



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA FISCALITÉ ET DE L'UNION DOUANIÈRE
Analyses et politiques fiscales
Task force ACCIS

Bruxelles, le 26 novembre 2007
Taxud TF1/GR

CCCTB/WP062/doc\fr
Orig.EN

**GROUPE DE TRAVAIL SUR UNE ASSIETTE COMMUNE
CONSOLIDÉE POUR L'IMPÔT DES SOCIÉTÉS (GT
ACCIS)**

Note explicative sur la procédure de comitologie

Réunion des 10, 11 et 12 décembre 2007

Centre de conférences Albert Borschette
Rue Froissart 36 - 1040 Bruxelles

DOCUMENT DE TRAVAIL

I. Introduction et objectif du présent document

1. Les documents de travail des services de la Commission intitulés «*ACCIS: ébauche d'un cadre technique*» (ci-après: CCCTB/WP/057)¹ et «*ACCIS: ébauche d'un cadre administratif*» (intitulé ci-après: CCCTB/WP/061)² mentionnent un comité de réglementation de la procédure de comitologie prévu à l'article 5 de la décision du Conseil 1999/468/CE du 28 juin 1999³ (intitulé ci-après: «la décision sur la comitologie»). Ces documents de travail prévoient la possibilité que le Conseil délègue la mise en œuvre détaillée de certaines mesures énoncées dans la directive ACCIS de base à la Commission et que ces mesures détaillées soient approuvées via la procédure de comitologie. Cette possibilité est conforme au Guide Pratique Commun du Parlement européen, du Conseil et de la Commission pour la rédaction des textes législatifs communautaires et ne conduira qu'à des mesures d'exécution.
2. Lors de la réunion du groupe de travail du mois de septembre⁴, les experts des États membres⁵ se sont inquiétés des problèmes constitutionnels nationaux que pourrait poser la comitologie. Par conséquent, ils ont demandé, oralement pendant cette réunion ainsi qu'à travers leurs contributions écrites, des explications complémentaires sur le mode de fonctionnement pratique de la procédure de comitologie dans le cadre de la législation sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS) ainsi que sur les domaines précis pour lesquels des règles d'exécution seront couvertes par la procédure de comitologie.
3. Le présent document vise à fournir un résumé des principes généraux de la procédure de comitologie énoncés dans la décision sur la comitologie. Étant donné que le groupe de travail envisage d'utiliser le «comité de réglementation», le présent document se concentre sur la procédure de réglementation, qu'il explique en détail.
4. La comitologie recouvre des questions techniques et «politiques». Le présent document n'aborde que les questions techniques de la procédure de comitologie. À ce sujet, la décision sur la comitologie prévoit un cadre commun pour l'exercice par la Commission des compétences d'exécution qui lui sont conférées par le Conseil.
5. Les mesures d'exécution éventuelles qui pourraient être régies par la procédure de comitologie figurent aux paragraphes 10, 16, 25, 46 et 66 du document CCCTB/WP/057 ainsi qu'aux paragraphes 16, 25, 30, 32, 35, 45 et 60 du document CCCTB/WP/061. Le présent document n'a pas pour objectif d'accroître la liste des éventuelles mesures d'exécution qui pourraient être déléguées à la Commission et adoptées via la procédure de comitologie.

¹ Le document de travail CCCTB\WP\057 des services de la Commission est disponible à l'adresse suivante: http://CE.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_fr.htm. Ce document rassemblait pour la première fois les divers éléments structurels de la base en un ensemble cohérent de règles et a été présenté à la réunion du GT ACCIS des 27 et 28 septembre 2007.

² Le document de travail CCCTB\WP\061 des services de la Commission sera publié sur le site web de la DG TAXUD lorsque la réunion du groupe de travail ACCIS des 10, 11 et 12 décembre 2007 aura eu lieu.

³ Modifiée par la décision du Conseil 2006/512/CE

⁴ La réunion du GT ACCIS a eu lieu les 27 et 28 septembre 2007. Le compte rendu sera publié sur la page web suivante: http://CE.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_fr.htm.

⁵ Les termes «États membres» utilisés dans tous les documents du GT ACCIS font référence aux commentaires d'experts individuels qui ont participé à la réunion. Leur opinion ne reflète nullement l'avis officiel d'un État membre.

