exemple le cas dans sa propre législation. Il estime par conséquent qu'il n'y a ni urgence ni nécessité d'agir dans le sens demandé par l'iv. pa. Badran.

Nombre d'autres participants à la consultation⁹⁷ font également valoir que les **centrales hydroélectriques, les entreprises électriques et les infrastructures électriques** sont à

⁹² BS (p. 2.), OW (p. 2), EnDK (p. 2)

⁹³ VS (p. 1 s.)

⁹⁴ OW (p. 2)

⁹⁵ AG (p. 2), AI (p. 1), BS (p. 1 s.), FR (p. 1), GR (p. 1), NE (p. 2), NW (p. 2), OW (p. 2 s.), SH (p. 1), VS (p. 1 s.), ElCom (p. 3), EnDK (p. 2).

⁹⁶ VS (p. 1 s.)

⁹⁷ aeesuisse (p. 2), AG Berggebiet (p. 2), Alpiq (p. 3), AVES-SO (p. 1), Axpo (p. 2), BKW (p. 3), CCIG (p. 1), CKW (p. 1), economiesuisse (p. 2), EnAlpin (p. 1), Regiogrid (p. 1), SAB (p. 2), ACS (p. 2), Swissgrid (p. 1 s.), ASAE (p. 1), FPE (p. 2), AES (p. 2 s.), ASIG (p. 3)

l'heure actuelle dans leur écrasante majorité **en mains publiques (à près de 90 % selon la Statistique de l'électricité)** et que la vente d'installations présuppose l'approbation du peuple. Selon eux, le législateur dispose donc, avec les lois existantes, **de possibilités étendues pour surveiller et garantir la sécurité de l'approvisionnement**. En raison de ces rapports de propriété actuels, la Suisse se lierait donc les mains avec la réglementation proposée. Dans le cas des centrales hydroélectriques et nucléaires, des **concessions** délivrées par les pouvoirs publics et, dans le cas de l'énergie hydraulique, des **règles de retour** garantissent à long terme que les centrales ne puissent pas échapper aux pouvoirs publics. Avec le retour des centrales hydroélectriques, la participation des pouvoirs publics augmente continuellement et le contrôle devient encore plus direct. Avec le **système des concessions**, les cantons disposent d'un **moyen approprié pour contrôler les rapports de propriété des centrales électriques**. Le droit en vigueur (en référence à l'art. 18, al. 3 et 4, et à l'art. 19 LApEI) **garantit que le réseau de transport d'électricité ne peut pas passer en mains étrangères**. Un grand nombre de droits d'eau arriveront à échéance dans les prochaines années et il appartiendra aux collectivités publiques disposant de ces droits de déterminer les structures pour la poursuite de l'exploitation des centrales⁹⁸. Une association⁹⁹ donne comme exemple la production valaisanne d'électricité d'origine hydraulique, qui était en mains locales à hauteur de 29 % en 2021, ce pourcentage devant passer à terme à 60 % en raison du processus cantonal de restitution des concessions des barrages du Valais, ce qui permet déjà un contrôle par les pouvoirs publics.

Une association¹⁰⁰ explique que la **Suisse dispose de très bonnes bases légales et d'organes de contrôle** qui surveillent **l'économie électrique**. D'autres participants partagent également cet avis et invoquent les arguments suivants.

- En vertu de l'art. 18 ss LApEI, le réseau de transport est exploité à l'échelon de la Suisse par la société nationale du réseau de transport. En Suisse, le **réseau de transport d'électricité** appartient à la **société nationale Swissgrid** et, en vertu du droit en vigueur, il ne peut pas passer en mains étrangères. La société nationale veille à ce que son capital et les **droits de vote en résultant soient détenus en majorité, directement ou indirectement, par les cantons et les communes** (art. 18, al. 3, LApEI). **Les cantons, les communes ainsi que les entreprises d'approvisionnement en électricité à majorité suisse** disposent d'un **droit de préemption** sur les actions de la société nationale (art. 18, al. 4, LApEI ; art. 5, al. 3, des statuts de Swissgrid¹⁰¹). Cela garantit que Swissgrid soit majoritairement en mains publiques, ce qui signifie que le législateur voulait déjà à l'époque limiter les prises d'influence étrangères¹⁰².

En outre, **l'action Swissgrid ne peut pas être cotée en bourse et les statuts de la société sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral** (art. 19 LApEI)¹⁰³. Les cantons, les communes et les entreprises d'approvisionnement en électricité à majorité suisse disposant du droit de préemption manifestent **clairement leur intérêt à ce que les pouvoirs publics restent les propriétaires** de la société nationale du réseau de transport¹⁰⁴.

Swissgrid a émis **exclusivement des actions nominatives avec restriction de transmissibilité** (cf. art. 3 des statuts de Swissgrid), dont **l'aliénation doit être approuvée par**

⁹⁸ EnAlpin (p. 1 s.)

⁹⁹ CCIG (p. 1)

¹⁰⁰ FPE (p. 3)

¹⁰¹ Peuvent être consultés sous : www.swissgrid.ch > Entreprise > Gouvernance d'entreprise > Statuts et code de déontologie

¹⁰² Swissgrid (p. 3 s.) avec renvoi à BRIGITTA KRATZ, MICHAEL MERKER, RENATO TAMI, STEFAN RECHSTEINER, KATHRIN FÖHSE (2016, 1.3), Kommentar zum Energierecht, p. 1536

¹⁰³ Swissgrid (p. 3 s.), FPE (p. 3)

¹⁰⁴ Swissgrid (p. 3 s.)

le Conseil d'administration. Un acheteur potentiel ne devient actionnaire que lorsque le Conseil d'administration accepte la personne de l'acheteur potentiel et approuve la vente des actions nominatives. Une adaptation des actions nominatives ne peut se faire que par le biais des statuts de Swissgrid, qui doivent être approuvés par le Conseil fédéral. **Des exigences centrales du projet** sont ainsi déjà **satisfaites en ce qui concerne Swiss-grid**¹⁰⁵.

- Les cantons désignent les gestionnaires de réseau actifs dans leur zone de desserte et octroient les **concessions nécessaires avec un mandat de prestations correspondant**. **La construction et l'entretien de l'infrastructure de réseau** sont soumis à une **procédure fédérale d'approbation des plans** auprès de l'ESTI. L'autorité surveille en outre l'exploitation sûre de l'infrastructure de réseau, le respect des ordonnances légales et ordonne si nécessaire les mesures correspondantes¹⁰⁶.
En vertu de la **LApEI**, les gestionnaires de réseau sont **tenus** d'exploiter et d'entretenir le réseau ainsi que de **garantir l'approvisionnement de base en électricité**. Cette obligation vaut indépendamment de la question de savoir qui a une position dominante. En cas d'urgence, la loi sur l'**approvisionnement économique du pays**¹⁰⁷ s'applique **en parallèle** lors des situations de **pénurie grave** (art. 4, al. 3, let. c, en relation avec art. 3, al. 2, LAP)¹⁰⁸.
- L'approvisionnement en électricité de la Suisse est réparti entre de nombreuses entreprises (notamment plus de 600 gestionnaires de réseau de distribution). La majorité de ces entreprises n'approvisionnent qu'un petit nombre de communes, voire une seule commune. Elles sont fréquemment la propriété de la ou des communes qu'elles approvisionnent. Les moyennes et grandes entreprises appartiennent également en majorité ou entièrement aux communes et aux cantons ; des conventions d'actionnaires et des lois cantonales règlent la propriété et assurent qu'il ne puisse pas y avoir de prises de contrôle non souhaitées par des tiers¹⁰⁹.
- L'**énergie hydraulique** est également soumise à des **bases légales très strictes**. Les cantons octroient aux entreprises énergétiques les **concessions** pour leur exploitation. Après l'expiration de la durée de la concession, le **droit de retour** garantit que les centrales restent à long terme en mains publiques et que les cantons et les communes puissent reprendre les centrales comme leur propriété pratiquement à titre gratuit¹¹⁰.
- L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) est l'**autorité de contrôle** des centrales hydroélectriques. Dans le cas des centrales nucléaires, c'est l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) qui est l'autorité de surveillance compétente pour veiller à la sûreté de l'exploitation. Ces autorités disposent de moyens suffisants pour garantir l'**exploitation sûre des installations ou, si nécessaire, pour prendre les mesures qui s'imposent**¹¹¹.
- En principe, les **installations** sont liées à leur emplacement et **ne peuvent pas être déplacées à l'étranger**. **Seul le droit suisse est applicable** à l'exploitation des installations. Même un propriétaire étranger ne peut s'y soustraire. En cas de changement de propriétaire d'une installation de réseau, une annonce doit être faite aux autorités¹¹².

¹⁰⁵ Swissgrid (p. 3 s.)

¹⁰⁶ FPE (p. 3)

¹⁰⁷ Loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531)

¹⁰⁸ ZG (p. 2)

¹⁰⁹ Swissgrid (p. 1 s.)

¹¹⁰ FPE (p. 3)

¹¹¹ FPE (p. 3)

¹¹² FPE (p. 3)

- La sécurité de l’approvisionnement et l’obligation de fourniture sont régies par des dispositions de droit spécial (dans la loi sur l’approvisionnement en électricité). La nationalité des investisseurs ne joue évidemment aucun rôle¹¹³.

L’Association Suisse de l’Industrie Gazière (ASIG) réunit environ 90 entreprises d’approvisionnement en gaz, dont la majorité se trouve en mains publiques. Des lois existantes, telles que la loi sur les installations de transport par conduites¹¹⁴, prévoient par exemple que **l’approbation des plans est refusée si la sécurité du pays ou le maintien de l’indépendance ou de la neutralité de la Suisse l’exigent**, comme aussi pour empêcher une **dépendance économique contraire à l’intérêt général du pays** (art. 3, al. 1, let. d, LITC)¹¹⁵.

De plus, comme le font remarquer de nombreux participants à la consultation¹¹⁶, les propriétaires et les exploitants d’infrastructures **sont soumis aux mêmes règles suisses en matière de garantie de la sécurité de l’approvisionnement et d’exploitation des installations, quelle que soit leur nationalité**. Du fait des prescriptions réglementaires, un acquéreur d’infrastructures stratégiques du secteur énergétique en Suisse ne dispose que d’un pouvoir de disposition limité, qu’il réside à l’étranger ou en Suisse. En outre, comme les **infrastructures sont liées à leur emplacement**, il n’est **pas possible de se soustraire à la réglementation** et les installations ne peuvent pas non plus être simplement démontées et délocalisées à l’étranger. Une **production d’électricité fiable et adaptée aux besoins ne dépend pas de la nationalité** des investisseurs. Quelle que soit leur nationalité, les investisseurs ont un **intérêt économique à produire le plus d’électricité possible en fonction du marché et des besoins** et à **exploiter les installations existantes de manière optimale**. Les fournisseurs d’énergie ayant des clients captifs sont en outre soumis à l’obligation de fourniture (art. 6 LApEI). Les gestionnaires de réseau ont pour mandat légal de pourvoir à un réseau sûr, performant et efficace (art. 8, al. 1, let. a, LApEI). Dans leur zone de desserte, ils sont en outre tenus de raccorder au réseau électrique tous les consommateurs finaux et tous les producteurs d’électricité (art. 5, al. 2, LApEI). Cette obligation vaut indépendamment du propriétaire. La Commission fédérale de l’électricité ElCom veille au respect de ces dispositions (art. 22 LApEI). Le reproche selon lequel une acquisition par une personne à l’étranger affaiblirait la sécurité de l’approvisionnement n’est donc pas rationnel. Les **restrictions et les interdictions de vente ne garantissent ni ne renforcent la sécurité de l’approvisionnement**. On peut même partir du principe qu’elles auraient des **effets contraires** à ceux visés. Une commission¹¹⁷ explique que, dans le cas des centrales nucléaires également, les rapports de propriété n’ont pas d’influence directe sur la sécurité nucléaire des centrales, car les exigences en matière de sécurité d’une part et la surveillance par les autorités prescrite par la loi d’autre part s’appliquent indépendamment des rapports de propriété concrets.

Plusieurs participants à la consultation¹¹⁸ s’accordent à dire que ce qui est **déterminant pour la sécurité de l’approvisionnement**, ce n’est pas forcément une position dominante suisse, mais bien plutôt des **conditions cadres garantissant à long terme l’exploitation, l’extension, le maintien et la rentabilité des installations**. La Confédération et les cantons sont compétents pour la création des conditions générales nécessaires (art. 6, al. 2, LEne). Les pouvoirs publics disposent aujourd’hui déjà de **suffisamment de moyens** pour exercer

¹¹³ FPE (p. 3)

¹¹⁴ Loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites (LITC ; RS 746.1)

¹¹⁵ ZG (p. 1)

¹¹⁶ aeesuisse (p. 3), Alpiq (p. 3), AVES-SO (p. 2), Axpo (p. 2), BKW (p. 1 s.), CKW (p. 1), CVCI (p. 2), economiesuisse (p. 2), ElCom (p. 3), EnAlpin (p. 1), FER (p. 2), Regiogrid (p. 1), Swissgrid (p. 2), swissholdings (s. 1), swissmem (p. 2), ASAE (p. 1), FPE (p. 3), AES (p. 2 s.), ZHK (p. 2).

¹¹⁷ CSN (p. 1)

¹¹⁸ Axpo (p. 2), BKW (p. 2), CKW (p. 1)

une influence sur les exploitants si besoin est, de sorte qu'une exploitation sûre des infrastructures peut être garantie. En outre, les infrastructures du secteur énergétique (en particulier les structures monopolistiques des réseaux, les concessions des installations hydrauliques et la construction de grandes installations de production) sont soumises à de fortes préférences politiques. Un **pilotage par le politique** est ainsi **assuré**. La réglementation proposée est en contradiction avec la responsabilité de la Confédération et des cantons, inscrite dans la loi, et l'exclusion de l'acquisition par des personnes de nationalité étrangère ne crée pas de capacités supplémentaires pour la production, le transport et la distribution d'énergie ni ne contribue à l'entretien des infrastructures existantes.

