

Collège d'avis
Avis n°2/2001

Objet : L'accès à l'information

I - INTRODUCTION

Dans la ligne de l'avis n° 7/2000 rendu le 11 octobre 2000 concernant un projet d'arrêté « *désignant les événements et catégories d'événements d'intérêt majeur et fixant les modalités de leur accès par le public de la Communauté française à l'aide d'une télévision à accès libre* », le Collège d'avis du CSA a souhaité aborder de manière plus générale la problématique de l'accès à l'information, au delà des événements dits d'intérêt majeur au sens de la directive européenne et de la mise en oeuvre qu'en fait le projet d'arrêté.

En effet, l'article 29 du décret du 17 juillet 1987 ne génère que le partage forcé – mais non gratuit – des images principales des événements dits d'intérêt majeur au sens de l'article 3bis de la directive 89/552 dite Télévision sans frontières .

Or, d'une part, le projet d'arrêté et l'avis rendu retiennent comme étant d'intérêt majeur uniquement des événements sportifs essentiellement masculins, outre deux manifestations culturelles (les Francofolies et le Concours Reine Elisabeth).

Ce choix, comparable à celui fait dans des pays voisins, procède bien du constat concret que ces événements sont les plus convoités en terme de droits exclusifs, en raison de l'intérêt qu'ils suscitent auprès des téléspectateurs.

D'autre part, ces droits exclusifs entraînent des restrictions portant non seulement sur la diffusion de l'évènement, mais aussi sur l'accès juridique et même physique par les organes d'information, au fait même de l'évènement et au lieu de son déroulement.

Or, le droit à l'information s'entend en principe au sens le plus large ; il s'étend à tout fait quelconque d'intérêt général, sectoriel ou même particulier, sauf les limitations justifiées notamment par le respect de la vie et de la propriété privées, à la présomption d'innocence et autres dispositions dérogatoires au nom de l'ordre public, à apprécier elles-mêmes strictement.

Lorsque l'accès à l'évènement est empêché ou restreint aux seuls journalistes ou équipes journalistiques liés à des médias ayant acquis des droits exclusifs ou agréés par le titulaire de ces droits, comme par exemple lors de l'Euro 2000, ce droit est méconnu.

Le principe d'un droit limité à la cession d'images, dans des conditions restreintes, des seuls événements dits « d'intérêt majeur » ne règle, ni le droit d'accès à l'ensemble des événements réservés, ni le droit à l'information concernant d'autres événements.

Le Collège d'avis a décidé d'examiner de manière générale les différents aspects de l'accès à l'information, c'est-à-dire à la fois la liberté et le droit d'accès aux événements sportifs ou

autres, faisant ou non l'objet de droits exclusifs et l'accès aux documents, au delà du contexte restrictif des « événements d'intérêt majeur » au sens de la Directive TVSF.

II - ORIENTATIONS GÉNÉRALES

1. Droit à l'information et accès aux évènements publics programmés

Le journaliste professionnel a, par principe, le droit d'accéder à tout évènement public.

Néanmoins, en cas d'évènements organisés, le droit d'accès ne paraît pas pouvoir s'imposer sans restrictions même en l'absence de droits réservés à l'image.

D'une part, l'accès des journalistes peut être limité aux seules personnes accréditées, au nom de la bonne organisation de la manifestation ou encore de la sécurité. D'autre part, le droit d'accès ne peut l'emporter sur la liberté qu'ont les acteurs de la vie sociale ou économique de déterminer l'étendue de leur communication. On ne peut ni empêcher le fait, ni rejeter le principe même d'une sélection, voulue par le communicateur, de ses interlocuteurs.

Outre la difficulté de son application, le principe inverse méconnaîtrait exagérément le respect de la sphère d'autonomie que constitue la possibilité pour tout acteur de limiter délibérément les destinataires de sa communication. Le droit d'accès pour le journaliste à tout évènement public ne peut donc être admis sans aucune restriction.

