

LE ROLE DU PARLEMENT EUROPEEN DANS LE PROCESSUS DECISIONNEL. ETUDE DE CAS: LE PARCOURS JURIDIQUE DE LA DIRECTIVE 2007/65/CE DU 11 DECEMBRE 2007

Delia-Maria ILIASA

Diplômée du Master complémentaire en droit européen,
Institut d'études européennes, Bruxelles, Belgique
Parlement européen, PPE, Politique de voisinage et Activités Interculturelles

Résumé

La directive qui régit les services média, un dossier important dont on a traité dans la Commission de culture et d'éducation du Parlement européen. A mon avis, ce sujet mérite l'attention du point de vue du rapport entre le domaine de la culture et le droit communautaire.

Cette étude, partie d'un travail plus complexe, suit de très près le processus d'élaboration de la Directive 2007/65/CE. Je me propose, à travers de cette étude de cas, de parcourir de manière pratique les étapes de la codécision, afin de comprendre, au-delà de la théorie, ce que signifie le processus décisionnel au niveau européen, en particulier, ce que la légifération par le Parlement européen suppose du moment où la proposition législative de la Commission y arrive (la répartition à la commission parlementaire compétente, le choix du rapporteur, la naissance du rapport/du projet de résolution, le travail dans les commissions, les négociations politiques, l'adoption du rapport dans la session plénière) jusqu'à l'adoption de l'acte législatif final – LEX.

Il s'agit d'un parcours intéressant, qui soulève des questions, mais qui peut offrir en même temps quelques certitudes en ce qui concerne l'adaptation des attributions et du rôle des institutions par rapport aux nouvelles réalités.

Le parcours juridique de la Directive 2007/65/CE

1. La conception de la Directive 2007/65 : origines, contenu, l'objet et les objectifs

La politique audiovisuelle de l'Union européenne a été établie pour la première fois en 1989, par la Directive « Télévision sans frontières ». Le texte de cet acte législatif de droit secondaire, par ses dispositions, a réussi à assurer la libre circulation des programmes télévisés à l'intérieur du marché commun et d'imposer aux chaînes de télévision l'obligation de réservé la majorité de leur temps d'antenne à des œuvres européennes.

La directive « Services des medias audiovisuels » du 11 décembre 2007 visait l'adaptation du modèle audiovisuel européen aux évolutions technologiques du secteur¹. Les éléments principaux apportés par la directive 2007/65, susceptibles d'avoir des effets essentiels sur l'écosystème des médias en Europe, ainsi que sur la diversité culturelle sont : le

¹ J-Chr. Barbato, « La directive “Services de medias audiovisuel” (SMA) : vers un renouvellement du modèle audiovisuel européen », C.M.L. Rev. n° 514, janvier 2008, p. 53, p. 53 – 62.

but étendu des services de medias audiovisuels, les règles en matière de publicité et le placement du produit².

L'élément le plus innovateur et original de cette réforme est le réajustement du but de cette directive. Par conséquence, une nouvelle définition du service des médias audiovisuels était proposée, fait qui implique un champ étendu pour l'application de ces services. Conformément à l'article premier de la directive 2007/65, le service de médias audiovisuels est identifié par les éléments cumulatifs suivants³ : "un service tel que défini aux articles 49 et 50 du traité, qui relève de la responsabilité éditoriale d'un fournisseur de services de médias et dont l'objet principal est la fourniture de programmes ayant l'intention d'informer, de divertir ou d'éduquer le grand public, par des réseaux de communications électroniques. (...) Un service de médias audiovisuels est une émission télévisée, soit un service de médias audiovisuels à la demande et/ou une communication commerciale audiovisuelle"⁴. Prenant en considération leur mode de distribution commerciale, il est nécessaire de réaliser la distinction entre les services de médias audiovisuels linéaires et non linéaires. Les services linéaires sont fournis par des moyens traditionnels comme la TV, l'Internet, les portables et sont des services qui envoient le contenu aux utilisateurs. Les services non linéaires peuvent se caractériser par le fait que l'utilisateur tire d'un réseau le contenu qu'il veut et au moment désiré⁵.

La directive de service de médias audiovisuels apporte des modifications substantielles en ce qui concerne les règles en matière de publicité. Contrairement aux directives de 1989 et 1997, elle confère une liberté accrue pour la publicité commerciale, tout en assurant, en même temps, la protection du public. Le texte du 2007 assouplit les limitations de la diffusion des communications commerciales et prévoit des dispositions permissives concernant le placement de produit⁶. Ce technique de placement de produit peut se traduire par le fait qu'un produit ou une marque qui jouit de la notoriété est intégré de manière naturelle dans des œuvres audiovisuelles. Depuis plusieurs années, cette pratique est notamment visible dans le cinéma. Un bon exemple en ce sens est le film James Bond où, un certain nombre de marques très connues sont présentes dans l'œuvre cinématographique. On

² M. Burri Nenova, « The new audiovisual media services directive: television without frontiers, television without cultural diversity », *C.M.L. Rev.*, 6 December 2007, n°. 6, v. 44, p. 1695, p. 1701.

³ *Ibid.* p. 1702.

⁴ Article 1, Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007, modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil et visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, « Services des medias audiovisuels », *JOCE*, L 332, du 18 décembre 2007, p. 35, p. 27 – 45.

⁵ V. Reding, « The audiovisual media services directive: the right instrument to provide legal certainty for Europe's media business in the next decade », *ERA-Forum: scripta iuris europaei*, 2006, n° 2, p. 267, p. 265 – 272.

⁶ J-Chr. Barbato, *loc. cit.* p. 58.

peut constater un développement de cette pratique dans la télévision, fait qui explique le souci d'harmonisation au niveau communautaire. C'est pour cette raison que la directive 2007/65 permet le placement du produit aussi longtemps que certaines conditions sont accompli⁷. La protection du public, particulièrement la protection des mineurs contre les contenus insuffisants, est devenue une préoccupation constante pour le législateur. On souhaite que l'objectif d'intérêt général doive s'ajuster avec le principe de la liberté d'émission et de la liberté d'expression⁸.

