

Le 28ème régime et les compétences de l'Union



Département thématique de la justice, des libertés civiles et des affaires
institutionnelles

La direction générale des droits des citoyens, de la justice et des affaires
institutionnelles

PE 776.160 - juillet 2025

FR

Le 28ème régime et les compétences de l'Union

Résumé

Cette analyse approfondie commandée par le Département thématique de la justice, des libertés civiles et des affaires institutionnelles à la demande de la commission JURI du Parlement européen, s'inscrit dans la perspective de l'élaboration d'un 28ème régime juridique, permettant aux PME et start-ups innovantes de surmonter la fragmentation du marché intérieur : dans quelle mesure le droit des sociétés, l'insolvabilité, le droit du travail ou la fiscalité notamment, peuvent-ils être harmonisés par un ou plusieurs instruments facultatifs ?

Le présent document a été réalisé à la demande de la Commission des affaires juridiques du Parlement européen.

AUTEUR

Jacques ZILLER, Università di Pavia et Université Paris-1 Panthéon Sorbonne

ADMINISTRATEURS RESPONSABLES

Christophe BEAUDOUIN

Mariusz MACIEJEWSKI

ASSISTANCE ÉDITORIALE

Dana AXANEI

Ivona KLECAN

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: FR

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Les départements thématiques fournissent une expertise interne et externe aux commissions du Parlement européen et aux autres organes parlementaires pour les accompagner dans l'élaboration de la législation et dans l'exercice du contrôle démocratique des politiques internes de l'Union européenne.

Pour contacter le département thématique ou recevoir ses actualités, veuillez écrire à l'adresse suivante:

Département thématique des politiques pour les droits des citoyens et les affaires constitutionnelles

Parlement européen

B-1047 Bruxelles

Adresse électronique: poldep-iust-b@europarl.europa.eu

Manuscrit achevé en juillet 2025

© Union européenne, 2025

Le présent document est disponible sur internet à l'adresse suivante:

<https://www.europarl.europa.eu/committees/fr/supporting-analyses/sa-highlights>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

© L'image figurant à la page X est utilisée sous licence d'Adobe Stock.

CONTENU

CONTENU	3
LISTE DES ENCADRÉS	5
SYNTHÈSE	6
1. INFORMATIONS GÉNÉRALES	8
2. INTRODUCTION / OBJECTIFS DE L'ANALYSE	9
2.1. Objectif général de l'analyse	9
2.2. Objectifs spécifiques de l'analyse	10
2.3. Exemples de droit des sociétés pertinents pour les objectifs d'un 28ème régime	10
2.3.1. La Société par actions simplifiée (SAS) française	11
2.3.2. La Società a responsabilità limitata semplificata (SRLs) italienne	12
2.3.3. Leçons à tirer de ces deux exemples	13
3. LES BASES JURIDIQUES PERTINENTES POUR UN 28ÈME RÉGIME	14
3.1. La base juridique de principe pour l'adoption de mesures d'harmonisation pour le marché intérieur : Article 114 TFUE	15
3.2. La base juridique alternative pour l'adoption de mesures d'harmonisation pour le marché intérieur, Article 115 TFUE	19
3.3. La base juridique pour l'adoption de mesures d'harmonisation du droit des sociétés, Article 50 TFUE sur la liberté d'établissement	20
3.4. Les bases juridiques pour l'adoption de mesures d'harmonisation relatives aux salariés, Articles 46 et 48, ainsi que 153 TFUE	24
3.4.1. La base juridique pour l'adoption de mesures d'harmonisation relatives au droit du travail et au contrat de travail, Article 46 TFUE	25
3.4.2. La base juridique pour l'adoption de mesures d'harmonisation relatives à la sécurité sociale, Article 48 TFUE	26
3.4.3. La base juridique pour l'adoption de mesures de politique sociale, Article 153 TFUE	27
3.5. La base pour l'adoption de mesures d'harmonisation des procédures judiciaires d'insolvabilité, Article 81 TFUE	29
3.6. Les bases juridiques pour l'adoption de mesures d'harmonisation en matière fiscale, Articles 113 et 115 TFUE	30
4. LES POSSIBILITÉS ET LIMITES DE L'UTILISATION DE BASES JURIDIQUES COMBINÉES	33
5. L'UTILISATION DE LA « CLAUSE DE FLEXIBILITÉ » DE L'ARTICLE 352 TFUE	37

6. LA POSSIBILITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE	40
7. ALTERNATIVES À L'HARMONISATION PAR UN ACTE DE L'UNION EUROPÉENNE	42
7.1. L'exemple du Code de Commerce Uniforme (UCC) des États-Unis d'Amérique	42
7.2. L'exemple de la Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises (CVIM)	43
7.3. L'accord « inter se » comme alternative à un acte de l'Union	44
8. CONCLUSIONS	45
9. RECOMMANDATIONS	47
RÉFÉRENCES	49
ANNEXE : LISTE DES TEXTES CITÉS (PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE)	50
TEXTES DE L'UNION EUROPÉENNE	50
AUTRES TEXTES	52

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1 : Objectif général	9
Encadré 2 : Objectifs spécifiques	10
Encadré 3 : Article 114 TFUE sur le rapprochement des législations, paragraphe 1	16
Encadré 4 : Article 26 TFUE sur le marché intérieur, paragraphe 1 et 2	16
Encadré 5 : Article 114 TFUE sur le rapprochement des législations, paragraphe 2	17
Encadré 6 : Article 115 TFUE sur le rapprochement des législations	19
Encadré 7 : Article 50 paragraphe 1 TFUE sur la liberté d'établissement	20
Encadré 8 : Article 50 paragraphe 2 a) TFUE sur la liberté d'établissement	20
Encadré 9 : Article 50 paragraphe 2 b) et c) TFUE sur la liberté d'établissement	21
Encadré 10 : Article 50 paragraphe 2 d) et e) TFUE sur la liberté d'établissement	21
Encadré 11 : Article 50 paragraphe 2 f) et g) TFUE sur la liberté d'établissement	22
Encadré 12 : Article 50 paragraphe 2 f) et g) TFUE sur la liberté d'établissement	22
Encadré 13 : Article 46 TFUE sur le marché du travail	25
Encadré 14 : Article 48 TFUE par sur la sécurité sociale	26
Encadré 15 : Article 153 TFUE sur le soutien et complément à l'action des États membres	28
Encadré 16 : Article 81 paragraphe 1 et 2 TFUE sur la coopération judiciaire en matière civile	29
Encadré 17 : Article 113 sur l'harmonisation en matière fiscale	30
Encadré 18 : Article 352 TFUE « Clause de flexibilité »	37
Encadré 19 : Article 326 TFUE, Coopérations renforcées	40

SYNTHÈSE

Contexte

Cette analyse fait partie d'un ensemble d'études commandées par le Département thématique de la justice, des libertés civiles et des affaires institutionnelles à la demande de la commission JURI du Parlement européen, dans la perspective de l'élaboration d'un 28ème régime juridique permettant aux PME et start-ups innovantes de ne pas souffrir de la fragmentation du marché intérieur en 27 marchés. Il s'agit d'analyser dans quelle mesure, dans les limites fixées par les traités de l'UE, le droit des sociétés peut être harmonisé ou traité dans le cadre du 28ème régime, compte tenu de sa nature d'instrument facultatif. Il s'agit également de vérifier quels autres éléments tels que l'insolvabilité, le droit du travail ou la fiscalité notamment peuvent être réglementés par le même instrument juridique établissant le 28ème régime afin d'atteindre son objectif, ou s'ils devraient être traités séparément.

Conclusions et recommandations

L'examen des compétences de l'Union et des bases juridiques pertinentes pour le projet de 28ème régime fait ressortir plusieurs difficultés.

Pour pouvoir adopter un cadre unique et simple concernant à la fois le droit des sociétés, l'insolvabilité, le droit du travail, la fiscalité, voire d'autres domaines, le législateur de l'Union doit recourir à des bases juridiques différentes quant au type d'actes qui peuvent être adoptés et quant à la procédure applicable.

Les bases juridiques pertinentes sont examinées avec les possibilités et contraintes qui leurs sont inhérentes. Il s'agit des articles 114, paragraphes 1 et 2 TFUE sur le rapprochement des législations dans le marché intérieur ; 115 TFUE sur le rapprochement des législations pour ce qui est de la fiscalité, les contrats de travail et les droits des travailleurs ; 50 paragraphes 1 et 2 TFUE sur la liberté d'établissement pour ce qui est du droit des sociétés ; 46 TFUE pour le marché du travail ; 48 TFUE pour la sécurité sociale ; Article 153 TFUE pour le soutien et complément à l'action des États membres en matière de politique sociale ; Article 81 paragraphes 1 et 2 TFUE sur la coopération judiciaire en matière civile pour les questions d'insolvabilité ; et 113 TFUE pour l'harmonisation en matière fiscale, auquel il faut ajouter l'art. 115 pour la fiscalité directe.

La clause de flexibilité de l'art. 352 TFUE permet de surmonter la différence de types d'actes et donc de recourir à un règlement, qui est le seul instrument garantissant que des règles identiques s'appliquent au même moment dans tous les États membres.

L'utilisation de la clause de flexibilité implique l'unanimité du Conseil ce qui risque de prolonger les délais d'élaboration de l'acte juridique à adopter. Qui plus est l'unanimité entraîne souvent un nombre plus élevé de compromis qui finissent par nuire à l'objectif de l'acte.

Une solution consiste à adopter deux, voire plusieurs actes, concernant les différents domaines à couvrir, comme cela se fait couramment avec l'adoption de trains de mesures législatives. L'expérience montre toutefois que cela rallonge également les délais et que l'on risque d'avoir des dates différentes pour l'entrée en vigueur des textes et leur transposition, quand il s'agit de directives.

Une autre solution est l'utilisation de coopérations renforcées. L'avantage est que cela permet de surmonter les obstacles causés par l'exigence de l'unanimité au Conseil. Les contraintes dues aux dispositions des bases juridiques pertinentes quant au type d'actes ne sont pas levées pour autant. L'inconvénient le plus important est que la coopération renforcée va à l'encontre de l'objectif de défragmenter le marché, puisque l'acte ou les actes ainsi adoptés ne s'appliquent qu'aux États membres qui participent à cette coopération.

Une dernière solution pourrait être l'utilisation d'un accord entre États membres (accord inter-se), comme cela a été fait par exemple pour l'Accord relatif à une juridiction unifiée du brevet du 4 mai 2011 ou l'Accord sur le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique du 21 mai 2014. Il ne s'agit que d'un pis-aller, dont l'utilisation est d'ailleurs encadrée par la jurisprudence de la Cour sur les accords entre États membres.

Cette analyse ne porte que sur le droit de l'Union européenne et ne tient pas compte du traité Euratom, parce qu'il ne contient pas de bases juridiques pertinentes pour l'objet de cette étude.

Le « 28ème régime » devrait pouvoir s'appliquer aux autres États de l'Espace économique européen.

L'appellation même de « 28ème régime » devrait être remplacée par un autre titre, non seulement parce qu'un tel régime pourrait s'appliquer à trente, voire trente-et-un États en vertu de ce qui vient d'être rappelé, mais aussi parce qu'il s'agit d'un jargon incompréhensible pour les non-spécialistes.

1. INFORMATIONS GÉNÉRALES

PRINCIPALES CONSTATATIONS

L'examen des compétences de l'Union et des bases juridiques pertinentes pour le projet de 28ème régime fait ressortir plusieurs difficultés.

Pour pouvoir adopter un cadre unique et simple concernant à la fois le droit des sociétés, l'insolvabilité, le droit du travail, la fiscalité, voire d'autres domaines, le législateur de l'Union doit recourir à des bases juridiques différentes quant au type d'actes qui peuvent être adoptés et quant à la procédure applicable.

La clause de flexibilité de l'art. 352 TFUE permet de surmonter la différence entre types d'actes et donc de recourir à un règlement. Le règlement est en effet le seul instrument garantissant que des règles identiques s'appliquent au même moment dans tous les États membres.

L'utilisation de la clause de flexibilité implique l'unanimité du Conseil ce qui risque de prolonger les délais d'élaboration de l'acte juridique à adopter. Qui plus est l'unanimité entraîne souvent un nombre plus élevé de compromis qui finissent par nuire à l'objectif de l'acte.

Une solution consiste à adopter deux, voire plusieurs actes, concernant les différents domaines à couvrir, comme cela se fait couramment avec l'adoption de trains de mesures législatives. L'expérience montre toutefois que cela rallonge également les délais et que l'on risque d'avoir des dates différentes pour l'entrée en vigueur des textes et leur transposition, quand il s'agit de directives.

Une autre solution est l'utilisation de coopérations renforcées. L'avantage est que cela permet de surmonter les obstacles causés par l'exigence de l'unanimité au Conseil. L'inconvénient le plus important est que la coopération renforcée va à l'encontre de l'objectif de défragmenter le marché, puisque l'acte ou les actes ainsi adoptés ne s'appliquent qu'aux États membres qui participent à cette coopération.

Une dernière solution, qui n'est qu'un pis-aller, pourrait être l'utilisation d'un accord entre États membres (accord inter-se).

Cette analyse ne porte que sur le droit de l'Union européenne et ne tient pas compte du traité Euratom, parce qu'il ne contient pas de bases juridiques pertinentes pour l'objet de cette étude. Le « 28ème régime » devrait pouvoir s'appliquer aux autres États de l'Espace économique européen.

L'appellation même de « 28ème régime » devrait être remplacée par un autre titre, non seulement parce qu'un tel régime pourrait s'appliquer à trente, voire trente et un États en vertu de ce qui vient d'être rappelé, mais aussi parce qu'il s'agit d'un jargon incompréhensible pour les non-spécialistes.

2. INTRODUCTION / OBJECTIFS DE L'ANALYSE

Objectif général de l'analyse

L'objectif général de l'analyse est indiqué dans le cahier des charges pour la réalisation du présent projet de recherche sur l'harmonisation du droit des sociétés dans le cadre du 28ème régime et les autres aspects à couvrir compte tenu des compétences de l'Union (v. encadré 1).

Encadré 1 : Objectif général

Les orientations politiques de la Commission européenne (2024-2029) et la lettre de mission du Commissaire à la justice Michael McGrath mentionnent une proposition à venir visant à créer un nouveau statut juridique à l'échelle de l'UE afin d'aider les entreprises innovantes à se développer. Ce statut prendrait la forme d'un « 28ème régime » qui permettrait aux entreprises de bénéficier d'un ensemble de règles simplifiées et harmonisées dans certains domaines.

