

1
- 1657 / 3 - 94 / 95

**Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1994-1995 (*)

17 FEBRUARI 1995

WETSVOORSTEL

**betreffende het recht van vrije
informatiegaring en
de uitzending van
korte berichtgeving**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 12 januari 1995 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende het recht van vrije informatiegaring en de uitzending van korte berichtgeving" (Gedr. St., Kamer, nr. 1657/1 - 94/95), heeft op 20 januari 1995 het volgende advies gegeven :

Zie :

- 1657 - 94 / 95 :

- N° 1 : Wetsvoorstel van de heer Van der Maelen.
- N° 2 : Amendement.

(*) Vierde zitting van de 48^e zittingsperiode.

- 1657 / 3 - 94 / 95

**Chambre des Représentants
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1994-1995 (*)

17 FÉVRIER 1995

PROPOSITION DE LOI

**relative au droit de collecter
librement des informations et de
diffuser de brèves séquences
d'information**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 12 janvier 1995, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative au droit de collecter librement des informations et de diffuser de brèves séquences d'information" (Doc. parl., Chambre, n° 1657/1 - 94/95), a donné le 20 janvier 1995 l'avis suivant :

Voir :

- 1657 - 94 / 95 :

- N° 1 : Proposition de loi de M. Van der Maelen.
- N° 2 : Amendement.

(*) Quatrième session de la 48^e législature.

Volgens artikel 85bis, dat bij de wet van 13 juni 1979 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State en dat gewijzigd is bij de wet van 6 mei 1982, wordt een adviesaanvraag die een probleem doet rijzen in verband met de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten, verwezen naar de verenigde kamers van de afdeling wetgeving. Wanneer in de aanvraag op spoed wordt aangedrongen, wordt het advies verstrekt binnen een termijn van niet meer dan acht dagen.

Ten dezen wordt een advies binnen een termijn van ten hoogste acht dagen gevraagd, "o.m. over de bevoegdheid".

Gelet op de termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, dient de Raad van State zich te bepalen tot het maken van de volgende opmerkingen in verband met de bevoegdheid van de federale wetgever.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORSTEL.

1. Het voorstel strekt ertoe aan elke erkende radio- en televisieomroeporganisatie een "recht op vrije informatiegaring en uitzending van korte berichten" te verlenen. Dit recht zou slaan op voor het publiek toegankelijke gebeurtenissen met een informatieve betekenis ("evenementen") en op andere actuele gebeurtenissen of gebeurtenissen die in de actualiteit staan, met een informatieve betekenis ("nieuwsfeiten").

Het aldus erkende recht zou inhouden :

- de vrije toegang tot het evenement en de mogelijkheid om er een opname van te maken, met het oog op de uitzending ervan in een actualiteitenprogramma;

- het ter beschikking krijgen van opnames, en de mogelijkheid om, met het oog op een korte berichtgeving, tegen een billijke vergoeding voor de technische kosten, het signaal over te nemen van de omroeporganisatie die met de organisator een exclusiviteitscontract heeft gesloten of die als eerste het nieuwsfeit uitzendt.

Indien beelden overgenomen worden, zou de overnemende omroeporganisatie het logo van de exclusiviteitshouder of van de primaire omroeporganisatie tijdens de uitzending zichtbaar moeten presenteren, bij wijze van bronvermelding.

Beperkingen aan het recht op vrije informatiegaring zouden mogelijk zijn, doch enkel omwille van veiligheidsredenen of wegens mogelijke hinder voor het verloop van het evenement.

Het voorstel bevat een bijzondere bepaling in verband met exclusiviteitshouders. Als zij geen gebruik zouden maken van hun exclusief uitzendrecht van een evenement, zouden andere omroeporganisaties het publiek hierover vrij mogen informeren, zij het slechts onder de vorm van een korte berichtgeving. Als zij geen gebruik zouden maken van hun rechten van toegang tot en opname van een evenement, zouden andere, zogenaamde "secundaire" omroeporganisaties dit evenement zelfs geheel mogen uitzenden, al dan niet rechtstreeks.

Het voorstel strekt ten slotte tot de invoering van een verbod om deelnemers aan een evenement of derden te beperken in hun vrije meningsuiting.