2. Le rôle du Parlement européen dans le parcours juridique de la directive 2007/65/CE

2.1. Le Directorat Général Présidence et le choix de la commission parlementaire compétente

Une fois que la proposition de la Commission européenne arrive au Parlement européen, c'est la DG Présidence qui examine la base juridique et qui est responsable avec la saisine, c'est-à-dire de transmettre à la commission parlementaire compétente le texte pour l'examiner. S'agissant d'une proposition législative, la DG Présidence doit faire le choix de la commission parlementaire compétente sur la base de deux éléments importants : d'une part, la base juridique et le contenu d'une proposition de la Commission européenne et d'autre part les compétences des commissions législatives.

Le choix de la base juridique est extérieur au Parlement européen. La Commission, par la rédaction de sa proposition, peut imposer la base juridique. Si on examine les éléments juridiques de la proposition de directive du Parlement et du Conseil visant la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle⁹, on conclut que la base juridique proposée par la Commission européenne est constituée par l'article 42, par. 2 et l'article 55 du Traité instituant la Communauté européenne. Bien que la base juridique reflète évidemment des dispositions du traité relatives aux services, on ne peut pas négliger, en plus d'autres aspects, le double volet du contenu de cette proposition : le volet culture et le volet marché intérieur (services).

⁷ R. M. Borges, « Le placement de produits : une innovation de la directive *Services de medias audiovisuels* », C.M.L. Rev. n° 524, janvier 2009, , p. 54 – 59.

⁸ J-Chr. Barbato, *loc. cit.* p. 60.

⁹ Proposition de directive du Parlement et du Conseil visant la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, COM(2005) 646 final, 13 décembre 2005.

En ce qui concerne les compétences des commissions législatives, comme il découle de l'Annexe VII du Règlement du Parlement européen, la Commission de la culture et de l'éducation est compétente "pour les questions ayant trait: aux aspects culturels de l'Union européenne, à la politique de l'éducation de l'UE, à la politique de l'audiovisuel et aux aspects culturels et éducatifs de la société d'information, à la politique de la jeunesse et au développement d'une politique des sports et des loisirs, à la politique de l'information et des médias, à la coopération avec les pays tiers dans le domaine de la culture et de l'éducation"¹⁰.

On peut dire que la Commission européenne a conçu le texte d'une telle manière que les aspects liés à la compétence de la Commission de la culture et de l'éducation prévalent. Par conséquence, la DG Présidence, selon ses attributions, envoie la proposition de la Commission européenne à la Commission de la culture et de l'éducation. Conformément à l'article 188 du Règlement du Parlement européen, dans le cas où il y a un doute concernant la compétence de l'une ou l'autre des commissions permanentes, la Conférence des présidents est saisie sur cette question¹¹.

La règle générale est que, dans la plupart des cas, il y a une commission parlementaire de fond et des commissions d'avis. En espèce, la commission compétente sur le fond est CULT (Commission de la culture et de l'éducation) et les commissions responsables pour avis : Commission du marché intérieur et protection des consommateurs, Commission des libertés civiles, justice et affaires intérieures, Commission de l'industrie, recherche et énergie, Commission des affaires économiques et monétaires, Commission de droits de la femme et égalité des genres. Il convient de noter qu'à l'égard du contenu de la proposition issue par la Commission européenne et à cause des multiples aspects prévus dans la proposition, plusieurs commissions saisies pour avis ont réclamé la compétence au fond. Par la suite, un groupe de travail atypique est constitué pour assurer la coopération et une relation harmonisée entre la commission de fond et les commissions pour avis. Comme une proposition d'un acte législatif ne concerne jamais un seul domaine mais des aspects multidisciplinaires, il faut assurer que la partie qui tombe exclusivement en sa compétence technique est traitée par la commission d'avis responsable.

2.2. Les groupes politiques et le rôle des coordinateurs politiques

La proposition de la directive est envoyée à la Commission de la culture et de l'éducation où tous les groupes politiques manifestent leur intérêt accru vis-à-vis de cet important dossier. Le critère le plus significatif pour obtenir un tel rapport est celui de la

¹⁰ Annexe VII, Règlement du Parlement européen, juillet 2009, p. 135.

¹¹ Article 188, Règlement du Parlement européen, juillet 2009.

pondération numérique des groupes politiques dans le Parlement européen, respectivement dans la commission compétente, suite au vote démocratique exprimé par les citoyens européens. Pour argumenter on peut dire que la plupart et les plus importants rapports ont été assumés par les grands groupes politiques. Le nombre et la qualité des rapports élaborés par les rapporteurs des groupes politiques contribuent évidemment au prestige et à l'influence des députés européens respectifs, de la délégation nationale dont ils font partie et du groupe politique lui-même.

Un rôle particulièrement important est joué par les coordinateurs des groupes politiques dont la tâche consiste à prendre le rapport du côté de son group politique et de l'assigner à un rapporteur.

À titre d'exemple significatif, Mme. Doris Pack, la coordinatrice du Groupe du Parti Populaire Européen et de Démocrates Européens¹² pour la Commission de la culture et de l'éducation a su comment employer l'avantage numérique du groupe qu'elle représentait en vue de la négociation et de l'obtention de ce dossier. Dans l'interview¹³ avec Mme. Doris Pack de 6 mai 2009, la député européenne affirmait qu'elle a essayé au long de son activité de coordinateur de s'assurer que les propositions législatives venues de la part de la Commission Européenne, qui présentent un intérêt spécial, soit traitées par les membres du groupe qu'elle représentait. En conséquence, on peut dire que le nombre des députés européens appartenant à un groupe politique quelconque et l'habileté de négocier de son coordinateur détermine la distribution d'un dossier ou d'un autre envers celui-ci. En ce cas, la proposition de directive est arrivée sur le bureau du Groupe du PPE - DE.

