

**Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1994-1995 (*)

9 DECEMBER 1994

WETSVOORSTEL

**tot regeling van de vrije
nieuwsgaring**

(Ingediend door de heren Denys en Dewael)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Dit wetsvoorstel beoogt de vrije nieuwsgaring, zoals ze nu reeds in de praktijk voor de schrijvende pers bestaat, te regelen voor alle beroepsjournalisten, ook van de audio-visuele media.

2. De Grondwet regelt enerzijds in artikel 16 het eigendomsrecht (niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling) en anderzijds in artikel 25, lid 1, het recht van vrije meningsuiting (de drukpers is vrij; de censuur kan nooit worden ingevoerd; geen borgstelling kan worden geëist van de schrijvers, uitgevers of drukkers). Het gaat om gelijkwaardige grondrechten.

Het eigendomsrecht impliceert dat eigenaars hun private eigendom vrij beheren. Zij bepalen wat er mee gebeurt, zij sluiten overeenkomsten en enkel zij kunnen er afstand van doen. Dit eigendomsrecht geldt op een gelijkaardige manier voor de intellectuele rechten, onder andere voor het auteursrecht.

Het recht van vrije meningsuiting impliceert *a contrario* het recht van informatie, waarvan de vrije nieuwsgaring een afgeleide is. Het publiek heeft het recht om geïnformeerd te worden, ook met beelden, over alle evenementen die in zijn omgeving plaats-

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

**Chambre des Représentants
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1994-1995 (*)

9 DÉCEMBRE 1994

PROPOSITION DE LOI

**réglant la libre collecte
d'informations**

(Déposée par MM. Denys et Dewael)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. La présente proposition de loi vise à régler la libre collecte d'informations, telle qu'elle existe déjà dans la presse écrite, pour l'ensemble des journalistes professionnels.

2. La Constitution consacre, dans son article 16, le droit à la propriété (nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité) et, dans son article 25, alinéa 1^{er}, la liberté d'expression (la presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs). Ces droits constitutionnels sont équivalents.

Le droit à la propriété implique que les propriétaires gèrent librement leur propriété privée. C'est à eux de déterminer ce qu'il en advient, de conclure des contrats et eux seuls peuvent y renoncer. Ce droit à la propriété s'applique de la même manière aux droits intellectuels, notamment au droit d'auteur.

La liberté d'expression implique *a contrario* le droit d'information et son corollaire, la libre collecte d'informations. Le public a le droit d'être informé, y compris au moyen d'images, de tous les événements qui se déroulent autour de lui. L'article 10 de la

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

vinden. Artikel 10 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens waarborgt trouwens dit recht van informatie.

3. De recente praktijk leert echter dat een conflict kan rijzen tussen beide grondrechten : iedereen heeft het recht geïnformeerd te worden maar partijen kunnen overeenkomen dat één partij exclusief mag berichten over een evenement dat de andere partij organiseert.

Deze tegenstrijdigheid kan enkel overwonnen worden door het recht van vrije nieuwsgaring wettelijk te waarborgen. Tot op heden kent het Belgisch recht geen expliciete regel die een recht van vrije nieuwsgaring verleent. *De facto* geldt dit principe wel ruim voor de schrijvende en fotograferende pers.

Die pers beschikt normaliter over de nodige vrijheid en toegangsmogelijkheden om verslagen uit te brengen over allerhande evenementen, ook over die waarvoor zogenaamde exclusiviteitscontracten werden gesloten. Het is echter niet ondenkbaar dat aan journalisten, behorende tot de schrijvende of fotograferende pers in de toekomst ook de toegang tot sommige evenementen wordt geweigerd.

Omroeporganisaties, zowel de commerciële als de openbare, worden echter regelmatig verhinderd nieuws te garen, uiteraard vrijwel altijd om commerciële redenen.

