

FICHE 20

Protection des intérêts stratégiques dans les entreprises

(Version 2024/2025)

1. Notion de protection des intérêts stratégiques dans les entreprises

Les investissements réalisés dans certaines entreprises, peuvent porter atteinte à des intérêts fondamentaux de la Nation, que certaines réglementations ayant vocation à encadrer les activités économiques n’ont pas pour objet de prévenir. Ces intérêts, parfois dits « supérieurs », « sensibles » ou « stratégiques », sont susceptibles d’être protégés par **deux types** d’outils distincts.

Les personnes publiques, en particulier l’État auquel la défense de ces intérêts stratégiques incombe en premier lieu, assurent la préservation de ces intérêts :

- soit en acquérant tout ou partie de la propriété des entreprises concernées, c’est-à-dire en recourant aux outils du droit des entreprises et participations publiques (v. fiche dédiée) ;
- soit en recourant à des procédés de puissance publique, en prévoyant dans des lois et règlements des droits exorbitants qu’elles se reconnaissent pour assurer la préservation de ces intérêts.

Cette seconde approche, seule traitée dans la présente fiche, se traduit principalement par **quatre législations**. Trois ont un caractère transversal : l’action spécifique, les commissaires du Gouvernement, les investissements étrangers en France. La quatrième est plus sectorielle : les exportations sensibles.

2. L’action spécifique

2.1. Notion d’action spécifique

Inspirées du mécanisme des « *golden shares* », les actions spécifiques ont été introduites en droit français par l’article [10](#) de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations. Elles figurent désormais à l’article [31-1](#) de l’ordonnance [n° 2014-948](#) du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique introduit par l’article 186 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 et modifié par l’article 154 de la loi dite « PACTE » n° 2019-486 du 22 mai 2019.

Bien qu’il s’appuie sur une action détenue par l’État, l’outil que constitue l’action spécifique est sans rapport avec les prérogatives qu’un actionnaire pourrait exercer du seul fait de la détention de ce titre.

Il convient par ailleurs de rappeler qu’indépendamment du mécanisme de l’action spécifique, toute opération de cession par l’Etat au secteur privé conduisant à transférer la majorité du capital d’une société doit s’accompagner des garanties nécessaires à la préservation des intérêts essentiels de la Nation dans

les domaines concernés. Le cas échéant, le cahier des charges de l'appel d'offres portant cession du capital intègre cette exigence ([art. 21-1](#) de l'ordonnance du 20 août 2014).

2.2. Recours à l'action spécifique

Initialement réservée aux entreprises dans lesquelles l'État cède une participation majoritaire au secteur privé, c'est-à-dire privatise l'entreprise, son champ a été significativement élargi par la loi PACTE. Les sociétés susceptibles d'être visées sont celles qui, tout à la fois, exercent l'une des activités mentionnées au I de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier sur le contrôle des investissements étrangers et qui, en outre, soit relèvent du périmètre de l'APE (annexe du décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004) au 1er janvier 2018, soit sont cotées et ont un capital détenu à hauteur d'au moins 5 %, directement ou indirectement, à la même date, par l'une des entités de la BPI (Bpifrance SA ou ses filiales directes ou indirectes ou par un fonds d'investissement géré et souscrit majoritairement par elles). Si ces sociétés ne disposent pas de leur siège social en France, les dispositions relatives à l'action spécifique sont applicables à leurs filiales ayant leur siège social en France (I de l'article 31-1 de l'ordonnance du 20 août 2014).

La décision d'instituer ou non une action spécifique sur une société remplissant ces conditions est subordonnée au constat de la nécessité d'assurer la protection des intérêts essentiels du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale. Cette décision, qui relevait jusqu'ici d'un décret simple, doit désormais être prise après information de la société par décret en Conseil d'Etat (l'information doit être écrite et préalable à la signature du décret : avis CE, Section des finances du 16 nov. 2021, n° 404260), lequel précise les droits qui y sont attachés.

En outre, lorsqu'une société dans laquelle a été instituée une action spécifique fait l'objet d'une scission, d'une fusion ou cède, apporte ou transmet sous quelque forme que ce soit tout ou partie d'un actif de la société ou de ses filiales, une nouvelle action spécifique peut être instituée, après information de la société, dans toute société qui, à l'issue de l'opération, exerce l'activité ou détient les actifs au titre desquels une action spécifique avait été prévue (IV de l'article [31-1 de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014](#) modifiée).