2.3. Les critères pour la répartition des rapports, le choix du rapporteur

La coordinatrice du Groupe du Parti Populaire Européen et de Démocrates Européens a négocié l'attribution du rapport concernant la proposition de directive car celle-ci, en qualité de représentante de ce groupe politique, a eu la conviction qu'il s'agissait d'un sujet hautement important et elle a réussi de l'obtenir en tenant compte du pouvoir politique dont elle disposait. Les critères de répartition des rapports visaient à la fois la compétence, l'expertise et l'expérience professionnelle du membre du PE ainsi que sa réputation politique. Celles-ci sont visibles dans le cadre du groupe politique, de la commission parlementaire dans laquelle il/elle est membre et même de la délégation nationale.

¹²La dénomination de l'ancienne législature (EPP - ED), aujourd'hui porte la titulature de Groupe du Parti Populaire Européen (PPE).

¹³Interview de Doris Pack, Membre du Parlement européen, coordinatrice du Group du Parti Populaire Européen et de Démocrates Européens pour la Commission de la culture et de l'éducation, Strasbourg, 6 mai 2009.

Conformément à l'article 192, paragraphe 2, les coordinateurs sont convoqués par le président de la commission pour des questions concernant la procédure et la désignation des rapporteurs¹⁴.

En pratique, ainsi comme il découle de l'interview¹⁵ que j'ai réalisée avec Mme. Doris Pack, une fois que le rapport se trouve "dans les mains" d'un groupe politique, le coordinateur envoie un courrier électronique à tous ses collègues pour les informer sur la disponibilité de ce rapport. Puis, celui-ci collecte les réponses de tous ceux qui ont manifesté l'intérêt et informe, en ce sens, les collègues de groupe dans une séance préparatrice qui se déroule habituellement pendant la réunion plénière de Strasbourg. Selon la déclaration de Mme. Doris Pack, le coordonnateur politique est obligé de balancer la répartition des rapports envers les députés d'une telle manière qu'il existe un équilibre des travaux législatifs. En même temps, le coordonnateur tient compte du domaine de compétence du député et de son évolution professionnelle. En espèce, suivant les critères mentionnés ci-dessus, Mme. Ruth Hieronymi, membre du PE, du Group du Parti Populaire Européen et de Démocrates Européens (Allemagne) a été désigné comme rapporteur sur la proposition de directive.

2.4. La première lecture

2.4.1. La commission du fond : le projet de rapport et la décision de la commission

Une fois que le rapporteur pour la commission de fond, les rapporteurs fictifs et les rapporteurs pour l'avis aient été désignés, on passe au travail sur le texte. Conformément à la partie théorique de ce travail, notamment à la description de la procédure de codécision, le Parlement européen peut rejeter la proposition de la Commission européenne, peut l'approuver ou l'approuver avec des amendements. En ce cas-ci, le Parlement a décidé d'approuver la proposition de la Commission mais avec de modifications.

Ainsi débutent les travaux pour ce qui sera la première lecture du Parlement européen. Le but est celui d'amender la proposition de la Commission européenne, toute modification opérée par les membres du Parlement visant strictement le texte proposé par la Commission. C'est le point de départ d'une activité complexe qui entraîne la responsabilité professionnelle et politique des députés européens. En même temps, l'appareil des fonctionnaires publics européens responsable de ce dossier, et je vise ici le Secrétariat de la commission de culture et d'éducation du Parlement européen et aussi les conseillers pour des problèmes d'éducation et de culture, en particulier en ce qui concerne l'audiovisuel, appartenant au Secrétariat des

¹⁴ Article 192, par. 2, Règlement du Parlement européen, juillet 2009.

¹⁵ Interview de Mme. Doris Pack, Membre du Parlement européen, coordinatrice du Group du Parti Populaire Européen et de Démocrates Européens pour la Commission de la culture et de l'éducation, Strasbourg, 6 mai 2009.

groupes politiques, soutient cette démarche des députés dans le cadre du processus législatif. Il s'agit d'un long parcours qui, bien qu'illimité par un terme temporel quelconque dans la première lecture, doit se dérouler, néanmoins, dans un délai raisonnable.

Dans une première étape, le rapporteur désigné lit la proposition de la Commission européenne et, en se basant sur son contenu, rédige une information pour les collègues du groupe politique (dans le cadre du groupe de travail EPP-DE), mais aussi pour tous les collègues de la Commission de la culture et de l'éducation. C'est le moment où le rapporteur élabore un document de travail qui contiendra les points essentiels, tels que: le but de la révision de la directive « Télévisions sans frontières », la définition des services électroniques, la distinction entre « les services de la société d'information » et « les services de médias audiovisuels », la distinction entre les services de médias audiovisuels linéaires et non linéaires, la corégulation et l'autorégulation dans la directive sur les services de medias audiovisuels¹⁶, mais aussi d'éventuelles recommandations. L'exposition¹⁷ de la proposition de la Commission européenne dans le cadre de la commission de la culture et de l'éducation a été effectuée aussi par V. Reding, commissaire responsable de la société d'information et des médias dans la phase même de début des travaux.

En parallèle, dans le corps K du Parlement de Bruxelles, là où se trouve le Secrétariat de la commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen, les administrateurs¹⁸ responsables pour l'audiovisuel lisent, à leur tour, la proposition de la Commission et pensent aux amendements qu'on peut y apporter. Puis, tous les acteurs impliqués transmettent le texte au service juridique du Parlement européen en vue de s'assurer qu'il n'y existe aucune incompatibilité avec les traités en vigueur. Le texte, ainsi vérifié et dépourvu de toute considération d'ordre politique, est remis au rapporteur.

Il s'ensuit toute une série de réunions de la commission de la culture et de l'éducation, où on procède aux plusieurs échanges de vues avec le rapporteur basées sur le document de travail. Ce document de travail est un document libre, préliminaire, qui explique brièvement et d'une manière structurée la proposition de la Commission européenne et rend clairs les éventuels problèmes issues de celle-ci. Comme il en résulte de l'interview eue avec Mme. R. Hieronymi¹⁹, en suite des débats dans la commission, mais aussi des discussions eues avec les

¹⁶ Document de travail sur la directive concernant les services de medias audiovisuels, Commission de la culture et de l'éducation, PE374.358v01-00, 6 juin 2006.