2. Het voorstel neemt onder meer een aantal bepalingen over van de aanbeveling nr. R(91)5 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 11 april 1991, "sur le droit aux extraits sur des événements majeurs faisant l'objet de droits d'exclusivité pour la radiodiffusion télévisée dans un contexte transfrontière".

Andere bepalingen van die aanbeveling zijn door sommige van de indieners van het wetsvoorstel, samen met anderen, in een voorstel van decreet verwerkt (1).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE WETGEVER.

1. Een voorstel dat een recht op vrije nieuwsgaring invoert, kan op verscheidene manieren aanknopingspunten vertonen met aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoren.

1.1. De indieners van het voorstel gaan ervan uit dat exclusiviteitscontracten een bedreiging inhouden voor het recht van informatie.

In de Grondwet wordt de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, gewaarborgd bij artikel 19. Voor de persvrijheid in het bijzonder is er artikel 25, naar luid waarvan de drukpers vrij is. Geen van die bepalingen houdt echter een uitdrukkelijke erkenning in van het recht op vrije nieuwsgaring.

De vrijheid van meningsuiting wordt verder ook gewaarborgd bij artikel 10 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (EVRM) en artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

Volgens artikel 10 EVRM heeft eenieder o.m. de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen. De vraag is gerezen of die vrijheid ook een verplichting inhoudt om informatie ter beschikking te stellen. Op die vraag heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een ontkennend antwoord gegeven, althans in verband met inlichtingen die op een welbepaalde persoon betrekking hebben.

(1) Voorstel van decreet van de heer Van der Maelen c.s. houdende regeling van het recht op de korte berichtgeving door de door de Vlaamse regering erkende omroeporganisaties (Parl. St., Vl. R., 1994-95, nr. 633-1).

Volgens het Hof verleent artikel 10 aan de betrokkene geen recht van toegang tot die gegevens, en is de overheid die in het bezit is van zulke gegevens, niet verplicht hem die gegevens mede te delen (1).

De kwestie van de vrije nieuwsgaring door omroeporganisaties is verder uitdrukkelijk aan bod gekomen in een zaak die betrekking had op het verzet van de "Koninklijke Nederlandsche Voetbal Bond" tegen rechtstreekse uitzendingen van voetbalwedstrijden op de radio, tenzij mits vergoeding aan de Bond. In die zaak oordeelde de Hoge Raad der Nederlanden dat dit verzet niet ongeoorloofd was, noch ten aanzien van integrale wedstrijdverslagen, noch ten aanzien van de uitzending van flitsen van een wedstrijd. Daarbij ging de Hoge Raad ervan uit dat noch uit artikel 10 EVRM, noch uit artikel 19 IVBPR een recht kon worden afgeleid om onbeperkt nieuws te garen en bericht te geven over evenementen waarvoor een toegangsprijs betaald moest worden (2). Opgemerkt moet worden dat er in die zaak geen betwisting was over het recht van de omroeporganisaties om achteraf, zelfs zonder de toestemming van de Bond, over de wedstrijden verslag uit te brengen, aangezien de Bond zich tegen zulke uitzendingen niet verzette. De genoemde zaak gaf aanleiding tot een klacht bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens. Die klacht werd verworpen, op grond dat de beperking van het recht op rechtstreekse uitzendingen tot degenen met wie de organisator van de voetbalwedstrijd een

(1) E.H.R.M., 26 maart 1987, Leander/Zweden, Publ. Cour, reeks A, vol. 116, p. 29, § 74; E.H.R.M., 7 juli 1989, Gaskin/Verenigd Koninkrijk, o.c., vol. 160, p. 21, § 52. In de rechtsleer is echter benadrukt dat het Hof in de tweede zaak wel een recht van toegang afleidde uit artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van het privéleven), en dat het zich bovendien nog niet uitgesproken heeft over de kwestie van de toegang tot informatie, in zoverre zij informatie betreft waarvoor een ruimer publiek belangstelling heeft (A. Lester, "Freedom of expression", in *The European system for the protection of human rights* (R.St.J. Macdonald, F. Matscher en H. Petzold, editors), Dordrecht, 1993, (465), 481-482).