2.3. Prerogatives attachées à l'action spécifique

Le décret prononçant la transformation d'une action ordinaire en action spécifique dresse la liste des droits attachés à cette action spécifique, parmi les prerogatives suivantes :

- l'agrément préalable par le ministre chargé de l'économie pour le franchissement, par une personne agissant seule ou de concert, d'un ou plusieurs des seuils prévus au I de l'article L. 233-7 du code de commerce ; un seuil particulier peut être fixé pour les participations prises par des personnes étrangères ou sous contrôle étranger ; l'agrément ne peut être refusé que si l'opération en cause est de nature à porter atteinte aux intérêts essentiels du pays qui ont justifié la création de l'action spécifique ;
- la nomination au conseil d'administration ou de surveillance ou de l'organe délibérant en tenant lieu d'un représentant de l'État sans voix délibérative ;
- le pouvoir de s'opposer aux décisions de cession, d'apport ou de transmission d'actifs ou de certains types d'actifs de la société ou de ses filiales, mais aussi aux décisions modifiant les conditions d'exploitation de ces actifs ou types d'actifs ou encore aux décisions les affectant à titre de garantie, dès lors qu'elles seraient de nature à porter atteinte aux intérêts essentiels du pays ; les conditions de mise en œuvre de ce droit d'opposition sont fixées par l'article 2 du décret [n° 2019-1071](#) du 22 octobre 2019 relatif aux dispositifs de l'action spécifique et des offres réservées aux salariés ; ce pouvoir d'opposition s'appliquant non seulement aux décisions émanant de la société mais aussi à celles des sociétés qu'elle contrôle et qui détiennent des actifs protégés, un décret instituant une action spécifique peut légalement

soumettre des sociétés contrôlées à une obligation de transmettre au ministre chargé de l'économie les informations nécessaires à l'exercice de ce pouvoir d'opposition (avis CE, Section des finances du 16 nov. 2021, n° 404260) ;

- le droit d'obtenir les informations nécessaires à l'exercice du droit d'agrément et d'opposition et notamment les informations relatives à l'intégrité, à la pérennité et au maintien sur le territoire national des actifs ou types d'actifs de la société.

Les modalités de la déclaration préalable à effectuer au titre de l'action spécifique sont précisées par un [arrêté du 28 février 2022](#).

L'institution de cette action produit ses effets de plein droit. Hormis les cas où l'indépendance nationale est en cause, l'action spécifique peut à tout moment être transformée en action ordinaire par décret (ex. le décret [n° 2002-1231](#) du 3 octobre 2002 abrogeant le décret n° 93-1298 du 13 décembre 1993 instituant une action spécifique de l'État dans la Société nationale Elf-Aquitaine) et, depuis la loi PACTE, par décret en Conseil d'Etat.

La justification de l'action spécifique est vérifiée aussi souvent que nécessaire et au moins tous les cinq ans (III de l'article 31-1 de l'ordonnance). Dans ce cadre, le ministre de l'économie adresse à la société une appréciation préliminaire de la nécessité, de l'adéquation et de la proportionnalité des droits attachés à l'action spécifique et l'invite à faire part de ses observations dans le délai qu'il fixe. L'appréciation définitive transmise à la société peut conclure à la modification, y compris à la hausse, ou à la suppression des droits en cause (article 4 du décret n° 2019-1071 du 22 octobre 2019).

2.4. Méconnaissance des prérogatives de l'Etat

Lorsque des prises de participation sont soumises à agrément préalable en raison d'une action spécifique et tant que cette obligation est méconnue, les détenteurs des participations irrégulièrement acquises sont privés des droits de vote correspondants. S'agissant des entreprises dont l'activité relève des intérêts essentiels de la défense nationale ou de ceux mentionnés à l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les détenteurs de participations acquises irrégulièrement doivent céder leurs titres dans un délai de trois mois, faute de quoi, il est procédé à leur vente forcée dans les conditions prévues par l'article 3 du décret n° 2019-1071 du 22 octobre 2019. Le produit de la vente est tenu à la disposition des anciens détenteurs (II de l'article [31-1](#) de l'ordonnance du 20 août 2014 précitée).

2.5. Compatibilité avec le droit de l'Union

Le recours à une action spécifique doit être examiné au regard de la liberté de circulation des capitaux établie par l'article [63](#) du TFUE et de la liberté d'établissement établie par l'article [49](#) de ce traité.

Le droit de l'Union ne s'oppose pas, par principe à l'établissement d'une telle mesure, en reconnaissant que selon les circonstances, il peut être justifié « *que les États membres gardent une certaine influence dans les entreprises initialement publiques et ultérieurement privatisées, lorsque ces entreprises agissent dans le domaine des services d'intérêt général ou stratégiques* » (CJCE, 4 juin 2002, *Commission c. France*, aff. C- 483-99, pt 43).