¹⁷ Selon les documents de réunion de la commission de la culture et de l'éducation du 23 janvier 2006, même la date quand la désignation du rapporteur a eu lieu.

¹⁸ S. Biasoli et A. Kefalopoulou, conseillers dans le cadre du Secrétariat de la commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen.

¹⁹ Interview de R.Hieronymi, membre du Parlement européen, Commission de la culture et de l'éducation, EPP-ED, Allemagne, rapporteur responsable pour la directive « services des medias audiovisuels », le 6 mai, Strasbourg.

représentants des industries du domaine de l'audiovisuel et des diverses organisations non gouvernementales, le rapporteur a décelé quelques confusions liées à certaines définitions incluses dans la proposition de la Commission. L'éclaircissement ultérieur de tous ces aspects se retrouve dans le document de travail. Par exemple, on a introduit le syntagme « responsabilité éditoriale », c'est-à-dire que les seuls services non linéaires qui se trouvent dans la responsabilité éditoriale d'un fournisseur média peuvent être couverts par la directive. Cet éclaircissement a été immédiatement accepté par le commissaire Reding, fait qui a permis et facilité, depuis le début, l'avancement dans le processus législatif.

Selon les dispositions du Guide du Parlement européen sur la conciliation et la codécision²⁰, le rapporteur a pour tâche principale la poursuite de la proposition de la Commission dans toutes les étapes de la procédure de codécision. Celui-ci est la personne qui dirige la commission compétente et puis le Parlement européen dans la séance plénière à l'égard de la ligne à suivre vis-à-vis de la proposition législative initiée par la Commission européenne.

Si au début le travail dans la commission parlementaire compétente est fait en se basant sur le document de travail, ultérieurement le rapporteur rédige un projet de rapport. Mais la proposition de la Commission doit être eue toujours en vue car celle-ci représente la base du travail. Nous sommes dans le mois d'août 2006 quand est conçu le projet de rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, modifiant la directive 89/552 du Conseil visant à la coordination des certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres à l'exercice des activités de radiodiffusion télévisuelle²¹. Je veux mentionner le fait que, en conformité avec le Guide de Parlement européen sur la conciliation et la codécision²², le rapporteur ait la primauté quand il s'agit d'apporter des amendements à la proposition de la Commission. Si on examine le sommaire du projet de rapport, celui-ci contient le projet de résolution législative du Parlement européen et l'exposé de motifs. En ce qui concerne ce dernier-ci, le rapporteur engage pleinement sa responsabilité envers ce texte qui est écrit entièrement par lui/elle et qui n'est pas soumis au vote²³.

²⁰ Guide du Parlement européen, *Conciliations et codécision, Comment le Parlement européen collégifère*, DV/684001FR.doc, juillet 2007, p. 6.

²¹ Projet du rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 89/552/CE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, « Services des medias audiovisuels », du 1^{er} août 2006, PE376.676v03-00.

²² Guide du Parlement européen, *Conciliations et codécision, Comment le Parlement européen collégifère*, juillet 2007, DV/684001FR.doc, p. 6.

²³ Article 52, Règlement du parlement européen, juillet 2009.

Dans les suivantes réunions de la commission, ce projet de rapport sera soumis aux débats et sera examiné en tous ses éléments par les députés européens. En même temps, se basant sur le calendrier du rapport, le Secrétariat établit un délai pour amendements. Je voudrais préciser le fait que tous les députés - les membres titulaires de la commission de culture et d'éducation, les membres suppléants de cette commission et aussi tout autre député qui peut apporter une contribution pertinente et réelle à la mise en évidence de la ligne à suivre par le Parlement européen à l'égard de la proposition législative - ont le droit de déposer des amendements. A ce moment-là on incorpore les opinions des commissions pour avis; mais sur le rôle et leur importance nous parlerons dans le point suivant. En conséquence, le Secrétariat de la commission de la culture et d'éducation du PE collecte tous ces amendements. En l'espèce, on a déposé paquets d'amendements, en sommant 678 amendements, un nombre impressionnant mais justifié par l'importance du dossier. Selon la fiche de procédure²⁴ de ce dossier, les principaux amendements ont eu en vue le champ de l'application de la directive, la protection des mineurs, le placement du produit, la publicité, le délai de transposition dans la législation nationale. Mme. S. Biasoli, conseiller responsable sur l'audiovisuel m'a déclaré²⁵ que, en ce stade, le rôle du Secrétariat est celui d'ordonner les amendements, d'assurer leur traduction, y compris la rédaction de la liste de vote. Cette liste de vote contient tous les amendements, de l'amendement qui va le plus loin, c'est-à-dire celui qui changera au plus haut degré le texte de la proposition et qui sera mis en premier, jusqu'à l'amendement qui propose des changements mineurs et qui sera mis au final. C'est comme un jeu de dominos : les amendements compatibles avec le premier amendement adopté restent, ceux incompatibles sont rejettés. L'obligation du Secrétariat est d'envoyer cette liste de vote, conçue d'une façon neutre, vers les coordinateurs des groupes politiques et aux conseillers responsables de la culture des secrétariats des groupes politiques. On observe ici qu'on passe à un autre niveau : celui politique. Le rôle des conseillers appartenant aux groupes politiques est celui de mettre l'empreinte politique du groupe sur la liste, initialement conçue d'une manière objective par le Secrétariat du Parlement. Cette liste de vote représente un conseil, un support mis à la disposition des membres du chaque groupe politique pour le vote. En dépit de cela, aucun membre du Parlement européen ne peut pas être obligé de voter d'une manière quelconque, celui-ci ayant pleinement la liberté de ses décisions.

²⁴ Fiche de procédure, Observatoire législatif, <http://www.europarl.europa.eu/ocel/file.jsp?id=5301252>.

