



N° 2771

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mai 2026.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la
proposition législative de la Commission européenne relative au cadre
juridique du 28ème régime pour les entreprises,*

(Renvoyée à la commission des affaires européennes)

présentée par

M. Alexandre SABATOU, M. Guillaume BIGOT, M. Anthony BOULOGNE,
Mme Manon BOUQUIN, M. Jocelyn DESSIGNY, M. Nicolas DRAGON, M. Jordan
GUITTON, Mme Sylvie JOSSERAND, M. Matthieu MARCHIO, M. Patrice
MARTIN, Mme Yaël MÉNACHÉ, M. Stéphane RAMBAUD,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La création d'un « 28^e régime » européen du droit des sociétés est présentée par la Commission européenne comme une mesure de simplification destinée aux entreprises innovantes (TPE, PME). En réalité, ce texte poursuit un objectif bien plus politique : avancer, par le droit économique, vers une Europe fédérale où les nations seraient progressivement dessaisies de leurs compétences essentielles.

Cette intention n'est pas une caricature. Elle ressort directement du rapport Letta, qui inscrit le 28^e régime dans une transformation beaucoup plus large du marché unique. Le rapport affirme que ce 28^e régime est une première étape pour un « European Code of Business Law », code des affaires européennes, permettant une mise sous tutelle du droit des sociétés, leurs modes de financement, la fiscalité... permettant d'évoluer vers un véritable « European Market », c'est-à-dire non plus seulement un espace de coopération entre États membres, mais un marché européen intégré, doté de règles communes, d'une logique d'échelle et d'une gouvernance renforcée. Le 28^e régime est l'une des premières marches de cette construction.

Cette proposition de règlement de la commission européenne ne conduira pas seulement à une réforme du droit des sociétés, c'est une étape supplémentaire vers un fédéralisme européen destructeur des souverainetés nationales. Après les normes, les contraintes budgétaires, l'Union européenne veut désormais franchir une nouvelle étape : uniformiser progressivement les règles qui encadrent la vie économique des entreprises. Ce projet vise à imposer aux États membres un modèle juridique commun, décidé à Bruxelles, au détriment des souverainetés nationales.

La France ne peut accepter une telle dépossession. Le droit des sociétés, la fiscalité, le droit du travail, l'attribution des aides publiques ou la lutte contre la fraude ne sont pas des accessoires administratifs. Ce sont des leviers fondamentaux de souveraineté.

Ce 28^e régime aura des implications qui auraient dû relever du cadre exigeant l'unanimité des États membres. Ce contournement des règles est une stratégie connue de longue date, en s'appuyant sur la logique de construction du marché intérieur unifié, la Commission européenne fait passer des réformes qui dépassent très largement la seule suppression d'obstacles administratifs. Elle touche directement aux équilibres sociaux,

fiscaux, économiques et juridiques propres à chaque nation. Comme l'explique M. Letta dans son rapport au sujet d'une société européenne simplifiée : « *Son champ d'application pourra être élargi aux domaines juridiques suivants, le cas échéant : droit commercial général, droit des marchés, droit du commerce électronique, droit des sociétés, droit des valeurs mobilières, droit de l'exécution, droit de l'insolvabilité, droit bancaire, droit des marchés financiers, droit de la propriété intellectuelle, droit du travail et droit fiscal.* ». La fiscalité directe est une compétence exclusive des États membres. L'article 115 TFUE, qui prévoit le rapprochement des législations fiscales affectant le marché intérieur, exige l'unanimité au Conseil. Ainsi cette tentative d'introduire, même de manière indirecte, des règles fiscales harmonisées via un règlement fondé sur l'article 114 TFUE constituerait une violation manifeste du principe d'attribution et un contournement des règles de vote conventionnellement applicables.

Ce 28^e régime permettra aux entreprises de choisir librement leur pays d'implantation tout en opérant dans l'ensemble du marché unique, ce régime favorisera la création de sociétés « boîtes aux lettres ». Ainsi cette liberté de s'immatriculer sous un régime européen, combinée à la liberté d'établissement, pourra permettre des montages permettant de contourner certaines obligations nationales. Les entreprises pourront s'installer juridiquement là où les contraintes sont les plus faibles, tout en exerçant leur activité ailleurs.