Bien que les projets de la Commission concernant le 28ème régime soient encore flous, il serait opportun de recueillir des informations et des expertises supplémentaires sur le sujet. Cela permettrait également d'alimenter les prochains travaux de l'INL sur le 28ème régime, sur lesquels les coordinateurs JURI ont convenu de se pencher.

Les recherches pourraient analyser la nécessité et les options législatives disponibles pour faciliter l'environnement législatif des PME et éviter la fragmentation.

[...]

Le projet devrait fournir des recommandations politiques concrètes pertinentes pour la prise de décision de l'UE, en mettant particulièrement l'accent sur le rôle et les compétences du PE.

Source : Annexe II Terms of reference, IUST/2025/B/JURI/IC/017. Traduit par l'auteur.

Afin de déterminer les domaines de politiques de l'Union pertinents, il faut se référer en premier lieu à la [Communication du 29 janvier 2025 « Une boussole pour la compétitivité de l'UE »](#), qui indique : « La Commission proposera donc un 28ème régime juridique, qui simplifiera les règles applicables et réduira le coût de l'échec, et ce, pour tous les aspects pertinents en matière de droit des sociétés, d'insolvabilité, de droit du travail et de droit fiscal. » Il faut également tenir compte des points de suspension dans la version française du [Discours spécial de la Présidente von der Leyen au Forum économique mondial de Davos 21 janvier 2025](#) : « Droit des sociétés, insolvabilité, droit du travail, fiscalité... un cadre unique et simple dans toute l'Union. Cela aidera à faire tomber les obstacles les plus courants qui empêchent de passer à l'échelon supérieur dans toute l'Europe ».

Il est également utile de rappeler le Document de travail des services de la Commission accompagnant la Communication de la Commission au PE, au Conseil, et au CdR [The EU Startup and Scaleup Strategy Choose Europe to start and scale](#) du 28 mai 2025, qui mentionnent également d'autres domaines, parmi lesquels le régime des aides d'État.

Objectifs spécifiques de l'analyse

Les objectifs spécifiques de l'analyse sont indiqués dans le Mandat pour cette Analyse (v. encadré 2).

Encadré 2 : Objectifs spécifiques

- Analyser dans quelle mesure, dans les limites fixées par les traités de l'UE, le droit des sociétés peut être harmonisé ou traité dans le cadre du 28ème régime, compte tenu de sa nature d'instrument facultatif.
- D'autres éléments devraient-ils être réglementés par le même instrument juridique établissant le 28ème régime (tels que l'insolvabilité, le droit du travail ou la fiscalité) afin d'atteindre son objectif, ou devraient-ils être traités séparément ?
- Examiner dans quelle mesure les éléments du 28ème régime pourraient être harmonisés et intégrés dans le droit national des sociétés en utilisant les articles 114 et 50 du TFUE, [...].
- Évaluer ce qui pourrait être couvert par un 28ème régime à part entière fondé sur l'article 352 du TFUE et évaluer les implications juridiques et pratiques de cette approche.
- Explorer d'autres approches de l'harmonisation, en s'inspirant d'exemples comparables tels que le Code commercial uniforme (UCC) ou la Convention sur les contrats de vente internationale de marchandises (CVIM).

[...]

Le projet devrait fournir des recommandations politiques concrètes pertinentes pour la prise de décision de l'UE, en mettant particulièrement l'accent sur le rôle et les compétences du PE.

Source : Annexe II Terms of reference, IUST/2025/B/JURI/IC/017. Traduit par l'auteur.

Compte tenu de ces objectifs spécifiques, cette analyse explique dans quelle mesure et comment les bases juridiques disponibles dans les traités encadrent les possibilités d'adoption d'un tel 28ème régime. Un tel régime devrait en effet couvrir les différents domaines pertinents pour la facilitation de la création et du fonctionnement dans l'ensemble du marché intérieur de petites et moyennes entreprises, en particulier de start-ups. Il devrait prendre la forme de législation de l'Union ou d'instruments alternatifs.

Exemples de droit des sociétés pertinents pour les objectifs d'un 28ème régime

Comme requis dans le cahier des charges de cette analyse, quelques exemples de formes innovatrices de sociétés pris en compte pour donner une idée de ce que peut contenir un régime particulier pour les PME et start-ups innovantes. Il ne s'agit évidemment pas de faire ici une étude de droit comparé, mais simplement de présenter des exemples d'un 28^{ème} régime dans la perspective des compétences et bases juridiques disponibles en droit de l'Union.

À notre connaissance,¹ les deux régimes les plus intéressants pour les objectifs du 28^{ème} régime sont la *Société par actions simplifiée* (SAS) française et la *Società a responsabilità limitata semplificata* (SRLS) italienne.

La Société par actions simplifiée (SAS) française

La [Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche](#) contient un article 3, dont il a été dit que « le paysage des sociétés fermées (la SAS reste interdite d'appel public à l'épargne) s'en trouve radicalement modifié, car les caractéristiques de la formule ainsi devenue accessible sont de nature à périmérer les autres types de sociétés, qui ne devraient conserver, à terme, qu'une zone d'influence limitée ». ² Il s'agit en effet de la forme de société commerciale la plus courante en France.

La synthèse qui suit est basée sur la page des services du Premier ministre [Société par actions simplifiée unipersonnelle \(SASU\) : ce qu'il faut savoir](#), consultée le 20 juin 2025.

La loi permet aux associés de définir librement les modalités de fonctionnement et de transmission des titres dans les statuts de la SAS. Elle peut être constituée par au moins deux associés, qu'ils soient des personnes physiques ou morales. Il existe toutefois également un statut de SAS avec un seul associé (SASU) régi par le [Code de commerce : articles L227-1 à L227-20](#) et [R227-1-1 à D227-3](#).

Les associés de la SAS ne sont responsables qu'à hauteur de leurs apports, et le capital social peut être constitué d'apports en numéraire, en nature, ou en industrie. La rédaction des statuts est complexe et il est recommandé de faire appel à un avocat spécialisé.

La SAS doit avoir un président qui représente la société et dont les pouvoirs sont définis par les statuts. D'autres organes de direction peuvent être mis en place, comme des directeurs généraux ou des comités de direction et de contrôle. La prise de décisions au sein de la SAS est déterminée par les associés dans les statuts, avec un cadre juridique minimal fixé par la loi. Les décisions peuvent être prises par le dirigeant seul ou collectivement par les associés.

La SAS est soumise à l'impôt sur les sociétés : un taux réduit de 15 % s'applique aux petites et moyennes entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires hors taxes n'excédant pas 10 000 000 € et dont le capital est entièrement libéré et détenu pour au moins 75 % par des personnes physiques. Ce taux s'applique sur la part des bénéfices allant jusqu'à 42 500 €. Au-delà, le taux d'imposition est de 25 %. Les associés perçoivent des dividendes imposés d'office au prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % dont 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu et 17,2 % de prélèvements sociaux.

Le président de SAS est assimilé salarié et bénéficie de la protection sociale prévue par le régime général de la Sécurité sociale. Les cotisations sociales liées au dirigeant et versées par l'entreprise sont les mêmes que celles d'un salarié cadre, sauf l'assurance chômage. Ils peuvent cependant, s'ils le souhaitent, souscrire en plus une assurance chômage complémentaire. Il bénéficie d'une assurance

¹ Il faut toutefois souligner que nous ne sommes pas un expert en droit des sociétés, contrairement à certains auteurs d'autres études commissionnées par IPOL dans ce cadre.

² LE CANNU, PAUL, [La SAS pour tous \(L. no 99-587, 12 juillet 1999, art. 3\)](#), *Bulletin Joly Sociétés* n°8-9 du 1er août 1999, p. 906.

maladie-maternité, des allocations familiales, assurance contre les accidents du travail, une assurance retraite de base, une assurance retraite complémentaire et une assurance prévoyance.

Enfin, la cession d'actions en SAS est libre, mais les statuts peuvent prévoir des clauses spécifiques pour restreindre les possibilités de cession.

Le statut de SAS ne contient pas de dispositions spécifiques aux salariés, pour lequel le régime de droit commun de la représentation syndicale est applicable, notamment avec les seuils concernant la mise en place d'un Comité économique et social (11 salariés) et un ou plusieurs délégués syndicaux (50 salariés).

La Società a responsabilità limitata semplificata (SRLs) italienne

La Société à responsabilité limitée simplifiée (SRLs) est une forme de société introduite en 2012 pour encourager l'esprit d'entreprise et stimuler la croissance économique, compte tenu de ses faibles coûts de constitution et régie par l'article [2463-bis du Code civil](#) italien.

Il n'y a pas de présentation officielle de la SRLs sur les sites du gouvernement italien, la synthèse qui suit est donc basée sur différents sites privés.³ La SRLs est choisie par les entrepreneurs qui se lancent pour la première fois dans une société à capital social et qui, pour économiser sur les frais de constitution, préfèrent cette option à la SRL ordinaire.

La SRLs a un statut prédéfini et moins personnalisable qu'une SRL classique. Les associés ne peuvent pas modifier les règles de fonctionnement de la société en fonction de leurs besoins spécifiques. L'impossibilité de modifier les statuts et d'avoir des associés personnes morales fait de cette forme juridique une société très restrictive sur le plan fiscal.

Tout comme la SRL traditionnelle, elle fait partie des sociétés de capitaux et bénéficie donc d'une autonomie patrimoniale parfaite, limitant la responsabilité patrimoniale des associés.

Par rapport à une SRL (société à responsabilité limitée) normale, la SRLs a des coûts de constitution moins élevés, est plus simple et libre des complications bureaucratiques qu'une SRL traditionnelle, à condition d'accepter ses inconvénients.

Le capital social de la SRLs est compris entre 1 euro et 9 999,99 euros. Cette limite pose problème pour les activités qui nécessitent un investissement initial plus élevé.

La SRLs est soumise à la même imposition que la SRL ordinaire, mais comme ses statuts ne peuvent être modifiés, elle ne peut pas utiliser d'instruments de planification fiscale pour réduire son imposition.

L'administrateur d'une SRLs doit nécessairement être un associé. Il n'est donc pas possible d'avoir un administrateur unique qui ne soit pas associé. Les associés ne peuvent financer la société que par des apports en capital. Cette contrainte peut limiter la capacité de la société à obtenir des capitaux. Les associés de la SRLs ne peuvent être que des personnes physiques, et non des personnes morales.

³ V. notamment [Soluzione Tasse Consulting Company](#) consulté le 20 juin 2026.

La SRLs est automatiquement dissoute si le capital social tombe en dessous du minimum légal de 1 euro. La SRLs ne peut pas être cotée en bourse.

La SRLs est moins attractive pour les investisseurs et les établissements de crédit qu'une SRL classique. Il peut également être difficile d'obtenir un financement.

Leçons à tirer de ces deux exemples

La comparaison entre la SAS française et la SRLs italienne est utile pour comprendre les contraintes qui s'imposent au projet de 28^{ème} régime. Si celui-ci doit être acceptable dans tous les États membres de l'Union, il faut, soit qu'il figure dans un règlement directement applicable, soit qu'il soit transposé dans la législation nationale sous forme de nouvelle société du code de commerce ou du code civil. La fiscalité sur la société et ses dirigeants doit être la même pour tous les pays, sous-peine de voir utiliser les statuts de société à fins d'évasion fiscale. La représentation des salariés et la protection sociale des dirigeants et des salariés doit être équivalente d'un pays à l'autre pour que l'utilisation du 28^{ème} régime soit préféré à celui des solutions nationales. Ni le statut de SAS ni celui de SRLs ne contiennent de dispositions spécifiques à l'insolvabilité, mais l'expérience montre que les règles de la plupart des pays de l'Union en la matière sont un obstacle à la création d'entreprises innovatrices pour lesquelles les risques sont particulièrement élevés.

3. LES BASES JURIDIQUES PERTINENTES POUR UN 28ÈME RÉGIME

Rappelons qu'en droit de l'Union, une base juridique de droit primaire, nécessaire pour l'adoption d'actes de droit dérivé (règlements, directives, décisions) par le législateur, contient les éléments suivants.

- i) l'action envisagée doit relever d'un domaine pour lequel une compétence a été conférée à l'Union. Cela se fait généralement par une mention spécifique – par exemple, le marché intérieur, la fiscalité (les taxes), etc. Dans certains cas, la compétence est conférée de manière implicite et peut être déduite en combinant différents éléments du « système des traités ».
- ii) l'action doit être entreprise en vue d'atteindre les objectifs de l'Union. Ces objectifs sont parfois mentionnés spécifiquement avec la disposition qui se réfère au domaine d'action concerné ; dans le cas contraire, ils résultent des objectifs plus généraux énoncés à l'art. 3 TUE.
- iii) l'action ne peut être entreprise qu'en utilisant le type d'acte spécifié dans la disposition concernée. Les dispositions de droit primaire prévoient l'utilisation de directives ou de règlements – ou laissent le choix entre les deux – ou encore l'utilisation de décisions ; elles peuvent également laisser une plus grande marge de choix en utilisant le terme « mesures ». En tout état de cause, même lorsque des « mesures » sont mentionnées, celles-ci ne peuvent prendre que la forme des actes établis par les traités : règlement, directive, décision, recommandation ou avis – le terme « recommandation » est souvent remplacé par un autre qui a la même valeur juridique, tel que « communication ». C'est ce qui ressort de l'art. 288 du TFUE, qui commence par les mots « pour l'exercice des compétences de l'Union, les institutions adoptent » (suit la liste des actes).
- iv) pour constituer une base juridique, la ou les dispositions pertinentes doivent préciser la procédure à suivre par les institutions. Pour l'adoption d'actes législatifs, le droit primaire renvoie à la procédure législative ordinaire, dont les détails sont précisés à l'art. 294 TFUE, ou bien indique explicitement une procédure législative spéciale.

La base juridique de tout acte de l'Union est mentionnée au début de son texte par les mots « vu le [traité], et notamment son article NN ». Les experts juridiques des institutions, et en dernière instance la Cour de Justice, vérifient si l'action relève du domaine mentionné par la base juridique, si la procédure est correctement suivie, si l'acte est l'un de ceux qui sont mentionnés dans la base juridique et si l'action est bien destinée à atteindre l'objectif pertinent de l'UE. Si ce n'est pas le cas, l'acte en question, s'il est adopté, peut être annulé par la CJUE si elle est saisie d'un recours en annulation ou d'une question préjudicielle sur la légalité de l'acte.