(2) H.R., 23 oktober 1987, met conclusie advocaat-generaal M.R. Mok, N.J., 1988, nr. 310.

overeenkomst had gesloten, geen inmenging in de vrijheid van meningsuiting vormde (1).

Artikel 19, lid 2, IVBPR, dat eveneens de vrijheid van meningsuiting waarborgt, rekent tot die vrijheid o.m. de vrijheid om inlichtingen en denkbeelden op te sporen en te ontvangen. Ondanks de uitdrukkelijke vermelding van de vrijheid om informatie op te sporen, wordt in de rechtsleer betwijfeld of artikel 19 een recht van toegang tot niet algemeen beschikbare informatie zou inhouden (2).

Naar de heersende opvattingen in de rechtspraak en de rechtsleer lijkt er dus geen grond te zijn om het recht op onbeperkte, vrije nieuwsgaring en het daarmee verbonden uitzendrecht te beschouwen als elementen van de vrijheid van meningsuiting (3). Dit neemt niet weg dat de beide rechten beschouwd kunnen worden als uitvloeisels van de genoemde vrijheid (4).

(1) E.C.R.M., beslissing over de ontvankelijkheid, 11 juli 1991, Nederlandse Omroep Stichting/Nederland, 13.920/88, D.R., vol. 71, (126), p. 128, § 1.

(2) M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary, Kehl, 1993, p. 343, § 16.

(3) Zie eveneens J. Velaers, De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting, Antwerpen, 1991, I, pp. 79-80, nr. 59. Zie echter, meer genuanceerd, althans wat de toegang tot informatie van de overheid betreft, J. Velu en R. Ergec, La Convention européenne des droits de l'homme, Brussel, 1990, pp. 607-609, nrs. 749-750.

(4) In de toelichting bij het voorstel van de Regering tot invoeging van een artikel 24ter in de Grondwet, betreffende de openbaarheid van bestuur (huidig artikel 32 van de Grondwet), werd met betrekking tot de interpretatie van artikel 10 EVRM gesteld dat deze "een dynamische evolutie (heeft) gekend, precies in de richting van de ontvangstvrijheid voor het publiek, van de zorgplicht voor de overheid om het recht op informatie te helpen verwezenlijken door een openbaarsheidsplicht inzake inlichtingen van algemeen belang en van een garingsvrijheid voor de journalisten" (Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 839/1, p. 3).

Vanuit het oogpunt van de respectieve bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten moeten de genoemde rechten derhalve gerekend worden tot het domein van de fundamentele rechten en vrijheden, al dan niet in de Grondwet erkend (1). Welnu, ervan uitgaande dat het ondenkbaar is dat die fundamentele rechten en vrijheden, die wezenlijke attributen van de mens zijn, in een zelfde Staat nu eens worden erkend en dan weer niet, is aangenomen dat het domein van de fundamentele rechten en vrijheden in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort (2). Aan die conclusie wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat de Grondwet zelf, met betrekking tot sommige grondrechten, een zekere bevoegdheid toekent aan de Gemeenschappen en de Gewesten (3).

1.2. Het invoeren van een recht op vrije nieuwsgaring zou verder een beperking inhouden van het recht van de organisator van een evenement om, met betrekking tot dat evenement, overeenkomsten met derden te sluiten. Aldus zou de erkenning van dat recht een beperking inhouden van de contractuele vrijheid, en in een aantal gevallen van de vrijheid van handel en nijverheid.

(1) Zie in dezelfde zin, in verband met de verplichting om bestuurshandelingen formeel te motiveren, advies L. 17.719 van 21 oktober 1987 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 215-2, p. 11, nr. 4.

(2) Zie onder meer het hiervóór genoemde advies L. 17.719, *ibid.*, en het advies L. 19.679 van 28 november 1990 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, Parl. St., Kamer, 1990-91, nr. 1610/1, pp. 50-51.

(3) Zie de artikelen 22, 23, 24, 32 en 129 van de Grondwet.

Op grond van de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever, kan een wet op een algemene wijze die contractuele vrijheid beperken, bijvoorbeeld ten voordele van de vrije nieuwsgaring (1).

1.3. In zoverre het evenement betrekking heeft op een werk van letterkunde of kunst, heeft de auteur van het werk daarop een auteursrecht, en kunnen uitvoerende kunstenaars daarop nevenrechten hebben.

