

Europe

DROIT DES AFFAIRES EUROPÉEN : LES TROIS QUESTIONS POSÉES PAR LE « 28E RÉGIME »

Théo Bourgoïn-Verdier, Ophélie Omnes

14/02/2025

Le projet du « 28^e régime », porté par Ursula von der Leyen et soutenu par les rapports Letta et Draghi, vise à créer un code européen de droit des affaires. Mais il soulève de nombreuses questions sur l'harmonisation des pratiques juridiques, fiscales et sociales au sein de l'Union européenne. Ophélie Omnes, fondatrice d'un cabinet de conseil, ancienne avocate et spécialiste en droit européen, et Théo Verdier, co-directeur de l'Observatoire Europe de la Fondation Jean-Jaurès, reviennent sur cette idée qui pourrait bien transformer l'environnement juridique et économique du continent, à condition de ne pas aller vers un salariat à deux vitesses.

Au Forum économique mondial, Ursula von der Leyen a annoncé la relance des travaux visant à créer un code européen de droit des affaires¹. Mentionné par le rapport Letta² et repris par le rapport Draghi³, ce « 28^e régime » vise à faciliter le développement sur l'ensemble du marché unique des entreprises européennes.

Plus de deux tiers des entrepreneurs européens estiment que les différences de pratiques juridiques et contractuelles entre les États membres constituent le premier obstacle à leur croissance sur le marché européen⁴. En vue de lever ces freins dans l'accès au marché unique – notamment pour les plus petites structures, moins à l'aise dans la navigation entre les différentes réglementations –, l'ancien président du Conseil italien Enrico Letta propose de rendre possible la création d'une société de droit européen plutôt que de s'inscrire dans le régime de l'un des Vingt-Sept. Un « 28^e État virtuel⁵ » qui pourrait uniformiser les règles encadrant la production, la distribution et la vente de biens et de services dans l'Union.

Bien qu'il ait été intégré au programme de travail de la nouvelle Commission européenne, ce projet n'a rien de nouveau. En 2004, puis en 2011⁶, les institutions européennes ont tenté d'introduire ce « 28^e régime » comme alternative à ceux existants au sein des 27 États membres, se heurtant toujours à l'absence de volonté politique des États membres. Remis au goût du jour en 2024, il

constitue une façon innovante « d'assurer le progrès économique [...] en éliminant les barrières qui divisent l'Europe⁷ », une promesse inscrite dans le traité de Rome de 1957. Son développement pose toutefois trois questions clés.

Quel mode d'application pour le 28^e régime ?

Le rapport Letta cite comme exemple le « Uniform Commercial Code » en vigueur aux États-Unis et l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires, à laquelle appartiennent 17 États africains. Ces deux ensembles rassemblent une série de textes qui sont ensuite adoptés dans les législations des États qui y adhèrent.

Le droit européen applicable à l'activité des sociétés fonctionne essentiellement par le biais de directives, lois européennes fixant un objectif à atteindre et faisant l'objet d'une transposition en droit national par les Vingt-Sept, résultant en une diversité de législations difficilement compréhensibles pour les entrepreneurs, quand bien même il existerait une directive commune. On serait alors tenté de croire que l'adoption d'un règlement permettrait une application uniforme sur le territoire de l'Union et réglerait le problème – ce qui a été fait par exemple dans le cas du Règlement général sur la protection des données (RGPD)⁸. L'adoption d'un règlement limiterait notamment les risques de blocages institutionnels des États membres : une fois adopté, le texte s'appliquerait partout de la même manière.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

Vers un impôt européen sur les sociétés ?

La meilleure chance de créer un code des affaires à l'échelle européenne passerait donc par un règlement européen donnant naissance à un socle de règles communes. L'ampleur du texte reste toutefois à déterminer. Le rapport Letta – tout comme [l'association Henri Capitant](#) qui porte ce projet – et le rapport Draghi repris par la présidente von der Leyen dans son discours décrivent un périmètre considérable du droit des affaires, parmi lesquels on compte le droit commercial, le droit

des sociétés, de l'insolvabilité, de la propriété intellectuelle, du travail ainsi que le droit fiscal.

Le périmètre ciblé fait passer le « 28^e régime » d'une mesure technique à un important changement juridique avec des répercussions politiques majeures. Il suppose l'uniformisation du droit du travail et du droit fiscal pour créer un régime dérogatoire commun à l'échelle européenne. Il induirait à ce titre la mise au point d'un impôt sur les sociétés européen, qui pourrait être associé à une logique de répartition des recettes en fonction de l'activité dans les différents États membres. Il pourrait même permettre à une autorité communautaire de lever l'impôt, même à une échelle restreinte – ce qui reste aujourd'hui du strict domaine des États membres en l'état actuel du traité. Au-delà des modes de collecte, la fixation du taux de cet impôt européen poserait assurément la question de la concurrence fiscale entre les États membres et le potentiel régime communautaire.

Quel régime appliquer aux salariés d'une société européenne ?

La **directive Services** a constitué un sujet de discord majeur entre opinions européennes à l'occasion de la campagne sur le Traité constitutionnel européen en 2005. Modifiée par le Parlement européen et adoptée en 2006, elle ne comptera finalement pas la disposition selon laquelle l'activité d'un salarié serait encadrée par le droit du pays d'origine de son employeur et non de celui où son activité est réalisée.