II. Les comités de comitologie

6. Conformément à l'article 202 du Traité, la mise en œuvre de dispositions réglementaires au niveau européen relève de la Commission. Dans tous les actes juridiques («l'instrument de base»), l'étendue des compétences d'exécution conférées à la Commission par le législateur (le Conseil, agissant seul ou avec le Parlement européen en cas de procédure de codécision) est précisée. Dans des cas spécifiques, le Conseil peut également se réserver le droit d'exercer directement ces compétences d'exécution.
7. Conformément à l'article 202, ces compétences d'exécution doivent correspondre à des principes et à des règles préalablement définis par le Conseil. La décision 1999/468/CE du conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (Journal officiel 1999 L 184 p.23) détermine la manière dont ces compétences pourront être exercées. Selon l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-378/00 Commission des Communautés européennes contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne [2003] Rec. p. I-937, «ces principes et ces règles doivent ... être respectés lors de l'adoption des actes conférant des compétences d'exécution à la Commission» (paragraphe 40).
8. L'objectif des comités de comitologie est d'aider la Commission dans l'exercice des compétences d'exécution qui lui sont conférées par le législateur. Les comités de comitologie partagent trois caractéristiques essentielles⁶.
9. *Premièrement*, le législateur crée des comités de comitologie dans le cadre de l'instrument de base. La base juridique des comités de comitologie est garantie par un «instrument de base».
10. *Deuxièmement*, leur structure et leurs méthodes de travail sont normalisées à plusieurs égards. Un représentant de la Commission préside chaque comité, composé de représentants des États membres. Seuls les États membres exercent les droits de vote en tant que «membres» officiels des comités, et non les personnes qui les représentent. Les comités interviennent dans le cadre des procédures prévues par l'instrument législatif de base, conformément à la décision sur la comitologie.
11. *Troisièmement*, les comités émettent des avis sur des projets de mesures d'exécution que leur soumet la Commission, conformément à l'instrument législatif de base, et ils interviennent dans le cadre de la procédure consultative, de la procédure de gestion ou de la procédure de réglementation prévues à cette fin.
12. Le choix de la procédure pour un comité est effectué par le législateur selon la nature des compétences d'exécution conférées à la Commission. En l'occurrence, une directive ACCIS créerait le comité de comitologie et spécifierait les compétences d'exécution. La gestion des programmes ayant une incidence budgétaire (notamment le choix et la gestion de projets individuels) s'effectue généralement dans le cadre de la procédure de gestion et la mise en œuvre d'une législation de portée générale suit la procédure de réglementation. La procédure consultative doit être suivie à chaque fois qu'elle est jugée la plus appropriée. Dans le contexte de l'ACCIS, une procédure de réglementation est jugée la plus appropriée.

⁶ Voir le rapport de la Commission sur les comités de travail en 2005 (SEC(2006) 1065), du 9 août 2006, p. 2.

13. Chaque comité adopte son règlement intérieur sur proposition du président, sur la base d'un modèle, appelé «Règlement intérieur type», adopté par la Commission le 31 janvier 2001 (publié au JO C 38 du 6.2.2001, p. 3).
14. Il convient de distinguer les comités de comitologie des autres comités et groupes d'experts créés par la Commission en vue de l'aider dans l'exercice de son droit d'initiative ou dans ses missions de suivi, de coordination ou de coopération avec les États membres.
15. Pour améliorer la transparence du fonctionnement des comités de comitologie, l'article 7, paragraphe 5, de la décision sur la comitologie prévoit que la Commission rende public un registre donnant les références de tous les documents transmis au Parlement européen dans le cadre des procédures de comitologie. Le Parlement européen ne reçoit ces documents que si l'instrument de base a été adopté selon la procédure de codécision.
16. En dépit de la mesure de transparence prévue à l'article 7, paragraphe 5, de 2006, la décision sur la comitologie de 1999 a été modifiée, face à la montée d'une préoccupation selon laquelle la procédure de comitologie pouvait présenter un déficit démocratique substantiel dès lors que le Parlement européen n'y jouait pratiquement aucun rôle. La décision 2006/512/CE du Conseil prévoit une nouvelle procédure utilisable en cas de délégation de compétence d'exécution. Elle introduit la «procédure de réglementation avec contrôle», qui pourrait être utilisée pour les éléments non essentiels d'un acte juridique de base adopté selon la procédure de codécision, ce qui n'est pas le cas pour la fiscalité. Le Parlement européen obtient un droit de veto sur le contenu de telles mesures d'exécution, ce qui renforce considérablement son pouvoir de contrôle sur les compétences d'exécution conférées à la Commission par les procédures de comitologie.