Toutefois, l'entrave à la liberté de circulation des capitaux et à la liberté d'établissement que constitue l'institution d'une action spécifique doit être justifiée, à la double condition d'être motivée par « *des raisons visées à l'article [65] paragraphe 1 du traité ou des raisons impérieuses d'intérêt général s'appliquant à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'État membre d'accueil* » et d'être proportionnée au but poursuivi (CJCE, 4 juin 2002, *Commission c. Portugal*, aff. C-[367-98](#), pts 49-50). L'existence de cette double condition a conduit la Cour de justice à rejeter les mesures

ayant un caractère trop général et conférant à l'État des pouvoirs discrétionnaires (CJCE, *Commission c. France*, pt. 51). En conséquence, lors de l'examen du projet de loi pour la croissance et l'activité, le Conseil d'État (avis du 8 décembre 2014, n° 389394) a circonscrit le champ du dispositif à la préservation des intérêts essentiels du pays en matière d'ordre public, de sécurité publique ou de défense nationale au sens du droit de l'Union, soit un champ analogue à celui de la législation sur les investissements étrangers (v. *infra* point 4.).

La compatibilité d'une action spécifique avec le droit de l'Union doit ainsi donner lieu à un examen approfondi préalablement à l'intervention du décret l'instituant pour définir s'il peut être recouru à cet outil et, dans l'affirmative, quelles sont les prérogatives susceptibles de lui être attachées.

3. Les commissaires du Gouvernement

3.1. Notion de commissaires du Gouvernement

Aucun texte général ne définit le statut des commissaires du Gouvernement, le droit positif reconnaissant l'existence de nombreux commissaires du Gouvernement aux attributions variées.

Le commissaire du Gouvernement a pour rôle, au sein d'un établissement public ou d'une société commerciale, de veiller à la cohérence et à la compatibilité des orientations retenues par l'entreprise avec la politique menée, dans ce secteur, par le Gouvernement. Sa présence doit permettre de « *restituer l'action de l'entreprise dans le contexte plus général des orientations retenues par l'État pour ce secteur d'activité* » ([EDCE 2015. Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises](#)).

L'institution d'un commissaire du Gouvernement, généralement nommé par le ministre chargé de la tutelle technique sur ce secteur, au sein d'un établissement public ou d'une entreprise assure un certain degré de contrôle du Gouvernement sur les décisions stratégiques prises par l'entreprise.

Les missions confiées au commissaire du Gouvernement, représentant de l'État comme « puissance publique » doivent être clairement distinguées des missions exercées au nom de l'État comme « actionnaire ». Les missions du commissaire du Gouvernement se distinguent également du contrôle économique et financier qu'exerce l'État sur l'activité économique et la gestion financière des entreprises et organismes qui en relèvent, en vertu du décret [n° 55-733](#) du 26 mai 1955.

3.2. Recours au commissaire du Gouvernement

3.2.1. Niveau de norme

L'institution d'un commissaire du Gouvernement dans un établissement public n'affecte pas les règles constitutives de cet établissement. Son institution relève donc en principe du pouvoir réglementaire. Au contraire, en ce qui concerne les sociétés commerciales, l'institution d'un commissaire relève des obligations civiles et commerciales dont il appartient en principe à la loi de fixer les règles en vertu de l'article 34 de la Constitution.

L'article 15 de l'ordonnance [n° 2014-948](#) du 20 août 2014 prévoit que l'État peut, dans des conditions fixées par voie réglementaire, désigner un commissaire du Gouvernement au sein des entreprises où il dispose d'un représentant au sens de l'article 4 de cette ordonnance. Il s'agit des sociétés dont il détient directement, seul ou conjointement avec ses établissements publics, plus de la moitié du capital ainsi que celles dans lesquelles il détient directement à lui seul plus de 10 % du capital. Ce commissaire « *assiste, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou de l'organe*

délibérant en tenant lieu de la société. Le cas échéant, il expose la politique du Gouvernement dans le secteur d'activité de celle-ci ».