L'accréditation n'est pas critiquable en soi, pour autant que la sélection qu'elle exprime repose sur des critères objectifs, clairement définis, justifiés et équitables, et qu'elle soit la moins restrictive possible, compte tenu de la nature de l'évènement. L'accréditation ne peut conduire à une censure indirecte en écartant les journalistes supposés trop critiques.

La diversité des cas d'espèce (conférence politique, assemblée de société, etc.) rend cependant difficile la formulation tant de règles de portée générale que leur sanction.

Incidentement, il convient d'éviter toute discrimination entre service public et les opérateurs privés dans l'accès aux informations présentant un caractère d'utilité publique, par exemple en matière de circulation routière, de prévisions météorologiques ou autres informations d'intérêt général.

2. Evènements publics ou privés ?

Une difficulté consiste à distinguer l'évènement « public » de celui de caractère privé.

Par « évènement public », désigne-t-on uniquement l'évènement accessible au public, ou plus largement l'évènement revêtant un intérêt pour le public, même si son organisation procède d'une initiative privée qui, a priori, ne peut être contrainte de donner accès?

Il n'y a guère de difficulté à distinguer l'évènement non programmé qui présente un intérêt pour le public (accident, attentat, grève, etc.) et dont l'accès est généralement libre, sous

réserve de mesures de police commandées par la sécurité, d'une part, et l'évènement non programmé purement privé, d'autre part.

Au delà, la limite entre évènement public et privé est malaisée à définir ; un évènement privé peut devenir public, selon la perspective dans laquelle on le considère.

Une définition générale des évènements de caractère « public », génératrice de droits subjectifs, peut difficilement être formulée. La référence au seul critère abstrait de l'intérêt général, sans avoir égard au cas d'espèce, pour reconnaître le caractère public d'un évènement, paraît insuffisante.

Ni l'adoption d'une liste des évènements ayant un caractère public auxquels est reconnu un droit d'accès au nom du droit à l'information, plus étendue que celle des « évènements d'intérêt majeur » énoncés actuellement par décret, ni, à l'inverse, une liste limitative des seuls évènements pouvant faire l'objet de restrictions, n'offre de solution satisfaisante.

3. Droit à l'information et droits réservés aux images

a. Evénements réservés et droit d'accès

Spécialement en matière sportive et artistique, des évènements programmés, destinés au public, font fréquemment l'objet de droits réservés.

Par principe, des droits réservés aux images sont en conflit avec le droit à l'information. Néanmoins, l'organisation de manifestations faisant l'objet de droits réservés procède d'une autre liberté, celle du commerce, et répond à une logique économique en dehors de laquelle l'évènement n'aurait tout simplement pas lieu.

Le droit à l'information à l'égard de tels évènements n'est pas suffisamment garanti par l'obligation de céder des extraits d'images, et l'accès physique à l'évènement doit être autorisé, notamment pour en permettre la couverture périphérique ; néanmoins, l'octroi d'un droit d'accès plus vaste que celui du public, ne se conçoit qu'en faveur du journaliste professionnel, et requiert que son objet soit soigneusement défini.

b. Droits réservés et hauteur des droits

La problématique de l'accès réservé concerne au premier chef les opérateurs isolés, tels les correspondants locaux ou petites chaînes, face aux journalistes délégués par des opérateurs économiquement dominants.

Cependant, la hauteur croissante des droits exigés pour certains évènements sportifs est telle que, parfois, seul un partage entre plusieurs opérateurs permet d'y faire face. Les opérateurs même importants sont donc concernés.

Suffit-il de parier que d'éventuels excès seront source d'auto régulation économique ? Doit-on plutôt craindre une spirale des prix qui occulte encore davantage l'accès à l'information ?

Le droit à l'information sera mieux assuré par l'extension de l'obligation de cession d'images à davantage d'évènements que ceux repris dans la liste actuelle des évènements

majeurs, dans un contexte de liberté économique régulée par les notions de profit raisonnable et de non discrimination.