Le Conseil a le pouvoir de changer de base juridique s'il le souhaite et si cette base est appropriée, et ce, même après que le Parlement ait adopté sa position comme cela est confirmé par la jurisprudence

de la Cour de Justice.⁴ Le Parlement peut également demander un changement de base juridique, mais la décision du Conseil est adoptée après la position du Parlement. Si celui-ci veut s'y opposer, il ne peut le faire techniquement, que par la voie d'un recours en annulation.

Un exemple parlant est l'arrêt de la [CJUE du 6 mai 2014, Commission européenne c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, C-43/12](#). La Cour, à la demande de la Commission, a annulé la [Directive 2011/82/UE du 25 octobre 2011 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière](#). La Commission avait basé sa proposition sur l'art. 91 TFUE qui permet l'adoption, de « mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports » ; mais le Conseil l'avait substitué par l'art. 87 paragraphe 2 TFUE sur la coopération policière qui permet d'établir des mesures relatives à « la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes ». Tout en annulant la directive, la Cour a maintenu les effets de celle-ci jusqu'à l'entrée en vigueur, « dans un délai raisonnable qui ne saurait excéder douze mois à compter de la date du prononcé du présent arrêt, d'une nouvelle directive fondée sur la base juridique appropriée, à savoir l'article 91, paragraphe 1, sous c), TFUE ». Les deux bases juridiques utilisent la procédure législative ordinaire. La Commission a de nouveau présenté sa proposition, qui a cette fois-ci été adoptée le [11 mars 2015](#) sur la base correcte et est entrée en vigueur le 20 mars. Le recours avait été introduit par la Commission le 27 janvier 2012 alors que la directive était entrée en vigueur le 6 novembre 2011. La première directive prévoyait que les États membres la transposent au plus tard le 7 novembre 2013 et la seconde le 6 mai 2015. Il s'agit donc d'un cas où le changement de base juridique n'a pas eu de conséquences pour les particuliers.

Les dispositions de la Charte des droits fondamentaux ne peuvent pas constituer de bases juridiques, pour la simple raison qu'elles n'indiquent pas de procédure pour l'adoption d'acte de l'Union et n'indiquent pas le type d'actes qui peuvent être adoptés.

Nous présentons ici les bases juridiques pertinentes pour le projet de 28^{ème} régime dans le TFUE. Le TUE, quant à lui, contient des bases juridiques dans son Titre V *Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune*, mais elles sont sans pertinence pour les domaines que devrait couvrir le 28^{ème} régime. De même le traité EURATOM ne contient pas de bases juridiques pertinentes pour ces domaines, alors même que l'énergie nucléaire peut bien entendu donner lieu à la création et au développement d'entreprises innovantes.

3.1. La base juridique de principe pour l'adoption de mesures d'harmonisation pour le marché intérieur : Article 114 TFUE

Pour assurer le fonctionnement du marché intérieur, le législateur de l'Union peut adopter des mesures de « rapprochement des législations » souvent qualifiées « d'harmonisation ».

⁴ V. notamment CJUE, gr. ch., 15 déc. 2015, [aff. C-132/14 à C-136/14, Parlement européen et Commission européenne c/ Conseil](#), ECLI:EU:C:2015:813.

La base juridique est le plus souvent l'art. 114 TFUE (v. encadré 3) qui figure au Chapitre 3 du Titre VII de la Troisième Partie *Politiques et actions internes de l'Union*. Ce texte (ancien art. 95 TC), a été introduit dans le traité CEE par l'Acte Unique européen de 1986 sous forme d'art. 100 B.

Encadré 3 : Article 114 TFUE sur le rapprochement des législations, paragraphe 1

1. Sauf si les traités en disposent autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 26. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

[...]

Source : [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#).

Il s'agit de mesures qui imposent aux États membres d'adapter leur droit de façon à éviter la fragmentation du marché en autant d'unités qu'il y a d'États membres, voire plus d'unités pour les États de type fédéral ou régional dans lesquels il peut y avoir des réglementations spécifiques à certains territoires.

- L'on remarquera l'utilisation du mot « mesures », ce qui permet au législateur d'adopter aussi bien des directives que des règlements, voire des décisions.
- La procédure législative ordinaire s'applique : codécision du PE et du Conseil, majorité qualifiée au Conseil ; le CESE doit être consulté, mais pas le CdR.
- L'art. 26 TFUE établit les objectifs de l'Union en matière de marché intérieur et la définition de celui-ci aux paragraphes 1 et 2. (v. encadré 4).

Encadré 4 : Article 26 TFUE sur le marché intérieur, paragraphe 1 et 2⁵

1. L'Union adopte les mesures destinées à établir ou assurer le fonctionnement du marché intérieur, conformément aux dispositions pertinentes des traités.

2. Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités.

Source : [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#).

- Le deuxième paragraphe de l'art. 114 TFUE exclut son utilisation pour trois domaines (v. encadré 5). Lorsque le texte du premier alinéa a été introduit dans le traité CEE par l'Acte Unique européen

⁵ Le paragraphe 3 n'est pas pertinent pour cette analyse : « Le Conseil, sur proposition de la Commission, définit les orientations et conditions nécessaires pour assurer un progrès équilibré dans l'ensemble des secteurs concernés. »

sous forme d'art. 100 B, un certain nombre d'États membres ont voulu maintenir le droit de veto contenu dans l'art. 100, qui a été maintenu – aujourd'hui art. 115 TFUE.

Encadré 5 : Article 114 TFUE sur le rapprochement des législations, paragraphe 2

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux dispositions fiscales, aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés.

Source : [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#).

- Ce paragraphe limite les possibilités d'application de l'art. 114 TFUE de façon importante pour les domaines envisagés pour le 28^{ème} régime, puisqu'il exclut son utilisation en matière de législation fiscale et de droit du travail.
- Par ailleurs, les paragraphes 3 à 10 de l'art. 114 TFUE⁶ doivent également être pris en compte dans la rédaction d'un texte pour le 28^{ème} régime. Ils établissent une procédure permettant dans des cas particuliers aux États membres de maintenir ou d'adopter des règles particulières relatives notamment à la protection des consommateurs et du milieu de travail.

Il ne fait pas de doute que la réglementation en matière de droit des sociétés envisagée pour un 28^{ème} régime a pour objet le fonctionnement du marché intérieur. Il a été évoqué dans les rapports Draghi [sur La compétitivité européenne](#) et Letta [Much more than a market](#), qui préconisent tous deux une amélioration du marché intérieur en particulier par la défragmentation des domaines intéressant les start-ups. Le rapport Draghi propose en effet l'adoption d'un 28^{ème} régime volontaire pour les PME innovantes et les entreprises de taille intermédiaire. La Communication du 29 janvier 2025 *Une boussole pour la compétitivité de l'UE* se réfère à ces rapports.

⁶ La Commission, dans ses propositions prévues au paragraphe 1 en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé en tenant compte notamment de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques. Dans le cadre de leurs compétences respectives, le Parlement européen et le Conseil s'efforcent également d'atteindre cet objectif. 4. Si, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Parlement européen et le Conseil, par le Conseil ou par la Commission, un État membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, il les notifie à la Commission, en indiquant les raisons de leur maintien. 5. En outre, sans préjudice du paragraphe 4, si, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Parlement européen et le Conseil, par le Conseil ou par la Commission, un État membre estime nécessaire d'introduire des dispositions nationales basées sur des preuves scientifiques nouvelles relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail en raison d'un problème spécifique de cet État membre, qui surgit après l'adoption de la mesure d'harmonisation, il notifie à la Commission les mesures envisagées ainsi que les raisons de leur adoption. 6. Dans un délai de six mois après les notifications visées aux paragraphes 4 et 5, la Commission approuve ou rejette les dispositions nationales en cause après avoir vérifié si elles sont ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres et si elles constituent ou non une entrave au fonctionnement du marché intérieur. En l'absence de décision de la Commission dans ce délai, les dispositions nationales visées aux paragraphes 4 et 5 sont réputées approuvées. Lorsque cela est justifié par la complexité de la question et en l'absence de danger pour la santé humaine, la Commission peut notifier à l'État membre en question que la période visée dans le présent paragraphe peut être prorogée d'une nouvelle période pouvant aller jusqu'à six mois. 7. Lorsque, en application du paragraphe 6, un État membre est autorisé à maintenir ou à introduire des dispositions nationales dérogeant à une mesure d'harmonisation, la Commission examine immédiatement s'il est opportun de proposer une adaptation de cette mesure. 8. Lorsqu'un État membre soulève un problème particulier de santé publique dans un domaine qui a fait préalablement l'objet de mesures d'harmonisation, il en informe la Commission, qui examine immédiatement s'il y a lieu de proposer des mesures appropriées au Conseil. 9. Par dérogation à la procédure prévue aux articles 258 et 259, la Commission et tout État membre peuvent saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne s'ils estiment qu'un autre État membre fait un usage abusif des pouvoirs prévus par le présent article. 10. Les mesures d'harmonisation visées ci-dessus comportent, dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les États membres à prendre, pour une ou plusieurs des raisons non économiques visées à l'article 36, des mesures provisoires soumises à une procédure de contrôle de l'Union.

Un exemple d'acte adopté sur la base de l'art. 114 TFUE dans l'un des domaines pertinents pour le projet de 28^{ème} régime est le [Règlement 1606/2002 du 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables internationales](#). La proposition de la Commission publiée au Journal officiel du 29 mai 2001 avait été présentée pour la mise en œuvre des conclusions du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 qui avait souligné la nécessité d'accélérer l'achèvement du marché intérieur des services financiers. L'avis du Parlement européen avait été adopté le 12 mars 2002 – à l'époque il n'y avait pas encore codécision en la matière. La procédure a donc duré à peine plus d'un an, ce qui est rare. Il est vrai qu'il n'y avait pas de désaccord entre États membres et que la procédure de codécision ne s'appliquait pas, qu'il n'y avait donc pas de trilogue. Avec la procédure actuelle les délais sont naturellement allongés du fait de la codécision, et risquent de l'être encore plus dans tous les cas où il y a des désaccords substantiels entre États membres, puisque le Conseil et la Commission essaient autant que possible d'aboutir à un consensus.

- Le point essentiel de l'art. 114 paragraphe 1 qui doit être pris en compte pour le 28^{ème} régime est la mention « Sauf si les traités en disposent autrement ». Il faut donc tenir compte des bases juridiques spécifiques à l'harmonisation du droit des sociétés en matière de liberté d'établissement (article 50), ainsi qu'en matière de droits des travailleurs (articles 115 et 153).

Même si les dispositions qui sont mentionnées permettent également d'adopter des mesures d'harmonisation nécessaires au fonctionnement du marché intérieur comme l'art. 114, ce sont les bases spécifiques qui doivent être utilisées et non la base de principe, comme c'est toujours le cas lorsqu'il y a confrontation entre normes générales et normes spécifiques selon l'adage latin *specialia generalibus derogant*. Tout au plus, comme nous le verrons plus loin y a-t-il dans certains cas la possibilité d'utiliser des bases conjointes, mais ceci sous condition strictes (v. ci-dessous section 4 de l'analyse).

L'échec relatif au projet de code des contrats mérite d'être médité dans la perspective du 28^{ème} régime. Après des années de recherches en droit comparé financées par l'Union européenne, la Commission a présenté le 11 octobre 2011 une [Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un droit commun européen de la vente](#). Les recherches, qui étaient partie de l'idée d'un code civil européen puis d'un code des contrats européen,⁷ avaient progressivement conduit à un projet beaucoup moins ambitieux, limité aux contrats de vente, et qui prenait la forme d'un régime optionnel et d'un corps complet de règles.⁸ La Commission avait fondé sa proposition sur l'article 114 TFUE. Toutefois plusieurs acteurs, y compris des États membres, des parlements nationaux, et des experts juridiques, ont exprimé des doutes et des critiques quant à la pertinence de cette base juridique pour un instrument facultatif de cette nature. L'idée d'un instrument facultatif, coexistant avec les droits nationaux, a soulevé des questions de subsidiarité. Certains ont estimé qu'un tel instrument n'était pas strictement nécessaire pour atteindre les objectifs du marché intérieur et qu'il empiétait potentiellement sur les compétences nationales en matière de droit des contrats, sans apporter une

⁷ V. par exemple JACQUET-CORTÈS, CHRISTOPHER, *La proposition de règlement du 11 octobre 2011 sur le Droit Commun Européen de la Vente. Regard de la doctrine française*, in *Droit*. 2014. [dumas-04526170](#)

⁸ V. notamment l'exposé des motifs de la [Proposition de directive du parlement européen et du conseil concernant certains aspects des contrats de fourniture de contenu numérique](#), qui s'appuie sur « sur l'expérience acquise lors des négociations sur un règlement relatif à un droit commun européen de la vente ».

harmonisation réelle ou une simplification suffisante. La question était de savoir si la création d'un 28ème régime optionnel contribuait réellement à l'harmonisation du marché intérieur ou si elle ajoutait une couche de complexité juridique. Les opposants craignaient que cela ne crée de l'incertitude plutôt que de la certitude juridique, rendant plus difficile pour les entreprises et les consommateurs de s'y retrouver entre les différentes options légales. Des arguments ont été avancés selon lesquels une proposition aussi vaste et complexe n'était pas proportionnée aux problèmes identifiés (comme les obstacles au commerce transfrontalier), et que des mesures plus ciblées seraient plus appropriées. En fin de compte, ces contestations et les difficultés à obtenir un consensus politique ont contribué à la réorientation de l'approche de la Commission. La proposition n'a pas été formellement retirée, mais réorientée et remplacée par des propositions qui ont conduit à l'adoption d'actes concernant un domaine plus ciblé, sous forme non de règlement, mais de directive : la [Directive \(UE\) 2019/770 du 20 mai 2019 relative aux contrats de fourniture de contenus numériques et de services numériques](#), et la [Directive \(UE\) 2019/771 relative aux contrats de vente de biens](#).

3.2. La base juridique alternative pour l'adoption de mesures d'harmonisation pour le marché intérieur, Article 115 TFUE

Le texte de l'art. 114 TFUE résulte de la modification du traité CEE de 1957 par l'Acte Unique européen de 1986. Auparavant la seule disposition applicable était le texte repris depuis le traité de Lisbonne dans l'art. 115 TFUE (v. encadré 6).