À cela s'ajoute, selon plusieurs prises de position¹¹⁹, que la **structure de la centrale partenaire est répandue** en Suisse pour les grandes installations. Dans le cadre de cette structure de propriété, les **actionnaires** assument en général **solidairement la responsabilité de leur centrale commune** et s'engagent à supporter les coûts annuels de la centrale et à acheter la quantité d'énergie en fonction de leur part de propriété. **Pour les investisseurs étrangers**, la prise en charge de cette responsabilité commune représente un **obstacle de taille**. En cas de participation, il existe un mécanisme de contrôle, car les éventuelles modifications de la structure du partenariat doivent être approuvées par les partenaires. En cas de vente de parts à l'usine, il faut tenir compte des différentes restrictions de droit civil (droits de premier refus ou de préemption) et même, le cas échéant, modifier le contrat d'entreprise partenaire, ce qui nécessite l'accord de tous les partenaires. Un canton¹²⁰ voit lui aussi dans la **structure de la centrale partenaire** une **protection contre la perte de contrôle**. Les obligations solidaires des centrales partenaires, réglées dans des conventions d'actionnaires, constituent selon lui un obstacle économique important à l'entrée en jeu de nouveaux investisseurs (étrangers ou suisses), sans compter que les éventuelles modifications de la structure des partenaires doivent être soutenues par tous les autres fournisseurs d'énergie partenaires et leurs propriétaires respectifs, généralement les pouvoirs publics.

4.3.5 Dépréciation des installations concernées, diminution de la concurrence et baisse du volume d'investissement dans les infrastructures énergétiques, avec des conséquences néfastes pour la sécurité de l'approvisionnement et pour l'économie suisse

Plusieurs participants à la consultation¹²¹ partent du principe qu'une interdiction de vente à un cercle déterminé d'investisseurs potentiels **rendrait plus difficile l'obtention de capitaux pour la construction et l'entretien d'infrastructures énergétiques**. Il faut selon eux s'attendre à ce que la Suisse doive augmenter massivement ses capacités de production d'électricité dans les années à venir, notamment pour pouvoir faire face à la situation critique de l'approvisionnement en hiver. La recherche d'investisseurs ou de participations financières, qui demande déjà beaucoup de temps et d'efforts sans obstacles supplémentaires, prendrait encore plus de temps en raison des restrictions et de l'obligation étendue de fournir des preuves. Les investissements dans le maintien et le développement de l'infrastructure énergétique ainsi que les réorganisations des entreprises énergétiques seraient ainsi entravés. La **revente plus difficile entraînerait des coûts de refinancement plus élevés**, car les investisseurs potentiels sanctionneraient les **restrictions par une réduction de la valeur des installations**. La valeur des infrastructures énergétiques diminuerait en raison du nombre nettement plus faible d'investisseurs potentiels et il faudrait s'attendre à un **recul des (ré)investis-**

¹¹⁹ aeesuisse (p. 3), Alpiq (p. 3), AVES-SO (p. 1), BKW (p. 3), EnAlpin (p. 1), Regiogrid (p. 1), ASAE (p. 1), AES (p. 2 s.)

¹²⁰ BS (p. 2)

¹²¹ PLR (p. 1), Alpiq (p. 3), Avenergy (p. 1), AVES-SO (p. 3), Axpo (p. 2), BKW (p. 2), CKW (p. 1), economiesuisse (p. 2), EnAlpin (p. 1), NFS (p. 2), Regiogrid (p. 1), swissholdings (p. 1), ASAE (p. 1), AES (p. 3), ASIG (p. 3)

sements. Il manquerait donc des moyens pour d'autres projets dans le domaine de l'approvisionnement en électricité sûr et respectueux du climat. Ces **pertes économiques** seraient en grande partie **à la charge des pouvoirs publics (en leur qualité de propriétaires des entreprises d'approvisionnement en énergie)**. Des investissements moindres dans l'infrastructure énergétique auraient donc exactement l'effet inverse de celui escompté : la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse en énergie électrique serait **diminuée, et non pas renforcée**.

Une association¹²² fait remarquer que si les grands fournisseurs d'énergie suisses ne sont plus en mesure de continuer à financer les infrastructures existantes, la Suisse devra faire appel à des investisseurs étrangers. Le projet excluant cette possibilité dans l'avenir, la sécurité de l'approvisionnement s'en trouvera même affaiblie à moyen et à long terme.

Plusieurs cantons, une conférence cantonale et d'autres participants¹²³ craignent également que les restrictions envisagées ne **fassent baisser la valeur des installations concernées**, car les investisseurs les sanctionneraient par une « **décote lex Koller** » voire **renonceraient à investir**. L'attractivité des investissements dans l'infrastructure énergétique s'en trouverait aussi réduite. Lesdits participants pensent également que l'obtention de capitaux frais et les négociations relatives à des ventes judicieuses d'un point de vue entrepreneurial deviendront plus difficiles. Les éventuelles réorganisations nécessaires des exploitants et des propriétaires d'infrastructures énergétiques seraient entravées.

Plusieurs cantons et une autre conférence cantonale¹²⁴ craignent également qu'une interdiction de principe de l'acquisition d'infrastructures énergétiques par des personnes à l'étranger n'entraîne ce que l'on souhaite pourtant éviter, à savoir une **situation moins favorable pour les investissements dans ces installations stratégiques**. Ils estiment aussi qu'une interdiction aurait un effet dépréciatif (« **décote lex Koller** »), ce qui rendrait les investissements dans la sécurité de l'approvisionnement moins attrayants. Les refinancements et l'obtention de capitaux étrangers deviendraient plus chers. En outre, la charge administrative liée aux participations dans les infrastructures énergétiques augmenterait. Une diminution de la valeur des installations prêterait en particulier les centrales hydroélectriques qui ne sont pas encore amorties ou les grandes capacités de production d'énergies renouvelables comme les installations photovoltaïques (PV) ou la géothermie¹²⁵. Dans ce contexte, plusieurs cantons¹²⁶ **doutent** que l'objectif visé par l'iv. pa. Badran, à savoir la **garantie d'un approvisionnement énergétique indépendant, puisse être atteint** ; ils estiment que les **intérêts économiques** des acquéreurs (soit **réaliser un retour sur investissement par une exploitation adaptée aux besoins**)¹²⁷ et l'**immobilité** des infrastructures s'opposent à une soumission à la lex Koller¹²⁸. Un parti politique¹²⁹ fait aussi remarquer que l'initiative aux visées protectionnistes néglige le fait que les investisseurs ont, **indépendamment de leur nationalité, un intérêt économique à produire autant d'électricité que possible** en fonction des besoins et que les

¹²² swissmem (p. 2)

¹²³ GL (p. 1), GR (p. 1 s.), OW (p. 2 s.), VS (p. 2), CGCA (p. 3), ZHK (p. 2)

¹²⁴ AG (p. 2), AI (p. 1), FR (p. 1), GR (p. 1), NE (p. 2), NW (p. 2), EnDK (p. 2)

¹²⁵ AG (p. 2), OW (p. 2)

¹²⁶ AG (p. 1), OW (p. 2), ZG (p. 2)

¹²⁷ AG (p. 1), OW (p. 2), ZG (p. 2)

¹²⁸ AG (p. 1), OW (p. 2)

¹²⁹ PLR (p. 2)

installations de production d'électricité ne peuvent pas être déplacées facilement dans un autre pays.

Une commission extraparlamentaire¹³⁰ considère également le projet comme un **frein à l'investissement**, car les personnes à l'étranger seraient exclues du marché en tant qu'investisseurs potentiels. Ainsi, **moins de capitaux** pourraient être investis **dans le développement des installations de production** nécessaires à la mise en œuvre de la **Stratégie énergétique 2050**¹³¹ et à la garantie de la sécurité de l'approvisionnement. Elle juge le projet **contre-productif pour la garantie de la sécurité de l'approvisionnement**.

Une organisation¹³² est du même avis, estimant que les objectifs de la **Stratégie énergétique 2050** ne pourront être atteints qu'au prix d'**investissements massifs** dans le secteur de l'électricité. L'initiative suggère que la participation d'investisseurs étrangers aurait en soi des effets négatifs. L'organisation dit ne pas comprendre ce point de vue, car il existe aujourd'hui déjà des exemples positifs d'investissements étrangers et de participations étrangères. Elle juge l'initiative contre-productive, car celle-ci pourrait même avoir des effets négatifs en faisant perdre des investissements étrangers à l'économie électrique, ce qui pourrait entraîner une **discrimination sur le marché des capitaux**. Cette **inégalité de traitement par rapport à d'autres secteurs économiques** pourrait susciter un certain scepticisme chez les investisseurs nationaux et compliquer encore l'obtention de capitaux. **D'éventuelles mesures d'économie visant à compenser les désavantages économiques** pourraient avoir des **répercussions directes sur les travailleurs** et nuire à l'attractivité de la branche et, enfin, avoir des **répercussions sur la sécurité de l'approvisionnement**. Au lieu de cela, il pourrait être dans l'intérêt de la Stratégie énergétique 2050 d'augmenter l'attractivité pour les investissements étrangers afin que les capitaux nécessaires soient disponibles. L'organisation conclut que les investissements par des bailleurs de fonds étrangers dans de nouvelles installations de production généreraient, tout comme les investissements nationaux, de nouveaux emplois en Suisse et auraient donc un effet positif sur l'économie.

Deux associations¹³³ craignent que le projet n'entraîne une **diminution de la concurrence** et un recul des investissements, ce qui aurait des **répercussions négatives sur la sécurité de l'approvisionnement**. Le point faible du projet est, selon elles, **l'absence de distinction entre les investissements publics étrangers et les investisseurs privés étrangers**. Seule une telle distinction permettrait d'identifier plus rapidement et de manière plus ciblée d'éventuels risques pour la sécurité. Les deux associations reconnaissent certes l'objectif de 16.498 lv. pa. Badran, soit protéger les investisseurs nationaux contre un éventuel désavantage par rapport aux investissements étrangers, mais la préoccupation prioritaire des investisseurs est la garantie de conditions cadres favorables aux investissements générateurs de valeur ajoutée pour l'économie nationale. Comme le projet vise à protéger les infrastructures stratégiques et que celles-ci sont déjà en mains publiques, la proposition n'apporte aucune valeur ajoutée aux investisseurs nationaux.

Un canton¹³⁴ craint également que le projet puisse avoir des **répercussions importantes pour les entreprises en mains suisses** : d'une part, plusieurs des instruments prévus, comme l'obligation de rendre compte annuellement, entraîneraient **des restrictions impor-**

¹³⁰ ElCom (p. 2)

¹³¹ Voir à ce propos Commission fédérale de l'électricité, Secrétariat technique, Sécurité de l'approvisionnement en hiver, État des lieux des risques liés aux importations, juin 2021 (www.elcom.admin.ch > Documentation > Rapports et études).

¹³² FPE (p. 2)

¹³³ bauenschweiz (p. 2), AIS (p. 3)

¹³⁴ BE (p. 2)

tantes et des charges considérables. D'autre part, le contexte du marché serait fortement modifié ; ainsi, les infrastructures énergétiques existantes pourraient perdre de la valeur en raison de la restriction du cercle des acquéreurs potentiels. Vu l'ampleur de cette ingérence, il faudra veiller à ce que la proportionnalité soit respectée. Dans la mesure où le projet veut éviter que les revenus ne partent à l'étranger, le canton fait remarquer qu'il ne s'agit **pas d'une relation à sens unique** : la Suisse et les entreprises suisses profitent également de revenus du secteur énergétique à l'étranger.

4.3.6 Complication de la coopération internationale dans le domaine de l'énergie

De nombreux participants à la consultation¹³⁵ font remarquer que les **participations étrangères dans des installations énergétiques** (ainsi que dans d'autres branches d'importance stratégique) **en Suisse sont déjà une réalité**¹³⁶ et qu'elles n'ont **pas eu d'effets négatifs** par le passé¹³⁷. Des entreprises énergétiques suisses détiennent également des participations énergétiques à l'étranger (p. ex. dans des installations éoliennes). En cas d'introduction d'une restriction de vente, la **réciprocité ne serait plus garantie** et il faudrait **craindre des mesures de rétorsion** qui nuiraient encore plus aux entreprises énergétiques suisses. Selon ces participants, il serait faux de croire que la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse serait renforcée par une interdiction de vente à des personnes à l'étranger. **La Suisse a un réel intérêt à maintenir un accès non discriminatoire aux marchés d'investissement internationaux**, car les mouvements de capitaux mondiaux sont nécessaires pour favoriser le développement économique du pays. Deux cantons¹³⁸ font également remarquer que des installations énergétiques se trouvent aujourd'hui déjà sous contrôle étranger (exemple d'EnAlpin AG pour l'énergie hydraulique) et que, dans le domaine de **l'approvisionnement énergétique en gaz**, on ne voit pas non plus comment des investissements étrangers pourraient mettre en danger l'approvisionnement **puisque la Suisse dépend de toute façon à près de 100 % d'importations de gaz**. Dans le contexte hautement réglementé des infrastructures énergétiques, il n'est pas raisonnable de supposer que les investisseurs étrangers potentiels ne s'engagent pas en premier lieu pour des raisons économiques¹³⁹.

Certains participants¹⁴⁰ soulignent en outre que la nouvelle réglementation **rendrait difficiles, voire impossibles, les coopérations internationales** qui pourront être importantes pour la **transformation nécessaire du système énergétique** et le **besoin d'innovations technologiques** et de nouvelles approches pour les modèles commerciaux, ou qui gagneront en importance dans le contexte de la transition énergétique. Assujettir l'infrastructure énergétique à la lex Koller priverait la branche de toute possibilité d'autoriser des investisseurs étrangers à réaliser des projets visant à augmenter la part des énergies renouvelables, de s'engager dans des coopérations internationales ou de développer des innovations en collaboration avec des partenaires technologiques étrangers.