²⁵ Interview de Mme. S. Biasoli, conseiller dans le cadre du Secrétariat de la commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen, Bruxelles, le 30 avril 2009.

Le 13 novembre 2006, la commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen vote pour le projet de rapport, qui est adopté avec une majorité large, formée en principal par PPE-DE et ALDE, mais aussi par PSE²⁶.

Le succès du résultat de ce vote est dû, tel que l'affirmait Mme. R. Hieronymi, au consensus du PE : "le meilleur et le plus efficient instrument est la transparence. J'ai eu des rencontres régulières avec tous les rapporteurs fictifs de la commission de la culture et de l'éducation, mais aussi avec les rapporteurs pour avis désignés dans les commissions pour avis. Ceux-ci ont été informés dès le début à l'égard de chaque pas du rapport. J'ai évité de tenir la commission de la culture et de l'éducation d'une part et les autres commissions d'autre part. Ainsi il a été plus facile de réaliser une position commune dans le Parlement européen",²⁷.

2.4.2. Le rôle des commissions d'avis dans le progrès du processus législatif

Je reviens à ce que je mentionnais auparavant, au rôle des commissions d'avis, qui détiennent une place spéciale en ce qui concerne le contenu du rapport. Le plus souvent la proposition de la Commission européenne n'envisage strictement un seul aspect, celle-ci contient plusieurs valences et aussi ses dispositions se reflètent sur plusieurs domaines. Hors du domaine qui prévaut et qui impose le choix de commission compétente sur le fond, les autres aspects seront traités dans les commissions d'avis en fonction de leurs compétences. Tel que l'article 49 du Règlement du PE le prévoit, les avis ne traitent que des matières qui relèvent du domaine de compétence de la commission saisie pour avis"²⁸.

A l'intention de la commission de la culture et de l'éducation sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, modifiant la directive 89/552/CE du Conseil visant la coordination des certaines dispositions législatives réglementaires et administratives des Etats membres, relatives à l'exercice d'activité de radiodiffusion télévisuelle, ont été donnés cinq avis. Les commissions responsables pour avis ont été:

- LIBE La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (rapporteur pour avis : Jean Marie Cavada, ALDE, France)²⁹ ;
- ECON La commission des affaires économiques et monétaires (rapporteur pour avis : K. F. Hoppendt, PPE-DE, Allemagne)³⁰ ;

²⁶ Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe, le Parti Socialiste Européen (actuellement : Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates, S&D).

²⁷ Interview de Mme. R.Hieronymi, membre du Parlement européen, Commission de la culture et de l'éducation, EPP-ED, Allemagne, rapporteur responsable pour la directive « services des medias audiovisuels », le 6 mai, Strasbourg.

²⁸ Article 49, par. 2, al. 4, Règlement du Parlement européen, juillet 2009.

²⁹ Avis LIBE, PE376.345v02-00, du 9 octobre 2006.

- ITRE La commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (rapporteur pour avis : G. de Michelis, NI³¹, Italie)³²;
- IMCO La commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (rapporteur pour avis : H. Ruhle, Groupe des Verts, Alliance libre européenne, Allemagne)³³;
- FEMM La commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (rapporteur pour avis : L. Groner, PSE, Allemagne)³⁴.

Selon l'article 49, paragraphe 2 du Règlement du PE, dans le cas des documents législatifs, "l'avis consiste en propositions de modifications du texte dont la commission est saisie"³⁵. En conformité avec cet article, la commission compétente sur le fond établit un délai pour ces avis et, une fois les avis reçus, procède au vote de ceux-ci et puis à leur annexion au rapport.

2.4.3. Le dépôt du rapport législatif et la position du Parlement européen en séance plénière

En conformité avec le Guide du Parlement européen sur la conciliation et la codécision "après que la commission compétente a adopté le rapport rédigé par le rapporteur, le Parlement, statuant à la majorité simple (une majorité des députés participant au scrutin) procède à la première lecture de la proposition de la Commission. Le Parlement dispose, à ce moment, de trois possibilités: il peut rejeter l'ensemble de la proposition, l'approuver sans amendements ou, le cas le plus fréquent, approuver la proposition sous réserve de l'adoption d'amendements³⁶.

Selon la fiche de procédure, il en suit la déposition du rapport³⁷ - dans sa forme finale adoptée par la commission de fond – dans la plénière. Celle-ci contient le projet de résolution législative du PE, l'exposé des motifs, les cinq avis émis par les commissions pour avis et une section dédiée à la procédure. Ce document représente un document de séance qui sera soumis au vote dans la plénière. Ainsi, le Parlement, en son ensemble, examinera la proposition législative se basant sur le rapport élaboré par la commission de la culture et de l'éducation. L'adoption du projet de résolution signifie la fin de la première lecture. Le président transmet au Conseil et à la Commission la position du Parlement européen, plus exactement la

³⁰ Avis ECON, PE376.714v02-00, du 12 octobre 2006.

³¹ Non inscrits, Parlement européen.

³² Avis ITRE PE 368.033v02-00, du 11 octobre 2006.

³³ Avis IMCO, PE 374.499v02-00, du 6 octobre 2006.

³⁴ Avis FEMM, PE 374.418v02-00, du 10 octobre 2006.

³⁵ Article 42, par. 2, Règlement du Parlement européen, juillet 2009.

³⁶ Guide du Parlement européen, *Conciliations et codécision, Comment le Parlement européen collégifère*, juillet 2007, DV/684001FR.doc, p. 6.

³⁷ Rapport, PE 376.676v04-00, du 22 novembre 2006.

résolution législative du PE et le texte de la proposition dans la version adoptée par le Parlement³⁸.