Exclusiviteitscontracten in de voetbalwereld, gesloten tussen de omroepen (in het verleden de openbare omroep, momenteel de commerciële omroep) en de voetbalbond, verzetten zich uitdrukkelijk tegen het recht van vrije nieuwsgaring. Deze contracten regelen minutieus de wijze waarop de instituten aan nieuwsgaring kunnen doen met betrekking tot de door de KBVB georganiseerde voetbalwedstrijden. Betekent het feit dat omroepen niet weigeren zulke dure contracten te sluiten, dat zij menen het recht van nieuwsgaring niet te kunnen inroepen ?

4. Dat het recht van vrije beeldverslaggeving ook in het buitenland aanleiding geeft tot moeilijkheden bewijst het *Nederlandse* voorbeeld. Jarenlang was de NOS met de KNVB in een geschil verwickeld over de omschrijving van de notie « recht van vrije nieuwsgaring ». De NOS wenste een ruime definitie aan deze notie te geven maar de diverse Nederlandse rechtscolleges die dit geschil behandelden volgden de NOS niet. Het hof van Amsterdam meende dat de organisator zich tegen uitzending van reportages kan verzetten op grond van de prestatiebescherming, terwijl de Hoge Raad hiervoor een beroep deed op de eigendoms- of gebruiksrechten van de organisator.

De NOS besliste daarom de zaak aanhangig te maken bij het Europese hof voor de rechten van de mens, zich beroepend op artikel 10 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Het hof besliste in zijn zitting van 11 juli 1991 dat de aanvraag onontvankelijk was.

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme garantit, du reste, ce droit d'information.

3. Il ressort toutefois de la pratique récente que ces droits constitutionnels peuvent entrer en concurrence : chacun a le droit d'être informé, mais les parties peuvent convenir qu'une partie peut détenir l'exclusivité d'une information concernant un événement organisé par l'autre partie.

On ne pourra résoudre cette contradiction qu'en garantissant légalement le droit de collecter librement l'information. S'il n'existe actuellement en droit belge aucune disposition explicite qui confère ce droit de libre collecte d'informations, ce principe est toutefois largement respecté en ce qui concerne la presse écrite et la presse photographique.

Cette presse dispose normalement de la liberté et des possibilités d'accès nécessaires pour relater des événements de toute nature, même lorsque ces événements font l'objet d'un contrat d'exclusivité. Il n'est toutefois pas inconcevable qu'à l'avenir, des journalistes de la presse écrite ou des photographes de presse se voient refuser l'accès à certains événements.

Les radiodiffuseurs tant commerciaux que publics sont quant à eux régulièrement empêchés de collecter des informations, toujours, il est vrai, pour des raisons commerciales.

Dans le monde du football, les contrats d'exclusivité conclus entre les organismes de radiodiffusion (publics par le passé, commerciaux aujourd'hui) et la ligue de football constituent manifestement une entrave au droit de collecter librement des informations. Ces contrats règlent jusque dans les moindres détails la manière dont les instituts de radiodiffusion peuvent collecter des informations concernant les rencontres organisées par l'Union royale belge des sociétés de football association. Le fait que des radiodiffuseurs acceptent de conclure des contrats d'un coût aussi élevé ne signifie-t-il pas qu'ils estiment ne pas pouvoir invoquer le droit de collecter librement des informations ?

4. L'exemple *hollandais* montre que le droit de retransmettre librement des images pose également des problèmes à l'étranger. Pendant des années, un litige a opposé la NOS à la ligue néerlandaise de football à propos de la définition exacte de la notion de « droit de collecter librement des informations ». La NOS entendait définir cette notion dans un sens large mais les différentes juridictions saisies de ce litige l'ont déboutée. La Cour d'Amsterdam a estimé que l'organisateur peut s'opposer à la diffusion de reportages sur base de la protection de la prestation tandis que la Cour suprême a invoqué en l'espèce le droit de propriété ou d'usage de l'organisateur.

La NOS a dès lors décidé de porter l'affaire devant la Cour européenne des droits de l'homme en invoquant l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En son audience du 11 juillet 1991, la Cour a décidé que la requête était irrecevable.

In andere Europese landen trok de wetgever deze problematiek naar zich toe.

In de *Duitse Länder-parlementen* bestaat een soort « eenheidsregeling » die het recht van informatie wettelijk verankert. De regeling houdt in dat alle omroepen het recht van informatie genieten. Zij beschikken over een recht van toegang tot gebeurtenissen en evenementen met een publiek karakter. Het recht om een publiek evenement te verslaan is beperkt tot een kort verslag, aangepast aan het onderwerp.