¹³⁵ aeesuisse (p. 2), Alpiq (p. 2), Avenenergy (p. 1 s.), AVES-SO (p. 2), Axpo (p. 2 s.), BKW (p. 1 s.), CKW (p. 1), CVCI (p. 2), economiesuisse (p. 2 s.), EnAlpin (p. 1), FER (p. 2 s.), NFS (p. 3), RegioGrid (p. 1), swissmem (p. 2), ASAE (p. 1), FPE (p. 3), AES (p. 3 s.), ASIG (p. 3)

¹³⁶ Ils évoquent l'exemple d'EnAlpin SA, dont les centrales électriques et les participations produisent environ 10 % de l'énergie hydroélectrique produite en Valais et qui appartient à Energiedienst Holding AG, société en mains allemandes (cf. AG (p. 2), ZG (p. 2), Axpo (p. 2 s.), swissmem (p. 2), FPE (p. 3)).

¹³⁷ PLR (p. 2)

¹³⁸ BS (p. 2), ZG (p. 2)

¹³⁹ BS (p. 2)

¹⁴⁰ aeesuisse (p. 3), Alpiq (p. 2 s.), BKW (p. 3), EnAlpin (p. 1), DSV (p. 1), NFS (p. 3), RegioGrid (p. 1), ASAE (p. 1), AES (p. 3), ASIG (p. 3)

Dans ce contexte, une organisation¹⁴¹ estime que, depuis l'échec de l'accord-cadre et en l'absence d'un accord sur l'électricité, la coopération transfrontalière dans le domaine de l'énergie est déjà semée d'embûches et qu'il ne faut pas la mettre inutilement davantage à mal. Une autre organisation¹⁴² exprime sa préoccupation quant au fait que l'iv. pa. Badran, par la modification proposée de la LFAIE, **rende de facto impossible de parvenir à l'avenir à un accord sur l'électricité avec l'UE**. Cela ne peut pas être dans l'intérêt de la Suisse, car **les effets du retard pris dans la conclusion de l'accord sur l'électricité avec l'UE se font déjà sentir**. Un canton¹⁴³ explique également qu'une limitation des flux de capitaux est contraire à la doctrine du marché intérieur de l'UE et que des **restrictions des possibilités d'investissement** pourraient conduire à des **tensions avec l'UE**.

Une organisation¹⁴⁴ souligne que les investissements d'acteurs suisses (majoritairement en mains de collectivités publiques suisses) sur les marchés européens de l'énergie offrent non seulement des opportunités économiques intéressantes, mais qu'ils **renforcent également la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse en l'intégrant dans les marchés européens**. Étant donné que la réglementation prévue empêcherait de facto les acteurs européens d'accéder au marché suisse de l'électricité, il faut s'attendre à ce que l'UE, en réaction au projet, restreigne encore davantage l'accès au marché pour les acteurs suisses, ce qui **risque d'entraîner une exclusion totale des marchés européens de l'électricité, avec les conséquences que cela implique pour la sécurité de l'approvisionnement**. Une autre organisation¹⁴⁵ fait remarquer qu'au cours des dernières années, c'est surtout le manque d'habileté du Conseil fédéral dans les négociations et l'échec d'une meilleure intégration dans la politique énergétique européenne qui ont été les facteurs déterminants de l'augmentation des risques d'approvisionnement en Suisse.

Deux associations¹⁴⁶ estiment que, compte tenu de la position fragile de la Suisse par rapport aux autres pays européens et à l'UE, il y aurait lieu de réduire, et non d'augmenter, le risque de mesures de rétorsion. Le contrôle des investissements pourrait **accroître les tensions politiques et économiques existantes** avec les autres pays européens. Cela nuirait encore à **l'attractivité de la Suisse** pour les investissements. En outre, la Suisse a également intérêt à entretenir de bons rapports avec les États étrangers dans la perspective d'investissements futurs dans des entreprises d'approvisionnement en énergie écologiques ou respectueuses du climat. Deux organisations¹⁴⁷ se demandent en outre comment la Suisse pourrait exiger pour ses propres investisseurs une ouverture totale à l'étranger si elle commence à interdire les investissements étrangers sur son sol. Une autre organisation¹⁴⁸ ne voit pas en quoi le présent projet de loi renforcerait le partenariat avec nos voisins européens si des obstacles économiques unilatéraux sont mis en place.

Un canton¹⁴⁹ fait remarquer que **pour que le marché suisse de l'électricité puisse fonctionner, il est essentiel que la réglementation suisse soit compatible avec celle de l'UE**. Le développement du marché intérieur de l'UE progresse rapidement et l'écart entre les dis-

¹⁴¹ NFS (p. 3)

¹⁴² FPE (p. 4)

¹⁴³ BL (p. 2)

¹⁴⁴ EnAlpin (p. 1 s.)

¹⁴⁵ Avenenergy (p. 1 s.)

¹⁴⁶ bauenschweiz (p. 2), AIS (p. 4)

¹⁴⁷ CVCI (p. 2), FER (p. 3)

¹⁴⁸ Avenenergy (p. 2)

¹⁴⁹ BE (p. 1 s.)

positions de l'UE et celles de la Suisse ne cesse de se creuser, ce qui a des répercussions non seulement sur la rentabilité des centrales électriques suisses et donc sur la compétitivité de l'économie électrique suisse, mais aussi sur la sécurité de l'approvisionnement. Avec la réglementation proposée, la Suisse creuserait encore plus l'écart avec les réglementations de l'UE. En effet, **les fournisseurs d'énergie suisses sont actifs à l'étranger depuis des décennies**, notamment les trois grandes entreprises énergétiques Alpiq, Axpo et BKW. Depuis une bonne quinzaine d'années, ces trois entreprises développent leurs parcs de centrales électriques avec des sources d'énergie renouvelables. Durant cette période, de nombreux fournisseurs d'énergie urbains et régionaux ont également osé se lancer à l'étranger. Ils y construisent eux-mêmes **de telles centrales ou transfèrent leurs activités à l'étranger à des sociétés de participations**, à l'instar d'Aventron AG. Comme le montrent des recherches de la RTS, les fournisseurs d'énergie suisses auraient ces dernières années dépensé au moins sept milliards de francs dans le cadre de leur engagement à l'étranger. Un **tour de vis unilatéral concernant les dispositions relatives à la propriété** pourrait avoir des **répercussions négatives** à moyen et à long terme sur les fournisseurs suisses et leurs investissements à l'étranger.

Un autre canton¹⁵⁰ souligne également que les grands fournisseurs d'énergie suisses investissent aussi à l'étranger. Par exemple, **l'engagement à l'étranger des entreprises électriques suisses dans des parcs éoliens européens** s'est élevé à environ six milliards de francs en 2019, ce qui correspond à une puissance installée de plus de 3300 mégawatts. De tels investissements **contribuent grandement aux résultats d'exploitation** de ces entreprises qui, à leur tour, **versent des montants substantiels aux propriétaires publics ou les réinvestissent en Suisse**. Il faut partir du principe que l'introduction d'une « lex Koller » générale sur les infrastructures énergétiques suisses se heurtera à la **désapprobation des pays européens**, qui prendront **éventuellement des mesures de même nature** à l'encontre de la Suisse.

Cette crainte est partagée par un autre canton¹⁵¹, pour lequel il est fort probable que la nouvelle réglementation entraînera des mesures de rétorsion de la part de l'UE. La position de la Suisse sur le marché européen de l'électricité et du gaz pourrait alors devenir encore plus difficile. Dans l'intérêt de la garantie à long terme de la sécurité de l'approvisionnement énergétique de la Suisse, il s'agit d'éviter d'en arriver là. Une **collaboration et une coopération internationales efficaces** au niveau des États et des fournisseurs d'énergie sont une **condition essentielle** à la réussite de la **transformation nécessaire du système énergétique de la Suisse sur la base de ressources renouvelables**.

Un autre canton¹⁵² constate également que les **participations internationales en Suisse et à l'étranger** sont aujourd'hui courantes. Il cite la société Energie Zukunft Schweiz, qui estime la production annuelle des installations de production d'électricité renouvelable étrangères en mains suisses à près de 11,5 térawattheures en 2020, ce qui correspond à plus d'un sixième des besoins annuels en électricité de la Suisse. Ces installations comptent par exemple celles de Madrideo en Espagne (PV), de Toulouse en France (PV), de Marker en Norvège (éolien) ou de Camblain en France (éolien). Selon le canton, une mise en œuvre de l'initiative **fait craindre des mesures de rétorsion de la part de l'UE** – une probabilité qui doit être considérée comme réaliste au vu de l'échec récent des négociations sur les accords bilatéraux et de la suspension de l'accord sur l'électricité. C'est pourquoi il juge important, lors des

¹⁵⁰ SH (p. 2)

¹⁵¹ BS (p. 3)

¹⁵² AG (p. 2)

Synthèse des résultats de la consultation : 16.498 lv.pa. Badran – Soumettre les infrastructures stratégiques du secteur énergétique à la lex Koller
prochains travaux de réflexion, de veiller à ne pas désavantager les investisseurs des pays voisins membres de l'UE.

4.3.7 Atteinte massive et disproportionnée aux droits constitutionnels ainsi qu'à la souveraineté et aux droits des cantons et des communes

Pour de nombreux participants¹⁵³, l'assujettissement des infrastructures stratégiques du secteur de l'énergie à la lex Koller constitue une **atteinte massive¹⁵⁴, inappropriée et non nécessaire, et donc disproportionnée, à la garantie de la propriété** (art. 26 Cst.¹⁵⁵) et/ou à **la liberté économique** (art. 27 Cst.), notamment à la liberté de contracter. L'atteinte causée par l'intervention parlementaire ne contribuera pas à renforcer la sécurité de l'approvisionnement en électricité, car la capitalisation de projets dans le domaine du secteur énergétique sera encore plus difficile¹⁵⁶. Une association¹⁵⁷ demande que la problématique soit réglée par des moyens plus adéquats. Un canton¹⁵⁸ estime également que la forte atteinte à la liberté économique est **problématique pour des raisons institutionnelles** et demande à ce qu'il soit veillé au respect de la proportionnalité.

Deux organisations¹⁵⁹ partagent le point de vue des auteurs de l'AIR, selon lequel **la distinction entre les investisseurs étrangers et les investisseurs nationaux** envisagée dans l'iv. pa. Badran **n'est pas pertinente**, notamment en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement. Ce qui est déterminant pour cette dernière, ce sont les conditions cadres garantissant la rentabilité des installations à long terme. Un canton¹⁶⁰ fait également remarquer que la sécurité de l'approvisionnement ne peut pas être assurée en faisant une distinction entre les investisseurs étrangers et les investisseurs nationaux, car cela reviendrait à prêter de mauvaises intentions à tous les investisseurs étrangers. Inversement, cette insinuation devrait également valoir pour les investisseurs suisses à l'étranger. Le canton rappelle que la sécurité de l'approvisionnement dépend en premier lieu du libre accès au marché, du bon fonctionnement des installations techniques et d'un dispositif de protection contre les attaques, et moins des rapports de propriété.

Un parti politique¹⁶¹ estime que l'atteinte à la liberté économique va bien au-delà de la protection proprement dite des infrastructures stratégiques. Selon lui, la législation proposée aura **des effets négatifs sur l'attractivité de la Suisse en tant que place économique** et en même temps sur l'objectif déclaré de l'iv. pa. Badran, à savoir le renforcement de la sécurité de l'approvisionnement. En effet, au lieu d'améliorer les conditions cadres pour les investissements, si importants pour le maintien et le développement de notre production d'électricité, cette adaptation de la loi nuira à l'acquisition de capitaux, rendant plus difficiles les investissements dans l'infrastructure énergétique, et elle **menacera en fin de compte la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse**.

¹⁵³ PLR (p. 1), Alpiq (p. 2), AMAS (p. 2), Avenenergy (p. 2), AVES-SO (p. 3), Axpo (p. 2), bauenschweiz (p. 2), BKW (p. 1 u. 3), CKW (p. 1), CVCI (p. 2), economiesuisse (p. 2), EnAlpin (p. 1), FER (p. 3), NFS (p. 2), Regiogrid (p. 1), ASA (p. 2), swissholdings (p. 1), swissmem (p. 2), ASAE (p. 1), AIS (p. 3), AES (p. 2), ZHK (p. 1)

¹⁵⁴ AG (p. 1), OW (p. 2), FPE (p. 3)

¹⁵⁵ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1899 (Cst. ; RS 101)

¹⁵⁶ NFS (p. 2)

¹⁵⁷ ASA (p. 2)

¹⁵⁸ BE (p. 2)

¹⁵⁹ economiesuisse (p. 2), ZHK (p. 1)

¹⁶⁰ SO (p. 1 s.)

¹⁶¹ PLR (p. 1)

Une commission extraparlamentaire¹⁶², s'appuyant sur les constatations de l'AIR (la distinction envisagée entre les investisseurs nationaux et les investisseurs étrangers est inefficace pour la protection de l'économie suisse ; il est préférable que les infrastructures énergétiques critiques restent entièrement en mains publiques ; le projet – en sa forme actuelle – n'améliore guère l'objectif de la sécurité de l'approvisionnement), conclut que les deux objectifs déclarés de l'iv. pa. Badran (protéger l'économie suisse et assurer l'approvisionnement énergétique du pays) ne peuvent **pas être atteints de manière efficace et ciblée par la réglementation proposée**. La commission considère que l'assujettissement à la lex Koller constituerait en outre une atteinte substantielle à la liberté économique, ce qui n'est pas non plus souhaitable du point de vue de la concurrence. Elle estime que les **conditions économiques et concurrentielles générales seraient impactées négativement par la fermeture du marché qu'entraînerait la mise en œuvre du projet, ce qui nuirait aussi à l'efficacité dynamique**. Selon elle, ces **inconvenients doivent être évités du point de vue de la concurrence** et il faut par conséquent renoncer à mettre en œuvre le projet.

L'atteinte massive à la souveraineté et aux droits des cantons et des communes¹⁶³ ainsi que le non-respect des dispositions fédérales qui prévoient que le marché de l'électricité doit être organisé selon des critères de concurrence¹⁶⁴ sont également critiqués. Certains participants¹⁶⁵ sont d'avis que la réglementation prévue, en mettant l'accent sur l'infrastructure énergétique, implique que **ce secteur économique soit désavantagé par rapport à d'autres branches**, y compris celles qui possèdent et exploitent également des infrastructures critiques. Il n'y a pas, selon eux, de raison objective justifiant cette différence de traitement.