Du fait du paragraphe 2 de l'art. 114 TFUE, l'art. 115 est la seule base juridique applicable pour l'adoption de mesures relatives à des dispositions fiscales, réglementées par les arts. 110 à 113 TFUE. C'est aussi la base juridique normalement applicable aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes,⁹ ce qui inclut la liberté de circulation des travailleurs, qui fait l'objet des articles 45 à 48 TFUE. C'est également la seule base juridique applicable aux dispositions relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés, qui font l'objet de l'art. 153 et de l'art. 46 TFUE.

Encadré 6 : Article 115 TFUE sur le rapprochement des législations

Sans préjudice de l'article 114, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur.

Source : [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#).

⁹ L'art. 21 TFUE est aussi une base juridique pour l'adoption de mesures relatives à la circulation des personnes, comme elle a été utilisée pour l'adoption du [Règlement \(UE\) 2021/953 du 14 juin 2021 relatif au certificat COVID numérique de l'UE](#). La procédure législative ordinaire s'applique. Mais l'art. 21 par. 2 précise que qu'il peut être utilisé « sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet », ce qui est pour le cas des domaines pertinents pour le 28^{ème} régime.

- Contrairement à l'art. 114, qui permet l'adoption de « mesures » sans autre précision, et donc également des règlements, l'art. 115 ne permet que l'adoption de directives, instrument moins bien adapté que le règlement aux objectifs d'un 28^{ème} régime (v. ci-dessous section 4 de l'analyse).
- Alors que l'art. 114 prévoit l'utilisation de la procédure législative ordinaire, l'art. 115 prévoit l'unanimité au Conseil et non la majorité qualifiée, et qui plus est le PE n'est pas co-législateur, mais doit simplement être consulté sans que le Conseil ne soit lié par la position du Parlement.

3.3. La base juridique pour l'adoption de mesures d'harmonisation du droit des sociétés, Article 50 TFUE sur la liberté d'établissement

L'objectif premier du projet de 28^{ème} régime est d'offrir un cadre juridique approprié à la création et au fonctionnement des PME innovantes, et en particulier, les start-ups qui supprime la fragmentation à laquelle elles font face, qui est analysée de manière approfondie par les rapports [Draghi](#) et Letta ainsi que par les autres analyses préparées pour la Commission JURI.

La base juridique spécifique aux mesures d'harmonisation du droit des sociétés est l'art. 50 paragraphe 1 TFUE sur la liberté d'établissement (v. encadré 7).

Encadré 7 : Article 50 paragraphe 1 TFUE sur la liberté d'établissement

1. Pour réaliser la liberté d'établissement dans une activité déterminée, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, statuent par voie de directives.

Source : [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#).

La liberté d'établissement est définie par l'art. 49 TFUE comme l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives « dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants ». Elle s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

À la différence de l'art. 114 TFUE, l'art. 50 permet seulement l'adoption de directives. La procédure d'adoption est la même : la procédure législative ordinaire.

Le paragraphe 2 de l'art. 50 établit une liste non exhaustive de motifs pour lesquels il peut être utilisé.

- Le premier point s'applique particulièrement bien pour les objectifs généraux du projet de 28^{ème} régime (v. encadré 8), puisque les start-ups et PME innovantes sont considérées comme pouvant contribuer de manière particulièrement utile au développement de la production de biens et services dans l'Union, comme le soulignent les rapports Draghi et Letta.

Encadré 8 : Article 50 paragraphe 2 a) TFUE sur la liberté d'établissement

2. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues par les dispositions ci dessus, notamment:

a) en traitant, en général, par priorité des activités où la liberté d'établissement constitue une contribution particulièrement utile au développement de la production et des échanges,

Source : [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#).

- Les points b) et c) concernent essentiellement la coordination des procédures administratives, ainsi que l'établissement de systèmes de type guichet unique ou plateformes d'enregistrement de sociétés, etc. (v. encadré 9, nous soulignons).

Encadré 9 : Article 50 paragraphe 2 b) et c) TFUE sur la liberté d'établissement

b) en assurant une collaboration étroite entre les administrations nationales compétentes en vue de connaître les situations particulières à l'intérieur de l'Union des diverses activités intéressées,

c) en éliminant celles des procédures et pratiques administratives découlant soit de la législation interne, soit d'accords antérieurement conclus entre les États membres, dont le maintien ferait obstacle à la liberté d'établissement,

Source : [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#).

- Le point d) concerne plus particulièrement les salariés des entreprises s'ils viennent d'un autre État membre que celui du siège de la société (v. encadré 10, nous soulignons). Le point e) concerne l'acquisition et l'exploitation de propriétés foncières, qui peut être utile pour des PME ou start-ups agricoles (v. encadré 10). Le renvoi à l'art. 39 paragraphe 2¹⁰ pourrait permettre d'établir des règles spécifiques pour des entreprises ou start-ups spécialisés dans des formes particulières d'agriculture durable.

Encadré 10 : Article 50 paragraphe 2 d) et e) TFUE sur la liberté d'établissement

d) en veillant à ce que les travailleurs salariés d'un des États membres, employés sur le territoire d'un autre État membre, puissent demeurer sur ce territoire pour y entreprendre une activité non salariée lorsqu'ils satisfont aux conditions auxquelles ils devraient satisfaire s'ils venaient dans cet État au moment où ils veulent accéder à cette activité,

e) en rendant possibles l'acquisition et l'exploitation de propriétés foncières situées sur le territoire d'un État membre par un ressortissant d'un autre État membre, dans la mesure où il n'est pas porté atteinte aux principes établis à l'article 39, paragraphe 2,

Source : [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#).

¹⁰ Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte : a) du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles, b) de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns, c) du fait que, dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie.

- Les points f) et g) sont particulièrement importants pour l'objectif premier du projet de 28^{ème} régime : l'harmonisation des règles concernant le droit des sociétés pour les start-ups et PME innovantes (v. encadré 11, nous soulignons).

Encadré 11 : Article 50 paragraphe 2 f) et g) TFUE sur la liberté d'établissement

f) en appliquant la suppression progressive des restrictions à la liberté d'établissement, dans chaque branche d'activité considérée, d'une part, aux conditions de création, sur le territoire d'un État membre, d'agences, de succursales ou de filiales et, d'autre part, aux conditions d'entrée du personnel du principal établissement dans les organes de gestion ou de surveillance de celles-ci,

g) en coordonnant, dans la mesure nécessaire et en vue de les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers,

Source : [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#).

- Le point h) (v. encadré 12) sur les aides d'État est redondant pour le thème qui nous concerne, puisque l'art. 107 paragraphe 3 al. b) et c) TFUE permet d'autoriser des aides « destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen » commun ou « destinées à faciliter le développement de certaines activités » ce qui est particulièrement important pour les PME innovantes et les start-ups.

Encadré 12 : Article 50 paragraphe 2 f) et g) TFUE sur la liberté d'établissement

h) en s'assurant que les conditions d'établissement ne sont pas faussées par des aides accordées par les États membres.

Source : [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#).

L'utilisation du mot « notamment » au début du paragraphe 2 indique qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive. L'art. 50 peut donc être utilisé pour d'autres motifs, à condition bien entendu qu'ils concernent la liberté d'établissement telle que définie à l'art. 49. La Commission doit expliquer ce point dans l'exposé des motifs de son éventuel projet. Le Parlement devrait faire de même dans le cadre d'une proposition d'initiative législative ou avec la présentation d'amendements au projet de la Commission.

Il existe déjà un certain nombre de textes législatifs concernant la codification du droit des sociétés, rappelés notamment par la [Fiche thématique du PE sur Le droit des sociétés](#). Comme elle le précise « Bien qu'il n'existe pas de droit européen des sociétés codifié en tant que tel, l'harmonisation des règles nationales sur les sociétés a introduit certaines normes minimales. Elle porte sur des domaines tels que la protection des intérêts des actionnaires et leurs droits, les offres publiques d'achat pour les sociétés anonymes, la publicité des succursales, les fusions et scissions, les règles minimales applicables aux sociétés à responsabilité limitée à un seul associé, l'information financière et la comptabilité, l'accès rapide et simplifié à l'information sur les sociétés et certaines formalités de publicité imposées à ces dernières. Le train de mesures de 2019 sur le droit des sociétés a cependant rationalisé de nombreuses règles auparavant appliquées au titre de plusieurs instruments de l'Union. »

Une première série de textes a pour base juridique l'actuel art. 50 TFUE (44 TCE) :

- la [Directive 2006/43/CE du 17 mai 2006 concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés](#) qui renvoie au paragraphe 2, point g)
- la [Directive 2004/25/CE du 21 avril 2004 concernant les offres publiques d'acquisition](#), qui renvoie au paragraphe 1
- la [Directive 2009/102/CE du 16 septembre 2009 en matière de droit des sociétés concernant les sociétés à responsabilité limitée à un seul associé](#), qui renvoie à l'art. 50,
- la [Directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises](#), qui renvoie au paragraphe 1,
- la [Directive 2014/95/UE du 22 octobre 2014 qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes](#), qui renvoie au paragraphe 1,
- la [Directive \(UE\) 2017/1132 du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés](#), qui renvoie aux paragraphes 1 et 2. point g),
- la [Directive du \(UE\) 2019/2121 du 27 novembre 2019 qui concerne les transformations, fusions et scissions transfrontalières](#), qui renvoie aux paragraphes 1 et 2.

Comme l'on voit, il s'agit toujours de directives, conformément aux exigences de l'art. 50 TFUE. L'absence de systématisme des renvois opérés dans les textes adoptés n'a pas de signification précise, elle ne fait que refléter des variations de style au cours du temps ; nous n'avons pas vérifié si certaines de ces variations sont dues au Parlement ou au Conseil.

L'exemple le plus utile pour le projet de 28ème régime est celui de la [Directive 2009/102/CE du 16 septembre 2009 en matière de droit des sociétés concernant les sociétés à responsabilité limitée à un seul associé](#) . Il s'agit de la dernière version, codifiée, de la [douzième Directive 89/667/CEE du 21 décembre 1989, en matière de droit des sociétés concernant les sociétés à responsabilité limitée à un seul associé](#), qui a été plusieurs fois modifiée de manière importante – l'Annexe II en donne la liste. Cette directive ayant été adoptée en septembre 2009, la codécision ne s'appliquait pas encore. La Commission avait fait connaître une [première version de sa proposition en 2007](#) et adopté [sa proposition finale le 9 juin 2008](#). Le Parlement européen avait adopté son avis (non contraignant pour le Conseil) le 18 novembre 2008, et le Conseil avait adopté sa décision le 13 juillet 2009. Les délais d'adoption étaient normaux pour l'époque.

Depuis lors, le texte de cette directive a été modifié sur un point particulier par la [Directive \(UE\) 2025/25 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024](#) en ce qui concerne l'extension et l'amélioration de l'utilisation des outils et processus numériques dans le domaine du droit des sociétés. La [proposition de la Commission](#) avait été adoptée le 29 mars 2023 et la [position du Parlement](#) adoptée le 24 avril 2024 avec un bon nombre d'amendements. Cette directive a une double base : l'art. 50, paragraphes 1 et 2 ainsi qu'à l'art. 114, ce qui est possible puisqu'il s'agit d'une directive adoptée par procédure législative ordinaire (v. ci-dessous section 4 de l'analyse).

En revanche le projet connu comme [Societas Unius Personae \(SUP\)](#), présenté par la Commission le 9 avril 2014, qui aurait dû remplacer la directive n'a pas abouti. Dans sa proposition, la Commission indiquait que le « projet de proposition n'établit pas une nouvelle forme juridique supranationale de société unipersonnelle, mais il contribue plutôt à la suppression progressive des restrictions à la liberté d'établissement en ce qui concerne les conditions de création de filiales sur le territoire des États membres. L'objectif du projet de proposition aurait donc pu en principe être atteint à travers l'adoption indépendante de lois identiques par les États membres. Dans ces circonstances, l'article 50 du TFUE constitue une base juridique suffisante pour la proposition et il n'est pas nécessaire de recourir à son article 352 ». Le Conseil a approuvé une approche générale le 28 mai 2015.

La proposition a finalement été retirée par la Commission le 3 juillet 2018.¹¹ La Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen avait exprimé de fortes inquiétudes quant à la manière dont la proposition affecterait les droits des syndicats et la participation des travailleurs dans les entreprises pour laquelle il n'y avait pas de garanties suffisantes à cet égard. De plus, il y a eu des résistances de la part de plusieurs États membres, notamment l'Allemagne et l'Autriche, qui craignaient que la SUP ne permette le "dumping social" ou la création de "boîtes aux lettres" sans substance économique réelle.

3.4. Les bases juridiques pour l'adoption de mesures d'harmonisation relatives aux salariés, Articles 46 et 48, ainsi que 153 TFUE

La Communication de la Commission du 29 janvier 2025 « Une boussole pour la compétitivité de l'UE » indique que la proposition de 28ème régime juridique concernera tous les aspects pertinents non seulement en matière de droit des sociétés, mais notamment de droit du travail.

La proposition aura donc un champ d'application plus large que celui du projet discuté quinze ans auparavant dans des documents de la Commission et du PE, qui avait poussé le CESE à adopter le 27 mai 2010 un avis d'initiative [Le 28ème régime – une option pour moins légiférer au niveau communautaire](#). Cet avis soulignait que ce régime ne devait pas s'appliquer « au droit du travail ou du contrat de travail en vigueur dans les États membres ». Nous avons vu au paragraphe précédent que les questions relatives au droit du travail ont joué un rôle dans le retrait, en juillet 2018 de la proposition de directive comme *Societas Unius Personae* (SUP), présenté par la Commission le 9 avril 2014.

Il semble clair aujourd'hui que la fragmentation des réglementations applicable aux employés des PME et des start-ups est un handicap pour celles-ci, en particulier du fait des différences en matière de contrats à durée déterminée et des conditions de travail. Pour établir des règles communes dans ces matières, deux bases juridiques sont utilisables, alors que l'art. 114 TFUE ne peut s'appliquer du fait de son deuxième paragraphe qui précise qu'il ne s'applique pas « aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés ». Il s'agit des arts. 46 et 48 dans le chapitre Les travailleurs, du Titre IV La libre circulation des personnes, des services et des capitaux et de l'art. 153, dans le Titre IX Politique sociale.