Een soortgelijk initiatief werd genomen in *Zwitserland*. Volgens een ontwerp zal eenieder die een exclusiviteitsovereenkomst bezit voor het uitzenden van publieke evenementen de aanwezigheid van andere omroepen moeten gedogen met het oog op korte verslaggeving en deze laatste desgevallend uittreksels naar hun keuze aan redelijke voorwaarden bezorgen.

In *Frankrijk* geldt de wet van 13 juli 1992 « modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives et portant diverses dispositions relatives à ces activités ». Artikel 18-2 luidt als volgt :

« La cession du droit d'exploitation d'une manifestation ou d'une compétition sportive à un service de communication audiovisuelle ne peut faire obstacle à l'information du public par les autres services de communication audiovisuelle.

Le vendeur ou l'acquéreur de ce droit ne peuvent s'opposer à la diffusion, par d'autres services de communication audiovisuelle, de brefs extraits librement choisis par le service qui les diffuse.

Ces extraits sont diffusés gratuitement au cours des émissions d'information.

Leur diffusion s'accompagne dans tous les cas d'une identification suffisante du service de communication audiovisuelle cessionnaire du droit d'exploitation de la manifestation ou de la compétition.

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel, fixe, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article.

Les conventions portant cession exclusive du droit d'exploitation audiovisuelle des manifestations ou compétitions sportives ne peuvent être conclues pour une durée supérieure à cinq ans. »

5. Het komt in een eerste instantie aan de federale wetgever toe om het principe van de vrije nieuwsgaring een algemeen geldende wettelijke basis te geven. Volledigheidshalve dient eraan herinnerd te worden dat de decreetgever op basis van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen over impliciete bevoegdheden beschikt en op basis van artikel 127 van de Grondwet bevoegd is voor de culturele aangelegenheden.

Dit betekent dat de Raden een decreet kunnen aannemen over het recht van vrije nieuwsgaring, specifiek voor sportaangelegenheden als het decreet be-

Dans d'autres pays européens, ce problème a été réglé par le législateur.

C'est ainsi que, dans *les parlements des Länder allemands*, il existe une forme de « régime unique » qui consacre légalement le droit d'information. En vertu de ce régime, tous les organismes de radiodiffusion jouissent du droit d'information assorti d'un droit d'accès aux événements à caractère public. Le droit de relater un événement à caractère public est limité à la diffusion d'une brève séquence adaptée au sujet.

Une initiative de ce type a été prise *en Suisse*, où un projet obligera tout radiodiffuseur qui a conclu un contrat d'exclusivité pour la transmission d'événements publics à tolérer la présence d'autres radiodiffuseurs en vue de la réalisation de brefs comptes rendus et à leur fournir au besoin des extraits au choix à des conditions raisonnables.

La France dispose de la loi du 13 juillet 1992 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives et portant diverses dispositions relatives à ces activités. L'article 18-2 de cette loi prévoit ce qui suit :

« La cession du droit d'exploitation d'une manifestation ou d'une compétition sportive à un service de communication audiovisuelle ne peut faire obstacle à l'information du public par les autres services de communication audiovisuelle.

Le vendeur ou l'acquéreur de ce droit ne peuvent s'opposer à la diffusion, par d'autres services de communication audiovisuelle, de brefs extraits librement choisis par le service qui les diffuse.

Ces extraits sont diffusés gratuitement au cours des émissions d'information.

Leur diffusion s'accompagne dans tous les cas d'une identification suffisante du service de communication audiovisuelle cessionnaire du droit d'exploitation de la manifestation ou de la compétition.

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel, fixe, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article.

Les conventions portant cession exclusive du droit d'exploitation audiovisuelle des manifestations ou compétitions sportives ne peuvent être conclues pour une durée supérieure à cinq ans. »

5. C'est au législateur fédéral qu'il appartient en premier lieu de donner au principe de la libre collecte d'informations un fondement légal général. Rappelons, pour être complet, que le pouvoir décretaal dispose de compétences implicites en vertu de l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et qu'il est compétent pour les matières culturelles en vertu l'article 127 de la Constitution.