4.3.8 Charge de travail disproportionnée et coûts d'exécution élevés, notamment en rapport avec l'obligation de communiquer une fois par an

Plusieurs cantons et une conférence cantonale¹⁶⁶ sont d'avis que le **texte de loi proposé est trop compliqué** et que son **exécution demandera beaucoup de travail**. Pour les cantons disposant de nombreuses centrales hydroélectriques, l'adaptation proposée de la loi entraînera des charges de mise en œuvre considérables, **sans utilité et surtout sans efficacité apparente** par rapport à la problématique visée. Certains cantons et une autre conférence cantonale¹⁶⁷ craignent une **nouvelle (sur)charge administrative considérable** pour les entreprises énergétiques suisses, les exploitants et les investisseurs, ainsi qu'une **charge de travail supplémentaire non négligeable pour les autorités**. Un canton¹⁶⁸ estime qu'en l'absence de plus-values, la révision proposée pourrait même être contre-productive pour la garantie de la sécurité d'approvisionnement. Un autre canton¹⁶⁹ regrette que le rapport explicatif ne contienne aucune information sur les conséquences concrètes du projet pour les cantons et les communes.

¹⁶² COMCO (p. 2)

¹⁶³ AG (p. 1), OW (p. 2), Axpo (p. 2), BKW (p. 1), CKW (p. 1), NFS (p. 2), swissmem (p. 2), FPE (p. 3), ZHK (p. 1).

¹⁶⁴ BKW (p. 1)

¹⁶⁵ AVES-SO (p. 3), BKW (p. 3), EnAlpin (p. 1), Regiogrid (p. 1), ASAE (p. 1), AES (p. 2)

¹⁶⁶ GL (p. 1), GR (p. 1 s.), VS (p. 2), CGCA (p. 3)

¹⁶⁷ AI (p. 1), FR (p. 1), GE (p. 2), GR (p. 1), NE (p. 3), OW (p. 3), VS (p. 2), EnDK (p. 2)

¹⁶⁸ VS (p. 2)

¹⁶⁹ AR (p. 2)

D'autres participants à la consultation¹⁷⁰ **critiquent l'obligation de communiquer**, une fois par an, les participations et les financements **ainsi que, de manière générale, l'assujettissement des infrastructures à la lex Koller**. Cela engendrera un surcroît de travail administratif (inutile) pour les entreprises et les autorités, mobilisera des ressources et entraînera des coûts élevés. Les **pertes économiques** causées par la réglementation se feront en fin de compte **au détriment de la sécurité de l'approvisionnement et des pouvoirs publics**, qui sont dans la grande majorité des cas les propriétaires des entreprises énergétiques. En outre, les frais de mise en œuvre des servitudes augmenteraient considérablement en cas d'application stricte de la lex Koller et ne seraient pas proportionnels¹⁷¹. Un parti politique¹⁷² estime également que l'obligation annuelle de communiquer entraînera une charge administrative inutile et il s'y oppose donc. Une association faîtière¹⁷³ fait remarquer que, dans le cadre de l'assujettissement des réseaux de distribution, les quelque 600 gestionnaires de réseaux de distribution seraient concernés par l'obligation de communiquer et que des postes supplémentaires devraient être créés à l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) pour examiner les dossiers à fournir.

Une conférence cantonale¹⁷⁴ constate que les offices du registre foncier ont aujourd'hui déjà des tâches à accomplir dans le cadre de l'exécution de la LFAIE, en ce sens qu'ils doivent décider, sur la base d'un examen au moins sommaire, si une transaction immobilière peut être inscrite directement au registre foncier ou si l'acquéreur doit être renvoyé à l'autorité chargée de délivrer les autorisations. La loi proposée par la CEATE-N étend ces tâches et les assortit d'un plus grand nombre d'exigences. La conférence s'attend à ce que la mise en œuvre de la nouvelle réglementation entraîne un **surcroît de travail considérable pour les offices du registre foncier**. En effet, en rapport avec la contre-exception prévue à l'art. 2, al. 4, AP-LAIE, l'office du registre foncier devra dorénavant vérifier, lors de chaque mutation, si un immeuble aliéné sert à la construction, à l'exploitation ou à l'administration d'une infrastructure stratégique (cf. également art. 4b, al. 1, let. b, et 4b, al. 1, let. h, ch. 2, et let. j, AP-LAIE). Si un immeuble n'est pas encore construit au moment de l'acquisition, **cet examen s'avère difficile**. L'office du registre foncier devra décider s'il peut se baser sur une simple déclaration négative de l'acquéreur dans l'acte d'acquisition pour exclure la contre-exception, quelles clarifications supplémentaires il peut ou doit éventuellement entreprendre ou s'il doit renvoyer l'acquéreur à l'autorité d'autorisation. **La marge d'appréciation semble considérable**. Les exceptions visées à l'art. 7, let. k et l, AP-LAIE posent également des exigences très élevées pour le travail des offices du registre foncier et des autres autorités impliquées.

4.3.9 Pas ou peu de risque de fuite de rentes de monopole ou de dividendes

Une association¹⁷⁵ avance que les réseaux sont des infrastructures de monopole. Dans le développement de l'iv. pa. Badran, il est suggéré que de telles infrastructures bénéficient d'une rente de monopole. Cela n'est pas le cas, car les prix des infrastructures concernées sont réglementés, de sorte qu'il n'est **aujourd'hui déjà pas possible de prélever un bénéfice excessif (rente de monopole)**.

¹⁷⁰ AMAS (p. 2), Axpo (p. 2), BKW (p. 2), CKW (p. 1), DSV (p. 2), economiesuisse (p. 2), EnAlpin (p. 1), Regiogrid (p. 1), ASA (p. 2), ASAE (p. 1), AES (p. 3), ZHK (p. 2).

¹⁷¹ BKW (p. 3), EnAlpin (p. 1), Regiogrid (p. 1), ASAE (p. 1), AES (p. 3)

¹⁷² Le Centre (p. 1)

¹⁷³ DSV (p. 2)

¹⁷⁴ CSRF (p. 1 ss)

¹⁷⁵ swissmem (p. 2)

Un canton¹⁷⁶ estime que la thématique des rentes oligopolistiques et des externalités est pertinente. Cependant, **les pouvoirs publics ont jusqu'à présent été impliqués dans la construction d'infrastructures énergétiques importantes et dans la participation à celles-ci**. Pour autant que les décideurs politiques n'en viennent pas à vendre les parts de l'État dans les infrastructures énergétiques à des investisseurs (en général) privés ou à tolérer que les investisseurs privés augmentent leur part relative dans les infrastructures énergétiques d'importance stratégique ou que les mécanismes de concurrence soient contournés, **le risque décrit dans l'iv. pa. Badran est plutôt faible**, alors que l'extension de la lex Koller ne semble réalisable qu'au prix de grands efforts. À long terme, cela pourrait conduire à un recul des investissements qui menacerait en fin de compte la sécurité de l'approvisionnement. C'est pourquoi le canton considère **l'assujettissement des infrastructures stratégiques du secteur énergétique à la lex Koller comme disproportionné, délicat du point de vue de la politique extérieure et inefficace du point de vue économique**.

Un autre canton¹⁷⁷ constate que les infrastructures énergétiques d'importance stratégique en Suisse sont très fortement réglementées par les pouvoirs publics et soumises à de fortes préférences politiques. Il renvoie aux résultats de l'AIR, selon laquelle **les réglementations existantes remédient déjà aux imperfections pertinentes du marché de l'énergie**. Dans ce cadre, le problème d'une fuite excessive de dividendes ou de rentes de monopole à l'étranger, évoqué par le projet, est à relativiser. Conformément à leur caractère de monopole public, les réseaux d'électricité et de gaz devraient selon lui toujours être en mains publiques.

4.4 Propositions, demandes et alternatives au projet de loi

4.4.1 Renforcer la sécurité de l'approvisionnement en améliorant les conditions cadres pour les investissements dans les énergies renouvelables, la rentabilité des installations, l'efficacité énergétique et le stockage de l'énergie

Plusieurs cantons¹⁷⁸ notent que la **sécurité de l'approvisionnement** dans le domaine de l'électricité est avant tout **menacée par le fait que les possibilités d'importation sont limitées** faute d'accord sur l'électricité avec l'UE et que le **développement des énergies renouvelables nationales se fait bien trop lentement**. Ces cantons ainsi que d'autres participants¹⁷⁹ demandent que la sécurité de l'approvisionnement soit renforcée par une amélioration significative des **conditions cadres légales pour les investissements dans la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et le stockage de l'électricité**. Cela vaut **également pour les investissements urgents dans l'entretien des installations**. Des mesures allant dans ce sens pourraient être formulées dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables¹⁸⁰. Certains participants à la consultation demandent en outre la poursuite des négociations avec l'UE en vue de la conclusion d'un accord sur l'électricité ou d'accords alternatifs¹⁸¹.

¹⁷⁶ BL (p. 2)

¹⁷⁷ BS (p. 2)

¹⁷⁸ NE (p. 1 s.), VS (p. 1), ZH (p. 1).

¹⁷⁹ AI (p. 1), FR (p. 1), GR (p. 1), NE (p. 2), OW (p. 3), SO (p. 1), VS (p. 1), ZH (p. 1), EnDK (p. 1)

¹⁸⁰ Acte modificateur unique prévoyant des modifications de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne ; RS 730.0) et de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEI ; RS 734.7)

¹⁸¹ ZH (p. 1)

Un autre canton¹⁸² considère que le **renforcement des conditions cadres favorables aux investissements dans les énergies renouvelables, à la rentabilité des infrastructures énergétiques à long terme, à l'efficacité énergétique et au stockage de l'énergie** par le biais de la révision de la loi sur l'énergie est mieux à même de sécuriser l'approvisionnement et la souveraineté énergétiques de la Suisse. Bien qu'un autre canton¹⁸³ comprenne les arguments de la commission concernant la garantie de l'auto-approvisionnement et de l'accès à l'énergie, il estime que l'on pourrait devoir garantir l'auto-approvisionnement en énergie par des investissements publics supplémentaires (en référence à l'analyse de Swiss Economics). Pour un autre canton¹⁸⁴ également, la garantie d'un approvisionnement suffisant et sûr en énergie nécessite avant tout une **production nationale suffisamment importante ainsi que des infrastructures de réseau stables et performantes** en Suisse, ce qui implique des investissements dans l'entretien et dans de nouvelles installations, ainsi qu'une capacité de financement pour les fournisseurs d'énergie. Les **conditions cadres** doivent donc être conçues de manière à **garantir la rentabilité des infrastructures énergétiques et à permettre de réunir des capitaux pour des projets concrets**. La réglementation proposée dans l'avant-projet, à savoir l'interdiction d'acquisition par des personnes à l'étranger, rendrait plus difficile la recherche de financements et affaiblirait ainsi la sécurité de l'approvisionnement. Les travaux législatifs devraient donc s'axer en priorité sur les conditions cadres permettant de réaliser rapidement la transition énergétique. Un autre canton encore¹⁸⁵ fait remarquer que **l'exclusion des investisseurs étrangers n'accroît ni la production indigène ni les capacités de production, ni n'améliore l'entretien**. Or, il s'agit là de points essentiels contribuant à l'accroissement de la sécurité de l'approvisionnement. Compte tenu des défis qui attendent la Suisse à partir de 2025 (p. ex. la pénurie d'électricité), il faudrait selon lui agir dans ce sens.

Un canton¹⁸⁶ considère la **transition énergétique comme une chance pour la Suisse de s'affranchir de sa dépendance à l'égard de l'étranger** dans le domaine de l'approvisionnement en énergie en recourant davantage aux énergies indigènes, même si l'abandon du nucléaire combiné à la décarbonisation constituerait un défi majeur pour la future sécurité de l'approvisionnement en électricité. Bien que le développement nécessaire de la production d'énergie renouvelable et l'indépendance qui en découle dans le domaine de l'approvisionnement en énergie ne doivent pas être mis en péril par d'éventuelles reprises par des acquéreurs étrangers des infrastructures clés du secteur énergétique, **le projet n'est pas l'instrument approprié pour atteindre ce but**.

Une association faîtière nationale¹⁸⁷ est d'avis que l'assujettissement des infrastructures énergétiques à la lex Koller ne suffira pas à garantir l'indépendance de l'approvisionnement énergétique et la sécurité de l'approvisionnement. Il importe selon elle d'investir davantage dans le développement des énergies renouvelables en Suisse. La **promotion des énergies renouvelables** doit être **neutre sur le plan technologique et intersectorielle**. De plus, elle ne peut pas se limiter à la promotion de la production d'électricité renouvelable, mais doit également inclure la production de chaleur renouvelable.

¹⁸² GE (p. 2)

¹⁸³ BL (p. 2)

¹⁸⁴ BS (p. 2 s.)

¹⁸⁵ AG (p. 2).

¹⁸⁶ AR (p. 1)

¹⁸⁷ UVS (p. 2)

Une autre association faîtière nationale¹⁸⁸ estime également que la sécurité de l'approvisionnement doit être renforcée par un **développement** très rapide et efficace **de la production nationale d'électricité renouvelable**, qui requiert de meilleures conditions cadres ainsi que des investissements publics substantiels. Une **bonne intégration à long terme dans le marché européen de l'énergie, qui se trouve en pleine mutation**, est également très importante.

Une commission extraparlamentaire¹⁸⁹ explique que **l'extension des lignes électriques en temps utile et en fonction des besoins ainsi que l'entretien des lignes et autres installations de réseau** revêtent une grande importance pour la sécurité de l'approvisionnement. Il est donc important que les réseaux soient développés et entretenus autant que nécessaire. Conformément à la LApEI, un gestionnaire de réseau désigné par le canton a des obligations légales en matière d'extension et d'entretien des réseaux. Il doit exploiter le réseau de manière sûre et performante et a une obligation de raccordement qui peut, selon la situation, nécessiter une extension du réseau. La qualité de l'infrastructure est donc déjà suffisamment garantie **par la réglementation en vigueur**, notamment par la réglementation « cost-plus » mise en place en Suisse. La commission conclut que le projet n'améliore en rien la sécurité de l'approvisionnement.