De industriële en intellectuele eigendom is een aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Terecht wijzen de indieners van het voorstel erop dat, ten voordele van degenen die korte fragmenten van een werk of van een prestatie van een uitvoerend kunstenaar vastleggen, reproduceren en mededelen aan het publiek, met het oog op informatie, in een verslag dat over actuele gebeurtenissen wordt uitgebracht, de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten trouwens reeds in een aantal uitzonderingen op die rechten voorziet (artikelen 22, § 1, 1°, en 46, 2°).

2. Blijkt uit het voorgaande dat de federale wetgever bevoegd is om een regeling in verband met het recht op vrije nieuwsgaring in te voeren, dan moet hieraan onmiddellijk toegevoegd worden dat die bevoegdheid niet onbeperkt is. De wetgever dient immers rekening te houden met de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake radio-omroep en televisie (artikel 127, § 1, 1°, van de Grondwet en artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

(1) Over de mate waarin een decreet de vrijheid van handel en nijverheid, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, kan beperken, zie arrest van het Arbitragehof van 9 juli 1992, nr. 55/92, overweging 5.B.8.

De normen die de uitoefening van het recht op vrije nieuwsgaring moeten waarborgen, zullen een eigen doelstelling hebben, die niet verschilt naargelang de persoon of de organisatie die zich op dat recht beroept gebruik maakt van een geluidsmedium, een visueel medium of een geschreven medium. De federale wetgever kan daarbij weliswaar regels uitvaardigen die naargelang van het medium verschillen, doch enkel om de middelen die voor de verwezenlijking van het doel noodzakelijk zijn, aan de bijzondere kenmerken van elk medium aan te passen (1).

Bovendien dient de federale wetgever, wanneer hij het recht op vrije nieuwsgaring met betrekking tot de media radio en televisie regelt, ervoor te waken dat hij de uitoefening van de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake radio en televisie niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maakt (2).

3. Het wetsvoorstel van de heer Van der Maelen strekt ertoe het recht op vrije informatiegaring en op uitzending van korte berichten te regelen, doch uitsluitend ten voordele van omroeporganisaties. Het heeft met andere woorden uitsluitend betrekking op de media radio en televisie.

(1) Zie in dezelfde zin, in verband met de regeling van het recht van antwoord door de federale wet, Arbitragehof, 28 mei 1991, nr. 14/91, overweging B.3.2.

(2) Geciteerd arrest van het Arbitragehof van 28 mei 1991, overweging B.3.3.

Terloops weze opgemerkt dat de Gemeenschappen, specifiek wat de radio-omroep en de televisie betreft, bevoegd zijn om regels vast te stellen die in de lijn liggen van de door de federale wetgever vastgestelde (minimum)-bepalingen, of die deze bepalingen preciseren (zie aldus, in verband met de regeling van de rechten van de burgers ten opzichte van het bestuur, advies L. 20.347/A.V. van 10 december 1990, Parl. St., Br.H.R., 1990-91, nr. A-128/1, p. 21, met verwijzing naar vroegere adviezen). In zoverre zulke aanvullende regelingen zouden afwijken van de algemene federale wetgeving, zou de bevoegdheid van de betrokken Gemeenschap beoordeeld moeten worden in het licht van de voorwaarden die voor zulk optreden gesteld worden bij artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het loutere feit dat het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling beperkt is tot radio- en televisie-omroeporganisaties - hetgeen overigens niet uitsluit dat er voor andere media andere, al dan niet soortgelijke regelingen zouden bestaan -, heeft nog niet tot gevolg dat de aangelegenheid daardoor ontsnapt aan de bevoegdheid van de federale wetgever.

Wel kan de federale wetgever, met betrekking tot omroeporganisaties, niet méér regelen dan wat noodzakelijk is om het doel - vrije informatiegaring en mogelijkheid tot uitzenden van korte berichten - te bereiken. In essentie kan het voorstel geacht worden aan die voorwaarde te beantwoorden. Enkel in zoverre de verplichting wordt opgelegd aan een secundaire omroeporganisatie om het logo van de exclusiviteitshouder of van de primaire omroeporganisatie als bronvermelding te presenteren (artikel 2, § 2), en in zoverre bepaald wordt dat, bij een beperking van het recht op vrije informatiegaring, de organisator voorrang moet geven aan de open-netzenders (artikel 2, § 3, tweede lid), lijkt het voorstel te treden op een terrein dat vatbaar is voor differentiatie naar de Gemeenschappen toe. In zoverre lijkt het dus niet tot de bevoegdheid van de federale wetgever te behoren.