¹¹ V. la [fiche de procédure du Parlement européen](#).

3.4.1. La base juridique pour l'adoption de mesures d'harmonisation relatives au droit du travail et au contrat de travail, Article 46 TFUE

Les dispositions du Chapitre sur la libre circulation des travailleurs n'ont guère changé depuis le traité de Rome, sauf pour les adapter à l'évolution des traités en matière de procédure d'adoption des actes passant de la décision du Conseil à la procédure législative ordinaire.

L'art. 46 (v. encadré 13) permet l'adoption de mesures nécessaires en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs, telle qu'elle est définie à l'article 45. Selon ce dernier, cela « concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail », et donc en particulier les contrats de travail, la participation aux organes de la société (cogestion), le droit syndical etc. qui sont tous des domaines sensibles pour les PME et en particulier les start-ups. Nous utilisons le terme « marché du travail » comme formule synthétique bien qu'il n'apparaisse dans le traité qu'à l'art. 150 relatif au Comité de l'emploi.¹²

Encadré 13 : Article 46 TFUE sur le marché du travail

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent, par voie de directives ou de règlements, les mesures nécessaires en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs, telle qu'elle est définie à l'article 45, notamment:

- a) en assurant une collaboration étroite entre les administrations nationales du travail,
- b) en éliminant celles des procédures et pratiques administratives, ainsi que les délais d'accès aux emplois disponibles découlant soit de la législation interne, soit d'accords antérieurement conclus entre les États membres, dont le maintien ferait obstacle à la libération des mouvements des travailleurs,
- c) en éliminant tous les délais et autres restrictions, prévus soit par les législations internes, soit par des accords antérieurement conclus entre les États membres, qui imposent aux travailleurs des autres États membres d'autres conditions qu'aux travailleurs nationaux pour le libre choix d'un emploi,
- d) en établissant des mécanismes propres à mettre en contact les offres et les demandes d'emploi et à en faciliter l'équilibre dans des conditions qui écartent des risques graves pour le niveau de vie et d'emploi dans les diverses régions et industries.

Source : [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#).

¹² « Le Conseil, statuant à la majorité simple, après consultation du Parlement européen, institue un Comité de l'emploi à caractère consultatif afin de promouvoir la coordination, entre les États membres, des politiques en matière d'emploi et de marché du travail. Le comité a pour mission: – de suivre l'évolution de la situation de l'emploi et des politiques de l'emploi dans les États membres et dans l'Union; – sans préjudice de l'article 240, de formuler des avis, soit à la demande du Conseil ou de la Commission, soit de sa propre initiative, et de contribuer à la préparation des délibérations du Conseil visées à l'article 148. Dans l'accomplissement de son mandat, le comité consulte les partenaires sociaux. Chaque État membre et la Commission nomment deux membres du comité. »

- Tout comme l'art. 114, l'art. 46 prévoit l'utilisation de la procédure législative ordinaire. Bien qu'il précise que les mesures doivent prendre la forme de directives ou de règlement, il ne s'agit pas d'une différence significative par rapport à l'art. 114, puisque cela exclut seulement l'utilisation de décisions, qui ne sont pas pertinentes pour réaliser les objectifs du projet de 28^{ème} régime.
- La suite de l'art. 46 donne, de manière non exhaustive (comme pour l'art. 50 TFUE présenté ci-dessus) une liste des motifs pour lesquels il peut être utilisé.

Les points a) et d) sont particulièrement pertinents pour l'établissement de guichets uniques et plateformes pour faciliter l'accès des PME et start-ups à la documentation pertinente en matière d'emploi.

Les points b) et c) sont pertinents pour l'harmonisation des règles de contrat de travail.

La liste n'étant pas exhaustive, l'art. 46 peut être utilisé pour d'autres motifs, à condition qu'ils concernent la libre circulation des travailleurs, ce que la Commission doit faire dans l'exposé des motifs de son éventuel projet, et le Parlement dans le cadre d'une proposition d'initiative législative ou avec la présentation d'amendements au projet de la Commission.

3.4.2. La base juridique pour l'adoption de mesures d'harmonisation relatives à la sécurité sociale, Article 48 TFUE

Parmi les réglementations dont la fragmentation constitue un handicap particulier pour les PME et les start-ups, figurent notamment les prestations sociales, en particulier en matière d'assurance maladie et de pensions de retraites.

Leur harmonisation fait l'objet de l'art. 48 TFUE (v. encadré 14).

Encadré 14 : Article 48 TFUE par sur la sécurité sociale¹³

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent, dans le domaine de la sécurité sociale, les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants salariés et non salariés et à leurs ayants droit:

a) la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales;

b) le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres.

[...]

Source : [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#).

¹³ Nous ne reproduisons pas la suite de l'article, car il s'agit d'un mécanisme de « frein de secours » permettant à un État membre de saisir le Conseil européen s'il estime qu'un projet d'acte législatif visé au point a) risque de porter atteinte à des aspects importants de son système de sécurité sociale. Il ne s'agit pas pour autant d'un droit de veto, car la procédure législative ordinaire continue à s'appliquer.

L'art. 46 a été utilisé dès le début des années 1970 avec le [Règlement \(CEE\) 1408/71 du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté](#) pour mettre en place un système général de coordination des systèmes de sécurité sociale en particulier en matière d'assurance maladie et de pensions de retraite. Il a été remplacé par le [Règlement \(CE\) 883/2004 du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale](#), qui en a notamment étendu le champ d'application aux salariés du secteur public. Ces textes ont été adoptés sur une double base, les art. 48 et 308 TFUE (leurs équivalents dans le traité CEE pour le premier règlement).

Ces systèmes fonctionnent dans l'ensemble relativement bien, mais il serait utile de les compléter par des mesures spécifiques pour faciliter en particulier le recrutement d'experts nécessaires aux start-ups. Entre autres, des mesures destinées à faciliter le télétravail seraient utiles, car celui-ci a souvent pour conséquence que la résidence du travailleur est mobile, ce qui entraîne des conséquences importantes en matière de rattachement à un système de sécurité sociale.

3.4.3. La base juridique pour l'adoption de mesures de politique sociale, Article 153 TFUE

À partir de l'Acte Unique européen de 1986 de nouvelles compétences ont été attribuées à l'Union pour le développement d'une politique sociale commune, avec des bases juridiques développées avec les amendements subséquents au traité. L'ensemble de ces dispositions figurent aujourd'hui aux arts. 151 à 158 TFUE.

Seules les dispositions instituant le Comité de la protection sociale (art. 160) et celles relatives à l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail (art. 157) se basent sur la procédure législative ordinaire, et seul ce dernier permet d'adopter des règles d'harmonisation.

Une procédure très particulière est établie par l'art. 155 permettant la mise en œuvre d'accords entre partenaires sociaux par une décision du Conseil sur proposition de la Commission. Cette procédure pourrait être utilisée pour la mise en œuvre de certaines dispositions d'un 28^{ème} régime juridique, mais nous n'en traitons pas ici car cela interviendrait dans des conditions très particulières concernant certaines PME ou start-ups.

L'art. 156 permet à la Commission d'émettre des avis – non contraignants – pour encourager la coopération entre les États membres et faciliter la coordination dans tous les domaines de la politique sociale, y compris ceux mentionnés dans les autres bases juridiques décrites ici. Cet article ne pourrait être utile pour le 28^{ème} régime que si aucun texte obligatoire ne pouvait être adopté, et ne répondrait pas au caractère d'urgence souligné par les rapports Draghi et Letta concernant l'encouragement à la création de start-ups.

L'art. 153 TFUE (v. encadré 15) est plus utile en ce qu'il permet l'adoption de mesures d'harmonisation minimales dans certains domaines, en tant qu'actions de complément et de soutien aux États membres.

- Comme pour l'art. 156, il s'agit en partie de domaines pour lesquels d'autres bases juridiques permettent l'adoption de règles d'harmonisation, mais il y a des cas où l'art. 153 a un domaine plus

étendu, tel que les conditions de travail et la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail.

- Le principal problème est qu'il s'agit de prescriptions minimales qui ne résolvent que très partiellement le problème de la fragmentation du marché intérieur.
- La procédure d'adoption de ces prescriptions minimales est la procédure législative ordinaire pour quelques domaines seulement : l'amélioration du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs ; les conditions de travail ; l'information et la consultation des travailleurs ; l'intégration des personnes exclues du marché du travail ; et l'égalité entre hommes et femmes. Pour les autres domaines il s'agit d'une procédure législative spéciale avec unanimité au Conseil et consultation du Parlement européen.

Encadré 15 : Article 153 TFUE sur le soutien et complément à l'action des États membres

1. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 151, l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants:

- a) l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs;
- b) les conditions de travail;
- c) la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs;
- d) la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail;
- e) l'information et la consultation des travailleurs;
- f) la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, sous réserve du paragraphe 5;
- g) les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union;
- h) l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice de l'article 166;
- i) l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail;

2. À cette fin, le Parlement européen et le Conseil: [...]

- b) peuvent arrêter, dans les domaines visés au paragraphe 1, points a) à i), par voie de directives, des prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des États membres. Ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises.

Le Parlement européen et le Conseil statuent conformément à la procédure législative ordinaire après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Dans les domaines visés au paragraphe 1, points c), d), f) et g), le Conseil statue conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et desdits Comités.

Source : [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#).

- Plus gênant encore est le fait qu'il s'agit de directives, non de règlements, et qui plus est, établissant « des prescriptions minimales applicables progressivement ». De telles directives ne garantissent donc pas la suppression du fractionnement du marché interne pour les PME et start-ups.

3.5. La base pour l'adoption de mesures d'harmonisation des procédures judiciaires d'insolvabilité, Article 81 TFUE

Un aspect très particulier de la réglementation du droit des sociétés concerne les procédures d'insolvabilité. Cet aspect est particulièrement important pour les start-ups, comme le font ressortir les comparaisons internationales. Dans la plupart des États membres la réglementation concernant l'insolvabilité des entreprises n'encourage nullement la prise de risque, contrairement à ce qui se passe, par exemple, aux États-Unis d'Amérique.

S'agissant de procédures juridictionnelles, il semble à première vue que la seule base juridique utile soit l'Art. 81 TFUE (v. encadré 16).

Encadré 16 : Article 81 paragraphe 1 et 2 TFUE sur la coopération judiciaire en matière civile

1. L'Union développe une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires. Cette coopération peut inclure l'adoption de mesures de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres.
2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent, notamment lorsque cela est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur, des mesures visant à assurer:
 - a) la reconnaissance mutuelle entre les États membres des décisions judiciaires et extrajudiciaires, et leur exécution;
 - b) la signification et la notification transfrontières des actes judiciaires et extrajudiciaires;
 - [...]
 - f) l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles, au besoin en favorisant la compatibilité des règles de procédure civile applicables dans les États membres;
 - g) le développement de méthodes alternatives de résolution des litiges;
 - [...]

Source : [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#)

- Les points a, b, f et g du paragraphe 2 sont pertinents pour les procédures d'insolvabilité.

- Il faut souligner que cet article ne s'applique qu'aux procédures « ayant une incidence transfrontalière » c'est-à-dire qui se déroulent dans au moins deux États membres.
- L'art. 81 permet aussi bien l'adoption de règlements que de directives ou de décisions, et cela selon la procédure législative ordinaire. Toutefois, en vertu du [Protocole \(n° 22\) sur la position du Danemark](#), ce dernier n'est pas lié par les textes adoptés sur la base de cette disposition, à moins de l'avoir expressément demandé.

Un [Règlement du 20 mai 2015 relatif aux procédures d'insolvabilité](#) a été adopté sur la base de l'art. 81. Il fixe des règles pour déterminer la juridiction qui est compétente pour ouvrir une procédure d'insolvabilité, la loi nationale applicable et la reconnaissance de la décision de la juridiction lorsqu'une société, un commerçant ou un particulier devient insolvable. Ce texte est loin de correspondre aux objectifs d'un 28^{ème} régime.

Une [Proposition de Directive harmonisant certains aspects du droit de l'insolvabilité](#) présentée par la Commission le 8 décembre 2022 est en discussion au sein des instances du Conseil depuis le 6 juin 2025 ; lors de la réunion du Conseil Justice et affaires intérieures, une orientation générale sur la directive a été adoptée. L'exposé des motifs présente comme base juridique l'art. 114 TFUE et non l'article 81. Bien qu'elle n'ait pas été contestée ni par le Parlement ni par le Conseil, la justification apportée par la Commission est incomplète à notre avis : « La présente proposition n'est pas fondée sur l'article 81 du TFUE, car elle ne traite pas exclusivement des situations ayant une incidence transfrontière. Si la proposition vise principalement et particulièrement à supprimer des obstacles spécifiques aux investissements transfrontières, elle vise aussi à rapprocher les dispositions nationales qui s'appliqueraient invariablement aux entreprises et aux entrepreneurs exerçant leurs activités dans un ou plusieurs États membres. Par conséquent, la proposition traite également de situations dépourvues de toute dimension transfrontière, de sorte que le recours à l'article 81 comme base juridique ne serait pas justifié ». L'utilisation de bases juridiques combinées comme dans le cas de la [Directive \(UE\) 2019/1023 du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dette](#) aurait peut-être été plus parlant.

3.6. Les bases juridiques pour l'adoption de mesures d'harmonisation en matière fiscale, Articles 113 et 115 TFUE

En matière fiscale, l'art. 114 TFUE ne peut pas être utilisé du fait de la formulation du paragraphe 2. Il faut donc recourir à la procédure de l'art. 115 c'est-à-dire unanimité au Conseil et simple consultation du PE. C'est également la procédure utilisée pour l'application de l'art. 113 qui détermine les domaines dans lesquels des dispositions (donc non seulement des directives, mais aussi des règlements ou décisions) peuvent être adoptées (v. encadré 17).

Encadré 17 : Article 113 sur l'harmonisation en matière fiscale

Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits

d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence.

Source : [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#)

- Il faut souligner en premier lieu que l'art. 113 impose l'utilisation d'une procédure législative spéciale avec unanimité au Conseil et simple consultation du PE, comme le fait l'art. 115.
- Les mesures d'harmonisation ne peuvent concerner que les législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects. La [Fiche thématique du PE sur la Politique fiscale](#) du PE présente un tableau des objectifs, initiatives et progrès en matière d'harmonisation des systèmes fiscaux.