2.5. La proposition législative modifiée par la CE et la position commune du Conseil. L'importance des trilogues pour la conclusion de l'acte en « early agreement »

A la suite du vote de la séance plénière de Strasbourg de 13 décembre 2006, la Commission européenne adopte une proposition modifiée, qui contiendra une partie des amendements proposés par le Parlement. En espèce, la Commission décide d'incorporer en toute leur intégralité les 41 amendements, tel qu'ils ont été adoptés par le PE dans la première lecture. En plus, celle-ci accepte une série d'amendements soit partiellement, soit sous la condition de la reformulation. La plupart de ceux-ci se réfèrent aux définitions (comme « service de media audiovisuel », « radiodiffusion télévisuelle », « service à la demande », etc.), aux brefs reportages, au placement du produit, à la publicité, aux dispositions générales en matière de transposition etc.³⁹.

Si on suit la ligne théorique de la procédure de codécision, on peut observer, en ce cas-ci, que le Conseil n'a pas accepté en totalité la première lecture du Parlement européen. Ainsi, celui-ci procédait à la première lecture et adoptait un texte qui est dénommé « position commune ».

La position commune représente le résultat des négociations informelles surnommées « trilogues » entre les trois institutions politiques : le Parlement européen, le Conseil et la Commission. L'objectif de ces réunions est celui de trouver un accord sur le texte dans un stade précoce de la procédure.

De la part du Parlement européen, la commission parlementaire compétente est responsable des négociations; plus précisément, le rapporteur R. Hieronymi a reçu mandat⁴⁰ de la part de la commission de la culture et de l'éducation pour se mettre d'accord avec les autres institutions européennes impliquées dans le processus législatif. Selon le Code de conduite du PE pour la négociation des dossiers de codécision⁴¹, la composition de l'équipe de négociation doit respecter un certain équilibre politique, c'est-à-dire que chaque groupe politique doit être représenté à ces négociations.

³⁸ Article 55, par. 3, Règlement du Parlement européen, juillet 2009.

³⁹ Commission européenne : proposition législative modifiée COD/2005/0260, 29 mars 2007.

⁴⁰ Ainsi comme il ressortit de l'interview avec S. Biasoli, conseiller dans le cadre du Secrétariat de la commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen, Bruxelles, le 30 avril, 2009.

⁴¹ Annexe XX, Règlement du Parlement européen, juillet 2009.

Selon la déclaration de l'interview qui m'a été accordée⁴², R. Hieronymi avait mené des négociations avec le Conseil ayant à la base un document, une liste qui contenait toutes les questions importantes pour le Parlement et qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un accord. En conformité avec le considérant 6 de l'Annexe XX⁴³ du Règlement de PE, après chaque trilogue le rapporteur, en sa qualité de leader de l'équipe de négociation, informe la commission compétente du résultat de l'entrevue. Ainsi on a négocié de point en point jusqu'à l'obtention d'un compromis.

Le Parlement, le Conseil et la Commission se sont engagés de trouver un compromis dans le cadre de ces entrevues informelles. On est arrivé ainsi à un texte commun, élaboré et soutenu par toutes les parties impliquées et qui avait fait l'objet d'un accord politique dans le cadre de la session du Conseil européen de 24 mai 2007⁴⁴. Comme il ressortit des communiqués de presse de ce temps-là⁴⁵, il est remarquable le fait qu'on a réalisé un accord politique entre les institutions, après un processus législatif déroulé seulement en 18 mois.

Par contraste avec la procédure habituelle, publique de la codécision dans la commission parlementaire compétente et de la session plénière, dans le cas de ces dialogues les décisions sont prises par un nombre restreint de personnes, dans des entretiens informels et secrets. Les dialogues ne représentent pas des étapes obligatoires dans la procédure et, en conséquence, ni le Conseil, ni le Parlement ne peuvent être forcés de respecter l'accord. Mais la raison de ces entretiens est l'aboutissement à un accord et, en conséquence, le plus souvent celui-ci sera confirmé dans un cadre public. Alors, on peut se poser la question en quel degré les dialogues sont opportuns et aussi en quelle mesure ils affectent le processus législatif ? Ces dialogues et respectivement les soi-disant *early agreements* peuvent être considérés de deux angles. D'une part on les considère des parties essentielles dans le processus législatif car ceux-ci accélèrent la procédure, dans le sens que les institutions réussissent le plus souvent à aboutir à un accord même dans la phase précoce du processus législatif. D'autre part, à cause de son format, cette étape peut être conçue comme une diminution de la transparence démocratique⁴⁶.

⁴² Interview de R.Hieronymi, membre du Parlement européen, Commission de la culture et de l'éducation, EPP-ED, Allemagne, rapporteur responsable pour la directive « services des medias audiovisuels », le 6 mai, Strasbourg.

⁴³ Annexe XX, Règlement du Parlement européen, relatif au Code de conduite du PE pour la négociation de dossiers de codécision, juillet 2009, considérant 6.

⁴⁴ M. Wagner, « Medias audiovisuels : la nouvelle directive de l'Union européenne », *Medialex*, septembre, 2007, n° 3-07, p. 107, p. 107 – 109.

⁴⁵ Cf. au Portail de l'Union européenne,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/206&format>

⁴⁶ M. Vasconcelos, « EU codecision procedure & the dismantling of democracy », *The European Journal* (http://europeanjournal.typepad.com/my_weblog/2009/04/eu-co-decision-procedure-the-dismantling-of-democracy.html) 21 avril 2009.

Puis, l'accord conclu entre le Parlement et le Conseil doit être confirmé par écrit par l'intermédiaire des lettres officielles. On ne peut pas opérer aucune modification sur ce texte, sans l'accord explicite de l'autre institution impliquée dans ce processus⁴⁷.

Après ces contacts informels entre les trois institutions politiques, le Conseil adopte la position commune. De ses conclusions⁴⁸ ressortit que la position commune a conservé l'approche proposée par la Commission, mais en apportant quelques ajustements à l'égard du champ d'application de la directive, aux questions relatives à la compétence ainsi qu'aux règles concernant le placement du produit, la publicité, les brefs reportages d'actualité, l'accès des personnes handicapées aux services, les autorités de régulation.