D'autres participants à la consultation¹⁹⁰ sont d'avis que la sécurité de l'approvisionnement dépend entièrement des **investissements nécessaires dans l'inventaire et l'extension des installations de réseau, de production et de stockage**. Elle dépend donc avant tout de conditions cadres qui garantissent la rentabilité des installations et permettent la réalisation concrète des projets.

4.4.2 Extension de la propriété de l'État et de la propriété nationale des infrastructures énergétiques

Plusieurs cantons et une conférence cantonale¹⁹¹ sont d'avis que les réglementations existantes et les conditions réelles tiennent déjà pleinement compte des préoccupations de l'initiative. Si des lacunes réglementaires devaient subsister, une **distinction entre propriété publique et propriété privée serait plus judicieuse** que la distinction entre investisseurs étrangers et investisseurs nationaux telle que proposée. Un participant¹⁹² ajoute toutefois que les cantons disposent aujourd'hui déjà de différents instruments leur permettant de conserver les rapports de majorité existants dans le secteur public. Il ne juge donc pas urgent d'entreprendre une nouvelle tentative de révision des bases juridiques fédérales dans le sens demandé par l'iv. pa. Badran et/ou de prévoir des distinctions supplémentaires entre secteurs public et privé.

Un canton¹⁹³ est favorable à ce que les **infrastructures énergétiques critiques restent la propriété des pouvoirs publics**. Ces infrastructures constituent en effet le fondement de la vie d'une société industrialisée et numérisée. La propriété publique permet de garantir que **l'approvisionnement de base est assuré à tout moment** et que les infrastructures sont entretenues de manière appropriée et non pas négligées pour des raisons de rentabilité, comme cela a été le cas par exemple avec certaines parties des chemins de fer britanniques.

¹⁸⁸ USS (p. 3)

¹⁸⁹ EICom (p. 2 s.)

¹⁹⁰ BKW (p. 3), EnAlpin (p. 1), Regiogrid (p. 1), ASAE (p. 1), AES (p. 1)

¹⁹¹ AI (p. 1), FR (p. 1), GR (p. 1), NE (p. 2 s.), OW (p. 3), EnDK (p. 2)

¹⁹² NE (p. 2 s.)

¹⁹³ SG (p. 1 s.)

Et d'ajouter que la propriété nationale permet d'atténuer les conflits d'intérêts et de prévenir le risque que l'infrastructure soit utilisée contre les intérêts du pays, ce qui nuirait considérablement à la place économique suisse. En outre, le contrôle des infrastructures énergétiques peut revêtir une **importance stratégique dans les négociations avec l'UE** quant à l'intégration européenne. Le canton en question ne voit toutefois pas la nécessité d'adapter la lex Koller ; les **restrictions de propriété** devraient plutôt être inscrites dans les **réglementations sectorielles**.

Un autre canton¹⁹⁴ partage l'avis selon lequel le maintien du contrôle sur les infrastructures stratégiques de production et de transport de l'énergie est un aspect fondamental et indispensable de la politique énergétique du pays. Il estime que la Suisse doit créer les conditions nécessaires pour **être et rester aussi autonome et indépendante que possible**, ce qui est d'autant plus important que le contexte international est actuellement instable et qu'une éventuelle dépendance énergétique vis-à-vis de l'étranger entraînerait des risques politiques, sociaux et économiques. Bien qu'il partage en grande partie les préoccupations exprimées dans l'initiative, le canton estime que la démarche proposée ne permet pas de résoudre ce problème. L'AIR a montré qu'il existe déjà en Suisse un réseau dense de réglementations qui répondent à ces préoccupations. Des **mesures de protection** plus poussées devraient donc être **intégrées dans les réglementations sectorielles**. Dans ce contexte, le **contrôle des infrastructures énergétiques stratégiques par les pouvoirs publics** pourrait constituer une stratégie ciblée plus efficace.

Au vu des évolutions des dernières décennies dictées par des considérations de libéralisation du marché ou de nouvelle gestion publique et des craintes au niveau de l'approvisionnement énergétique du pays, un autre canton¹⁹⁵ estime lui aussi qu'il serait judicieux de faire en sorte que le pouvoir de décision sur les infrastructures énergétiques stratégiques reste en mains nationales. Toutefois, cette **propriété publique, le plus souvent indirecte, n'est pas une garantie absolue du maintien de ces infrastructures en mains suisses**, comme l'a illustré la tentative d'Alpiq de vendre une partie de son parc hydroélectrique. Le canton est pour cette raison en faveur de mesures de protection de l'approvisionnement énergétique, notamment par des prises de participations majoritaires des collectivités publiques dans les infrastructures stratégiques du pays. Toutefois, de nouvelles législations fédérales ne devraient pas selon lui apporter de crispations supplémentaires à la relation avec l'UE.

Comme les prescriptions réglementaires s'appliqueraient à tous les acquéreurs, qu'ils soient domiciliés à l'étranger ou en Suisse, une commission extraparlamentaire¹⁹⁶ se demande également si, du point de vue de la politique de sécurité, il ne faudrait pas poser la question de la sécurité de l'approvisionnement en termes non pas de propriété nationale ou étrangère, mais plutôt en termes de propriété privée ou étatique¹⁹⁷.

Une organisation faîtière¹⁹⁸ est d'avis qu'il faut faire une distinction fondamentale entre les centrales électriques et l'infrastructure de réseau. Elle est d'avis que **l'infrastructure de réseau** doit être majoritairement détenue par les pouvoirs publics, car il s'agit d'un **service de monopole** auquel tous les producteurs et consommateurs doivent avoir accès de la même manière. L'infrastructure du réseau électrique doit être considérée comme un service public, à l'instar par exemple du réseau des routes nationales. Or, **l'ordre juridique en vigueur**

¹⁹⁴ TI (p. 1 s.)

¹⁹⁵ VD (p. 1)

¹⁹⁶ ElCom (p. 3).

¹⁹⁷ Voir à ce propos Sachverständigenrat Wirtschaft, Beschränkungen des Beteiligungserwerbs durch ausländische Investoren?, disponible à l'adresse : https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/jg07_vii.pdf.

¹⁹⁸ aeesuisse (p. 2)

Synthèse des résultats de la consultation : 16.498 lv.pa. Badran – Soumettre les infrastructures stratégiques du secteur énergétique à la lex Koller
garantit déjà que le réseau de transport d'électricité ne peut pas passer en mains étrangères (cf. art. 18 et 19 LApEI).

4.4.3 Renforcement de l'indépendance de Swissgrid vis-à-vis des investissements étrangers par une adaptation de la LApEI ou de ses statuts

Une organisation¹⁹⁹ est d'avis que les **dispositions juridiques existantes suffisent** pour garantir l'indépendance de Swissgrid vis-à-vis des investisseurs étrangers. **Les éventuelles adaptations nécessaires** pourraient être effectuées **dans le cadre de modifications des statuts**, qui devraient être approuvées par le Conseil fédéral. Si le législateur devait néanmoins identifier un besoin de **prescriptions plus étendues** en matière de garantie de l'indépendance de Swissgrid, cela devrait être mis en œuvre par une **adaptation de l'art. 18 LApEI**. Le **projet de loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables**, sur lequel le Parlement délibère actuellement, prévoit déjà des prescriptions supplémentaires pour renforcer les rapports de propriété des pouvoirs publics sur Swissgrid. Ainsi, un ordre de priorité des droits de préemption sur les actions de Swissgrid est prévu : 1) cantons, 2) communes, 3) entreprises d'approvisionnement en électricité en mains suisses ayant leur siège en Suisse (art. 18, al. 4, P-LApEI). Les nouvelles dispositions prévoient en outre que les droits de vote des actionnaires non contrôlés par les cantons ou les communes sont suspendus lors de l'assemblée générale de Swissgrid si la majorité requise des cantons et des communes n'est pas atteinte conformément à l'art. 18, al. 3, LApEI (art. 18a, al. 1, let. a, P-LApEI).

4.4.4 Coordination avec la protection d'autres infrastructures stratégiques et avec la motion 18.3021 Rieder

Plusieurs cantons et une conférence cantonale²⁰⁰ demandent que les travaux relatifs au projet soient coordonnés avec ceux relatifs à la motion 18.3021 Rieder « Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements », acceptée par le Conseil des États et le Conseil national. Ils sont opposés à ce que les **réglementations** de l'acquisition d'**infrastructures stratégiques du secteur de l'énergie** soient différentes de celles prévoyant un **large contrôle des investissements dans différents secteurs**, dont celui de l'énergie, et ils demandent (1) **de suspendre la révision de la LFAIE** découlant de l'iv. pa. Badran, (2) **d'attendre le projet législatif découlant de l'adoption de la motion 18.3021 Rieder et sa mise en consultation** et (3) **de prendre une décision de fond** sur l'éventuelle nécessité de protection des investissements et, le cas échéant, sur le modèle à suivre²⁰¹. Si le projet n'est pas adapté comme ils l'exigent, ces participants rejettent la révision proposée²⁰² ou demandent que la situation soit réévaluée²⁰³.

Un canton²⁰⁴ est convaincu qu'une **réglementation aussi uniforme que possible** devrait être définie **au niveau fédéral** non seulement pour les infrastructures stratégiques du secteur énergétique, mais **pour toutes les infrastructures critiques**, en particulier les infrastruc-

¹⁹⁹ Swissgrid (p. 3 s.)

²⁰⁰ GL (p. 1), GR (p. 1 s.), UR (p. 1 s.), VD (p. 1), VS (p. 2), ZH (p. 2), CGCA (p. 1 s.)

²⁰¹ GL (p. 1), GR (p. 1 s.), UR (p. 1 s.), VS (p. 2), CGCA (p. 1)

²⁰² GL (p. 1), GR (p. 1 s.), VS (p. 2), CGCA (p. 1)

²⁰³ UR (p. 2)

²⁰⁴ BE (p. 1)

tures de transport et de communication, ainsi que pour d'autres domaines ou entreprises importants en matière de politique de sécurité. Il craint que si ces domaines font l'objet de débats distincts, les réglementations qui en résulteront seront incohérentes et inefficaces.

Plusieurs cantons et une conférence cantonale²⁰⁵ considèrent également qu'il n'est **pas idéal** d'élaborer un projet en sachant qu'un **projet concurrent poursuivant un objectif similaire mais mené selon une approche différente est en cours d'élaboration**. Un canton²⁰⁶ aurait souhaité, dans le cadre du traitement de l'iv. pa. Badran, une coordination avec le traitement de la motion 18.3021 Rieder ainsi que l'évaluation de plusieurs possibilités de mise en œuvre de l'objectif de maintien de ces infrastructures en mains suisses.

Un autre canton²⁰⁷ considère que le **système envisagé dans le cadre de la motion 18.3021 Rieder** (licéité de principe des investissements avec possibilité d'interdiction dans les cas justifiés) est **plus souple et plus efficace** pour empêcher un investissement au cas par cas pour des raisons politiques. Un parti politique²⁰⁸ suggère également de choisir une **approche qui ne vise pas l'exclusion** (ou un régime d'autorisation), mais plutôt **l'accompagnement juridique des investissements**. Ledit parti considère que la motion 18.3021 Rieder et l'introduction de contrôles intersectoriels des investissements directs étrangers, tels qu'ils sont déjà pratiqués dans la plupart des pays industrialisés, constituent une option appropriée. Deux associations²⁰⁹ considèrent également que la voie d'un **contrôle global des investissements**, tel que proposé par la motion Rieder, est **plus appropriée** que celle de la lex Koller, qu'elles jugent obsolète. En revanche, une organisation²¹⁰ indique qu'elle s'oppose à la motion 18.3021 Rieder et à la volonté de créer un contrôle systématique des investissements étrangers, et qu'il lui paraît d'autant plus logique de refuser un système tel que celui proposé dans le cadre de la LFAIE.

Un parti politique²¹¹ explique soutenir l'idée de base selon laquelle les infrastructures stratégiques doivent être protégées en Suisse, mais il s'oppose à des **projets protectionnistes** tels que l'iv. pa. Badran et la motion 18.3021 Rieder, qui entend protéger l'économie suisse moyennant des contrôles des investissements. Les dispositions réglementaires existantes et les rapports de propriété concernant les infrastructures en question sont aujourd'hui déjà suffisamment étendus pour répondre à la préoccupation fondamentale de l'initiative. Ainsi, l'infrastructure électrique appartient déjà en grande partie aux pouvoirs publics (à près de 90 %) et la plupart des installations de production d'électricité (énergie nucléaire et hydraulique) requièrent des concessions des pouvoirs publics. Il n'y a donc pour ce parti **pas matière à intervenir**.

4.4.5 Droit intertemporel : sécurité du droit pour les relations contractuelles existantes

Une organisation²¹² constate, en se référant au rapport explicatif, que le nouveau régime ne devrait s'appliquer que *pro futuro*. Les personnes à l'étranger qui détiennent déjà une participation dans une infrastructure ne sont pas concernées par le nouveau régime et ne devront rien changer à la situation actuelle. En outre, toute acquisition d'une part quelconque

²⁰⁵ AI (p. 1), FR (p. 1), GR (p. 1), OW (p. 3), EnDK (p. 2 s.)

²⁰⁶ VD (p. 1)

²⁰⁷ NW (p. 2)

²⁰⁸ Le Centre (p. 2).

²⁰⁹ AG Berggebiet (p. 2 s.), SAB (p. 2 s.)

²¹⁰ CP (p. 2)

²¹¹ PLR (p. 1)

²¹² FluxSwiss (p. 2 s.)

d'une infrastructure énergétique ne devra pas être soumise à autorisation, mais uniquement l'acquisition qui entraîne une position dominante d'une ou de plusieurs personnes ou qui, si une telle position dominante existe déjà, la renforce. En outre, la procédure d'autorisation devra se baser sur des critères clairs et prédéfinis et se dérouler sur un laps de temps prédéterminé, en tenant dûment compte des particularités du marché des infrastructures énergétiques. Partant de là, l'organisation en question demande que le cas de figure de la **prolongation d'une relation contractuelle existante** soit expressément **exclu du régime d'autorisation**. Elle argumente que la prolongation d'une relation contractuelle n'entraîne pas de renforcement des investissements étrangers. Si la prolongation d'une relation contractuelle était considérée comme un acte d'acquisition, cela constituerait selon elle une atteinte massive et infondée à la garantie de la propriété et à la liberté économique. Afin d'établir la sécurité du droit, la notion d'acquisition doit donc être précisée dans le projet ou dans les dispositions d'exécution, par exemple avec la formulation suivante : la prolongation de relations contractuelles existantes pour l'utilisation d'une infrastructure stratégique du secteur énergétique n'est pas considérée comme une acquisition²¹³.