Pour réaliser les objectifs du 28^{ème} régime les éventuelles dispositions fiscales spécifiques aux PME et start-ups concernent en particulier la fiscalité sur le chiffre d'affaires et la TVA et qui relèvent de l'art. 113 TFUE et d'autre part la fiscalité sur les sociétés et sur le revenu des personnes physiques pour lesquelles l'art. 115 TFUE peut être utilisé.

En matière de TVA, le [train de mesures sur la TVA à l'ère numérique \(ViDA\)](#), adopté récemment a été approuvé par le Conseil en mars 2025. Les trois mesures qu'il comprend sont particulièrement pertinentes pour les PME et start-ups : la numérisation complète de la déclaration de TVA, y compris la déclaration en temps réel et les obligations en matière de facturation électronique; le développement du guichet unique en matière de TVA afin de permettre l'immatriculation unique à la TVA pour les entreprises opérant dans plusieurs États membres; des règles de TVA actualisées pour l'économie des plateformes, garantissant une imposition plus équitable des modèles d'entreprise numériques.

La [Directive \(UE\) 2025/516 du 11 mars 2025 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les règles en matière de TVA adaptées à l'ère numérique](#) qui permet aux États membres peuvent introduire la facturation électronique obligatoire sous certaines conditions, et comme indiqué sur la page [internet de la Commission sur le train de mesures sur la TVA à l'ère numérique \(ViDA\)](#) des améliorations seront apportées au cadre du guichet unique à l'importation (IOSS) afin de renforcer les contrôles. La Commission indique le calendrier d'application des autres mesures, qui s'étend de janvier 2027 à janvier 2035, ce qui ne correspond évidemment pas à l'urgence soulignée par les rapports Draghi et Letta.

Pour ce qui est de la fiscalité directe, la Fiche thématique du PE [Fiscalité directe : l'imposition des personnes et des sociétés](#) recense les textes existants. En septembre 2023, la Commission a présenté une proposition relative à un cadre pour l'imposition des revenus des entreprises en Europe (BEFIT), qui fournira à l'Union un corpus réglementaire unique en matière d'impôt sur les sociétés reposant sur une formule de répartition et sur une base d'imposition commune. La procédure de consultation du PE est en cours au moment de la rédaction de son analyse, et la date d'approbation par le Conseil n'est pas encore prévisible, mais la Commission indique qu'elle pourrait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2028.

Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les textes européens sont peu nombreux et ne permettent pas de résoudre le principal problème rencontré par les PME et start-ups, à savoir éviter la double imposition des personnes résidant dans un État membre et travaillant dans un

autre. La Commission a renoncé depuis longtemps à proposer une directive générale en la matière, qui reste réglée par plus de deux cents conventions bilatérales de non-double imposition entre des États membres. Ces conventions ne suivent pas un modèle commun et génèrent un contentieux assez important devant les juridictions des États membres. Comme le note, à juste titre, la [Fiche thématique sur la fiscalité directe](#) : « L'impôt sur le revenu des personnes physiques n'est pas couvert en tant que tel par les dispositions européennes (l'action de l'Union dans ce domaine repose davantage sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne). »

4. LES POSSIBILITÉS ET LIMITES DE L'UTILISATION DE BASES JURIDIQUES COMBINÉES

- Comme nous l'avons déjà mentionné, une [Proposition de Directive qui concerne l'extension et l'amélioration de l'utilisation des outils et processus numériques dans le domaine du droit des sociétés](#) du 27 mai renvoie 2014 à l'art. 50, paragraphe 1 et 2 ainsi qu'à l'art. 114, ce qui est possible puisqu'il s'agit d'une directive adoptée par procédure législative ordinaire. L'exposé des motifs illustre bien les raisons qui ont conduit la Commission à proposer l'utilisation de cette double base juridique tant à propos de l'art. 50 que de l'art. 114 TFUE.

« La proposition est fondée sur l'article 50, paragraphes 1 et 2, du TFUE, qui habilite le Parlement européen et le Conseil à adopter des dispositions pour réaliser la liberté d'établissement. Cette base juridique a déjà été utilisée par le législateur de l'UE pour agir dans le domaine du droit des sociétés. En particulier, l'article 50, paragraphe 2, point b), vise à assurer une "collaboration étroite entre les administrations nationales compétentes en vue de connaître les situations particulières à l'intérieur de l'Union des diverses activités intéressées." L'article 50, paragraphe 2, point c), permet l'élimination des procédures et pratiques administratives qui font obstacle à la liberté d'établissement. L'article 50, paragraphe 2, point f), autorise la suppression progressive des restrictions à la liberté d'établissement" en ce qui concerne la création de succursales comme de filiales. L'article 50, paragraphe 2, point g), autorise des mesures de coordination concernant la protection des intérêts des associés des sociétés et des autres parties prenantes. En améliorant la coopération entre les autorités des États membres grâce au système d'interconnexion des registres, en supprimant les obstacles administratifs à la liberté d'établissement, y compris lors de la création de filiales et de succursales transfrontalières, et en prévoyant de nouvelles exigences harmonisées en matière de publicité, la présente proposition contribuera à la réalisation de la liberté d'établissement consacrée à l'article 50 du TFUE.

« L'article 50 du TFUE est combiné avec l'article 114, paragraphe 1, du TFUE, qui habilite le Parlement européen et le Conseil à arrêter les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. La présente proposition vise également à remédier à la fragmentation des approches réglementaires nationales en ce qui concerne l'utilisation et l'acceptation transfrontières des informations sur les sociétés dans les registres du commerce ainsi que des actes notariés ou administratifs dans le cadre des procédures menées au titre de la directive codifiée sur le droit des sociétés. En introduisant des contrôles uniformes des informations sur les sociétés avant leur inscription dans les registres du commerce afin d'en améliorer la fiabilité, en supprimant les obstacles administratifs à l'utilisation de ces informations dans les situations transfrontalières, y compris les procédures administratives ou judiciaires, et en introduisant un certificat d'entreprise harmonisé de l'UE, la présente proposition contribuera au fonctionnement du marché intérieur tel qu'il est consacré à l'article 114 du TFUE. »

- La [Proposition de directive relative aux associations transfrontalières européennes](#) présentée par la Commission le 5 septembre 2023, connue comme Directive ECBA, est un exemple intéressant

pour le projet de 28^{ème} régime. La proposition a fait l'objet d'une résolution adoptée par le Parlement européen le 17 février 2022. Elle vise à aider les associations et autres organisations à but non lucratif dans l'Union en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur, la protection de leurs droits fondamentaux et la promotion d'un espace démocratique de l'Union. La résolution était basée sur une étude réalisée à la demande de la Commission JURI.¹⁴ Cette dernière invitait la Commission à présenter deux nouvelles propositions législatives : un règlement (basé sur l'art. 352 TFUE), créant la forme juridique d'« association européenne », et une directive (basée sur l'art. 114 TFUE) harmonisant des normes minimales communes pour les organisations à but non lucratif. Selon l'exposé des motifs de la proposition de la Commission, celle-ci « vise à améliorer le fonctionnement du marché intérieur des associations à but non lucratif en établissant des mesures de coordination des conditions de création et d'exploitation d'associations transfrontalières européennes (ECBA), dans le but de faciliter l'exercice effectif de la libre circulation des associations à but non lucratif opérant dans le marché intérieur ».

Cette proposition est particulièrement intéressante dans la perspective du 28^{ème} régime envisagé, car elle est basée sur deux bases juridiques à la fois, l'art. 50 TFUE et l'art. 114, comme la [Proposition sur les outils et processus numériques dans le domaine du droit des sociétés](#) du 29 mars 2023 évoquée précédemment. L'exposé des motifs de la proposition justifie ce choix comme suit en précisant notamment que : « [...] l'article 50 du TFUE constitue la base appropriée pour les mesures visant directement à améliorer le droit d'établissement des associations et leur mobilité dans le marché intérieur. L'article 50 du TFUE est combiné avec l'article 114 TFUE. En effet, en plus de faciliter la liberté d'établissement, la directive proposée vise à faire en sorte que les associations à but non lucratif puissent jouir pleinement de la libre circulation des marchandises, exercer une activité économique et recevoir des services, et puissent exercer la liberté de recevoir des capitaux. Pour ce faire, elle supprime les restrictions, en particulier celles liées à la réglementation des activités économiques et à la canalisation des capitaux. Par conséquent, l'article 114 TFUE constitue une base juridique supplémentaire pour une intervention couvrant les associations à but non lucratif exerçant des activités économiques dans le marché intérieur, en harmonisant les dispositions restrictives divergentes des États membres en ce qui concerne l'exercice d'une activité économique et leur liberté de recevoir des capitaux, qui ont un effet direct sur le fonctionnement du marché intérieur. »

- Un troisième exemple particulièrement pertinent pour le projet de 28^{ème} régime est celui de la [Directive \(UE\) 2019/1023 du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes](#), qui est basée sur les art. 53 et 114 TFUE.

L'exposé des motifs de la [Proposition de la Commission du 22 novembre 2016](#), après avoir expliqué pourquoi le projet relève de la liberté d'établissement et de l'harmonisation des réglementations

¹⁴ Think-Tank Parlement européen, [Un statut pour les associations et organisations à but non lucratif européennes transfrontalières Avantages potentiels par rapport à la situation actuelle](#), Étude 26-05-2021

dans le cadre du marché intérieur ajoute : « Un instrument limité uniquement aux insolvabilités transfrontières ne résoudrait pas les problèmes à l'échelle du marché unique, pas plus que les investisseurs ne seraient en mesure de déterminer à l'avance la nature transfrontière ou nationale des éventuelles difficultés financières futures du débiteur. La proposition dépasse le cadre de la coopération judiciaire et établit des normes matérielles minimales. En conséquence, il ne serait pas approprié d'utiliser l'article 81 comme base juridique. »

L'art. 53 est pertinent pour « les entrepreneurs mêmes qui s'établissent dans un autre État membre pour obtenir une seconde chance ». Étant donné que l'art 53 paragraphe 1. vise « la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres », ainsi que « la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci », il est curieux que l'exposé des motifs ne l'explique pas plus précisément.

Il n'est possible de combiner des bases juridiques que sous des conditions strictes. Il faut rappeler que la jurisprudence de la Cour recherche le « centre de gravité » de l'acte pour déterminer si la base juridique choisie est la bonne. Le cas échéant, la Cour accepte une référence à deux ou plusieurs bases juridiques dans le droit primaire, à condition qu'elles utilisent la même procédure et les mêmes types d'actes, par exemple lorsqu'elles précisent toutes deux que la procédure législative ordinaire s'applique pour l'adoption de directives ou de mesures.

L'art. 50 et l'art. 53 permettent seulement d'adopter des directives alors que l'art. 114 permet d'adopter aussi d'autres instruments. Dans les exemples cités, les bases juridiques sont combinées pour l'adoption de directives, mais elles ne pourraient pas l'être pour l'adoption d'un règlement. La directive, aussi précise soit-elle, nécessite d'être transposée dans les États membres. Cela a deux conséquences.

En premier lieu alors que le règlement devient applicable dans tous les États membres du simple fait de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne à la date qu'il établit, rien ne garantit en pratique que la transposition d'une directive soit faite partout à la date d'échéance prévue par la directive. Si un État membre est retard pour cette transposition, la Commission peut engager une procédure d'infraction, mais cela repousse le moment auquel la défragmentation recherchée sera effective.

En second lieu, rien n'empêche les États membres d'adapter la formulation de la directive lorsqu'ils la transposent en une loi nationale, par exemple pour insérer les dispositions dans des législations ou codes déjà existantes. De ce fait, l'objectif d'avoir un texte unique qui s'applique à la création et aux activités des entreprises dans tout le marché risque d'être contrecarré. Certes, les mesures de transposition doivent être notifiées à la Commission qui peut les contrôler et le cas échéant engager une procédure d'infraction si elle considère que les textes sont inappropriés, mais cela risque de durer longtemps et c'est évidemment contraire au but recherché, qui est de simplifier les opérations pour les PME et en particulier les start-ups.

Dans les exemples cités, les bases juridiques combinées utilisent toutes deux la procédure législative ordinaire. L'art. 81 pourrait également être utilisé conjointement avec l'art. 114. Par contre les arts. 113 et 115 utilisent tous deux une procédure législative spéciale avec unanimité du Conseil et simple

consultation du PE, comme l'art. 50 pour le cas de règles relatives à la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs, la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, et les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers. Dans ces cas il n'est pas possible d'utiliser l'art. 114 même en combinaison avec d'autres.

5. L'UTILISATION DE LA « CLAUSE DE FLEXIBILITÉ » DE L'ARTICLE 352 TFUE

L'impossibilité d'utiliser une base juridique ne prévoyant que l'adoption de règlements avait amené à utiliser l'article 308 TCE, aujourd'hui article 352 TFUE, pour l'adoption du [Règlement \(CE\) 2157/2001 du Conseil du 8 octobre 2001 relatif au statut de la société européenne](#) (connu également comme « Societas europea ») et de la [Directive 2001/86/CE du Conseil du 8 octobre 2001 complétant le statut de la Société européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs](#).

- L'exposé des motifs de la [proposition de règlement](#) disait simplement « La proposition est fondée sur l'article 308 du traité CE. Cette disposition constitue la base juridique pour les actions de l'UE visant à atteindre l'un des objectifs de la Communauté en l'absence de base juridique spécifique dans le traité CE. L'article 308 constitue la base juridique des formes existantes de sociétés européennes, c'est-à-dire la société européenne, le groupement européen d'intérêt économique et la société coopérative européenne ».
- La [proposition de directive](#) vise l'art. 54 TCE ce qui ne semble pas une base appropriée ;¹⁵ faute d'information supplémentaire, l'on peut supposer que c'est le Conseil qui a préféré baser la directive sur l'art. 308 TCE.

Le texte de l'art. 308 a été précisé par le traité de Lisbonne ; il s'agit à présent de l'art. 352 TFUE (v. encadré 18, nous soulignons). L'art. 308 TCE ne contenait que la première phrase du paragraphe 1.

Encadré 18 : Article 352 TFUE « Clause de flexibilité »

1. Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées. Lorsque les dispositions en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.

2. La Commission, dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité visée à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur le présent article.

3. Les mesures fondées sur le présent article ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les cas où les traités excluent une telle harmonisation.