Ce mécanisme mettra les États membres en concurrence les uns contre les autres. Il poussera à l'abaissement des protections sociales, à la réduction des exigences fiscales et à l'affaiblissement des règles nationales. Ce n'est pas la simplification que l'on prépare, c'est une concurrence généralisée au sein même de l'Union européenne.

La France serait l'une des premières victimes de ce système. Notre pays dispose d'un modèle social des plus exigeants, d'un droit du travail protecteur et d'un niveau élevé de prélèvements destiné à financer nos services publics. Avec ce 28^e régime, les entreprises pourraient profiter du marché français, de ses infrastructures, de ses consommateurs et de ses aides, tout en choisissant les règles d'un autre État membre plus avantageux. Ce serait une prime donnée à l'évitement, à l'optimisation et à la délocalisation juridique.

Le risque fiscal est également considérable. Couplé à la directive dite « HOT » présentée par la commission européenne, qui prévoit une imposition fondée sur le siège statutaire, ce régime pourrait priver la France

de recettes importantes. Des entreprises exerçant réellement leur activité sur notre territoire pourraient organiser leur rattachement fiscal ailleurs. Ce serait une perte sèche pour les finances publiques françaises, au moment même où l'État demande toujours plus d'efforts aux Français.

Le danger est simple : des entreprises pourraient se constituer sous ce régime avant d'atteindre les seuils sociaux nationaux, puis conserver durablement un niveau réduit d'obligations. Les droits des salariés seraient gelés, retardés ou contournés. Sous prétexte d'innovation, on créerait un salariat à droits réduits.

Ce texte fragilise également la lutte contre la fraude, le blanchiment et les montages artificiels. La création d'entreprises en 24 ou 48 heures, par voie numérique, pour un coût dérisoire, peut paraître séduisante. Mais la rapidité ne doit jamais se faire au détriment du contrôle. Derrière la promesse de simplicité, on ouvre la voie à des structures opaques, difficiles à suivre, capables de jouer des frontières et des différences juridiques entre États membres. Les autorités nationales, notamment les services chargés de la lutte contre le blanchiment et la fraude fiscale, risquent de se retrouver face à des montages plus complexes, plus mobiles et plus difficiles à contrôler. La France ne doit pas accepter que la simplification administrative devienne un cheval de Troie pour les fraudeurs.

Ce projet de la commission pose également une difficulté majeure pour notre souveraineté économique. Son article 103 limite également la capacité des États membres à réserver certaines aides publiques à leurs propres entreprises, il remettrait en cause la possibilité de conduire une véritable politique nationale de soutien à l'économie. Or nous soutenons que l'argent public français doit d'abord servir les entreprises qui produisent, emploient et investissent en France. Il ne doit pas devenir une caisse ouverte à des structures européennes opportunistes, sans ancrage réel dans notre territoire. Cela aurait pour conséquence d'affaiblir ou rendre impossible toute stratégie de redressement économique pour nos entreprises, mais également un risque majeur de pillage des aides publiques françaises par des entreprises étrangères estampillées EU Inc.

Loin de simplifier, le 28e régime complexifiera le droit. Il ne remplacera pas les vingt-sept droits nationaux : il viendra s'y ajouter. Les entreprises et les cabinets spécialisés sauront exploiter cette nouvelle couche juridique créant un système dont les premiers bénéficiaires seront les plus habiles à contourner les règles.

Si la France doit simplifier la vie économique de ses entreprises, cela ne doit pas se faire en dissolvant son droit économique dans un régime européen uniforme. Elle n'a pas à accepter que ses entreprises soient mises en concurrence avec des sociétés artificiellement domiciliées ailleurs. Elle n'a pas à financer, par ses aides publiques, des structures sans attache réelle avec son territoire. Elle n'a pas à sacrifier ses salariés sur l'autel d'une prétendue compétitivité européenne.

Pour toutes ces raisons, cette proposition doit être rejetée par le gouvernement avec fermeté. Elle n'est ni une simple mesure de simplification, ni un progrès pour les entreprises françaises. Elle est une nouvelle avancée fédérale, un instrument qui permettra un dumping fiscal et social, une menace pour les droits des travailleurs, un risque pour les finances publiques et une atteinte à la souveraineté économique de la France.