3.2.2. Justification

L'institution d'un commissaire du Gouvernement est une pratique dérogatoire du droit commun ; il convient donc de s'interroger sur l'intérêt réel d'une telle mesure et, en particulier, sur sa pertinence vis-à-vis des autres moyens de contrôle dont dispose l'État sur l'action de l'entreprise ou de l'établissement public :

- **dans le cas d'un établissement public** : si la question de l'existence d'un contrôle ne se pose pas, il convient de mesurer la pertinence de l'institution d'un commissaire du Gouvernement vis-à-vis des autres leviers de contrôle (nomination du dirigeant, désignation d'administrateurs, approbation par le ministre de tutelle des délibérations du conseil d'administration...);
- **dans le cas d'une société commerciale** : la question de la nécessité d'un contrôle se pose avec plus d'acuité ; la gestion d'une mission de service public entraînant nécessairement un contrôle de son accomplissement par l'État, le recours à l'institution d'un commissaire du Gouvernement n'est pas systématiquement justifié (EDCE 2015, préc.).

3.3. Compatibilité avec le droit de l'Union

La Cour de justice de l'Union européenne ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si la fonction de commissaire du Gouvernement, en ce qu'elle consiste à veiller à la conformité de la politique générale de l'entreprise avec les orientations gouvernementales, constitue une entrave à la liberté d'établissement et à la libre circulation des capitaux.

Toutefois, la jurisprudence de la Cour de justice sur les actions spécifiques énonce les conditions de compatibilité de l'intervention de l'État dans la gestion d'une entreprise avec le droit de l'Union largement transposables au cas du commissaire du Gouvernement (v. *supra*).

4. Le contrôle des investissements étrangers

4.1. Objet du contrôle des investissements étrangers

Les modalités d'admission d'un investissement étranger s'articulent autour de normes internationales (des traités bilatéraux d'investissement v. *p.ex* le [traité](#) entre la France et le Kazakhstan), de normes européennes (la libre circulation des capitaux et la liberté d'établissement) et de normes internes (en France, le code monétaire et financier). Sur ces dernières, en vertu de l'article [L. 151-1](#) du code monétaire et financier, les relations financières entre la France et l'étranger sont libres. Toutefois, dans le respect des normes européennes et internationales, et conformément aux dispositions de l'article [L. 151-3](#) du même code, certains investissements étrangers en France, réalisés dans des secteurs sensibles, sont soumis à autorisation préalable du ministre chargé de l'économie.

La procédure d'examen de la demande d'autorisation soumise au ministre s'articule autour de deux phases : une première phase de 30 jours ouvrés à l'issue de laquelle le ministre chargé de l'économie se prononce sur le caractère éligible ou non de l'opération à la réglementation du contrôle des investissements étrangers et, le cas échéant, une seconde phase de 45 jours ouvrés lorsque l'opération nécessite un examen complémentaire (art. R. 151-6). Dans ces délais le ministre peut : (i) autoriser simplement l'opération, (ii) assortir l'autorisation de conditions visant à assurer que l'investissement

projeté ne portera pas atteinte aux intérêts nationaux tels que définis au I de l'article [L. 151-3](#) du code monétaire et financier (conditions précisées à l'art. [R. 151-8](#)) ou (iii) rejeter la demande en s'appuyant sur les motifs précisés à l'art. [R. 151-10](#), de manière expresse ou implicite à l'expiration des délais d'examen (art. [R. 151-6](#)) en application de l'exception à la règle du silence valant accord dès lors que sont en jeu des intérêts de sécurité nationale et de sauvegarde de l'ordre public (art. [L. 231-4](#) du code des relations avec le public et l'administration).

L'investisseur ou l'entreprise exerçant les activités mentionnées à l'article L. 151-3 sont tenus de communiquer à l'autorité administrative chargée de la procédure d'autorisation et de contrôle des investissements étrangers, sur sa demande, tous les documents et informations nécessaires à l'exécution de sa mission, sans que les secrets légalement protégés ne puissent lui être opposés (art. [L. 151-5](#)).

4.2. Champ du contrôle des investissements étrangers

Ce régime nécessite la réunion de trois critères cumulatifs portant sur l'origine de l'investisseur, la nature de l'opération et la sensibilité des activités réalisées par l'entité objet de l'investissement :

i) concernant l'origine de l'investisseur : sont concernées par ce régime toute personne physique de nationalité étrangère ou toute personne physique de nationalité française qui n'est pas domiciliée en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts.

De même entrent dans le champ toute entité de droit étranger ou toute entité française contrôlée par une entité de droit étranger ou par une personne physique susmentionnée (art. [R. 151-1](#)).