¹⁵ Aussi longtemps que les restrictions à la libre prestation des services ne sont pas supprimées, chacun des États membres les applique sans distinction de nationalité ou de résidence à tous les prestataires de services visés à l'article 56, premier alinéa.

4. Le présent article ne peut servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et tout acte adopté conformément au présent article respecte les limites fixées par l'article 40, second alinéa, du traité sur l'Union européenne.

- Contrairement à ce que l'on lit encore parfois à propos notamment de la politique de l'environnement, la clause de flexibilité ne permettait pas d'établir des politiques nouvelles.¹⁶ Cela ressort désormais parfaitement du texte résultant du traité de Lisbonne « dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités ». Pour pouvoir l'utiliser, il faut au moins que le domaine sur lequel il s'agit de légiférer soit visé par une base juridique existante.
- L'art. 352 ne peut évidemment pas être utilisé pour contourner la mention de l'unanimité dans une base juridique existante puisque le Conseil statue justement à l'unanimité.
- L'art. 352 peut par contre être utilisé lorsqu'une base juridique existante se réfère à la procédure législative ordinaire ou prévoit la codécision du PE, puisque l'art. 352 prévoit l'approbation préalable du PE.

L'art. 352 ne renvoie pas toutefois à la procédure législative ordinaire. De ce fait il peut être plus difficile que des amendements demandés par le Parlement soient acceptés, car les trois lectures prévues par l'art. 294 ne sont pas formellement applicables. Il faut donc résoudre tous les problèmes en trilogue avant que le Conseil ne décide.

Ceci étant dit, l'art. 352 est plus avantageux pour le Parlement que les procédures spéciales qui prévoient sa simple consultation, puisqu'il peut refuser d'approuver la proposition. Cela est particulièrement remarquable dans le cas visé par la deuxième phrase du paragraphe 1, puisque le Parlement peut de ce fait s'opposer à une mesure alors qu'il ne pourrait pas le faire en cas d'utilisation de la base existante.

- Le paragraphe 3 empêche de l'utiliser pour des domaines où les bases juridiques existantes permettent uniquement l'adoption de mesures de coordination ou de soutien, comme le fait l'art. 153 paragraphe 1 pour la lutte contre l'exclusion sociale (point j) et la modernisation des systèmes de protection sociale (point k) (v. ci-dessus 3.4.3).

Cette nouveauté du traité de Lisbonne a été adoptée à la demande des États membres qui critiquaient ou craignaient que la clause de flexibilité ne soit utilisée pour une « extension rampante » des compétences de l'Union.¹⁷

Le paragraphe 3 nécessite donc d'être particulièrement attentif à la rédaction des textes qui se fondent sur lui, en vérifiant qu'il ne s'applique en aucun cas à un domaine où l'harmonisation est

¹⁶ V. ZILLER, J., *Le principe de protection de l'environnement, une perspective de droit comparé - Union européenne*, [Étude, EPRS](#) | Service de recherche du Parlement européen- Unité Bibliothèque de droit comparé, PE 767.222 - Janvier 2025, pp. 2-7.

¹⁷ V. à ce propos notamment BÁNDI, G., DARÁK, P., DEBISSO, K. (eds.), *Speeches and Presentations from the XXVII FIDE Congress - Congress Proceedings* vol. IV, Wolters Kluwer, Budapest, 2017, et en particulier notre *General Report - Division of Competences and Regulatory Powers between the EU and the Member States*, pp. 183-187.

exclue. Si la proposition de la Commission veille à cet aspect, le travail en trilogue et les rapports des Commissions du Parlement, comme celui de la plénière, doivent être particulièrement précis. Cela risque de générer de longs débats.

Deux textes législatifs mentionnés dans la [Fiche thématique du PE sur le droit des sociétés](#) ont utilisé la « clause de flexibilité » de l'art. 352 TFUE (v. ci-dessous section 5 de l'analyse). Il s'agit du [Règlement 2001/86/CE du 8 octobre 2001 relatif au statut de la société européenne](#) (connu également comme « Societas europea ») et de la [Directive 2001/86/CE du 8 octobre 2001 complétant le statut de la Société européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs](#). Le Parlement européen avait souhaité que la base juridique ne soit pas l'art. 308 TCE, mais le contexte était différent, car l'art. 137 TCE (actuel 153 TFUE) ne prévoyait pas à l'époque la codécision.

6. LA POSSIBILITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE

La coopération renforcée est une procédure par laquelle un minimum de neuf États membres de l'Union européenne (UE) sont autorisés à établir une intégration ou une coopération accrue dans un domaine particulier au sein de l'UE, quand il apparaît évident que l'UE, dans son ensemble, ne peut pas parvenir aux objectifs d'une telle coopération dans un délai raisonnable. La procédure est conçue pour remédier à la paralysie qui survient lorsqu'une proposition est bloquée par un ou plusieurs États membres qui ne souhaitent pas participer. Cependant, elle ne permet pas d'étendre les compétences en dehors de celles prévues par les traités de l'UE.

Depuis février 2013, cette procédure est utilisée dans les domaines du droit applicable au divorce, des brevets et de la taxe sur les transactions financières, et pour protéger les intérêts financiers de l'UE en établissant le Parquet européen.

Pour les domaines couverts par le projet de 28^{ème} régime, ce sont les arts. 326 (v. encadré 19) à 334 TFUE qui s'appliquent.

Encadré 19 : Article 326 TFUE, Coopérations renforcées

Les coopérations renforcées respectent les traités et le droit de l'Union.

Elles ne peuvent porter atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale. Elles ne peuvent constituer ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les États membres ni provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci.

Il n'est pas évident que les éventuels actes juridiques nécessaires à la mise en œuvre du 28^{ème} régime respectent le paragraphe 2. Il est vrai qu'il est proposé que ces textes instituent un régime facultatif, alors qu'un régime obligatoire porterait atteinte au marché intérieur tant que tous les États membres n'y auraient pas adhéré. En tout état de cause le texte de tels instruments devrait être vérifié avec soin dans cette optique.

L'autorisation de coopération renforcée est accordée par le Conseil, sur proposition de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen. Tous les membres du Conseil peuvent participer à ses délibérations, les représentants des États membres participant à une coopération renforcée prennent part au vote. L'unanimité est constituée par les voix des seuls représentants des États membres participants. Cette procédure peut être utile pour pousser les États membres qui n'envisageaient pas au début de participer à la coopération renforcée de rejoindre les autres, permettant ainsi l'adoption de textes à l'unanimité dans les domaines où la base juridique l'exige.

Les coopérations renforcées sont ouvertes, lors de leur instauration, à la participation de tous les États membres. Elles le sont également à tout moment, sous réserve que l'État membre en question se conforme aux décisions prises dans le cadre de la coopération renforcée. La Commission et les États membres veillent à ce qu'une coopération renforcée comprenne le plus grand nombre possible d'États membres. Les actes adoptés dans le cadre d'une coopération renforcée sont appliqués seulement par les États membres participants.

Le Conseil et la Commission assurent la cohérence des actions entreprises dans le cadre d'une coopération renforcée avec les autres politiques et actions de l'Union.

7. ALTERNATIVES À L'HARMONISATION PAR UN ACTE DE L'UNION EUROPÉENNE

Comme requis dans le Mandat pour cette analyse, nous explorons ici les alternatives à l'harmonisation par un acte de l'Union européenne pour réaliser les objectifs du 28^{ème} régime, en prenant en compte notamment les expériences du Code de Commerce Uniforme (UCC) des États-Unis d'Amérique et de la Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises (CVIM).

Par ailleurs, il faut signaler pour ce qui est des instruments envisageables pour un 28^{ème} régime, l'on peut également évoquer la forme des accords « inter se » entre États membres de l'Union.

7.1. L'exemple du Code de Commerce Uniforme (UCC) des États-Unis d'Amérique

La *Uniform Law Commission* (ULC), également connue sous le nom de *Conférence nationale des commissaires sur l'uniformisation des lois des États*) est une organisation privée, créée en 1892, qui fournit aux États membres des États Unis d'Amérique et à ses territoires des modèles de législation rédigée et conçue sur une base non partisane, destinée à apporter de la clarté et stabilité dans des domaines critiques de législation des États. Selon le site est dédié au de Commerce Uniforme ([Uniform Commercial Code – UCC](#)) il s'agit d'un « ensemble complet de lois régissant toutes les transactions commerciales aux États-Unis. Il ne s'agit pas d'une loi fédérale, mais d'une loi adoptée de manière uniforme par tous les États. L'uniformité des lois est essentielle dans ce domaine pour les transactions commerciales interétatiques. L'UCC ayant été universellement adopté, les entreprises peuvent conclure des contrats en toute confiance, sachant que les conditions seront appliquées de la même manière par les tribunaux de toutes les juridictions américaines. La sécurité des relations commerciales qui en résulte permet aux entreprises de se développer et à l'économie américaine de prospérer. C'est pourquoi l'UCC est considéré comme "l'épine dorsale du commerce américain" ».

Il s'agit donc, comme c'est le cas en général des instruments de l'ULC, d'un texte essentiellement destiné aux juridictions des différents États afin d'assurer autant que possible une même interprétation sur tout le territoire des États-Unis.

Selon la doctrine juridique américaine, l'UCC a connu à la fois un succès considérable et contient des lacunes notables. Il a largement atteint son objectif d'uniformisation du droit commercial aux États-Unis en favorisant la cohérence et la prévisibilité pour les entreprises opérant dans plusieurs États. Certains États ou territoires – par exemple la Louisiane et Porto Rico – n'ont pas adopté tous les articles contenus dans l'UCC ; la Louisiane a en effet son propre Code Civil qui date de 1825. Il y a des formulations alternatives dans le texte officiel de l'UCC lui-même ce qui en diminue le caractère général, et l'adoption de révisions de l'UCC officiel contribue à accroître les variations d'un État à l'autre. De plus certains États s'écartent du texte de l'UCC en adaptant le libellé afin de répondre à leurs besoins et préférences particuliers. Enfin, même un libellé identique adopté par deux États ou territoires américains peut néanmoins faire l'objet d'interprétations différentes par les tribunaux de chaque État. L'UCC ressemble donc plus à une directive qu'à un règlement de l'UE. Il faut souligner que l'UCC n'est pas une loi fédérale et que la Cour suprême des États-Unis n'a de toute façon pas un rôle comparable

à celui de la CJUE dans l'Union européenne, en l'absence d'un mécanisme tel que le renvoi préjudiciel en interprétation de l'art. 267 TFUE.

En Europe, l'[European Law Institute \(ELI\)](#) a été créée en tant qu'Association internationale sans but lucratif (AISBL) en vertu du droit belge, le 1er juin 2011. Selon son propre site Internet : « Inspirée par les activités de l'*American Law Institute (ALI)*, fondé en 1923, l'ELI poursuit un objectif similaire dans le contexte juridique européen, en se concentrant sur le développement du droit européen dans un contexte mondial ». Dans le domaine des objectifs du 28^{ème} régime l'ELI a adopté l'[ELI Instrument Rescue of Business in Insolvency Law](#) (Instrument de sauvetage des entreprises en cas d'insolvabilité) qui est cité à plusieurs reprises dans le Rapport d'impact de la Commission européenne accompagnant la Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil harmonisant certains aspects du droit de l'insolvabilité du 17 décembre 2022 ([Commission staff working document impact assessment report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council harmonising certain aspects of insolvency law](#)). À la différence des instruments de l'ULC tels que le Code de Commerce Uniforme, il ne s'agit pas d'un texte que les États membres de l'UE pourraient adopter tel quel.

Malgré l'intérêt du contenu de l'UCC, il ne nous semble pas qu'il s'agisse d'un instrument particulièrement utile pour trouver une alternative à l'harmonisation par un ou des actes de l'Union européenne.

7.2. L'exemple de la Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises (CVIM)

La [Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises \(CVIM\)](#), adoptée à Vienne le 11 avril 1980 et entrée en vigueur le 1er janvier 1988. Selon [le site des Nations Unies qui lui est dédié](#) elle « a pour objet de fournir un régime moderne, uniforme et juste pour les contrats de vente internationale de marchandises. Elle contribue ainsi de manière considérable à la sécurisation des échanges commerciaux et à la réduction du coût des opérations. Pourquoi est-elle utile ? Le contrat de vente est le pilier du commerce international dans tous les pays, quels que soient leur tradition juridique et leur niveau de développement économique. La CVIM est par conséquent considérée comme un des traités fondamentaux du droit commercial international dont l'adoption universelle est souhaitable ».

Il ne s'agit donc pas d'un instrument dont le contenu est directement utile pour le projet de 28^{ème} régime, mais d'un exemple à comparer avec la [proposition de règlement de la Commission européenne relative à un droit commun européen de la vente \(DCEV\)](#) évoquée ci-dessus. Contrairement à un règlement de l'UE qui est en tant que tel applicable dans tous les États membres de l'Union, une Convention des Nations Unies n'est applicable que dans les États qui l'ont ratifiée. Tous les États membres de l'Union ont ratifié la CVIM, sauf l'Irlande et Malte ; mais certains d'entre eux ont, comme le permet le droit des traités, assorti leur ratification de déclarations qui en diminuent la portée.

Un instrument européen pertinent dans son contenu pour le projet de 28^{ème} régime et comparable dans sa forme aux conventions des Nations Unies est la [Convention européenne d'établissement des sociétés \(STE n° 057\)](#) du 20 janvier 1966 du Conseil de l'Europe, dont le but est l'adoption de règles

communes concernant le traitement à accorder aux sociétés et autres organismes de chacun d'eux sur le territoire des autres. Au 20 juin 2025, elle n'a été signée que par quatre États, tous membres de l'UE (Allemagne, Belgique, Italie et Luxembourg) et ratifiée par un seul (Italie). C'est dire le peu d'intérêt de cet instrument pour l'objectif du 28^{ème} projet.

7.3. L'accord « inter se » comme alternative à un acte de l'Union

Une solution formelle pour un instrument correspondant sur le fond aux exigences du projet de 28^{ème} régime pourrait être l'utilisation d'un accord international entre États membres (accord inter-se), comme cela a été fait par exemple pour l'[Accord relatif à une juridiction unifiée du brevet](#) du 4 mai 2011 ou l'[Accord sur le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique](#) du 21 mai 2014. Dans ces deux cas, la Commission et les États membres avaient préféré la solution de l'accord *inter-se* plutôt que celle d'un règlement de l'UE. Pour avoir les effets du projet de 28^{ème} régime, un tel accord devrait être signé et ratifié par les États membres ; les mécanismes permettant l'application directe du contenu de l'accord sont complexes. Il est possible de prévoir la compétence de la Cour de Justice et d'impliquer les institutions de l'Union dans le fonctionnement d'un tel accord, mais il ne s'agit que d'un pis-aller, dont l'utilisation est d'ailleurs encadrée par la jurisprudence de la Cour sur les accords entre États membres.