5 Appréciation des diverses dispositions de l'avant-projet

5.1 Art. 1 AP-LAIE (But)

Un canton²¹⁴ rappelle, en relation avec l'art. 1 AP-LAIE, que la lex Koller a pour but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse. L'adaptation prévue de la loi élargit nettement ce but et crée une véritable loi dans la loi. Il serait plus logique de régler le contenu normatif dans une **loi spécifique sur les investissements au niveau fédéral**.

Un autre canton²¹⁵ n'est pas convaincu par l'utilisation de la lex Koller pour parvenir aux objectifs du projet et juge **préférable d'envisager un dispositif dans une loi dédiée au domaine concerné, sans préteriter la position de la Suisse dans ses relations internationales**. Si l'utilisation de la lex Koller est maintenue, il propose de compléter l'art. 1, let. b, AP-LAIE par la formulation « *et de favoriser le respect des engagements internationaux de la Suisse en matière climatique* ».

Pour une association²¹⁶, l'art. 1 AP-LAIE est l'expression de **l'erreur de base** qui sous-tend l'avant-projet. Pour elle, la garantie de l'approvisionnement en énergie ne passe pas par une limitation du cercle des investisseurs potentiels dans ces installations, mais par les conditions cadres légales relatives à leur construction et à leur exploitation ainsi que par des mesures d'approvisionnement économique du pays en cas de situation extraordinaire. L'assujettissement des infrastructures stratégiques à la lex Koller constitue selon elle une **atteinte disproportionnée et, partant, inadmissible à des droits garantis par la Constitution fédérale** (art. 26 et 27 Cst.), car les mesures prévues ne sont pas appropriées.

²¹³ L'organisation requérante indique être l'un des deux exploitants du réseau de gazoducs de Transitgas (le propriétaire formel étant Transitgas SA), qui doit être majoritairement en mains suisses à la demande de la Confédération. Swissgas détient depuis toujours 51 % de Transitgas SA. Le financement des investissements dans le gazoduc de Transitgas a toutefois été assuré à environ 90 % par le groupe italien Eni, plus exactement par la société d'exploitation spécialement créée à cet effet, qui a obtenu en contrepartie environ 90 % des droits de passage et a conclu avec Transitgas SA un contrat de bail qui peut être prolongé périodiquement. En conséquence, la société d'exploitation est le propriétaire économique de 90 % du gazoduc de Transitgas. Les 10 % restants de la capacité du gazoduc de transit sont loués et financés par Swissgas. Le gazoduc sert principalement au transport de gaz vers la Suisse et à la sécurité de l'approvisionnement du pays. En cas de situation d'approvisionnement critique, les droits de transit loués par la société d'exploitation doivent être mis à disposition pour l'approvisionnement en gaz national. En 2011, le groupe Eni a dû vendre ses parts dans la société d'exploitation sous la pression de la Commission européenne de la concurrence. C'est une société belge (Fluxys SA), détenue à 80 % par les communes et les villes belges, qui a remporté le marché. L'acquéreur belge détient 50,65 % de la société d'exploitation actuelle (FluxSwiss). Les autres actionnaires sont des entreprises suisses du secteur gazier ainsi qu'une importante fondation de placement suisse qui place des avoirs de caisses de pension suisses. Cf. FluxSwiss (p. 1 s.).

²¹⁴ SH (p. 3)

²¹⁵ VD (p. 2 et annexe)

²¹⁶ ASIG (p. 2)

5.2 Art. 2, al. 1, AP-LAIE (Régime de l'autorisation)

Un canton²¹⁷ estime, en relation avec l'art. 2, al. 1, AP-LAIE, que les questions posées dans l'AIR concernant la distinction entre Suisse et étranger vs. public et privé et concernant un possible contournement avec des accords de libre-échange sont pertinentes et méritent d'être approfondies.

5.3 Art. 4a AP-LAIE (Infrastructures stratégiques du secteur énergétique)

Un canton²¹⁸ critique le fait que l'art. 4a AP-LAIE soit imprégné de la terminologie juridique du droit de l'énergie, dense et complexe, ce qui a pour conséquence que les offices du registre foncier et du registre du commerce ainsi que l'autorité de première instance en matière de LFAIE auront probablement des difficultés à identifier les immeubles soumis à autorisation. La description de l'immeuble ne permet pas de constater qu'il s'y trouve effectivement une infrastructure stratégique relevant de l'art. 4a AP-LAIE. Il serait donc judicieux de procéder à une **annotation au registre foncier** pour tous les immeubles relevant de la notion d'infrastructure stratégique du secteur énergétique. Mais même avec cette solution, les immeubles sur lesquels lesdites infrastructures seraient construites ultérieurement ne seraient pas répertoriés (art. 4b, al. 1, let. h, ch. 2, AP-LAIE).

Un canton²¹⁹ propose d'ajouter les **installations d'énergies renouvelables** et les **réseaux de transport et de distribution d'hydrogène** à la liste de l'art. 4a AP-LAIE. La question se pose également de savoir si les puits de carbone potentiels devraient y figurer.

Un parti politique²²⁰ estime que l'art. 4a, al. 2, AP-LAIE doit prévoir des **exceptions explicites pour les actionnaires de sociétés de participation dans des centrales frontalières qui résident dans un pays voisin**.

Pour une association²²¹, l'expression « installations de transport par conduites visées à l'art. 1, al. 2, LITC » (art. 4a, al. 1, let. b, AP-LAIE) signifie a contrario que la disposition ne porte pas sur les conduites du réseau de distribution de gaz. Elle estime que l'art. 4a AP-LAIE est lié à une **insécurité juridique considérable** étant donné que le Conseil fédéral pourrait à l'avenir, dans le cadre de sa compétence réglementaire, étendre le champ d'application de la LAIE en adaptant l'art. 3 LITC. Selon elle, cette disposition est un exemple concret de la manière dont le projet passe à côté du but poursuivi (protéger l'économie suisse et garantir l'approvisionnement énergétique en Suisse) et va, au contraire, à l'encontre de celui-ci.

5.4 Art. 4b AP-LAIE (Acquisition d'infrastructures stratégiques du secteur énergétique)

5.4.1 Généralités

Un canton²²² estime que l'introduction d'un champ d'application étranger à la lex Koller en vigueur et à la jurisprudence qui s'y rapporte sera source d'**insécurité juridique**. Cela sera en particulier le cas pour l'acquisition de participations dans des personnes morales qui possèdent ou envisagent d'acquérir des infrastructures énergétiques. En ce qui concerne l'acquisition de participations dans des sociétés immobilières, la question de la participation

²¹⁷ VD (annexe)

²¹⁸ TI (p. 2 s.)

²¹⁹ VD (annexe)

²²⁰ UDC (p. 1).

²²¹ ASIG (p. 2)

²²² TI (p. 3)

étrangère prépondérante reste controversée. La jurisprudence relativement ancienne du Tribunal fédéral (ATF 106 Ib 83, ATF 109 Ib 95 et ATF 115 Ib 102) conduit à une interprétation stricte selon laquelle l'acquisition, même d'une seule part d'une société immobilière au sens strict, par une personne à l'étranger est soumise à autorisation, indépendamment de l'existence ou non d'une position dominante étrangère dans la société (immobilière) (avec référence à ALBISETTI SIMONE/RIGOZZI ROCCO, La legge sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero e le società immobiliari miste: hic sunt leones, in Rivista ticinese di diritto II-2018, p. 419 ss). Dans ces circonstances et compte tenu des motifs d'autorisation limités prévus par la LFAIE, un étranger ne peut en principe pas acquérir de participations dans des personnes morales dont le but est l'acquisition d'immeubles (d'habitation). Dans le présent projet, l'art. 7, let. k, AP-LAIE autoriserait la participation de personnes à l'étranger dans la mesure où le seuil définissant la position dominante n'est pas franchi. Ce concept renvoie explicitement à l'actuel art. 6 LFAIE, dont le champ d'application doit toutefois être défini conformément à la jurisprudence citée. Le rapport montre la volonté de n'appliquer que les seuils de l'art. 6 LFAIE ; une minorité de la commission demande cependant que l'acquisition de toutes les parts soit soumise à autorisation (p. 10 du rapport). Il n'est donc pas clair si le Conseil fédéral se basera exclusivement sur la position dominante au sens de l'art. 6 LFAIE ou s'il suivra la pratique stricte qui n'autorise l'acquisition d'aucune part. **La question du financement de projets énergétiques d'entreprises ayant leur siège en Suisse par des personnes à l'étranger n'est pas non plus suffisamment clarifiée.** En particulier la question de savoir comment et par qui le financement de projets énergétiques en Suisse par des fonds étrangers est contrôlé et quelles en sont les conséquences sur l'autonomie décisionnelle de l'entreprise suisse (art. 4b, al. 1, let. j, ch. 2, PA-LAIE). Le Conseil fédéral s'appuiera-t-il sur la jurisprudence du Tribunal fédéral ou suivra-t-il vers de nouvelles directives ? En tout état de cause, de telles opérations effectuées en dehors des registres échapperaient au contrôle tant de l'office du registre foncier que de l'office du registre du commerce.

Une association²²³ voit dans la **complexité de la réglementation** la confirmation de ses soupçons quant aux effets **contre-productifs** du projet. Selon elle, ces réglementations complexes incluent la définition de l'acquisition d'une infrastructure stratégique du secteur énergétique (art. 4b AP-LAIE), les exceptions au régime de l'autorisation (art. 7 AP-LAIE), les motifs d'autorisation (art. 11a et art. 14, al. 1, 2, 4, 6, 7 et 8, AP-LAIE) et la procédure (art. 24a ss AP-LAIE).

5.4.2 Art. 4b, al. 1, let. b, AP-LAIE

Un canton²²⁴ remarque que lors d'une éventuelle mise en œuvre du projet, il faudra pouvoir voir clairement, lors de l'intervention des offices du registre foncier, **si un immeuble fait partie des infrastructures stratégiques du secteur énergétique**. Aujourd'hui, l'information correspondante ne fait pas partie de la description d'un immeuble figurant au registre foncier et ne peut pas non plus être déduite des autres inscriptions. A fortiori, les offices du registre foncier ne peuvent pas savoir si un immeuble sert à la construction ou à l'administration d'une infrastructure stratégique du secteur énergétique. En outre, l'acquéreur peut être intégré dans une structure de holding et il peut exister des relations organisationnelles et financières complexes. Le canton demande donc que tous les immeubles appartenant à une infrastructure stratégique du secteur énergétique soient identifiés par une **mention correspondante au registre foncier**.

²²³ ASIG (p. 2)

²²⁴ ZH (p. 2)

Un autre canton²²⁵ constate que, selon la nouvelle réglementation, les acquisitions d'immeubles servant à l'administration d'infrastructures relevant de la lex Koller seront également assujetties au régime de l'autorisation. Il lui paraît extrêmement **difficile de déterminer s'il y a assujettissement au régime de l'autorisation dans la pratique**. D'autant plus qu'en vertu de l'art. 2, al. 2, let. a, LFAIE, toutes les autres acquisitions d'établissements commerciaux ne sont en général pas soumises au dit régime. Il relève par ailleurs que les nouvelles exceptions prévues à l'art. 7 LFAIE pour les acquisitions non soumises à autorisation ne sont que difficilement vérifiables par les autorités chargées de l'application du droit (registre foncier, registre du commerce et autorité de taxation) et comportent donc le **risque d'une application non uniforme de la loi**.

Un autre canton²²⁶ fait remarquer que les gazoducs, les oléoducs et la plupart des réseaux de distribution électrique sont aussi touchés. Le rapport explicatif mentionne que potentiellement tous les immeubles par lesquels passe une conduite sont concernés par la nécessité de savoir si leur cession est soumise ou non à autorisation. Le canton demande que des critères simples, efficaces et prévisibles soient mis en place pour permettre de limiter efficacement et rapidement le nombre des cas réellement concernés pour ne pas ralentir et/ou compliquer à l'excès le déroulement des opérations foncières.

Une organisation²²⁷ explique qu'elle dépend de **servitudes** (au nombre d'environ 50 000 actuellement) **pour la construction et l'exploitation du réseau de transport**. Les propriétaires des immeubles concernés changent régulièrement et elle n'est pas informée en permanence de ces mutations. Si, sur la base des explications relatives à l'avant-projet, ces servitudes étaient en principe également soumises aux dispositions du projet, cela entraînerait des **coûts de mise en œuvre considérables** et ne serait pas proportionné au regard des dispositions existantes relatives à la garantie de la propriété des pouvoirs publics (cf. art. 18 s. LApEI). L'organisation renvoie également à l'art. 676 du code civil (CC)²²⁸. Selon elle, il convient de tenir compte en outre du fait que **certains tronçons courts du réseau de transport se trouvent à l'étranger**. Ainsi, une partie de la ligne 220 kV Rüthi – Sarelli se trouve dans la Principauté de Liechtenstein. De même, le raccordement de la région de Genève se fait en partie sur sol français. L'approche prévue sur la base de la lex Koller ne serait pas applicable sur le territoire étranger. Enfin, l'organisation avance que l'art. 4b AP-LAIE n'est **pas abouti en ce qui concerne les bâtiments administratifs**. Une mise en œuvre selon les art. 24a à 36 de l'avant-projet entraînerait **des coûts supplémentaires à la charge des consommateurs finaux et des contribuables suisses, sans valeur ajoutée apparente**. Les explications de la page 15 du rapport prévoient que l'acquisition d'éléments indispensables au fonctionnement de l'infrastructure énergétique (infrastructure appartenant à l'usine ou à l'installation, comme des bâtiments, etc.) sera aussi concernée par le régime de l'autorisation. Les bâtiments administratifs, tels que les bureaux, sont certes nécessaires à l'exploitation des infrastructures énergétiques, mais ils ne sont pas liés à un emplacement. Par conséquent, le propriétaire ne peut pas exercer de pouvoir de disposer effectif. Pour les infrastructures telles que les sous-stations, la prescription est plus compréhensible. Il s'agit d'infrastructures critiques liées à un emplacement. Leurs propriétaires peuvent donc potentiellement exercer un pouvoir de disposer. En vertu de l'art. 18, al. 2, LApEI, ces installations devraient toutefois

²²⁵ SH (p. 3)

²²⁶ VD (p. 1)

²²⁷ Swissgrid (p. 4 s.)