D'un court examen rétrospectif, on peut observer que tout ce processus législatif a débuté avec la proposition de la Commission européenne de 13 décembre 2005. Exactement une année plus tard, le 13 décembre 2006, le Parlement européen, dans la session plénière, donne son avis à cette initiative en première lecture. En conséquence, la Commission adopte, le 29 mars 2007, une proposition modifiée. Deux mois plus tard, pendant la réunion du Conseil européen de 24 mai 2007 la signature de l'accord politique a lieu, y arrivant après plusieurs séries de négociations. Il s'agit d'un *early agreement* en avant de la deuxième lecture. En mai, les juristes linguistes ont travaillé à la position commune, qui a été adoptée officiellement par le Conseil en 15 octobre 2007. On ouvre ainsi la voie pour l'adoption sûre de l'acte législatif dans la deuxième lecture.

2.6. La deuxième lecture

Selon le considèrent 19 de la Déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision⁴⁹, le Parlement européen, dans la deuxième lecture, tiendra réellement compte des motifs exprimés par le Conseil dans l'adoption de sa position commune et aussi de l'avis de Commission. En espèce, d'une manière similaire à la position commune du Conseil, le Parlement formulera sa position dans la deuxième lecture, tout en respectant les dispositions de l'accord précédemment conclu entre les deux institutions.

La Commission de la culture et de l'éducation adopte, le 12 novembre 2007, le projet de recommandation⁵⁰ pour la deuxième lecture. Ce fait signifie, en réalité, l'approbation sans amendements de la position commune du Conseil.

⁴⁷ Annexe XX, Règlement du Parlement européen, relatif au Code de conduite du PE pour la négociation de dossiers de codécision, juillet 2009, considérant, considèrent 8.

⁴⁸ Conseil de l'Union européenne, exposé des motifs du Conseil, objet : position commune du 15 octobre 2007, 10076/6/07 REV 6 ADD 1.

⁴⁹ Déclaration commune du Parlement européen et de Conseil et de la Commission sur les modalités pratiques de la procédure de codécision, JOCE C 321 du 31 décembre 2003, p. 1, considérant 19.

⁵⁰ Projet de recommandation pour la deuxième lecture, Commission de la culture et de l'éducation, PE 396.653v01-00, 23 octobre 2007.

Le 29 novembre 2007 représente la date quand le Parlement européen adopte sans amendements la position commune du Conseil en vue de l'adoption d'une directive modifiant la directive « Télévision sans frontières » visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle⁵¹. C'est un moment important qui marque la fin d'une procédure législative qui s'est déroulé tout le long de deux années.

2.7. L'acte législatif final – LEX

Le nouveau acte législatif est la Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007⁵² dont l'objectif est la modernisation des règles applicables à l'industrie européenne du domaine de l'audiovisuel et la création d'un cadre juridique aussi applicable à tous les services de medias audiovisuels⁵³.

La Directive a été publiée dans le Journal officiel de l'Union européenne du 18 décembre 2007⁵⁴, entrant en vigueur le jour suivant à sa publication. Les Etats membres constituent les destinataires de cette directive et ceux-ci sont obligés de prendre toutes les mesures nécessaires pour sa transposition dans les législations nationales jusqu'à la date limite de 19 décembre 2009.

Conclusions

La culture, en tant que totalité des valeurs matérielles et spirituelles créées par l'Humanité et des institutions nécessaires pour la transmission de ces valeurs, représente un facteur d'identification en Europe et dans le monde.

Au niveau de la Communauté européenne, celle-ci contribue à l'épanouissement des cultures des Etats membres et à la protection de l'identité européenne. Il s'agit de la compétence dans le domaine de la culture prévue par l'article 151 du traité CE, qui, tout en restant timide par rapport à son contenu qui ne peut pas se constituer dans un cadre nécessaire à la politique culturelle dans le domaine de l'audiovisuel, trouve cependant son importance par le consensus de prévoir une telle compétence au niveau européen⁵⁵.

Quand il s'agit de l'audiovisuel, partie de la culture et de la réalité quotidienne, la démarche du Parlement européen est considérable. Ses demandes constantes ont déterminé la

⁵¹ Fiche de procédure, Observatoire législatif, <http://www.europarl.europa.eu/file.jsp?id=5301252>.

⁵² Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant la coordination des certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle.

⁵³ Fiche de procédure, Observatoire législatif, <http://www.europarl.europa.eu/file.jsp?id=5301252>.

⁵⁴ JOCE, L 332, du 18 décembre 2007.

⁵⁵ B. Flamand -Levi, *Les compétences culturelles de la Communauté européenne*, Aix - En – Provence, Presses Universitaires d'Aix – Marseille - PUAM, 2004, p. 42.

Commission d'élaborer, au début des '80, une Communication, fondée du point de vue juridique et qui soutienne l'opportunité de légiférer au niveau européen dans ce domaine, bien que le traité ne confère pas à la Communauté une compétence explicite. Ce problème délicat a pu être surmonté à l'aide de la jurisprudence⁵⁶.

Comme son nom aussi le montre, « Télévision sans frontières », la directive a eu pour objectif l'ouverture des frontières intracommunautaires dans le domaine de l'audiovisuel, une libre circulation, dépourvue de toute entrave. Mais cela supposait des mesures de réglementation et d'harmonisation, des moyens encore inexistants si on pense à l'article 151. Il est vrai que ceci peut représenter une commercialisation de la culture, mais, à mon avis, sans ces mesures on ne pourrait pas affronter adéquatement le progrès technologique. Je trouve qu'il est nécessaire d'avoir tant une ouverture envers cette évolution que la sagesse d'une bonne réglementation.

Ce sont les institutions européennes qui dirigent l'action de la Communauté vers la protection et la mise en évidence du patrimoine culturel européen. Qui plus est, le PE est l'institution qui a joué un rôle important dans ce sens et aussi dans le cas plus récent de la Directive 2007/65 sur les services des médias audiovisuels. Cela constitue l'aboutissement d'un processus décisionnel complexe qui révèle en pratique aussi les dimensions cachées à la théorie. Il s'agit donc d'un processus qui dispose tant d'éléments transparents traduits à travers les procédures à suivre que d'éléments moins transparents, du point de vue des « trilogues » et de l'accord politique, le plus souvent moins accessibles à une première vue, mais qui ont de répercussions sur le fond de l'acte législatif et sur la durée du processus législatif.