III. La procédure de réglementation

17. Conformément à l'article 2, paragraphe b, de la décision sur la comitologie, la procédure de réglementation est prescrite dans le cas de mesures de portée générale conçues pour la mise en œuvre des dispositions essentielles des instruments de base, y compris les mesures sur la protection de la santé ou la sécurité des êtres humains, des animaux ou des plantes, et pour l'adaptation ou la mise à jour de dispositions non essentielles d'un instrument de base.
18. Au titre de la procédure de réglementation (article 5, paragraphe 2, de la décision sur la comitologie) la Commission est tenue de soumettre au comité un projet de la mesure à prendre. Le président du comité (un représentant de la Commission) peut fixer un délai, déterminé selon l'urgence de la question, au cours duquel le comité doit émettre un avis sur le projet. La Commission ne peut adopter la mesure que si elle obtient un avis favorable du comité à la majorité qualifiée.
19. En l'absence de cette approbation (si le comité a émis un avis défavorable sur les mesures envisagées ou s'il n'a pas émis d'avis), la Commission doit renvoyer sans délai la proposition de mesure au Conseil et en informer le Parlement européen. Le Conseil prend une décision à la majorité qualifiée dans un délai à déterminer dans l'instrument de base, lequel délai ne doit en aucun cas dépasser trois mois à compter de la date de renvoi au Conseil. Si, dans ce délai, le Conseil indique à la majorité qualifiée qu'il s'oppose à la proposition, la Commission est tenue de la réexaminer. Elle peut soumettre une proposition modifiée au Conseil, soumettre une nouvelle fois sa proposition ou présenter une proposition législative sur la base du Traité. En revanche, si le Conseil ne

prend pas de décision dans le délai prévu (il n'adopte pas l'acte d'exécution et ne s'oppose pas à la proposition à la majorité qualifiée), la Commission peut adopter la mesure.

20. Au titre de la procédure de réglementation, une majorité qualifiée des votes des membres du comité, définie à l'article 205, paragraphe 2, point 4, du Traité, doit être obtenue pour émettre un avis (positif ou négatif). Les votes des représentants des États membres au sein du comité doivent être pondérés conformément à la méthode prévue à cet article. Le président n'est pas autorisé à voter.
21. Comme indiqué précédemment, la procédure décrite ci-dessus doit être appliquée dans toutes les circonstances où le législateur confère des compétences d'exécution à la Commission, quelle que soit la procédure régissant l'adoption de l'instrument de base. Autrement dit, les règles qui régissent l'exercice des compétences d'exécution restent identiques, que l'instrument de base soit adopté selon la procédure de codécision ou par le Conseil agissant à l'unanimité. Le «comité des droits d'accises» en est un exemple dans le domaine de la DG TAXUD (article 24 de la directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992). Le «comité de recouvrement» en est un autre (article 20 de la directive 76/308/CEE du 15 mars 1976)⁷.

IV. La procédure de comitologie dans la directive ACCIS

22. Seules les mesures d'exécution relatives aux règles de base déjà prévues dans la directive peuvent être soumises à la procédure de comitologie. La directive de base doit décrire pour quelles mesures des pouvoirs d'exécution (et lesquels) sont délégués à la procédure de comitologie. Dans le contexte de l'ACCIS, l'utilisation de la procédure de comitologie pourrait être envisagée pour l'interprétation commune de termes, pour les modalités d'application des dispositions de base prévues dans la directive de base et pour le détail des modalités administratives. De telles mesures ne peuvent introduire de nouvelles dispositions; par conséquent, la procédure de comitologie s'avèrerait inappropriée dans le cadre d'une mise à jour de la directive.
23. Les mesures qui ont fait l'objet d'un accord par la procédure de comitologie peuvent prendre la forme d'un règlement de la Commission, d'une directive de la Commission ou d'une décision de la Commission. Dans le contexte de l'ACCIS, une directive de la Commission semble la forme la plus appropriée. Dans ce cas, les contraintes constitutionnelles (participation des parlements des États membres dans le contrôle) mentionnées par certains experts des États membres devraient être satisfaites car les dispositions adoptées par la procédure de comitologie exigeraient une transposition de la directive en droit interne par les États membres, à l'instar de la directive de base.

⁷ Des exemples d'autres domaines dans lesquels le Conseil agit à l'unanimité, tels que la culture, figurent dans les décisions 508/00/CE (article 5), 1999/311/CE (article 7) et 1904/2006/CE (article 9).