La Communauté française ne perdra de vue ni les règles de répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions et le droit européen, ni le caractère marginal de sa compétence en matière économique et notamment de prix, ni le caractère exceptionnel que doit revêtir l'intervention du législateur dans la limitation de la liberté du commerce, ni le fait que les cours et tribunaux ne peuvent être créés que par la loi, ce qui laisse le pouvoir judiciaire à la seule compétence du niveau fédéral.

4. Droit à l'information et accès aux événements non programmés - respect de la sphère privée

Quelle doit être l'étendue du droit d'accès à l'événement non programmé, et plus généralement à toutes sources d'information (documents, témoignages, etc.), face aux exigences de respect de la vie privée ou encore de discrétion que peut requérir la bonne marche de toute administration, et en particulier, pour la justice, le nécessaire secret de l'instruction et la présomption d'innocence ?

Quelles sont les limites à tracer entre la « *culture du secret* » et, à l'inverse, une obligation absolue de transparence de la sphère publique et même privée?

Même si, dans les pays de tradition démocratique, le débat a perdu son acuité immédiate, on ne perdra pas de vue qu'il porte autant sur l'antagonisme entre le droit à l'information et le respect de la personne et de la vie privée et la liberté du commerce, que sur le principe fondamental de la liberté politique, qui comprend celle de recueillir et de diffuser des informations, dans le pluralisme, face au pouvoir établi.

Les droits pour les journalistes de « *libre accès à toutes les sources de l'information et (...) d'enquêter librement sur tous les faits qui conditionnent la vie publique* » sans que « *le secret des affaires publiques ou privées (ne puisse) leur être opposé (sinon) par exception ou en vertu de motifs clairement exprimés* » sont revendiqués par le Code des droits et devoirs adopté par ces mêmes journalistes à Munich en 1971 ; néanmoins, les droits d'accès et d'enquête trouvent leurs limites face aux droits fondamentaux que sont notamment la protection de la vie privée et l'inviolabilité du domicile.

Les droits d'accès et d'enquête sont le plus souvent évoqués à propos du pouvoir judiciaire qui, dans le contexte restrictif de la recherche et la répression des crimes et délits, les exerce de manière quasi illimitée, dans le respect des garanties fondamentales que sont le secret de l'instruction, le respect des droits de la défense et la présomption d'innocence.

Néanmoins, ces droits ne sont pas réservés à ce seul pouvoir ; le droit de rechercher des informations est un aspect essentiel du droit à l'information, qui figure parmi les droits fondamentaux de la généralité des citoyens, à la différence que ceux-ci ne disposent pas des mêmes pouvoirs que le judiciaire, que le respect de la vie privée et l'inviolabilité du domicile ne souffrent ici aucune exception et que celui ou ceux qui en sont l'objet ne peuvent être contraints d'y prêter leur concours mais peuvent au contraire y résister.

La reconnaissance expresse d'un droit d'accès égal pour tout journaliste professionnel concernant les événements publics et dans le cadre de sa mission d'information doit être admise, en contrepartie de l'existence d'une organisation et de règles professionnelles, notamment en matière d'agrégation de ses membres et de déontologie .

Par contre, ce droit ne peut s'appliquer à la sphère des activités privées que dans le cadre strict de l'intérêt légitime pour le public et dans le respect des droits fondamentaux attachés à la personne, spécialement le respect de la vie privée.

On recherchera toutes mesures assurant l'exercice effectif et équilibré des libertés contradictoires que sont le droit à l'information et le respect de la vie privée.

III - ETAT DES LIEUX : LÉGISLATION

Dans la recherche de la traduction possible en dispositions normatives des principes évoqués ci dessus, un état des lieux peut utilement être fait.

1. Dans le droit positif belge, des dispositions d'ordre général consacrent la liberté d'opinion et de presse, notamment les articles 19 et 25 de la Constitution et l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme qui consacre « *la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées* ».

Des dispositions règlent la publicité du travail parlementaire, notamment dans ses fonctions de contrôle. D'autres dispositions règlent la publicité de diverses procédures et décisions administratives, en ce compris l'accès aux pièces des dossiers y relatifs. D'autres textes règlent la publicité des procédures et décisions judiciaires ; le principe est celui de la publicité des audiences et du prononcé des jugements. En matière pénale, une circulaire du Parquet général règle les relations entre la presse et les magistrats.

Le droit commercial organise la publicité des bilans et autres actes de société, dans le souci de la protection des tiers appelés à contracter avec elles. Une législation spécifique régleme depuis peu d'années la collecte, la détention et l'usage de données personnelles, dans le souci de la protection de la vie privée. De nombreux textes légaux, notamment en matière de protection du consommateur, contiennent des dispositions en matière d'information du cocontractant supposé « faible ».

L'objet n'étant pas ici d'en faire l'étude, on peut sans risque affirmer que les unes organisent un accès plus ou moins étendu à des éléments d'information, dérogeant à une tradition de confidentialité, tandis que d'autres limitent la circulation des données et en permettent le contrôle, dans un souci de protection de la vie privée.

2. La Recommandation n° R (91) 5 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe adoptée le 11 avril 1991 intitulée « *Le droit aux extraits sur des évènements majeurs faisant l'objet de droits d'exclusivité pour la radiodiffusion télévisée dans un contexte transfrontière* », se référant elle-même à l'article 9 de la Convention européenne, exprime le principe d'éviter que « *le droit du public à l'information ne soit remis en cause du fait de l'exercice, par un radiodiffuseur, de droits exclusifs pour la transmission ou la retransmission (...) d'un évènement d'un grand intérêt pour le public* ».

Le « Principe 2 - Réalisation des Extraits » prévoit d'autoriser « tout radiodiffuseur secondaire à fournir des informations sur un événement majeur au moyen d'un extrait :

- a. en enregistrant le signal du radiodiffuseur primaire pour en tirer un extrait ; et/ ou
- b. en accédant sur les lieux de l'évènement majeur pour réaliser ses propres prises de vue, pour en tirer un extrait ».

Le critère retenu d'intérêt majeur, autrement dit de « *grand intérêt pour le public* », exprime implicitement une appréciation balancée des intérêts en présence : l'importance de l'évènement pour le public justifie de déroger à l'appropriation et au commerce libres dont l'information peut être l'objet.

La recommandation ne prévoit le libre accès qu'à titre alternatif, à défaut de pouvoir enregistrer le signal du radiodiffuseur primaire.

3. La directive européenne 89/552 CEE dite Télévision sans frontières consacre le principe d'« *événements d'intérêt majeur* » dont la diffusion ne peut être totalement exclusive.

La mise en oeuvre de ce principe dans la directive TVSF et dans le décret sur l'audiovisuel se limite à garantir la diffusion non exclusive de l'évènement par extraits, mais pas l'accès à celui-ci.

4. L'article 29 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel transpose en Communauté française la directive; il dispose notamment que des « *événements ou de catégories d'événements (...) d'intérêt majeur pour le public de la Communauté française (...) ne peuvent faire l'objet d'un exercice de droits d'exclusivité par un organisme de radiodiffusion télévisuelle relevant de la compétence de la Communauté française, de manière telle qu'une partie importante du public de cette Communauté soit privée d'accès à ces événements, par le biais d'émissions de télévision diffusées sur une télévision à accès libre* ».

On regrettera que le grand intérêt pour le public se transforme en intérêt du public dans l'application concrète de la directive.

Aucun autre texte ne règle actuellement, en Communauté française, l'exercice du « *droit à l'information* », ni n'organise plus spécifiquement la liberté d'accès à l'évènement par les médias audiovisuels.

5. Dans une note du 27 février 2001, la RTBF a procédé à un examen comparé des législations allemande, suisse, portugaise et grecque et a communiqué un relevé, établi par l'UER en décembre 2000, du droit d'accès aux manifestations sportives. Elle y examine également le décret flamand du 17 mars 1998 dont question plus loin.

Dans une note du 10 mars 2001, TVI apporte des précisions concernant la situation en Allemagne, en France et aux Pays-Bas.

Ces études soulignent l'adoption d'une législation en matière d'accès à l'information par plusieurs pays européens, et plus particulièrement par la Communauté flamande, en même

temps qu'elles font apparaître, pour d'autres pays européens, un vide législatif que la jurisprudence ne comble que de manière fragmentaire.

IV - ETAT DES LIEUX : JURISPRUDENCE

La note de la RTBF attire l'attention sur trois décisions.

1. Un photographe de presse est titulaire d'une « carte de presse de police » qui lui donne en principe accès aux lieux que celle-ci ferme au public ; se rendant à l'endroit d'un crash d'aviation, l'accès lui est refusé par la police, aux motifs qu'il doit laisser, comme tout autre, l'accès prioritaire aux secours et respecter la vie privée des victimes et de leurs familles.

Le **juge cantonal d'Eindhoven** estime que le journaliste nanti de sa carte de presse a en principe le droit d'accéder au lieu de la catastrophe ; aucune raison sérieuse, notamment pas la protection de la vie privée, ne permettrait ici de l'en empêcher.

« Ce n'est pas une tâche spécifique de la police de protéger de tels intérêts, certainement pas dans la mesure où la liberté de la presse serait entièrement subordonnée à ceux de la protection de la vie privée. Dans le cas contraire, la presse se verrait toujours refuser l'accès dès que des victimes décédées sont à déplorer » (Dijkstra/Regiopolitie Brabant Z.O., juge cantonal d'Eindhoven, 4 mai 2000, Mediaforum 2000, Jurisprudentie nr 51, pp. 268-269).

2. Un **arrêt de la Cour d'appel de Paris**, appliquant le droit de citation consacré en matière d'information par l'article 27 de la loi (française) du 3 juillet 1985, estime trop longues celles incriminées en l'espèce, en l'absence de critère précis, et renvoie les parties se concilier (Antenne 2 c/ TF1, Appel Paris 15 juin 1989, R.I.D.A., p. 332) .

3. Un **arrêt de la Cour de cassation française** casse, au nom du « *droit public à l'information* », un arrêt de la Cour d'appel de Bourges qui avait débouté France 3 de sa demande d'accès au Grand prix de France de Formule 1 et d'en présenter des extraits dans son bulletin d'information régional (Cass. fr., 1^{re} ch. civ., 6 février 1996, FR.3 c/ FOCA).

Incidentement, les commentaires de ces décisions évoquent les difficultés de la reconnaissance du droit de citation en matière de droits voisins, d'enrichissement sans cause, de concurrence déloyale et d'abus de position dominante, autant de questions d'ordre juridique que la seule consécration d'un droit d'accès ne suffit pas à résoudre.

4. En Belgique, l'**arrêt de la Cour d'arbitrage** n° 124/99 du 25 novembre 1999 a rejeté dans son principe le recours en annulation formé par l'a.s.b.l. Ligue professionnelle de football contre le décret de la Communauté flamande du 17 mars 1998 réglant le droit à la liberté d'information et la diffusion d'informations brèves par les radiodiffuseurs.

Cette jurisprudence conduit à examiner ce décret, pris dans un contexte institutionnel proche, et dont l'impact en termes d'équilibre au sein d'un même Etat fédéral est évident.

V - LE DÉCRET DE LA COMMUNAUTÉ FLAMANDE DU 17 MARS 1998

1. Principes généraux

Le décret flamand consacre cumulativement (article 3) le libre accès à l'événement, le droit de faire des enregistrements de l'événement et le droit à la diffusion d'information, les deux premiers ne pouvant être limités que pour « *des raisons de sécurité et de prévention d'entraves au déroulement de l'événement* » (article 4). Ces droits s'imposent à la fois aux organisateurs et aux médias titulaires de l'exclusivité.

La diffusion d'informations brèves n'est autorisée que dans les journaux et programmes d'actualité régulièrement programmés (article 5). La durée est limitée « *au temps requis pour la diffusion de l'information nécessaire sur l'événement* », soit au maximum 3, 6 ou 15 minutes de matériel sonore et/ou visuel, selon les cas (article 6).

Le radiodiffuseur secondaire peut effectuer ses propres enregistrements, sauf en matière sportive, où ce droit se limite aux images prises en marge de l'événement, sauf si le titulaire de l'exclusivité n'est pas un radiodiffuseur de la Communauté flamande ou agréé par elle, et pour autant que le titulaire du droit d'exclusivité exerce effectivement son droit de diffusion (article 7 § 1^{er}).

Le radiodiffuseur secondaire a le droit de disposer des enregistrements et/ou signaux des titulaires d'exclusivité aux fins de diffuser des informations brèves, moyennant « *indemnisation équitable* » (article 7 § 2).

Le Vlaams Commissariaat voor de Media est chargé de veiller au respect des dispositions décrétales et de prendre des sanctions (article 11).

2. Objet et portée

L'objet et la portée du décret sont clairement limités ; la notion d'événement s'entend comme « *toute manifestation accessible au public* ».

Seuls les médias audiovisuels sont concernés (« *tout radiodiffuseur de la Communauté flamande ou agréé par elle* »). Plus précisément, le décret entend régir les relations entre le « *titulaire de l'exclusivité* » (« *tout radiodiffuseur de la Communauté flamande ou agréé par elle qui a acquis les droits de diffusion exclusifs* ») et les « *radiodiffuseurs secondaires* » (« *tout radiodiffuseur [...] qui n'a pas acquis les droits de diffusion exclusifs* »).

Le décret n'entend pas régir la problématique générale de l'accès à l'information, mais limite son domaine d'intervention aux événements qui font l'objet de « *droits exclusifs de diffusion* », le terme événement devant être entendu comme « *une manifestation accessible au public [qui] constitue un ensemble circonscrit avec un début et une fin naturels* ».

Une telle définition de l'événement et la précision que sa diffusion fait l'objet de l'achat de droits exclusifs donne à penser que son objet principal est la question précise de l'exclusivité des droits sportifs.

3. Mise en œuvre par les opérateurs

Afin d'apprécier à la fois l'opportunité de légiférer en la matière en Communauté française et l'application qui est faite d'une telle législation en Communauté flamande depuis trois ans, les principaux opérateurs flamands et le Vlaams Commissariaat voor de Media ont été interrogés au sujet de la mise en œuvre du décret, des éventuels litiges nés entre les opérateurs depuis 1998 et au sujet de la manière dont ils auraient été tranchés par le Commissariat.

En pratique, les principaux opérateurs flamands (VRT, VTM et Canal +) ont utilisé la possibilité qui leur est laissée ¹ de déroger aux articles 6 à 9 du décret, qui fixent les modalités de cession (durée des brefs extraits, principe de « l'indemnisation équitable », affichage du logo du titulaire de l'exclusivité, ...) en concluant entre eux des accords.

Le Commissariat flamand aux médias n'a été saisi par aucun opérateur, que ce soit en matière d'accès à l'événement ou en matière de brefs extraits. On relève l'utilité de la démarche du législateur, dont l'adoption d'un décret suscite l'autorégulation du secteur. Cependant, le décret ne garantit pas l'accès à de grands événements internationaux.

4. Le point de vue des organisateurs

Outre la manière dont les opérateurs, qu'ils soient titulaires d'une exclusivité ou opérateurs secondaires, mettent en œuvre le décret, on peut s'interroger sur l'accueil qui serait réservé à une telle législation par les organisateurs d'événements.

La situation flamande fournit un exemple de réponse : le principal organisateur concerné, à savoir la Ligue professionnelle de football, a introduit un recours en annulation du décret devant la Cour d'arbitrage

5. L'arrêt de la Cour d'arbitrage

Le recours est rejeté dans son entièreté quant aux principes évoqués par la Ligue professionnelle de football, ce qui lève également une partie des interrogations soulevées pendant les débats au sein du groupe de travail.

La Cour d'arbitrage reconnaît la compétence des Communautés à intervenir activement à l'égard des contrats d'exclusivité qui restreignent l'exercice de la liberté garantie par l'article 19 de la Constitution, l'article 10 de la CEDH et l'article 19, par. 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans l'exercice des compétences qui sont les siennes.

La restriction du droit d'exclusivité en matière d'information sur les événements accessibles au public est nécessaire à l'intérêt général. Le décret réalise un équilibre entre le fait de laisser les radiodiffuseurs flamands ou agréés collecter librement des informations sur les événements accessibles au public, et la sauvegarde des intérêts des organisateurs d'événements et des titulaires d'exclusivités.

Dès lors qu'il prévoit une série de mesures protégeant le droit de diffusion exclusif, il ne limite pas de manière disproportionnée la liberté du commerce. Ce faisant, il ne met pas en

¹ L'article 10 du décret stipule que « *Les parties intéressées peuvent déroger de commun accord aux dispositions des articles 6 à 9 inclus du décret* ».

oeuvre la directive TVSF, qui a été transposée en Communauté flamande par un texte distinct ; on ne peut donc restreindre son application aux seuls événements d'une importance majeure pour la société.

L'incidence à l'égard de la libre concurrence est à la fois nécessaire et marginale de la mise en oeuvre d'une compétence propre dans une matière qui se prête à un règlement différencié ; il ne s'agit pas davantage d'une « expropriation » au sens de l'article 16 de la Constitution.

Enfin, les autres dispositions ayant fait l'objet de griefs ne sont pas manifestement déraisonnables. La Cour annule uniquement, pour des motifs étrangers à la matière du droit à l'information, les dispositions du décret relatives à son application en Région de Bruxelles-Capitale.

Dès lors que le décret flamand rencontre de manière restrictive un certain nombre de préoccupations examinées plus haut, il peut servir de référence à une initiative décrétole en Communauté française, étant entendu que son objet est à la fois large et étroit. Large, parce qu'il vise tout « événement » entendu comme « toute manifestation accessible au public » (article 2, 4^o), sans se cantonner dans le domaine sportif ou celui de « l'événement d'intérêt majeur ». Étroit, parce qu'il ne porte pas sur les événements non accessibles au public qui, précisément, pourraient justifier l'investigation journalistique.

On comprend ainsi que le décret vise à régler le problème particulier de l'exclusivité des contrats sportifs, soit une perspective plus large mais comparable à celle de la directive lorsqu'elle règle les événements d'intérêt majeur, et non la problématique plus fondamentale du droit à l'information et notamment la question de l'accès aux documents.

Le décret ne sort pas de la logique des événements sportifs comme enjeux prioritaires de droits, néglige les questions de principe évoquées plus haut, et enfin – mais est-ce critiquable ? - devient lettre morte dès que les opérateurs conviennent d'en prévenir l'application coercitive par l'adoption préalable de conventions privées.

S'il fallait le transposer en Communauté française, le décret flamand pourrait au moins être complété sur deux points :

- la définition des programmes dans lesquels le droit à l'information peut s'appliquer,
- la définition des « images prises en marge de l'événement » sportif.

VI – AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL

Au vu des principes adoptés par le Conseil de l'Europe, de la comparaison avec la législation de pays proches et en particulier des dispositions françaises et flamandes qui les mettent en œuvre ainsi que des décisions jurisprudentielles rassemblées ici, tant le principe du droit de diffusion d'extraits de tout événement de caractère public à titre d'information, que celui qu'il ne peut être paralysé par l'existence de droits exclusifs, apparaissent comme une des applications du droit d'accès à l'information. Le droit de rediffusion doit s'appliquer, dès qu'un événement présente un intérêt légitime pour le public ou une catégorie suffisamment large de celui-ci.