L'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 13 juin 1979 et modifié par la loi du 6 mai 1982, dispose que, lorsqu'une demande d'avis soulève une question relative aux compétences respectives de l'Etat, des Communautés ou des Régions, elle est déférée aux chambres réunies de la section de législation. En cas d'urgence invoquée dans la demande, l'avis est donné dans un délai ne dépassant pas huit jours.

En l'occurrence, l'avis est demandé dans un délai de huit jours au plus, "o.m. over de bevoegdheid".

Eu égard au délai qui lui est imparti pour émettre son avis, le Conseil d'Etat doit se limiter à faire les observations suivantes, relatives à la compétence du législateur fédéral.

*
* *

PORTEE DE LA PROPOSITION.

1. La proposition de loi a pour objet d'accorder à tout organisme de radiodiffusion et de télévision agréé le "droit de collecter librement des informations et de diffuser de brèves séquences". Ce droit porterait sur des événements accessibles au public et présentant un intérêt sur le plan de l'information ("événements") et sur d'autres événements d'actualité ou événements qui s'inscrivent dans l'actualité et qui présentent un intérêt sur le plan de l'information ("faits d'actualité").

Le droit ainsi reconnu emporterait :

- le libre accès à l'événement et la possibilité d'en effectuer un enregistrement, en vue de sa diffusion dans le cadre d'un bulletin d'information;

- l'accès à des enregistrements et la possibilité, en vue de retransmettre une brève séquence d'information, de reprendre, moyennant une rétribution équitable pour frais techniques, le signal du radiodiffuseur qui a conclu un contrat d'exclusivité avec l'organisateur ou qui diffuse le fait d'actualité en priorité.

En cas de retransmission d'images, le radiodiffuseur qui effectue la retransmission devrait, au cours de la diffusion, faire apparaître, de manière visible et à titre de source, le logo du détenteur d'exclusivité ou du radiodiffuseur primaire.

Le droit de collecter librement des informations pourrait être limité, mais uniquement pour des raisons de sécurité ou s'il risque de nuire au déroulement de l'événement.

La proposition comporte une disposition particulière relative aux détenteurs d'exclusivité. S'ils n'usent pas de leur droit d'exclusivité en matière de diffusion d'un événement, les autres radiodiffuseurs pourraient en informer librement le public, mais uniquement sous la forme d'une brève séquence d'information. S'ils n'usent pas de leurs droits en matière d'accès à un événement et d'enregistrement de celui-ci, les autres radiodiffuseurs, dits "secondaires", pourraient retransmettre même entièrement cet événement, en direct ou en différé.

La proposition vise enfin à édicter l'interdiction de limiter la liberté d'expression des participants à un événement ou de tiers.

2. La proposition reproduit entre autres un nombre de dispositions de la recommandation n° R(91)5 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 11 avril 1991 "sur le droit aux extraits sur des événements majeurs faisant l'objet de droits d'exclusivité pour la radiodiffusion télévisée dans un contexte transfrontière".

D'autres dispositions de cette recommandation ont été incorporées par certains auteurs de la proposition de loi, conjointement avec d'autres, à une proposition de décret (1).

COMPETENCE DU LEGISLATEUR FEDERAL.

1. Une proposition instaurant un droit à la libre collecte d'informations peut, à plusieurs égards, présenter des liens avec des matières qui sont de la compétence du législateur fédéral.

1.1. Les auteurs de la proposition considèrent les contrats d'exclusivité comme une menace pour le droit d'informer.

Dans la Constitution, la liberté d'exprimer son opinion dans tous les domaines est garantie par l'article 19. En ce qui concerne la liberté de la presse en particulier, l'article 25 dispose que la presse est libre. Toutefois, aucune de ces dispositions ne reconnaît explicitement le droit à la libre collecte d'informations.