Toutes les personnes et entités membres d'une même chaîne de contrôle constituent des investisseurs. En conséquence, il suffit qu'un seul membre de cette chaîne soit un investisseur étranger au sens de la réglementation IEF, pour que le critère de l'investisseur étranger soit rempli.

ii) concernant les opérations : quatre catégories d'investissements sont soumises au contrôle, à savoir (i) l'acquisition du contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce d'une entité de droit français ou d'un établissement immatriculé au registre du commerce et des sociétés en France ; (ii) l'acquisition de tout ou partie d'une branche d'activité d'une entité de droit français ; (iii) le franchissement, direct ou indirect, seul ou de concert, du seuil de détention de 25 % des droits de vote d'une entité de droit français ; (iv) le franchissement, direct ou indirect, seul ou de concert, du seuil de 10 % de détention des droits de vote d'une société de droit français dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé. Cette dernière catégorie a été instaurée dans le contexte de la crise sanitaire de manière temporaire (décret [n° 2020-892](#) du 22 juillet 2020), avant d'être Le décret n° 2023-1293 pérennisée par le décret [n° 2023-1293](#) du 28 décembre 2023 relatif aux investissements étrangers en France, qui l'inscrit au 4° de l'article R. 151-2 du CMF.

Les franchissements de seuil de 10 % et de 25 % ne sont pas applicables aux investissements en provenance de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu une convention d'assistance administrative avec la France en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale et domiciliée dans l'un de ces Etats (art. [R. 151-2](#)).

iii) concernant les activités de la société cible : ce régime d'autorisation concerne les investissements étrangers dans une activité en France qui, même à titre occasionnel, participe à l'exercice de l'autorité publique, dans les activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale, et dans les activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives.

La liste des secteurs d'activités est énumérée à l'article R. 151-3 du CMF et à l'article 6 de l'arrêté du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France.

L'investisseur est tenu de déposer une demande d'autorisation préalable lorsqu'il entend réaliser une opération d'investissement remplissant les critères fixés aux articles R. 151-1 à R. 151-3 du code monétaire et financier. La composition du dossier de demande est fixée par l'arrêté du 31 décembre 2019.

Pour les franchissements de seuil de 10 % des droits de vote, une dispense de demande d'autorisation peut être obtenue par l'investisseur étranger s'il procède à la notification préalable de ce projet d'investissement au ministre chargé de l'économie. Le ministre dispose d'un délai de 10 jours ouvrés à compter de la notification pour s'opposer à la dispense, l'investisseur étant alors tenu de procéder à une demande d'autorisation préalable. Le silence du ministre vaut non-opposition au projet d'investissement ([art. R 151-5](#) dernier al.).

Certaines opérations peuvent néanmoins être dispensées de demande d'autorisation, notamment lorsque l'investisseur avait déjà acquis le contrôle de l'entité cible ([art. R. 151-7](#)), sauf si l'investissement a pour effet d'empêcher l'investisseur de respecter les conditions assortissant une autorisation délivrée antérieurement ou si l'opération a pour objet de transférer à l'étranger tout ou partie d'une branche de l'une des activités énumérée à l'article R. 151-3 du code précité. De plus, pour les investissements aboutissant au franchissement du seuil de 10 % de détention des droits de vote d'une société de droit français dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé, l'investisseur est dispensé de demande d'autorisation, à condition que le projet d'investissement ait fait l'objet d'une notification préalable au ministre chargé de l'économie. En l'absence d'opposition du ministre, la dispense de demande d'autorisation naît à l'issue d'un délai de dix jours ouvrés à compter de la notification ([art.151-5](#)).

Avant la réalisation d'un investissement, l'investisseur ou l'entreprise cible de l'opération peut saisir le ministre chargé de l'économie d'une demande préalable d'examen de l'activité de l'entité cible aux fins de savoir si cette activité relève des activités sensibles énumérées à l'article R. 151-3. Le ministre dispose alors d'un délai de deux mois pour y répondre ([art. R. 151-4](#)).

Ces dispositions sont applicables en France métropolitaine et dans les départements et collectivités d'outre-mer, y compris la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna, en application des articles L. 732-5, L. 733-5 et L. 734-5 du code monétaire et financier.

4.3 Conséquences du non-respect des règles en matière d'investissements étrangers

4.3.1 Nullités

Tout engagement, convention ou clause contractuelle qui réalise directement ou indirectement un investissement étranger relevant du contrôle institué par ces dispositions est nul lorsque cet investissement n'a pas fait l'objet d'une autorisation ([art. L. 151-4](#)). La loi PACTE a supprimé le terme « *préalable* » afin de permettre de purger cette nullité dans l'hypothèse d'une régularisation *a posteriori* de la demande d'autorisation désormais envisagée par les nouvelles dispositions de l'article L. 151-3-1.