Cela signifie que les conseils de communauté peuvent prendre des décrets qui règlent le droit à la libre collecte d'informations, notamment à l'occasion

antwoordt aan de specifieke eisen die het Arbitragehof stelt met betrekking tot de uitoefening van « implied powers ».

Vermits de gemeenschappen bevoegd zijn voor de media dienen zij er over te waken dat hun omroepen hun taken naar behoren kunnen uitoefenen. Hiermee is voldaan aan het criterium van de onontbeerlijkheid. Bovendien leent de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling. Het is echter de vraag of de weerslag op de aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid (de regeling van het eigendomsrecht) slechts marginaal is.

In elk geval is het toepassingsgebied van een decreet territoriaal beperkt, wat tot eigenaardige situaties kan leiden, bijvoorbeeld inzake voetbalverslaggeving.

Bij de hervorming van de instellingen in 1988 is beslist dat alleen de nationale overheid bevoegd is voor de « industriële en intellectuele eigendom », als uitzondering op de bevoegdheid van de gewesten inzake « economisch beleid » (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988).

Het is bijgevolg de federale werkgever die het principe van de vrije nieuwsgaring moet regelen. Alleen hij kan immers beperkingen opleggen aan de contractuele vrijheid en de persoonlijkheidsrechten. Het zou bovendien absurd zijn om een regeling voor de vrije nieuwsgaring uit te werken voor één van de gemeenschappen afzonderlijk. Het recht van informatie is immers algemeen geldend.

Op basis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen kunnen de gemeenschappen dit voorstel omzetten in decreten die van toepassing zijn op aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen *ratione materiae* en *loci* exclusief bevoegd zijn.

6. Dit voorstel verplicht de organisatoren van elk evenement en meteen ook de deelnemers aan alle omroepen toegang te verlenen tot het gebeuren (artikel 2).

Uit respect voor de contracterende partijen onderwerpen de artikelen 3 en 4 de vrije nieuwsgaring echter aan een aantal regels.

A. DENYS
P. DEWAELE
D. VAN MECHELEN

d'événements sportifs, à condition que ces décrets satisfassent aux conditions spécifiques d'exercice des compétences implicites fixées par la Cour d'arbitrage.

Etant donné que les communautés sont compétentes pour les médias, elles doivent veiller à ce que leurs radiodiffuseurs puissent s'acquitter correctement de leurs missions. Il est ainsi satisfait au critère de la nécessité. Par ailleurs, la matière se prête à l'établissement de règles différenciées. On peut toutefois se demander si cette différenciation n'a qu'une incidence marginale sur les compétences attribuées à l'autorité fédérale, en l'occurrence à la réglementation du droit de propriété.

Le champ d'application d'un décret est, en tout état de cause, limité sur le plan territorial, ce qui peut déboucher sur de curieuses situations, notamment en ce qui concerne les comptes rendus de matchs de football.

Il a été décidé, lors des réformes institutionnelles de 1988, que l'autorité nationale serait seule compétente pour la « propriété industrielle et intellectuelle », ce qui constitue une exception à la règle selon laquelle la « politique économique » relève de la compétence des régions (article 6, § 1^{er}, VI, cinquième alinéa, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par la loi du 8 août 1988).

C'est donc au législateur fédéral qu'il appartient de régler la libre collecte d'informations. Lui seul est en effet habilité à imposer des restrictions en matière de liberté contractuelle et de droits de la personnalité. Il serait en outre absurde d'élaborer des règles relatives à la libre collecte d'informations pour une seule communauté. Le droit à l'information est en effet universel.

En vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les communautés pourront transposer la loi issue de la présente proposition en décrets, en vue de régler des matières relevant de leur compétence matérielle et territoriale exclusive.

6. La présente proposition de loi oblige les organisateurs de tout événement, et partant, ceux qui y participent à permettre à tous les radiodiffuseurs d'accéder à la manifestation (article 2).