Par conséquent, c'est sur l'observation de près du processus législatif, des étapes pratiques de la formation de l'acte, que ma démarche s'est concentrée. L'accès que j'ai eu, aux travaux du Parlement européen, aux réunions de la Commission de la culture et de l'éducation, aux débats et aux déclarations politiques, aux informations non publiées, aux discussions avec les personnes clés (le rapporteur responsable du dossier, le coordinateur politique, les conseillers responsables du domaine de la culture dans le Secrétariat du Parlement européen), m'a aidé à mettre en évidence le parcours réel de la directive 2007/65/CE.

Bibliographie

⁵⁶ P. Delwit et C.Gobin, « Etude de cheminement de la directive "télévision sans frontières" : synthèse des prises de positions des institutions communautaires », in G. Vandersanden, *L'espace audiovisuel européen*, Bruxelles, Edition de l'Université de Bruxelles, 1991, p. 56, p. 55 – 74.

1. Ouvrages/Articles scientifiques

Flamand -Levi, B., *Les compétences culturelles de la Communauté européenne*, Aix – En – Provence, Presses Universitaires d'Aix – Marseille, PUAM, 2004.

Barbato, J-Chr., « La directive “Services de medias audiovisuel” (SMA) : vers un renouvellement du modèle audiovisuel européen », *C.M.L. Rev.* n° 514, janvier 2008, p. 53 – 62.

Borges, R. M., « Le placement de produits : une innovation de la directive *Services de medias audiovisuels* », *C.M.L. Rev.* n° 524, janvier 2009, p. 54 – 59.

Burri Nenova, M., « The new audiovisual media services directive: television without frontiers, television without cultural diversity », *C.M.L. Rev.*, n°. 6, v. 44, 6 December 2007, p. 1689 – 1725.

Reding, V., « The audiovisual media services directive: the right instrument to provide legal certainty for Europe’s media business in the next decade », *ERA-Forum: scripta iuris europaei*, 2006, 265 – 276.

Vasconcelos, M., « EU codecision procedure & the dismantling of democracy », *The European Journal* (http://europeanjournal.typepad.com/my_weblog/2009/04/eu-co-decision-procedure-the-dismantling-of-democracy.html), 21 avril 2009.

Wagner, M., « Medias audiovisuels : la nouvelle directive de l'Union européenne », *Medialex*, n° 3-07, septembre 2007, 107 – 109.

2. Contributions dans des ouvrages collectifs

Delwit, P., et Gobin, C., « Etude de cheminement de la directive ”télévision sans frontières” : synthèse des prises de positions des institutions communautaires », in G. Vandersanden, *L'espace audiovisuel européen*, Bruxelles, Edition de l'Université de Bruxelles, 1991, p. 55 – 74.

3. Communications, working papers et rapports de recherche

Communication de la Commission au Conseil des Communautés européennes, COM (84) 300 final, 14 juin 1984.

4. Documents officiels

4.1. Parlement européen

Guide du Parlement européen, *Conciliations et codécision, Comment le Parlement européen collégifère*, juillet 2007, DV/684001FR.doc.

Règlement du Parlement européen, juillet 2009.

Déclaration commune du Parlement européen, de Conseil et de la Commission sur les modalités pratiques de la procédure de codécision, JOCE C 321 du 31 décembre 2003.

Accord interinstitutionnel "Mieux légiférer" du Parlement européen, Conseil et Commission du 31 décembre 2003, *JOCE* C 321 du 31 décembre 2003, p. 0001 -0005.

Document de travail sur la directive concernant les services de medias audiovisuels, Commission de la culture et de l'éducation, PE374.358v01-00, 6 juin 2006.

Projet du rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 89/552/CE du Conseil visant a la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives a l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, « Services des medias audiovisuels », PE376.676v03-00, du 1^{er} août 2006.

Avis IMCO, PE 374.499v02-00, du 6 octobre 2006.

Avis LIBE, PE376.345v02-00, du 9 octobre 2006

Avis FEMM, PE 374.418v02-00, du 10 octobre 2006.

Avis ECON, PE376.714v02-00, du 12 octobre 2006.

Avis ITRE PE 368.033v02-00, du 11 octobre 2006.

Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 89/552/CE du Conseil visant a la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives a l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, « Services des medias audiovisuels », PE 376.676v04-00, du 22 novembre 2006.

Projet de recommandation pour la deuxième lecture, Commission de la culture et de l'éducation, PE 396.653v01-00, 23 octobre 2007.

Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007, modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil et visant a la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives a l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, « Services des medias audiovisuels », *JOCE*, L 332, du 18 décembre 2007.

4.2. Commission européenne

Proposition de directive du Parlement et du Conseil visant la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, COM(2005) 646 final, 13 décembre 2005
Commission européenne : proposition législative modifiée COD/2005/0260, 29 mars 2007.

4.3. Conseil de l'Union européenne

Conseil de l'Union européenne, exposé des motifs du Conseil, objet : position commune du 15 octobre 2007, 10076/6/07 REV 6 ADD 1.

5. Sites Internet

Site officiel de la Commission européenne, www.ec.europa.eu .

Portail de l'Union européenne, <http://europa.eu> .

Site officiel du Parlement européen, www.europarl.europa.eu

6. Interviews

Interview de Mme. R. Hieronymi, membre du Parlement européen, Commission de la culture et de l'éducation, EPP-ED, Allemagne, rapporteur responsable pour la directive « services des medias audiovisuels », 6 mai, Strasbourg.

Interview de Mme. D. Pack, Membre du Parlement européen, coordinatrice du Group du Parti Populaire Européen et de Démocrates Européens pour la Commission de la culture et de l'éducation, Strasbourg, 6 mai 2009.

Interview de Mme. S. Biasoli, conseillers dans le cadre du Secrétariat de la commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen, le 30 avril 2009.