4.3.2 Mesures de police administrative

Le ministre peut prendre différentes décisions, dans chaque cas, après que l'investisseur a été mis en demeure de présenter des observations dans un délai de quinze jours, sauf en cas d'urgence, de circonstances exceptionnelles ou d'atteinte imminente à l'ordre public, la sécurité publique ou la défense nationale. Ces décisions sont susceptibles d'un recours de plein contentieux.

Elles dépendent du type de manquement :

- Cas d'absence d'autorisation préalable (I de l'art. L.151-3-1)

Le ministre chargé de l'économie peut prendre une mesure **d'injonction**, le cas échéant assortie d'une **astreinte**, tendant soit au dépôt d'une demande d'autorisation, soit au rétablissement aux frais de l'investisseur de la situation antérieure, soit à la modification de l'investissement. Le ministre peut également, si la protection des intérêts nationaux est compromise ou susceptible de l'être, prendre des **mesures conservatoires** telle qu'une suspension des droits de vote, l'interdiction ou la limitation de la distribution des dividendes ou encore la limitation de tout ou partie de la disposition des actifs.

Le ministre peut également désigner **un mandataire** chargé de veiller, au sein de l'entreprise, à la protection des intérêts nationaux et habilité à faire obstacle à toute décision des organes sociaux de nature à porter atteinte à ces intérêts.

- Cas de méconnaissance des termes de l'autorisation (II du même article)

Le ministre peut retirer l'autorisation, enjoindre à l'investisseur de respecter les termes de son autorisation ou bien des prescriptions de substitution, y compris le rétablissement de la situation antérieure ou la cession de tout ou partie des activités concernées.

Les injonctions peuvent être assorties d'une astreinte et des mesures conservatoires peuvent être prises dans les mêmes conditions qu'en cas d'absence d'autorisation.

4.3.3 Sanctions

Sanctions pécuniaires administratives (art. L. 151-3-2)

Elles sont encourues en cas :

- de réalisation d'un investissement sans autorisation préalable, ;
- d'obtention par fraude d'une autorisation préalable, ;
- de méconnaissance des conditions dont est assortie l'autorisation en application des prescriptions du II de l'article L. 151-3 ;
- d'inexécution totale ou partielle des décisions ou injonctions prises sur le fondement de l'article L. 151-3-1.

Leur montant s'élève au maximum à la plus élevée des sommes suivantes : le double du montant de l'investissement irrégulier, 10 % du chiffre d'affaires annuel hors taxes de l'entreprise objet de l'investissement, cinq millions d'euros pour les personnes morales et un million d'euros pour les personnes physiques. Le montant est proportionné à la gravité des manquements commis et recouvré comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine.

Elles sont prononcées par le ministre chargé de l'économie après avoir mis l'investisseur, en application du principe du contradictoire, à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés dans un délai minimal de quinze jours.

Sanctions pénales

En vertu de [l'article 459](#) du code des douanes, applicable selon [l'article L. 165-1](#) du code monétaire et financier, les infractions à la législation sur les investissements étrangers en France sont punies, sur plainte exclusive du ministre de l'économie et des finances ([art. 458](#) du code des douanes) ou de ses

représentants habilités à cet effet, d'une peine d'emprisonnement de cinq ans, de la confiscation du corps du délit et des biens et avoirs qui sont le produit de l'infraction et d'une amende égale au minimum au montant et au maximum au double de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction (article 459 du même code).

4.4 Transparence des contrôles

La loi PACTE a introduit de nouvelles dispositions appelées à assurer la transparence des contrôles.

Le ministre chargé de l'économie diffuse chaque année publiquement les principales données statistiques de ce contrôle (art. L. 151-6), sous la forme d'un rapport annuel sur le contrôle des investissements étrangers en France. Depuis la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024, la publication annuelle de ces données peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Le Gouvernement transmet chaque année aux présidents des commissions chargées des affaires économiques et aux rapporteurs généraux des commissions chargées des finances de chaque assemblée un rapport portant sur l'action du Gouvernement en matière de protection et de promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation, ainsi qu'en matière de contrôle des investissements étrangers (I de l'article L. 151-7).