Pour le surplus, la liberté d'expression est garantie également par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) et par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

Selon l'article 10 de la CEDH, toute personne a notamment la liberté de recevoir des informations ou des idées. La question s'est posée de savoir si cette liberté implique également l'obligation de communiquer des informations. La Cour européenne des droits de l'homme a répondu par la négative à cette question, du moins en ce qui

(1) Proposition de décret de M. Van der Maelen et crts "houdende regeling van het recht op de korte berichtgeving door de door de Vlaamse regering erkende omroeporganisaties" (Doc. parl., Conseil flamand, 1994-95, n° 633-1).

concerne les informations relatives à une personne déterminée. Selon la Cour, l'article 10 n'accorde pas à l'intéressé le droit d'accéder à ces renseignements et l'autorité qui est en possession de tels renseignements n'est pas tenue de les lui communiquer (1).

En outre, la question de la libre collecte d'informations par des organismes de radiodiffusion et de télévision a été expressément évoquée dans une affaire relative à l'opposition du "Koninklijke Nederlandsche Voetbal Bond" à des émissions radiodiffusées en direct de matchs de football, sauf moyennant paiement d'une contrepartie financière au "Bond". Dans cette affaire, le Hoge Raad der Nederlanden (Cour de cassation des Pays-Bas) a jugé que cette opposition n'était illicite, ni à l'égard de reportages de matchs intégraux, ni à l'égard de l'émission d'extraits de matchs. Il considérait en l'espèce qu'il ne pouvait être inféré, ni de l'article 10 de la CEDH, ni de l'article 19 du PIDCP, aucun droit de collecter sans restriction des informations et de faire des reportages sur des événements pour lesquels un droit d'entrée devait être payé (2). Il convient de remarquer que dans cette affaire il n'existait aucune contestation portant sur le droit des radiodiffuseurs de donner par la suite, même sans l'accord du "Bond", un compte rendu des matchs concernés, étant donné que le "Bond" ne s'opposait pas à de telles émissions. L'affaire citée a donné lieu à une plainte devant la Commission européenne des

(1) Cour eur. D.H., 26 mars 1987, Leander/Suède, Publ. Cour, série A, vol. 116, p. 29, § 74; Cour eur. D.H., 7 juillet 1989, Gaskin/Royaume-Uni, o.c., vol. 160, p. 21, § 52. Toutefois, la doctrine souligne que, dans la seconde affaire, la Cour a néanmoins déduit un droit d'accès de l'article 8 de la CEDH (droit au respect de la vie privée) et qu'au surplus, elle n'a point encore statué sur la question de l'accès à l'information, en tant qu'il s'agit d'informations auxquelles s'intéresse un public plus large (A. Lester, "Freedom of expression", dans *The European system for the protection of human rights* (R. St. J. Macdonald, F. Matscher et H. Petzold, editors), Dordrecht, 1993, (465), 481-482).

(2) H.R., 23 octobre 1987, avec conclusions de l'avocat général M.R. Mok, N.J., 1988, n° 310.

droits de l'homme. La plainte fut rejetée au motif que la limitation du droit de retransmission en direct à ceux qui avaient conclu des accords avec l'organisateur du match de football ne saurait être considérée comme une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression (1).

L'article 19, paragraphe 2, du PIDCP, qui garantit également la liberté d'expression, dispose que ce droit comprend notamment la liberté de rechercher et de recevoir des informations et des idées. Nonobstant la mention expresse de la liberté de rechercher des informations, la doctrine met en doute que l'article 19 implique un droit d'accéder à des informations dont l'accès n'est pas public (2).

Selon les conceptions jurisprudentielles et doctrinales dominantes, il n'y a donc pas lieu de considérer le droit à une libre collecte d'informations, sans restriction aucune, et le droit d'émission qui s'y rattache, comme des éléments de la liberté d'expression (3). Cela n'empêche pas que les deux droits visés peuvent être considérés comme découlant de cette liberté (4).

(1) Comm. eur. D.H., décision sur la recevabilité, 11 juillet 1991, Nederlandse Omroep Stichting/Pays-Bas, 13.920/88, D.R., vol. 71, (126), p. 130, § 1er.