8. CONCLUSIONS

L'examen des compétences de l'Union et des bases juridiques pertinentes pour le projet de 28^{ème} régime fait ressortir plusieurs difficultés.

- Pour assurer que le 28^{ème} régime soit applicable dans tous les États membres de l'Union au même moment, il faudrait pouvoir utiliser le règlement, puisque la directive n'a pas les mêmes qualités d'applicabilité immédiate au même moment dans tous les États membres.
- Pour pouvoir adopter un cadre unique et simple concernant à la fois le droit des sociétés, l'insolvabilité, le droit du travail, la fiscalité, voire d'autres domaines, le législateur de l'Union devrait recourir à des bases juridiques différentes quant au type d'actes qui peuvent être adoptés et quant à la procédure applicable. Or, ces bases juridiques ne permettent pas toutes d'adopter un règlement et n'utilisent pas toutes la procédure législative ordinaire. Elles ne pourraient donc pas être utilisées de façon conjointe pour un instrument unique.
- La clause de flexibilité de l'art. 352 TFUE permet de surmonter la différence de types d'actes et donc de recourir à un règlement, qui est le seul instrument garantissant que des règles identiques s'appliquent au même moment dans tous les États membres.
- Par contre, l'utilisation de la clause de flexibilité implique l'unanimité du Conseil, comme c'est également le cas en matière de fiscalité et de droit du travail, entre autres. Cela risque de prolonger les délais d'élaboration de l'acte juridique à adopter. Qui plus est l'unanimité entraîne souvent un nombre plus élevé de compromis qui finissent par nuire à l'objectif de l'acte.
- Une solution consiste donc à adopter deux, voire plusieurs actes, concernant les différents domaines à couvrir, comme cela se fait couramment avec l'adoption de trains de mesures législatives. L'expérience montre toutefois que cela rallonge également les délais et que l'on risque d'avoir des dates différentes pour l'entrée en vigueur des textes et leur transposition, quand il s'agit de directives.
- Une autre solution est l'utilisation de coopérations renforcées. L'avantage est que cela permet de surmonter les obstacles causés par l'exigence de l'unanimité au Conseil. L'inconvénient le plus important est que la coopération renforcée va à l'encontre de l'objectif de défragmenter le marché, puisque l'acte ou les actes ainsi adoptés ne s'appliquent qu'aux États membres qui participent à cette coopération.
- Une solution évoquée notamment dans le cahier des charges pour cette analyse est celui d'autres approches en matière d'harmonisation s'inspirant d'exemples comparables tels que le [Code commercial uniforme \(UCC\)](#) ou la [Convention sur les contrats de vente internationale de marchandises \(CISG\)](#). Si ces approches peuvent inspirer le législateur sur le contenu – comme c'est le cas de l'UCC, elles ne sont guère utiles du point de vue de l'analyse des compétences de l'Union européenne en la matière. Des instruments de droit souple tels que des communications ou recommandations pourraient certes être adoptés par la Commission, voire le Conseil, mais de tels instruments ne nous paraissent pas utile pour mettre fin rapidement à la fragmentation du marché dont souffrent les PME et start-ups.
- Une solution formelle pour un instrument correspondant sur le fond aux exigences du projet de 28^{ème} régime pourrait être l'utilisation d'un accord international entre États membres (accord inter-

se) au lieu d'un acte de droit de l'Union. Il s'agit toutefois d'un pis-aller soumis à des conditions strictes.

- En ce qui concerne le contenu, la [Société par actions simplifiée \(SAS\)](#) française est un exemple intéressant, qui montre l'importance d'avoir des instruments qui couvrent la fiscalité et les droits des travailleurs, ce qui n'est pas possible avec un instrument unique.
- Le [Règlement \(UE\) 2015/848 du 20 mai 2015 relatif aux procédures d'insolvabilité](#) n'est pas entièrement adapté à la situation des PME et start-ups innovantes.

9. RECOMMANDATIONS

- Étant donné les conclusions qui précèdent, il conviendrait non seulement se focaliser sur le contenu des actes à adopter, mais également sur leur forme – acte ou règlement. Il faut à la fois explorer les possibilités d'adopter un règlement unique sur la base de la clause de flexibilité de l'art. 352 TFUE et sur l'alternative consistant à adopter plusieurs textes – des règlements chaque fois que possible et des directives lorsque c'est la seule solution – pour couvrir l'ensemble du projet de 28^{ème} régime. La possibilité d'une coopération renforcée, de même que celles d'un accord inter-se devrait être également être envisagée.
- Il faudrait également établir une hiérarchie des priorités en fonction de l'importance des barrières résultant de la fragmentation actuelle du marché, afin de vérifier dans quelle mesure cette hiérarchie donne la priorité à des actes basés sur la procédure législative ordinaire.
- S'agissant des questions liées à l'insolvabilité, il faut envisager la possibilité d'une révision du [Règlement \(UE\) 2015/848 du 20 mai 2015 relatif aux procédures d'insolvabilité](#).
- Il faut rappeler que cette analyse ne porte que sur le droit de l'Union européenne – TUE et TFUE – et ne tient pas compte du traité Euratom, qui est pourtant pertinent pour les activités de PME innovantes et de start-ups. Une analyse de ce dernier permettrait de vérifier dans quelle mesure le ou les actes pour un 28^{ème} régime peuvent être adoptés sur la base des traités de l'Union et des traités Euratom, comme c'est parfois le cas.
- Le « 28^{ème} régime » devrait pouvoir s'appliquer aux autres États de l'Espace économique européen : Islande, Liechtenstein et Norvège, ainsi qu'à la Suisse. Même si le Liechtenstein est un « petit » État du fait de l'exiguïté de son territoire et de la faible dimension de sa population, il est particulièrement pertinent pour le 28^{ème} régime, vu le grand nombre d'entreprises qui choisissent d'y implanter leur siège social. Il est donc souhaitable d'inclure ces États dans les analyses concernant le fond des règles du futur 28^{ème} régime.
- L'appellation même de « 28^{ème} régime » devrait être remplacée par un autre titre, non seulement parce qu'un tel régime pourrait s'appliquer à trente, voire trente et un États en vertu de ce qui vient d'être rappelé, mais aussi parce qu'il s'agit d'un jargon incompréhensible pour les non-spécialistes. L'avis du CESE du 27 mai 2010 sur le thème [Le 28ème régime – une option pour moins légiférer au niveau communautaire](#) relevait déjà que « L'expression "28ème régime", bien qu'elle soit couramment utilisée dans plusieurs documents des institutions européennes et dans la majorité des articles publiés sur la question, peut néanmoins prêter quelque peu à confusion, car on pourrait estimer qu'il s'agit d'un régime juridique «étranger» par opposition aux droits «nationaux» des contrats des 27 États membres, considérés comme relevant du droit "interne" ». Cet avis proposait donc d'utiliser l'expression 2^{ème} régime, mais à notre avis il ne serait pas plus compréhensible pour les non-spécialistes. L'on peut rajouter que le rapport Draghi propose l'adoption de plusieurs 28èmes régimes : non seulement pour le domaine analysé ici, mais également en matière d'interconnexions électriques, et en matière d'énergies renouvelables. Une expression tel que « cadre juridique commun pour les PME et les start-ups en Europe », par exemple, serait plus approprié.

Enfin, la Commission pourrait expliciter plus en détail dans l'exposé des motifs de ses propositions, les raisons qui justifient le choix d'une ou plusieurs bases juridiques, et ne se contente pas de citer l'article correspondant. En particulier la Commission devrait toujours mentionner les éventuelles autres bases juridiques pertinentes pour le domaine couvert par sa proposition.

RÉFÉRENCES

- [BÁNDI, G., DARÁK, P., DEBISSO, K. \(eds.\), *Speeches and Presentations from the XXVII FIDE Congress – Congress Proceedings vol. IV*, Wolters Kluwer, Budapest, 2017.](#)
- [DRAGHI, Mario, *The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi*, Office des Publications de l'Union européenne, 2024](#)
- JACQUET-CORTÈS, Christopher, *La proposition de règlement du 11 octobre 2011 sur le Droit Commun Européen de la Vente. Regard de la doctrine française*, in Droit. 2014. [dumas-04526170](#)
- [LETTA, Enrico, *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, Office des Publications de l'Union européenne, 2024](#)
- [ZILLER, Jacques, *General Report – Division of Competences and Regulatory Powers between the EU and the Member States*, in BÁNDI, DARÁK, DEBISSO pp. 183-187.](#)
- [ZILLER, Jacques, *Le principe de protection de l'environnement, une perspective de droit comparé – Union européenne, Étude, EPRS* | Service de recherche du Parlement européen– Unité Bibliothèque de droit comparé, PE 767.222 – Janvier 2025, pp. 2-7](#)

ANNEXE : LISTE DES TEXTES CITÉS (PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE)

TEXTES DE L'UNION EUROPÉENNE

- [Règlement \(CEE\) 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté](#)
- [Douzième Directive 89/667/CEE du Conseil du 21 décembre 1989, en matière de droit des sociétés concernant les sociétés à responsabilité limitée à un seul associé](#)
- [Règlement \(CE\) 2157/2001 du Conseil du 8 octobre 2001 relatif au statut de la société européenne](#)
- [Directive 2001/86/CE du Conseil du 8 octobre 2001 complétant le statut de la Société européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs](#)
- [Règlement 1606/2002 du Parlement Européen et du Conseil u 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables internationales](#)
- [Règlement \(CE\) 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale](#)
- [Directive 2004/25/CE du Parlement Européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les offres publiques d'acquisition](#)
- [Directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, et abrogeant la directive 84/253/CEE du Conseil](#)
- [Directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux](#)
- [Directive 2009/102/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 en matière de droit des sociétés concernant les sociétés à responsabilité limitée à un seul associé](#)
- [Avis du Comité économique et social européen sur le thème « Le 28ème régime – une option pour moins légiférer au niveau communautaire »](#)
- [Proposition de Règlement du parlement européen et du conseil relatif à un droit commun européen de la vente du 11 octobre 2011](#)
- [Directive du 2011/82/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière](#)
- [Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil](#)

- [Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux sociétés unipersonnelles à responsabilité limitée du 27 mai 2014](#)
- [Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes](#)
- [Directive \(UE\) 2015/413 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière](#)
- [Règlement \(UE\) 2015/848 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relatif aux procédures d'insolvabilité](#)
- [Proposition de directive du parlement européen et du conseil concernant certains aspects des contrats de fourniture de contenu numérique du 9 décembre 2015](#)
- [Directive \(UE\) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés](#)
- [Directive \(UE\) 2019/770 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 relative aux contrats de fourniture de contenus numériques et de services numériques](#)
- [Directive \(UE\) 2019/771 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 relative à certains aspects concernant les contrats de vente de biens, modifiant le règlement \(UE\) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE et abrogeant la directive 1999/44/CE](#)
- [Directive \(UE\) 2019/1023 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes, et modifiant la directive \(UE\) 2017/1132 \(directive sur la restructuration et l'insolvabilité\)](#)
- [Directive \(UE\) 2019/2121 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive \(UE\) 2017/1132 en ce qui concerne les transformations, fusions et scissions transfrontalières](#)
- [Règlement \(UE\) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement \(certificat COVID numérique de l'UE\) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19](#)
- [Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil harmonisant certains aspects du droit de l'insolvabilité du 17 décembre 2022](#)
- [Commission staff working document impact assessment report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council harmonising certain aspects of insolvency law du 17 décembre 2022](#)

- [Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2009/102/CE et \(UE\) 2017/1132 en ce qui concerne l'extension et l'amélioration de l'utilisation des outils et processus numériques dans le domaine du droit des sociétés du 29 mars 2023](#)
- [Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux associations transfrontalières européenne du 31 octobre 2023](#)
- [Directive \(UE\) 2025/25 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 modifiant les directives 2009/102/CE et \(UE\) 2017/1132 en ce qui concerne l'extension et l'amélioration de l'utilisation des outils et processus numériques dans le domaine du droit des sociétés](#)
- [Directive \(UE\) 2025/25 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 modifiant les directives 2009/102/CE et \(UE\) 2017/1132 en ce qui concerne l'extension et l'amélioration de l'utilisation des outils et processus numériques dans le domaine du droit des sociétés](#)
- [Communication de la Commission du 29 janvier 2025 « Une boussole pour la compétitivité de l'UE »](#)
- [Directive \(UE\) 2025/516 du Conseil du 11 mars 2025 modifiant la Directive 2006/112/CE en ce qui concerne les règles en matière de tva adaptées à l'ère numérique](#)
- [Communication de la Commission au PE, au Conseil, à l'ECOSOC et au CdR *The EU Startup and Scaleup Strategy Choose Europe to start and scale* du 28 mai 2025](#)

AUTRES TEXTES

- [Accord relatif à une juridiction unifiée du brevet du 4 mai 2011](#)
- [Accord sur le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique du 21 mai 2014](#)
- [Article 2463-bis du Code civil \(Italie\) 2012](#)
- [Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises \(CVIM\)](#)
- [Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche \(France\)](#)
- [Uniform Commercial Code – UCC \(États-Unis d'Amérique\)](#)

Cette analyse approfondie commandée par le Département thématique de la justice, des libertés civiles et des affaires institutionnelles à la demande de la commission JURI du Parlement européen, s'inscrit dans la perspective de l'élaboration d'un 28ème régime juridique, permettant aux PME et start-ups innovantes de surmonter la fragmentation du marché intérieur : dans quelle mesure le droit des sociétés, l'insolvabilité, le droit du travail ou la fiscalité notamment, peuvent-ils être harmonisés par un ou plusieurs instruments facultatifs ?

PE 776.160

Print ISBN 978-92-848-2880-7 | doi: 10.2861/6515745 | QA-01-25-143-FR-C

PDF ISBN 978-92-848-2879-1 | doi: 10.2861/7873561 | QA-01-25-143-FR-N