Les présidents des commissions chargées des affaires économiques et les rapporteurs généraux des commissions chargées des finances de chaque assemblée peuvent conjointement entendre les ministres compétents, le commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économique et les directeurs des administrations centrales concernées dans le cadre d'échanges qui ne sont pas rendus publics. Ils peuvent également procéder à toutes investigations, sur pièces et sur place, de l'action du Gouvernement en matière de protection et de promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation, ainsi qu'en matière de contrôle des investissements étrangers en France, à la condition qu'elles ne portent pas sur des investissements susceptibles de faire l'objet de décisions du ministre chargé de l'économie. L'exercice de ces pouvoirs donne lieu à une communication publique de chaque président et de chaque rapporteur général devant sa commission, pouvant s'accompagner de la publication d'un rapport. Dans le cadre de leurs travaux, les présidents et les rapporteurs généraux peuvent adresser conjointement des recommandations et des observations au Président de la République, au Premier ministre et aux ministres compétents. Ils les transmettent au Président du Sénat et au Président de l'Assemblée nationale (II du même article).

4.5. Compatibilité avec le droit de l'Union

Les régimes de contrôle des investissements étrangers sont une restriction à la libre circulation des capitaux et à la liberté d'établissement, qui ne peut être justifiée que par les objectifs poursuivis au sens des articles [52](#), [65](#) et [346](#) du [TFUE](#) .

L'application de ce dispositif doit être proportionnée au regard des objectifs poursuivis (CJCE, 26 mars 2009, *Commission des Communautés européennes c. République italienne*, C-326/07, pts 42-43), et ne pas être motivée, en fait, par des fins purement économiques, notamment de sauvegarde de ses intérêts financiers ou de poursuite de ses objectifs de politique économique (CJCE, 14 mars 2000, *Association Église de scientologie de Paris*, aff. C-54/99, pt. 17).

La Cour de justice avait en effet estimé que le régime français imposant une autorisation préalable pour tout investissement direct étranger « *de nature à mettre en cause l'ordre public et la sécurité publique* », sans autre précision constituait une restriction aux mouvements de capitaux. Le décret n° 89-938 réglementant les relations financières avec l'étranger n'indiquait en effet aucunement aux investisseurs

concernés les circonstances spécifiques dans lesquelles une autorisation préalable était nécessaire (CJCE, 14 mars 2000, *Association Église de scientologie de Paris*, aff. [C-54/99](#), pts 17-21).

La Cour de justice tolère la sécurisation des activités essentielles et des services publics. Dans sa jurisprudence relative aux actions spécifiques dites « *golden shares* », elle a admis que certaines restrictions peuvent être justifiées par « *l’approvisionnement minimal en ressources énergétiques et en biens essentiels à la collectivité, la continuité du service public, la sécurité des installations utilisées dans le cadre de services publics essentiels, la défense nationale, la protection de l’ordre public et de la sécurité publique* » et a retenu le qualificatif « essentiel » comme critère d’appréciation. La Cour de justice a toutefois précisé qu’en raison de l’absence de lien entre les critères litigieux et les pouvoirs d’opposition, l’application des critères n’est pas apte à atteindre les objectifs de justification qui seraient poursuivis (CJCE, 26 mars 2009, *Commission des Communautés européennes c. République italienne*, C-326/07, pt 47). En outre, la Cour de justice a jugé que certaines restrictions à la libre circulation des capitaux en matière de santé publique pouvaient être justifiées par une raison impérieuse d’intérêt général telle que l’assurance d’un approvisionnement en médicaments de la population sûr et de qualité (CJCE, 19 mai 2009, *Commission c. Italie*, C-531/06, pts 49 à 52 et 88) dans la mesure où ces restrictions s’appliquent sans discrimination tenant à la nationalité et où elles sont proportionnées à l’objectif poursuivi. Dans un arrêt récent, la Cour a rappelé que les « *exigences de l’ordre public et de la sécurité publique (...) doivent être entendus strictement* », et ne peuvent être invoquées « *qu’en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société.* » La Cour a ainsi considéré comme contraire au droit de l’Union la réglementation hongroise visant à garantir la sécurité de l’approvisionnement du secteur de la construction en matières premières de base, telles que le gravier, le sable et l’argile (CJUE, 13 juillet 2023, *Xella Magyarország*, C-106/22). Comme en matière d’action spécifique et de commissaire du Gouvernement, la compatibilité du recours au contrôle des investissements étrangers dépend donc de l’utilisation qui en sera faite dans chaque cas de figure.