Par respect envers les parties contractantes, les articles 3 et 4 soumettent toutefois la libre collecte d'informations à une série de règles.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

1° *omroepen* : de radio- en televisie-omroepen erkend door de gemeenschappen in België en de omroepen erkend door de overheid van het land waaronder zij ressorteren;

2° *beroepsjournalist* : elke persoon die onder toepassing valt van de wet van 30 december 1963 betreffende de erkenning en de bescherming van de titel van beroepsjournalist;

3° *organisator* : de persoon die een evenement tot stand brengt, alsook de deelnemers aan het evenement, te weten de makers van auteurswerken, de uitvoerende kunstenaars, sportspelers en hun clubs en bonden en andere uitvoerders;

4° *evenement* : een voor het publiek toegankelijke sport-, culturele, politieke of maatschappelijke gebeurtenis, al dan niet tegen betaling, die op het Belgische grondgebied plaatsvindt en die een afgerond geheel vormt met een natuurlijk begin en einde. Voor de evenementen die verschillende dagen duren, wordt elke dag als een afzonderlijk evenement beschouwd.

Art. 2

De organisatoren moeten aan alle beroepsjournalisten zonder onderscheid vrije toegang verlenen tot het evenement ongeacht de overeenkomsten die zij over het evenement hebben gesloten.

Art. 3

De vrije nieuwsgaring door de beroepsjournalist op een evenement en de berichtgeving erover worden beheerst door de volgende regels :

1° de mededeling aan het publiek moet gebeuren met het oog op algemene informatieverstrekking;

2° de berichtgeving moet handelen over actuele gebeurtenissen;

3° de verslaggeving moet aangewend worden voor het grote publiek;

4° de toegang tot het evenement en de verslaggeving ervan zijn kosteloos;

5° de berichtgeving mag niet aangewend worden voor commerciële doeleinden. Archivering en hergebruik zijn wel toegestaan. Uitleening of onderverhuur van het materiaal is enkel toegestaan tegen kostprijs.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

1° *radiodiffuseur* : tout organisme de radiodiffusion et de télévision agréé par les communautés de Belgique ainsi que tout organisme de radiodiffusion et de télédiffusion agréé par les autorités du pays dont il relève;

2° *journaliste professionnel* : toute personne à laquelle la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel est applicable;

3° *organisateur* : la personne qui met sur pied un événement ainsi que ceux qui participent à cet événement, à savoir les créateurs d'oeuvres originales, les artistes qui les exécutent, les sportifs et leurs clubs et fédérations ainsi que les autres exécutants;

4° *événement* : tout événement sportif, culturel, politique ou social accessible au public, gratuit ou non, qui a lieu sur le territoire belge et qui constitue un ensemble organisé comportant un début et une fin naturels. Si l'événement dure plusieurs jours, chaque jour est considéré comme un événement distinct.

Art. 2

Les organisateurs doivent permettre à tous les journalistes professionnels sans distinction d'accéder librement à l'événement, quels que soient les contrats qu'ils ont conclus au sujet de cet événement.

Art. 3

La libre collecte d'informations par le journaliste professionnel lors d'un événement ainsi que le compte rendu de cet événement sont soumis aux règles suivantes :

1° ils doivent concourir à l'information générale du public;

2° l'information doit porter sur des événements actuels;

3° le compte rendu doit s'adresser au grand public;

4° l'accès à l'événement et son compte rendu sont gratuits;

5° l'information ne peut être utilisée à des fins commerciales. L'archivage et la réutilisation sont cependant autorisés. Le prêt ou la sous-location du matériel ne sont autorisés qu'au prix coûtant.

Art. 4

De omroepen hebben het recht om anderhalve minuut klank- en beeldmateriaal uit te zenden van het evenement, evenwel uitsluitend tijdens hun regelmatig geprogrammeerde informatieprogramma's.

1 december 1994.

A. DENYS
P. DEWAELE
D. VAN MECHELEN

Art. 4

Les radiodiffuseurs peuvent diffuser un extrait sonore et visuel de l'événement d'une durée d'une minute et demie, mais seulement dans le cours normal de leurs programmes d'information.

1^{er} décembre 1994.