(2) M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary, Kehl, 1993, p. 343, § 16.

(3) Voir également J. Velaers, De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting, Anvers, 1991, I, pp. 79-80, n° 59. Voir toutefois, plus nuancés, du moins en ce qui concerne l'accès à l'information des pouvoirs publics, J. Velu et R. Ergec, La Convention européenne des droits de l'homme, Bruxelles, 1990, pp. 607-609, n°s 749-750.

(4) Dans la note explicative de la proposition du Gouvernement visant à insérer dans la Constitution un article 24ter relatif à la publicité de l'administration (l'actuel article 32 de la Constitution), il a été déclaré au sujet de l'interprétation de l'article 10 de la CEDH que celle-ci "a connu une évolution dynamique, justement dans le sens de la liberté de réception pour le public, l'obligation pour les autorités d'aider à réaliser le droit à l'information par devoir de publicité concernant des renseignements d'intérêt général et de la liberté pour les journalistes de recueillir de l'information" (Doc. parl., Chambre, 1992-93, n° 839/1, p. 3).

Du point de vue des compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, il faut donc situer les droits précités dans le domaine des droits et libertés fondamentaux, reconnus ou non par la Constitution (1). Or, partant du point de vue selon lequel il est inconcevable que, dans un seul et même Etat, ces droits et libertés fondamentaux, qui sont des attributs essentiels de l'homme, tantôt soient reconnus, tantôt ne le soient pas, il est admis que le domaine des droits et libertés fondamentaux relève en principe de la compétence du législateur fédéral (2). Cette conclusion n'est diminuée en rien par le fait que la Constitution elle-même attribue, en ce qui concerne des droits fondamentaux déterminés, une certaine compétence aux Communautés et aux Régions (3).

1.2. L'instauration d'un droit à la libre collecte d'informations impliquerait, en outre, une limitation du droit de l'organisateur d'un événement de conclure avec des tiers des contrats afférents à cet événement. C'est ainsi que la reconnaissance de ce droit impliquerait une limitation de la liberté contractuelle et, dans certains cas, de la liberté de commerce et d'industrie.

En vertu de la compétence résiduaire du législateur fédéral, une loi peut limiter d'une manière générale cette

(1) Voir dans le même sens, au sujet de l'obligation de motiver formellement les actes administratifs, l'avis L. 17.719 du 21 octobre 1987 sur un projet qui a abouti à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, n° 215-2, p. 11, n° 4.

(2) Voir notamment l'avis précité L. 17.719, *ibid.*, et l'avis L. 19.679 du 28 novembre 1990 sur un projet qui a abouti à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, Doc. parl., Chambre, 1990-91, n° 1610/1, pp. 50-51.

(3) Voir les articles 22, 23, 24, 32 et 129 de la Constitution.

liberté contractuelle, par exemple en faveur du droit de collecter librement des informations (1).

1.3. Dans la mesure où l'événement concerne une oeuvre littéraire ou artistique, l'auteur de l'oeuvre jouit, à l'égard de celle-ci, d'un droit d'auteur, et les artistes-interprètes ou exécutants peuvent jouir, à l'égard de cette oeuvre, de droits voisins.

La propriété industrielle et intellectuelle est une matière réservée au législateur fédéral (article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

Les auteurs de la proposition soulignent à juste titre que la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins prévoit, du reste, déjà un nombre d'exceptions à ces droits en faveur des personnes qui, dans un but d'information, procèdent à la fixation, à la reproduction et à la communication au public de courts fragments d'une oeuvre ou d'une prestation d'un artiste-interprète ou exécutant, à l'occasion d'un compte rendu des événements d'actualité (articles 22, § 1er, 1°, et 46, 2°).

2. S'il résulte de ce qui précède que le législateur fédéral est compétent pour établir une réglementation relative au droit de collecter librement des informations, il convient néanmoins de préciser d'emblée, à cet égard, que cette compétence n'est pas illimitée. En effet, le législateur doit tenir compte de la compétence des Communautés en matière de radiodiffusion et de télévision (article 127, § 1er, 1°, de la Constitution et article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

(1) A propos de la mesure dans laquelle un décret peut limiter la liberté de commerce et d'industrie, au sens de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, voir l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 9 juillet 1992, n° 55/92, considérant 5.B.8.