Par ailleurs, l’adhésion de l’Union européenne à la mise en place de mécanismes de contrôle s’est traduite par l’adoption du Règlement (UE) n° 2019/452 du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l’Union, entré en vigueur le 11 octobre 2020. Ce règlement s’applique aux investissements réalisés par une personne physique d’un pays ou une entreprise d’un pays tiers mais ne s’applique pas dans l’hypothèse où un investissement effectué par une entreprise établie dans l’Union européenne et dont la chaîne de contrôle remonte dans un pays tiers, sauf contournement des mécanismes et des décisions de filtrage (CJUE, 13 juillet 2023, *Xella Magyarország*, C-106/22). Il a pour objet de définir un cadre commun pour les mécanismes de filtrage des investissements étrangers dans les Etats membres et de mettre en place un cadre de coopération entre les Etats membres et la Commission européenne. La décision de mettre en place un mécanisme de filtrage ou de filtrer un investissement étranger continue cependant de relever de la responsabilité exclusive de l’Etat membre concerné. Ce règlement établit un mécanisme d’échanges d’informations entre les Etats membres et la Commission, en matière de contrôle des investissements étrangers. Cela se traduit de différentes manières :

- les Etats membres disposant d’un mécanisme national de filtrage des investissements, dont la France, ont l’obligation de notifier à l’ensemble des autres Etats membres ainsi qu’à la Commission toute opération entrant dans le champ du règlement ;
- la Commission et l’ensemble des Etats membres, disposant ou non d’un mécanisme national de filtrage des investissements, peuvent poser des questions, émettre des commentaires ou rendre un avis, dans une limite de 35 jours calendaires à compter de la notification initiale. Les commentaires des Etats membres et les avis de la Commission revêtent une valeur indicative, à l’exception de la situation dans

laquelle l'opération peut porter atteinte à un projet ou programme d'intérêt européen : dans cette hypothèse, si l'Etat membre concerné ne suit pas l'avis de la Commission, il doit justifier sa décision à la Commission.

La Commission européenne publie des rapports annuels sur le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union. Par ailleurs, la Commission a publié des orientations en 2020 sur l'usage des mécanismes de filtrage des investissements dans le cadre d'une situation d'urgence de santé publique, et elle a également publié des orientations en 2022 dans le contexte de l'agression militaire contre l'Ukraine.

La Commission européenne a publié le 24 janvier 2024 une proposition de réforme du règlement relatif au n° 2019/452. L'objectif est notamment d'obliger les Etats membres à se doter d'un mécanisme de filtrage des investissements étrangers dans l'Union et abrogeant le règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil. Ce nouveau règlement devrait être adopté en 2025, ainsi que de rendre plus efficace le mécanisme de coopération applicable lorsqu'un investissement étranger est susceptible de porter atteinte à l'ordre public ou à la sécurité publique.

4.6 Publication des lignes directrices de la direction générale du Trésor

La direction générale du Trésor a publié, le 8 septembre 2022, ses [lignes directrices](#) ayant pour objectif de fournir aux parties prenantes un outil pédagogique et concret pour les accompagner dans la mise en œuvre de la réglementation relative au contrôle des investissements étrangers en France, en apportant un éclairage juridique et un appui méthodologique sur le champ d'application des règles relatives au contrôle des IEF, sur le déroulement de la procédure de contrôle et sur le suivi des autorisations délivrées par le ministre chargé de l'économie.

La direction générale du Trésor a par ailleurs lancé le 2 octobre 2023 le téléservice [Plateforme IEF](#), sur lequel doivent être déposées les demandes d'autorisation et les demandes préalables d'examen d'une activité, en application de l'article 5 de l'arrêté du 31 décembre 2019 modifié relatif aux investissements étrangers en France.

5. Contrôle des exportations sensibles

Les exportations de la France vers les pays-tiers sont libres, notamment en vertu du règlement (UE) n° 2015/479 du 11 mars 2015 relatif au régime commun applicable aux exportations (version codifiée).

Toutefois, des restrictions sont envisageables, notamment sur le fondement de l'article 36 du TFUE autorisant les États membres à maintenir certaines restrictions d'exportation « *justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale* », ou du b) de l'article 346§1 TFUE disposant que « *tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires* ».

S'agissant des produits liés à la défense, la directive [2009/43/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 modifiée, met en place au niveau intra-européen un système d'autorisation fondé sur l'octroi de licence de transfert aux fournisseurs.

Elle précise néanmoins en son article 1§2 qu'elle est « *sans incidence sur la liberté de décision des États membres en matière de politique d'exportation [hors Union européenne] de produits liés à la défense* ».

Au niveau national, le principal régime concerne les exportations de matériels de guerre, régies notamment par les articles L. 2335-2 et suivants du code de la défense, qui repose sur un principe de prohibition, mais prévoit un système d'autorisations par étape et une concertation interministérielle permanente.

D'autres régimes restrictifs existent (par exemple, biens à double usage, œuvres d'art et biens culturels, marchandises portant atteinte à certains droits de propriété intellectuelle...).