Le marché unique doit rester un espace de coopération entre nations souveraines. Il ne doit pas devenir l'instrument de la construction fédérale européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 88-6 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 151-9 du Règlement de l'Assemblée nationale,
- ④ Vu l'article 5 du traité sur l'Union européenne,
- ⑤ Vu l'article 3 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑥ Vu le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑦ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au cadre juridique du 28^{ème} régime pour les entreprises – « EU Inc. » (COM(2026) 321 final),
- ⑧ Vu la proposition de directive du Conseil établissant un système d'imposition en fonction du siège central pour les micro, petites et moyennes entreprises et modifiant la directive 2011/16/UE (COM(2023) 528 final),
- ⑨ Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité européen des régions intitulée « Vers un 28^{ème} régime pour les sociétés de l'Union européenne » (COM(2026) 320 final),
- ⑩ Vu la résolution du Parlement européen du 20 janvier 2026 contenant des recommandations à la Commission intitulée « Le 28^{ème} régime : un nouveau cadre juridique pour les entreprises innovantes » (2025/2079(INL)),
- ⑪ Considérant que le choix opéré pour la base juridique du texte reposant sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est inapproprié puisque l'objet du texte n'est pas principalement l'élimination des obstacles à la libre circulation ou à la prévention des distorsions de concurrence ;

- ⑫ Considérant que l'article 5 du traité sur l'Union européenne prévoit que l'Union européenne ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, que « si, et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres [...], mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union », ce qui implique d'examiner non seulement si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau communautaire, mais également si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser ;
- ⑬ Considérant que la proposition de 28^{ème} régime évoquée dans le rapport « Bien plus qu'un marché » est une première étape pour un code des affaires européen, que l'objectif d'harmonisation du droit des sociétés, leurs modes de financement, les procédures d'insolvabilité ou encore les outils de gouvernance entièrement dématérialisés sont des jalons vers un cadre fédéral uniformisé ;
- ⑭ Considérant les échecs des deux précédentes propositions de la Commission européenne visant à créer des formes sociétaires européennes simplifiées en raison des inquiétudes manifestées par les États membres quant à la protection des droits sociaux et fiscaux ;
- ⑮ S'inquiète du risque de nivellement par le bas des droits sociaux et fiscaux en raison de la liberté pour une entreprise de choisir son pays d'incorporation sans lien effectif avec celui-ci, ce qui implique des risques systémiques de choix de la juridiction la plus favorable particulièrement délétères pour la France ;
- ⑯ S'inquiète de l'augmentation prévisible des cas d'évasions et de fraudes fiscales qui impliqueront des pertes de recettes fiscales majeures pour la France ;
- ⑰ Constate que le 28^{ème} régime n'aura pas pour conséquence de simplifier la vie des entreprises, mais risque au contraire d'augmenter la complexité administrative en créant de nouveaux statuts non harmonisés pour les entreprises dans chaque État membre, en plus des vingt-sept droits nationaux déjà existants ;
- ⑱ Indique sa préoccupation quant au rattachement envisagé par la Commission européenne du projet de règlement instituant un 28^{ème} régime et du projet de directive établissant un système d'imposition en fonction du

siège central pour les entreprises, dite « directive HOT », dont les conséquences sur les recettes fiscales seraient particulièrement délétères ;

- ⑲ Insiste sur les risques importants de régression dans la lutte contre les systèmes de blanchiment d'argent et de fraude fiscale en raison de la difficulté d'effectuer des contrôles sur des entreprises opérant entre différents pays sous des statuts juridiques multiples, en raison notamment du recours facilité aux sociétés boîte aux lettres ;
- ⑳ Marque son inquiétude concernant la disposition de l'article 103 du projet de règlement instaurant le 28^{ème} régime empêchant aux États membres de privilégier leurs propres entreprises dans l'attribution des subventions publiques ;
- ㉑ Considère que la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au cadre juridique du 28^{ème} régime pour les entreprises – « EU Inc. » est contraire au principe de subsidiarité.