²²⁸ RS 210. En vertu de l'art. 676, al. 1, CC, les conduites de desserte et d'évacuation qui se trouvent hors du fonds pour lequel elles sont établies sont, sauf disposition contraire, réputées faire partie de l'entreprise dont elles proviennent ou à laquelle elles conduisent et appartenir au propriétaire de celle-ci.

déjà être la propriété de Swissgrid SA dans le cas du réseau de transport et donc être en mains publiques (art. 18, al. 3, LApEI).

5.4.3 Art. 4b, al. 1, let. f, AP-LAIE

Une association²²⁹ fait remarquer que la loi autorise les institutions de prévoyance à investir dans des infrastructures stratégiques du secteur énergétique au sens de l'art. 4a AP-LAIE (investissements dans des infrastructures directement dans le capital propre (*equity*) ou le capital étranger (*debt*) d'entreprises d'infrastructure ou par le biais de placements collectifs (*single funds* ou *fund of funds*)) et que par exemple des caisses de pension ont ainsi également des participations à Swissgrid SA. Étant donné que les investissements dans des fonds d'infrastructure, des SICAV d'infrastructure ou des patrimoines similaires seront considérés, selon l'avant-projet, comme des acquisitions soumises à autorisation (cf. art. 4b, al. 1, let. f et g, AP-LAIE), elle estime que le projet aura des conséquences négatives pour les institutions de prévoyance. Comme dans le cas des motions 13.3975²³⁰ et 13.3976²³¹ déjà rejetées par l'association, il existe ici aussi le risque d'une limitation considérable de la négociabilité des parts de fonds, d'une détérioration de la liquidité et d'une baisse de l'évaluation des titres existants pour les institutions de prévoyance en tant qu'actionnaires de SICAV d'infrastructure suisses et en tant que détenteurs de parts de fonds d'infrastructure suisses. L'association demande, compte tenu des taux d'intérêt toujours bas, voire négatifs, et de la nécessité qui en résulte pour les institutions de prévoyance de trouver de nouvelles possibilités de placement dans un contexte de longévité croissante, que les **lettres f et g** de l'art 4b, al. 1, AP-LAIE soient supprimées.

5.4.4 Art. 4b, al. 1, let. e à g, AP-LAIE

Une association²³² fait remarquer que les dispositions relatives à l'acquisition indirecte d'une infrastructure stratégique du secteur énergétique par le biais d'un fonds, d'une SICAV ou d'une personne morale (art. 4b, al. 1, let. e à g, AP-LAIE) sont formulées de manière plus restrictive que les situations analogues concernant l'acquisition d'immeubles selon le droit en vigueur (art. 4, al. 1, let. c, c^{bis} et e, LFAIE). Elle est d'avis qu'il n'y a pas de raison objective à ce que les fonds d'infrastructure et les SICAV d'infrastructure soient traités différemment des fonds immobiliers et des SICAV immobilières. La distinction prévue dans l'AP-LAIE conduirait à **une situation moins favorable et à un désavantage pour les fonds d'infrastructure et les SICAV d'infrastructure**. Il convient d'y remédier en prévoyant les mêmes conditions pour l'acquisition d'infrastructures que pour l'acquisition de biens immobiliers. Il ne devrait y avoir d'acquisition soumise à autorisation que si les parts du fonds de placement concerné ou les actions de la SICAV ne sont pas régulièrement négociées sur le marché. Par analogie, le régime de l'autorisation pour les personnes morales présuppose que les parts concernées ne sont pas cotées à une bourse suisse.

5.5 Art. 5 AP-LAIE (Personnes à l'étranger)

Une organisation²³³ constate que, selon l'art. 5, al. 1, LFAIE, les personnes morales ou les sociétés sans personnalité juridique, mais ayant la capacité d'acquérir, seront considérées comme des « personnes à l'étranger » entre autres si elles ont leur siège statutaire ou réel à l'étranger. Cette manière de voir **soumettrait** par exemple **au régime de l'autorisation**

²²⁹ ASIP (p. 2 s.)

²³⁰ Motion Badran Jacqueline 13.3975 « Les immeubles destinés à une activité commerciale ou professionnelle doivent être soumis de nouveau à la lex Koller »

²³¹ Motion Badran Jacqueline 13.3976 « Acquisition de parts dans des fonds immobiliers ou des sociétés immobilières cotées en bourse. Abolir le privilège accordé aux personnes de l'étranger par la lex Koller »

²³² AMAS (p. 2)

²³³ EIP (p. 4)

l'acquisition d'infrastructures énergétiques suisses par des investisseurs suisses via une **société luxembourgeoise – ce qui n'est pas inhabituel** – bien que les ayants droit économiques soient des investisseurs suisses. L'organisation suggère donc que, dans le cadre de l'extension prévue de la lex Koller aux infrastructures énergétiques, la définition de la « personne à l'étranger » **se fonde sur l'ayant droit économique plutôt que sur le siège statutaire ou réel.**

En outre, le rapport explicatif ne s'exprime que très brièvement sur la compatibilité du projet avec les normes européennes et mentionne notamment qu'il n'y aura pas, dans un avenir proche, d'accord sur l'électricité après l'échec de l'accord-cadre avec l'UE. Selon l'organisation, cette approche est à trop court terme, car la Suisse est tributaire à long terme d'accords dans le domaine de l'électricité avec l'UE et/ou les pays voisins si elle veut maintenir sa sécurité d'approvisionnement en électricité, notamment en hiver. Elle suggère donc que, lors de l'extension de la lex Koller aux infrastructures énergétiques, l'on vise une **réglementation qui soit compatible avec celle de l'UE** et qui n'aggrave pas la situation politique déjà tendue²³⁴.

Compte tenu du risque de mesures de rétorsion de la part de l'UE suite à l'échec des dernières négociations sur les accords bilatéraux et à la suspension de l'accord sur l'électricité, un canton²³⁵ estime lui aussi qu'il est important de **ne pas pénaliser les investisseurs des pays voisins membres de l'UE** lors des travaux ultérieurs.

5.6 Art. 6 AP-LAIE (Position dominante)

Une organisation²³⁶ rappelle qu'en vertu de l'art. 6, al. 2, LFAIE, une personne morale est présumée être dominée par des personnes à l'étranger lorsque celles-ci possèdent plus de 33,33 % du capital ou disposent de plus du tiers des voix pouvant être exprimées à l'assemblée générale. Comme une participation est souvent détenue par le biais d'une structure de participation à plusieurs niveaux, la question se pose souvent dans la pratique de savoir quelle part est considérée comme dominante à partir du deuxième niveau de participation. Dans le domaine du droit de la société anonyme, selon les dispositions de la loi GAFI²³⁷ (art. 697j du code des obligations [CO]²³⁸), qui visent à empêcher le blanchiment d'argent et la fraude fiscale, le principe de contrôle s'applique à partir du deuxième niveau de participation, en application par analogie de l'art. 963, al. 2, CO. L'organisation explique qu'il faudrait qu'une personne dispose d'au moins 50,01 % des droits de vote pour être considérée comme dominante à partir du deuxième niveau de participation. Dans l'esprit de l'unité de l'ordre juridique suisse et compte tenu de la réglementation déjà en vigueur en Suisse pour les infrastructures énergétiques dans le domaine du marché, de l'approvisionnement et de la propriété, elle suggère de se baser dans la lex Koller étendue aux infrastructures énergétiques sur le **seuil de 50 % selon le GAFI en ce qui concerne la position dominante à partir du deuxième niveau de participation.**

²³⁴ EIP (p. 4)

²³⁵ AG (p. 2).

²³⁶ EIP (p. 3)

²³⁷ Groupe d'action financière

²³⁸ RS 220

5.7 Art. 7 AP-LAIE (Autres exceptions à l'assujettissement)

5.7.1 Art. 7, let. k, AP-LAIE

Un canton²³⁹ suit la proposition de la majorité de la commission et constate que la suppression de cet article conformément à la **proposition de la minorité** aurait pour conséquence qu'il faudrait autoriser l'acquisition de chaque part individuelle (p. ex. d'une action), ce qui ne serait **pas réalisable**, en particulier **pour les sociétés anonymes cotées en bourse** (comme BKW SA). Par ailleurs, il estime que l'obligation d'obtenir une autorisation pour l'acquisition de parts individuelles n'est pas nécessaire pour atteindre les objectifs visés par le projet et qu'elle est donc disproportionnée.

Un parti politique²⁴⁰ s'oppose aux possibilités de participation minoritaire de 30 %. Il demande la **suppression de la participation minoritaire de 30 %**. Selon lui, l'empirisme montre que les solutions hybrides ne mènent jamais au but et conduisent toujours à des problèmes de régulation. Pour garantir la sécurité de l'approvisionnement, les pouvoirs publics devraient malgré tout aussi subventionner des actionnaires commerciaux étrangers, ce qui ne serait guère souhaitable et contraire aux objectifs de l'iv. pa. Badran.

5.7.2 Art. 7, let. l, AP-LAIE

De l'avis d'un canton²⁴¹, l'application de l'art. 7 AP-LAIE est confiée en premier lieu au registre foncier. Or, le **registre foncier** n'a qu'une **cognition limitée** et il est évident qu'il ne peut pas apprécier les cas relevant de la lettre l en relation avec les accords de libre-échange. Dans de tels cas, il renverra donc toujours à l'autorité chargée de délivrer les autorisations, c'est-à-dire au Conseil fédéral. La simplification de la procédure, qui devrait idéalement être liée à des exceptions au régime de l'autorisation, est donc de facto entravée par la complexité de l'appréciation du cas.

5.8 Art. 11a AP-LAIE (Motifs généraux d'autorisation en cas d'acquisition d'infrastructures stratégiques du secteur énergétique)

Un canton²⁴² s'inquiète du fait que l'application de la lex Koller à l'acquisition d'infrastructures du secteur énergétique repose sur un mécanisme juridique qui s'est développé au fil des décennies pour la succession des personnes physiques. Les expériences faites avec la disposition en vigueur lors de l'acquisition d'immeubles par voie de succession ont montré combien il était difficile de mettre en œuvre l'obligation de revendre dans un délai de deux ans. Comme la communauté héréditaire n'est pas tenue d'actualiser l'inscription au registre foncier, il peut s'écouler plusieurs années avant que l'autorité ne soit informée de la dévolution successorale. Mais **l'application de l'obligation de revente s'est également avérée difficile**, notamment dans les cas où le prix de vente ne correspondait pas aux attentes du marché. Dans de tels cas, les héritiers demandent une prolongation du délai et la procédure pour violation de l'obligation de revente est très longue. Dans le cas d'infrastructures stratégiques, il serait presque impossible pour les héritiers de faire valoir avec succès un motif d'autorisation, de sorte que chaque succession donnerait lieu à des procédures très longues, dont la conclusion définitive pourrait être retardée de plusieurs décennies en cas de recours. Le canton juge que le **délai de six mois après l'acquisition** pour requérir auprès du Conseil fédéral

²³⁹ BE (p. 2)

²⁴⁰ PS (p. 4)

²⁴¹ TI (p. 3 s.)

²⁴² TI (p. 4)

l'autorisation d'acquérir l'infrastructure ou faire constater qu'il n'y a pas assujettissement au régime de l'autorisation (art. 24b, al. 1, AP-LAIE) est également **illusoire**.

Une organisation²⁴³ critique le fait que le commentaire de à l'art. 11a AP-LAIE ne contienne **pas de plus amples explications sur les motifs d'autorisation**. Elle estime que **l'interprétation et la mise en œuvre ne sont pas claires**. Il faudra probablement clarifier la situation au cas par cas à l'aide d'expertises, ce qui entraînera des coûts pour la Confédération et pour l'entreprise concernée. L'organisation conclut qu'une telle réglementation n'est pas nécessaire dans le cas de Swissgrid SA : son capital et les droits de vote en résultant doivent aujourd'hui déjà être détenus en majorité, directement ou indirectement, par les cantons et les communes, qui disposent d'un droit de préemption sur les actions de Swissgrid SA. (art. 18, al. 3 et 4, LApEI).

5.9 Art. 17 AP-LAIE (Procédure d'autorisation)

Un canton²⁴⁴ demande qu'il soit précisé dans quelles circonstances **l'assujettissement au régime de l'autorisation peut être exclu d'emblée**. En fonction de l'interprétation qui en est faite, l'art. 17 AP-LAIE pourrait désavantager certains acquéreurs (p. ex. les sociétés publiques). Le canton demande de prévoir que l'assujettissement au régime de l'autorisation puisse également être exclu d'emblée pour les sociétés anonymes (cotées en bourse).

5.10 Art. 24a AP-LAIE (Autorité compétente)

Deux cantons²⁴⁵ considèrent qu'il est problématique, ou du moins discutable, du point de vue de la **garantie de l'accès au juge**, que les décisions du Conseil fédéral soient définitives et qu'aucun recours ne soit possible contre elles. Une conférence cantonale²⁴⁶ partage également ce point de vue. Cela est d'autant plus vrai, selon elle, que le Conseil fédéral pourra par exemple ordonner un blocage du registre foncier dans le cadre de mesures provisionnelles (art. 24g AP-LAIE).

Un autre canton²⁴⁷ **soutient** expressément le fait qu'une **procédure spécifique** soit prévue **au niveau fédéral** pour l'acquisition d'infrastructures stratégiques du secteur énergétique. La procédure d'autorisation existant au niveau cantonal pour l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger n'est pas appropriée pour les objectifs prévus par le projet.