La question d'un régime de société européenne remet en lumière les différences de pratiques sociales dans l'Union. Un régime continental serait-il mieux ou moins-disant quant aux différentes normes nationales ? Les salariés seraient-ils exemptés des règles applicables dans le pays où leur bureau, leur usine ou leur commerce est installé ? Citons un exemple. Plusieurs États européens dont la France, la Belgique ou encore l'Espagne ont adopté des règles nationales sur le droit à la déconnexion⁹, sans que cette notion ne soit diffusée dans l'ensemble de l'UE. Se pose ainsi la question du régime applicable à un salarié de droit européen exerçant dans un pays avec une réglementation mieux-disante sur ce point, notamment en cas de télétravail. Existerait-il un système qui permettrait qu'on ne puisse pas déroger à certaines lois des États membres, dans une sorte de pré-carré social conservé ? En cas d'avènement d'un « 28^e régime » à dimension sociale, l'idée d'un salariat à deux vitesses se poserait assurément.

Conclusion : un accès facilité au marché unique contre l'adoption d'un mieux-disant social et fiscal

En définitive, la création d'un « État virtuel » pour domicilier les entreprises européennes comporte

plusieurs avantages. Facilité d'activité dans l'ensemble du marché unique, réduction de la charge administrative posée par la diversité des normes sur les produits et services, etc. : ces éléments sont maîtrisés par les plus grandes organisations mais peuvent limiter le développement de TPE/PME, voire d'entreprises de taille intermédiaire.

On l'a vu, une telle avancée demandera toutefois un travail d'ampleur d'adaptation des normes existantes et d'ajustement du fonctionnement politique et législatif de l'Union sur la dizaine de thématiques ayant trait au droit des affaires. En ce sens, une idée simple peut se transformer en une fédéralisation de fait du fonctionnement économique de l'Union, que ce soit à travers la création d'un impôt sur les sociétés européen ou la nivellation du droit du travail.

Un principe du mieux-disant social et fiscal pourrait ainsi être utilement associé au projet initial de la Commission européenne afin d'assurer le principe d'une unification au bénéfice des citoyens et non d'une dérégulation supplémentaire. Le contrat social proposé aux entrepreneurs serait ainsi clarifié, il s'agirait de choisir un statut de société européenne ouverte sur l'ensemble du marché unique contre l'adoption des plus hauts standards continentaux en termes de pratiques sociales, fiscales et juridiques.

La proposition de la Commission européenne est attendue à la fin de l'année 2025 – ce qui laisse le temps d'étayer et de défendre cette position d'ici au début du débat parlementaire et ce, alors que la création du 28^e régime intervient dans un contexte de prolifération du discours anti-régulation européenne. À la Commission européenne, au Conseil et au Parlement, la droite européenne domine et a axé le mandat 2024-2029 sur l'allègement des charges – environnementales et administratives – qui pèsent sur les employeurs. La société de droit européen est en soi une avancée souhaitable, l'expression d'un fédéralisme pratique. Elle faciliterait la vie des Européens et des Européennes qui entreprennent, l'accès des entreprises à l'ensemble du marché unique, notamment dans le domaine de la tech. Elle poserait de plus les bases d'une meilleure harmonisation sociale et fiscale au sein de l'Union. Faisons en sorte que le processus n'aboutisse pas à un entrepreneuriat à bas coût, qui serait vécu par les salariés et les entreprises du continent comme une nouvelle forme de concurrence déloyale venant de la réglementation européenne.

1. Commission européenne, « [Discours spécial de la présidente von der Leyen au Forum économique mondial](#) », 21 janvier 2025.
2. Rapport d'Enrico Letta, « [Bien plus qu'un marché](#) », avril 2024.
3. Rapport de Mario Draghi, « [The future of European competitiveness, Part A | A competitiveness strategy for Europe](#) », septembre 2024.
4. Eurochambres, « [2024 Eurochambres Single Market Survey: overcoming obstacles, developing solutions](#) », janvier 2024.
5. Propos d'Enrico Letta, interviewé sur France Inter le 29 octobre 2024.

6. En 2004, au moment de l'introduction du statut d'entreprise européenne pour les grandes entreprises avec une structure juridique unique pour l'UE et une gouvernance harmonisée, permettant de facilement transférer son siège social d'un pays à l'autre, puis en 2011, avec les discussions autour de la création d'une *Societas Privata Europaea* (similaire au statut de « société à responsabilité limitée » (SARL) européenne) qui aurait permis aux petites et moyennes entreprises (PME) d'éviter le réenregistrement dans chaque pays européen, retirée en 2014 face à l'opposition allemande. Voir « [Le 28^e régime : une solution pour l'innovation en Europe ?](#) », EU!radio, 11 octobre 2024.
7. Traité de Rome, 1957.
8. Entré en application le 25 mai 2018, ce texte réglementaire encadre le traitement des données de manière égalitaire sur l'ensemble de l'Union européenne.
9. Voir « [Les travailleurs à distance et leur droit à la déconnexion : la réglementation du télétravail dans l'UE](#) », EURES, mai 2024.