En pratique, il est malaisé de définir la limite entre les événements de caractère public, autrement dit ceux présentant un intérêt légitime pour le public, et ceux de caractère privé. L'énonciation en termes généraux d'une liste d'événements ne pouvant en aucun cas faire l'objet d'une exclusivité commerciale paraît peu compatible avec la logique économique ; l'adoption d'une liste nominative plus longue que celle des « événements majeurs » au sens de la directive, pour lesquels existerait une obligation de cession d'images, ne règle pas de manière générale le droit d'accès à l'information.

Une distinction à opérer entre l'accès à l'information en faveur d'un opérateur de service public et d'un opérateur privé n'est pas davantage justifiée.

Les raisons retenues pour justifier l'obligation d'indemniser les titulaires de droits exclusifs dans le cadre des événements d'intérêts majeurs, doivent être prises en considération en cas d'extension de l'obligation de cession d'images à davantage d'événements. Les principes de liberté de l'information et du commerce doivent être appréciés de manière équilibrée entre d'une part les médias qui exercent le droit de diffuser des extraits, et d'autre part les organisateurs d'événements et les titulaires de droits exclusifs soucieux de rentabilité.

Régulateur de l'audiovisuel, tenu au respect des principes fondamentaux et dépourvu de pouvoir normatif, le CSA ne peut s'exprimer que dans la limite de ses compétences, étant l'audiovisuel, et non l'ensemble des médias.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel émet un avis de principe favorable à la reconnaissance plus étendue, en Communauté française, du droit à la rediffusion d'informations brèves, sous réserve d'entrer ultérieurement dans les détails : définir en minutes ou en secondes la notion de brièveté ; dire dans quelles conditions cet accès serait payant ; déterminer les conditions d'utilisation des extraits (dans quel type de programme, avec ou sans mention de l'opérateur qui délivre les images).

A l'instar des événements majeurs, le Conseil supérieur de l'audiovisuel recommande à la Communauté française d'adopter des dispositions en matière d'indemnisation et même de règlement des conflits, dans les limites du caractère « marginal » de sa compétence en matière de concurrence et de commerce. Le risque d'un dépassement de compétence sera réduit en adoptant des dispositions permettant aux opérateurs de déroger aux dispositions du décret en réglant de manière contractuelle des modalités de collaboration différentes.

Quant à l'étendue de l'investigation journalistique, le CSA considère que, pour des événements destinés au public, l'existence de droits réservés aux images ne justifie pas le refus de principe de l'accès des journalistes professionnels, sous réserve des exigences de sécurité.

Néanmoins, au delà de tels événements, la reconnaissance en faveur des journalistes d'un droit d'accès et d'enquête met en présence des droits et libertés parfois contradictoires que sont le droit à l'information, la liberté du commerce et le respect de la personne et de la vie privée.

Un équilibre doit être trouvé entre le droit à l'information et le respect de la vie privée, en ce compris la libre autonomie de chacun dans ses choix de vie et ses initiatives professionnelles, la discrétion que peut requérir à tous niveaux l'élaboration d'une décision dans le contexte démocratique du pluralisme politique, ou encore le droit de tout communicateur de choisir son auditoire.

Les droits d'accès et d'enquête affirmés par la Charte de Munich peuvent être confirmés dans un décret en faveur des journalistes, en contrepartie de leur appartenance à une profession organisée et compte tenu des limites apportées par diverses dispositions et principes de droit en matière notamment de protection de la vie privée.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel recommande d'admettre l'exercice cumulatif des droits de rediffusion et d'accès sous réserve d'en déterminer plus précisément les modalités et le contenu.

Ces principes pourront être mis en oeuvre dans le cadre de l'adoption d'une législation proche du décret flamand du 17 mars 1998, compte tenu des remarques faites plus haut.

Fait à Bruxelles, le 12 septembre 2001.