En revanche, une organisation²⁴⁸ considère comme faible l'argument selon lequel la mise en œuvre d'une procédure au niveau fédéral se justifie parce que les cantons, en tant qu'actionnaires d'entreprises énergétiques, pourraient avoir des conflits d'intérêts. La protection des infrastructures énergétiques contre l'influence étrangère découle précisément du fait qu'elles appartiennent à des collectivités publiques et il n'y a aucune raison de supposer que celles-ci seraient incapables (ou moins capables que la Confédération) de comprendre et de préserver l'intérêt public.

²⁴³ Swissgrid (p. 5)

²⁴⁴ BE (p. 3)

²⁴⁵ LU (p. 2), SH (p. 3)

²⁴⁶ CSRF (p. 2)

²⁴⁷ ZH (p. 3)

²⁴⁸ CP (p. 2)

5.11 Art. 24c AP-LAIE (Procédures menées devant d'autres autorités)

Une conférence cantonale²⁴⁹ s'inquiète du fait que, en relation avec les renvois selon l'art. 18 LFAIE, la procédure devra être suspendue, ce qui conduit aujourd'hui déjà à une **situation indésirable du point de vue du droit du registre foncier**, car, malgré le transfert de propriété annoncé, la personne qui aliène reste inscrite au registre foncier comme propriétaire pendant des semaines, voire des mois (situation laissée en suspens). Durant cette période, la transaction risque en outre d'être rejetée, ce qui entraîne une insécurité juridique indésirable. De tels cas augmenteront probablement avec la révision de loi proposée. La conférence fait valoir qu'une procédure qui doit être qualifiée de problématique en raison de sa contradiction avec les principes du droit du registre foncier serait ainsi encore consolidée, ce qui n'est pas adéquat. En ce qui concerne la pratique de la **mise en œuvre de la LFAIE par les offices du registre foncier**, la conférence fait état de **grandes différences** : certains offices du registre foncier renvoient presque chaque personne morale souhaitant acquérir une propriété foncière à l'autorité compétente en matière d'autorisation, d'autres procèdent à des examens qui ne sont pas simplement sommaires afin d'exclure, si possible, l'assujettissement au régime de l'autorisation, et d'autres encore se limitent à des déclarations écrites de l'acquéreur. Ces différences s'expliquent en partie par une compréhension différente de l'obligation et de la compétence de l'office du registre foncier en matière d'examen sommaire. Cette problématique devrait encore s'aggraver si le Conseil fédéral devenait à l'avenir une autorité délivrant des autorisations. Un office du registre foncier ne souhaite pas solliciter le Conseil fédéral sans nécessité et la consultation préalable de l'autorité d'autorisation, fréquente dans la pratique aujourd'hui, n'est guère possible auprès du Conseil fédéral. En outre, les acquéreurs exercent souvent une pression non négligeable sur les offices du registre foncier pour qu'ils effectuent leurs propres contrôles afin d'éviter la longue procédure d'autorisation et empêcher que l'acte reste en suspens, ce qui est source d'insécurité juridique. La conférence conclut que le projet de loi n'atténuera pas cette pression indésirable.

Un canton²⁵⁰ estime également que l'implication d'autorités administratives supplémentaires dans le contrôle des opérations soumises à autorisation est inefficace d'un point de vue purement fonctionnel et crée de surcroît une confusion. Comme indiqué à la page 11 du rapport explicatif, l'office du registre foncier (tout comme l'office du registre du commerce) n'a que la possibilité d'examiner sommairement s'il y a assujettissement au régime de l'autorisation. Outre cet examen, il existe déjà toute une série d'autres acteurs plus qualifiés qui sont sollicités pour la surveillance : les cantons dans le cadre de l'octroi des concessions et certaines autorités fédérales (OFEN, DETEC) qui disposent de connaissances spécifiques qui leur permettent d'apprécier au mieux les différentes situations. Le canton juge que l'instauration d'**autorités administratives cantonales disposant de pouvoirs de contrôle limités et n'ayant pas les connaissances spécifiques nécessaires** dans ce secteur très complexe ne ferait qu'engendrer des **charges administratives inutiles** et une **confusion** des rôles et des compétences.

5.12 Art. 24i AP-LAIE (Obligation de communiquer)

Un canton²⁵¹ demande que soit examinée la **possibilité d'exempter des obligations de publication étendues** les entreprises pour lesquelles une domination étrangère peut être exclue en raison de circonstances déterminées (p. ex. participation majoritaire d'une collectivité

²⁴⁹ CSRF (p. 2)

²⁵⁰ TI (p. 2)

²⁵¹ BE (p. 3)

publique prévue par la loi). En outre, il demande que soit **précisé** qui il faut entendre par les propriétaires et les exploitants d'infrastructures énergétiques stratégiques.

Un autre canton²⁵² qualifie l'art. 24i AP-LAIE de corps étranger dans la lex Koller et préférerait que cette réglementation soit **intégrée aux lois spéciales du droit de l'énergie**, ce qui profiterait aux personnes concernées par cette obligation.

Une organisation²⁵³ fait remarquer que comme le champ d'application du projet s'étend en principe à tous les niveaux de réseau (art. 4a, al. 1, let. c, AP-LAIE), l'OFEN recevrait chaque année plus de 600 communications (gestionnaires de réseau, sociétés de centrales, etc.), ce qui entraînerait **un travail considérable pour l'office**. C'est pourquoi une **disposition dérogatoire** analogue à l'art. 4a, al. 2, AP-LAIE (exceptions pour les petites centrales hydroélectriques) semble également judicieuse en ce qui concerne le réseau (de distribution). S'agissant de Swissgrid SA, la disposition n'entraîne pas de plus-value évidente, car ses statuts sont aujourd'hui déjà approuvés par le Conseil fédéral.

5.13 Art. 26 AP-LAIE (Inefficacité et nullité)

Un canton²⁵⁴ et une conférence cantonale²⁵⁵ constatent qu'en ce qui concerne la nullité, l'al. 2, let. c, renvoie au service compétent au sens de l'art. 24c, al. 1. Or, cette disposition ne se réfère qu'à l'acquisition d'infrastructures stratégiques du secteur énergétique (comme l'ensemble du chapitre 4a). Le contenu de l'actuel art. 26, al. 2, let. c, concernant l'acquisition d'immeubles, est ainsi perdu.

6 Accès aux avis

Conformément à l'art. 9 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation²⁵⁶, le public a accès au dossier soumis à consultation, aux avis exprimés par les participants et – après que la CEATE-N en a pris connaissance – au présent rapport. Ces documents sont disponibles sous forme électronique sur le site Web²⁵⁷ de la CEATE-N et sur la plateforme de publication du droit fédéral²⁵⁸ (art. 16 de l'ordonnance du 17 août 2005 sur la procédure de consultation²⁵⁹).

²⁵² TI (p. 4)

²⁵³ Swissgrid (p. 5)

²⁵⁴ LU (p. 2)

²⁵⁵ CSRF (p. 2)

²⁵⁶ RS 172.061

²⁵⁷ www.parlament.ch > Organes > Commissions thématiques > CEATE > Rapports et procédures de consultation

²⁵⁸ https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/108/cons_1

²⁵⁹ RS 172.061.1

Verzeichnis der Eingaben
Liste des organismes ayant répondu
Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

Le Centre	Die Mitte Le Centre Alleanza del Centro
PLR	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals

PS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti socialiste suisse PS Partito socialista svizzero PS
pvl	Grünliberale Partei Schweiz glp Parti vert'libéral suisse pvl Partito verde liberale svizzero pvl
UDC	Schweizerische Volkspartei SVP Union démocratique du centre UDC Unione democratica di centro UDC

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna

ACS	Schweizerischer Gemeindeverband (SGV) Association des Communes Suisses (ACS) Associazione dei Comuni Svizzeri
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete Groupement suisse pour les régions de montagne Gruppo svizzero per le regioni di montagna
UVS	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dell'economia

ASIP	Schweizerischer Pensionskassenverband Association suisse des Institutions de prévoyance Associazione svizzera delle Istituzioni di previdenza
constructionsuisse	bauenschweiz – Dachverband der Schweizer Bauwirtschaft constructionsuisse – Association faîtière nationale de la construction
economiesuisse	economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere Swiss business federation
usam	Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) Union suisse des arts et métiers (USAM) Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)
USS	Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzera (USS)

Kantonale Konferenzen / Conférences cantonales / Conferenze cantonale

CGCA	Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA) Conferenza dei governi dei Cantoni alpini (CGCA)
CSRF	Konferenz der Schweizerischen Grundbuchführung (KSG) Conférence Suisse du Registre Foncier (CSRF) Conferenza Svizzera degli Ufficiali del Registro Fondiario (CSRF)
EnDK	Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK) Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) Conferenza dei direttori cantonali dell'energia (EnDK)

Ausserparlamentarische Kommissionen / Commissions extraparlémentaires / Commissioni extraparlamentari

COMCO	Wettbewerbskommission (WEKO) Commission de la concurrence (COMCO) Commissione della concorrenza (COMCO)
EICom	Eidgenössische Elektrizitätskommission (EICom) Commission fédérale de l'électricité (EICom) Commissione federale dell'energia elettrica (EICom)

Gas- und Erdölwirtschaft / Industrie du gaz et du pétrole / Industria del gas e del petrolio

ASIG	Verband der Schweizerischen Gasindustrie (VSG) Association suisse de l'industrie gazière (ASIG)
Avenergy	Avenergy Suisse
FluxSwiss	FluxSwiss Sagl

Elektrizitätswirtschaft / Industrie électrique / Industria elettrica

AES	Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) Association des entreprises électriques suisses (AES)
Alpiq	Alpiq AG
ASAE	Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband (SWV) Association suisse pour l'aménagement des eaux (ASAE)
Axpo	Axpo Holding AG
BKW	BKW Energie AG
CKW	Centralschweizerische Kraftwerke AG
DSV	Dachverband Schweizer Verteilnetzbetreiber (DSV) Association faîtière des gestionnaires suisses de réseaux de distribution
EnAlpin	EnAlpin AG

FPE	Verband der Personalvertretungen der Schweizerischen Elektrizitätswirtschaft (VPE) Fédération suisse des représentations du personnel de l'économie électrique (FPE)
Regiogrid	Regiogrid – Verband kantonaler und regionaler Energieversorger Regiogrid – Association des distributeurs d'énergie cantonaux et régionaux
Swissgrid	Swissgrid AG

Industrie- und Dienstleistungswirtschaft / Industrie et services / Industria e servizi

ASA	Schweizerischer Versicherungsverband (SVV) Association suisse d'assurances (ASA)
CCIG	Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG)
CVCI	Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI)
FER	Fédération des Entreprises Romandes
GGG	Gruppe Grosser Stromkunden (GGG) groupe des gros consommateurs d'électricité
swissholdings	SwissHoldings – Verband der Industrie und Dienstleistungskonzerne der Schweiz Fédération des groupes industriels et de services en Suisse
swissmem	Swissmem
ZHK	Zürcher Handelskammer Chambre de commerce de Zurich

Gebäudewirtschaft / Industrie du bâtiment / industria delle costruzioni

suissetec	Schweizerisch-Liechtensteinischer Gebäudetechnikverband (suissetec) Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment
------------------	--

Mieter- und Vermieterorganisationen / organisations de locataires et propriétaires / organizzazioni degli inquilini e dei proprietari

AIS	Verband Immobilien Schweiz (VIS) Association immobilier Suisse (AIS)
WBG	Wohnbaugenossenschaften Schweiz (WBG) Coopératives d'habitation Suisse

Organisationen der Bereiche Cleantech, erneuerbare Energien und Energieeffizienz / Organisations dans le domaine des cleantech, des nouvelles énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique / Organizzazioni nell'ambito cleantech, energie rinnovabili ed efficienza energetica

aeesuisse	aeesuisse Dachorganisation der Wirtschaft für erneuerbare Energien und Energieeffizienz Organisation faîtière de l'économie des énergies renouvelable et de l'efficacité énergétique
------------------	---

Weitere energiepolitische und energietechnische Organisationen / autres organisations actives dans le domaine de la politique et des techniques énergétiques / Altre organizzazioni attive nell'ambito della politica energetica e delle tecniche

AVES-SO	Aktion für vernünftige Energiepolitik Schweiz (AVES) Kanton Solothurn Action pour une politique économique raisonnable canton de Soleure
NFS	Nuklearforum Schweiz Forum nucléaire Suisse

Weitere Adressaten / Autre destinataires / Altri destinatari

AG Berggebiet	AG Berggebiet c/o Solidaritätsfond Luzerner Bergbevölkerung
AMAS	Asset Management Association Switzerland (AMAS)
CAFP	Konferenz der Geschäftsführer von Anlagestiftungen (KGAST) Conférence des administrateurs de fondations de placement (CAFP)
CP	Centre Patronal
EIP	Energy Infrastructure Partners (EIP)
EIT	EIT.swiss

Enthaltung oder Verzicht auf Stellungnahme / Abstention ou renonciation à une prise de position / Astensione o rinuncia a un parere

- Bundesverwaltungsgericht (BVGer)
Tribunal administratif fédéral (TAF)
Tribunale amministrativo federale
- Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen (EKK)
Commission fédérale de la consommation (CFC)
Commissione federale del consumo (CFC)
- Eidgenössische Kommission für nukleare Sicherheit (KNS)
Commission fédérale de sécurité nucléaire (CSN)
- Evangelische Frauen Schweiz (EFS)
Femmes protestantes en Suisse (FPS)

- Hauseigentümerverband Schweiz (HEV)
association suisse des propriétaires fonciers
- Pronovo AG
- Schweizerisches Bundesgericht (BGer)
Tribunal fédéral Suisse (TF)
Tribunale federale svizzero
- Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein (SIA)
Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA)
- Schweizerische Konferenz der Finanzkontrollen (KFIKO)
Conférence suisse des contrôles des finances (CCOFI)
- Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR)
Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (ASM)
- Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI)
- Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen (VKG)
Association des établissements cantonaux d'assurance (AECA)
- Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB)
Union des banques cantonales suisses (UBCS)