Les normes qui doivent garantir l'exercice du droit de collecter librement des informations auront un objet propre qui n'est pas différent selon que la personne ou le diffuseur se prévalant de ce droit, fait usage d'un média sonore, visuel ou écrit. Le législateur fédéral peut certes édicter des règles qui diffèrent d'un média à l'autre, mais uniquement pour adapter aux particularités de chacun d'entre eux les moyens nécessaires à la réalisation d'une telle fin (1).

En outre, le législateur fédéral, lorsqu'il règle le droit de collecter librement des informations relativement aux médias de radiodiffusion et de télévision, doit veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile la mise en oeuvre de la compétence des Communautés en matière de radiodiffusion et de télévision (2).

-
- (1) Voir dans le même sens, à propos de la réglementation du droit de réponse par le législateur fédéral, Cour d'arbitrage, 28 mai 1991, n° 14/91, considérant B.3.2.
- (2) Arrêt précité de la Cour d'arbitrage du 28 mai 1991, considérant B.3.3.

Il convient d'observer incidemment qu'en ce qui concerne en particulier la radiodiffusion et la télévision, il est au pouvoir des Communautés d'établir des règles qui se situent dans la ligne des dispositions (minimales) arrêtées par le législateur fédéral ou qui tendent à les préciser (voir en ce sens, à propos de la réglementation des droits des citoyens à l'égard de l'administration, l'avis L. 20.347/A.G. du 10 décembre 1990, Doc. parl., Cons. Rég. Brux.-Cap., 1990-91, n° A-128/1, p. 21, avec une référence à des avis antérieurs). Dans la mesure où de telles réglementations complémentaires s'écarteraient de la législation fédérale générale, la compétence de la Communauté concernée devrait être appréciée à la lumière des conditions fixées en cette matière à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

3. La proposition de loi de M. Van der Maelen a pour objet de régler le droit de collecter librement des informations et de diffuser de brèves séquences d'information, mais uniquement au bénéfice des radiodiffuseurs. Elle concerne, en d'autres termes, uniquement les médias de radiodiffusion et de télévision.

Le simple fait que le champ d'application de la réglementation proposée soit limité aux organismes de radiodiffusion et de télévision - ce qui n'exclut pas, du reste, que d'autres médias soient soumis à d'autres réglementations, similaires ou non -, n'emporte néanmoins pas que la matière échappe pour autant à la compétence du législateur fédéral.

Il est exact qu'en ce qui concerne les organismes de radiodiffusion, le législateur fédéral ne peut arrêter d'autre réglementation que ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi, c'est-à-dire collecter librement des informations et pouvoir diffuser de brèves séquences. Pour l'essentiel, la proposition peut être réputée répondre à cette condition. Dans la mesure uniquement où l'obligation est faite à un radiodiffuseur secondaire de faire apparaître, à titre de source, le logo du détenteur d'exclusivité ou du radiodiffuseur primaire (article 2, § 2) et où il est prévu qu'en cas de limitation du droit de collecter librement des informations, l'organisateur doit donner la priorité aux radiodiffuseurs dont les programmes ne sont pas cryptés (article 2, § 3, alinéa 2), la proposition paraît porter sur une matière susceptible de différenciation selon les Communautés. C'est par conséquent dans cette mesure qu'elle paraît ne pas être de la compétence du législateur fédéral.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

R. ANDERSEN,

D. VERBIEST,
C. WETTINCK,
P. LEMMENS,
P. LIENARDY,

J. GIJSSELS,
P. GOTHOT,
A. ALLEN,
J.-M. FAVRESSE,

Mevrouwen : F. LIEVENS,
Mesdames : M. PROOST,

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. G. VAN HAEGENDOREN en J.-L. PAQUET, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX en de H. J. CLEMENT, adjunct-referendarissen.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

Les chambres réunies étaient composées de

kamervoorzitter, voorzitter,
président de chambre, président,

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffiers,
greffiers.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

Les rapports ont été présentés par MM. G. VAN HAEGENDOREN et J.-L. PAQUET, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par Mme C. DEBROUX et M. J. CLEMENT, référendaires adjoints.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER.