

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 1977.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi, MODIFIÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion,

Par M. Pierre MARCILHACY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoulé, Jacques Eberhard, secrétaires ; Jean Bac, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcilhacy, James Marson, André Mignot, Daniel Millaud, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Sénat : 1^{re} lecture, 83, 150 et in-8° 65 (1972-1973).

2^e lecture, 449.

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2810.

(5^e législ.) : 267, 2790, 2791, 2854, 2896, 2995 et in-8° 736.

Sondages et enquêtes. — Commission nationale des sondages - Elections - Elections législatives - Elections cantonales - Elections municipales - Partis politiques - Information - Code électoral.

Mesdames, Messieurs,

Qu'on le veuille ou non, les sondages relèvent d'une manière de futurologie. Il ne s'agit pas d'une science exacte, mais force nous est de constater que les méthodes de consultation de l'opinion dans un certain nombre de domaines permettent une approche souvent assez exacte des suffrages exprimés plusieurs jours à l'avance. Au surplus, cette méthode de prise du pouls de l'opinion est rentrée dans les mœurs. Elle alimente la presse écrite et la presse parlée. Elle a également l'intérêt accessoire mais non négligeable de sensibiliser l'opinion publique aux problèmes de la vie politique nationale. Néanmoins, un certain nombre d'effets fâcheux peuvent être constatés ou supposés, ce qui, en l'espèce, revient au même.

On peut craindre, en effet, que la publication de certains sondages ne déclenche certains réflexes grégaires, en incitant des électeurs à se prononcer dans le sens d'une évolution généralement enregistrée. On peut aussi penser que certains électeurs ont des réactions contre ces mouvements de l'opinion.

Dans l'un et l'autre cas, le suffrage est exprimé non comme étant l'expression très libre de la volonté des électeurs, mais une expression conditionnée en partie par la publication de sondages.

Toute tentative de réglementation de l'exercice des opérations de sondages se heurte nécessairement à une réalité qu'il est impossible de surmonter. En effet, un sondage n'a de valeur que s'il s'appuie sur un échantillon de personnes choisies d'une façon extrêmement objective. Si cet échantillon est mal choisi ou « habilement désigné », les réponses qu'on en tirera peuvent être soit incohérentes soit rigoureusement orientées.

Cette question, qui est devenue capitale pour les démocraties modernes, a fait l'objet de la réflexion et des observations de nombreux parlementaires, au nombre desquels nous citerons M. E. Bonnefous qui avait, sur ce sujet, posé une question orale dès le 20 octobre 1970, mais s'était heurté, à l'époque, à une réponse négative de M. Marcellin, Ministre de l'Intérieur.

Cependant, le Sénat avait continué d'étudier le problème. Une proposition de loi, présentée par MM. E. Dailly et G. Pams tendant à interdire la publication et la diffusion de certains sondages d'opinion en période électorale avait été déposée le 29 novembre 1972.

Votre rapporteur l'avait soutenue devant la Commission des Lois, le 20 décembre 1972 et, le 29 décembre 1972, elle avait été adoptée par le Sénat à l'unanimité des 277 votants. Elle revient, malgré les propositions de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, privée de ce qui en faisait sa valeur essentielle : l'interdiction de la publication et de la diffusion des sondages pendant les périodes électorales.

En revanche, elle est augmentée, sous forme de trois sections, d'une partie entièrement nouvelle qui tend à réglementer globalement l'exercice des sondages d'opinion et à l'entourer d'un certain nombre de garanties.

Votre commission a craint que ces trois sections, dont les intentions sont hautement louables, ne reviennent en définitive à donner un label de qualité à des opérations de type commercial qui, ainsi que nous l'avons dit, relèvent et relèveront toujours de la futurologie, avec tout ce que ce mot comporte de mystère et d'incertitude.

Il est juste de rappeler que ces dernières adjonctions ont été inspirées par la proposition de loi déposée par M. Guermeur et plusieurs de ses collègues relative à la déontologie des sondages d'opinion à caractère politique. Cette proposition de loi a l'avantage d'avoir été élaborée de façon très sérieuse à l'issue d'une année d'études et de consultations. L'Assemblée y a joint trois autres textes portant sur le même sujet mais à vrai dire se préoccupant, comme le texte du Sénat, uniquement de réglementer et surtout d'interdire la publication des sondages pendant les périodes électorales et pour des durées variables.

EXAMEN DES ARTICLES

L'article premier A (nouveau) définit l'objet de la loi. Il s'agit de la publication et de la diffusion (termes qui figurent dans le texte du Sénat et qui sont susceptibles de recouvrir l'ensemble des moyens modernes de diffusion) « de tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec un référendum, une élection présidentielle ou l'une des élections réglementées par le Code électoral ».

On se souvient que, pour sa part, le texte du Sénat ne s'était préoccupé de réglementer que les seuls sondages concernant les élections législatives. Au cours de la discussion à l'Assemblée Nationale sur un amendement du Gouvernement, le champ d'application de la loi a été étendu fort justement aux élections des représentants de la France à l'Assemblée des Communautés européennes.

Les articles premier B et premier C définissent en même temps qu'une réglementation toute une déontologie de la publication et de la diffusion des sondages. La philosophie profonde du texte est, grâce à un dispositif assez complexe mais intéressant, de « moraliser » ces techniques et, surtout, les conditions de leur utilisation. Il s'agit, en faisant appel au sens de la responsabilité de la profession elle-même et de la presse, en même temps qu'au contrôle de l'opinion publique, de repousser les menaces de sanction pénale au second plan.

Toute publication et toute diffusion doivent être accompagnées d'une véritable « carte d'identité » du sondage de même que toute une série d'éléments précis destinés à contrôler les conditions de sa réalisation doit être communiquée à une commission dite commission des sondages. Celle-ci, composée en nombre égal et impair de magistrats désignés par décret parmi les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes disposerait, d'après le texte de l'Assemblée Nationale, de trois séries de pouvoirs propres :

— l'élaboration d'une sorte de code des sondages comportant notamment les règles destinées à assurer leur objectivité et leur qualité, la définition des clauses régissant leur vente, la prévention des ententes illicites entre les instituts ;

Cette délégation du pouvoir réglementaire n'a pas paru acceptable à votre commission.

Elle admet que cet organisme, dont la composition assure effectivement l'indépendance, puisse étudier un problème et faire des propositions, mais elle pense qu'il serait difficilement acceptable qu'elle ait, en elle-même, pouvoir d'édicter des règles, même si ces dernières relèvent d'une certaine technicité.

Votre rapporteur tient à souligner qu'il s'agit, en l'espèce, des problèmes de l'information et que, sur ce plan, le Parlement doit être extrêmement circonspect.

C'est pourquoi, par voie d'amendement, votre commission vous propose, principalement à l'article premier E (nouveau) de redéfinir ce premier pouvoir de la commission et de le subordonner à l'homologation du pouvoir réglementaire.

Les amendements proposés aux articles premier H, premier I et premier G sont des amendements de coordination destinés à tenir compte de cette modification capitale.

Le deuxième pouvoir attribué à cette commission est un véritable pouvoir d'investigation s'appuyant sur la communication par l'Institut procédant au sondage d'une notice destinée à préciser les conditions exactes de sa réalisation.

L'Assemblée autorise la consultation de ces notices ainsi que les documents sur la base desquels le sondage a été publié ou diffusé à toute personne qui le souhaiterait. Cette mesure a paru trop extensive à votre commission. Elle a estimé difficile de supprimer tout secret en la matière ne serait-ce que pour protéger l'autonomie et même la propriété des instituts de sondage.

Le troisième pouvoir de la commission, qui pourrait se révéler le plus efficace, serait un pouvoir de rectification s'exerçant de deux manières :

1° La publication de certaines des indications figurant dans la notice qui lui aura été remise pour chaque sondage et indispensables à la compréhension du sondage ;

2° Et surtout, la publication de mises au point destinées à rectifier l'information publiée. Ces mises au point pourront être diffusées par la radio et la télévision dans des conditions inspirées

très étroitement des règles définies au premier alinéa de l'article 16 de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision qui concerne les déclarations du Gouvernement.

Ces mesures constitueront donc un véritable pouvoir de dissuasion pour ceux qui voudraient utiliser les sondages dans des conditions contraires à la réglementation définie par la présente loi et par les textes réglementaires pris sur l'avis de la commission des sondages.

Votre commission a approuvé cette disposition tout en insistant sur la nécessaire indépendance, même apparente, de la commission vis-à-vis de quelque pouvoir que ce soit. C'est ainsi qu'elle n'aurait pas accepté que les rectifications soient faites au nom du Gouvernement. De la même façon, elle n'a pas voulu, à l'article premier J, que les décisions de la commission soient, par exemple, publiées au *Journal officiel*. Elle a tenu à préciser leurs conditions de publication en les alignant le plus possible sur le droit commun tout en se préoccupant de la protection des droits des tiers.

C'est ainsi que, par voie d'amendement, elle vous propose que ces décisions soient notifiées et, parallèlement, transmises aux différentes agences de presse qui auront à cœur, à n'en pas douter, de les transmettre elles-mêmes aux journaux qui sont en rapport avec elles.

Voici rapidement résumées à la fois la construction générale proposée par l'Assemblée Nationale et les modifications importantes qu'y apporte votre commission.

Il va de soi cependant, que, pour elle, la mesure la plus efficace, en même temps que la plus urgente à prendre, concerne le régime de la publication et la diffusion des sondages pendant les périodes électorales. Elle rétablit donc, dans une forme plus élaborée, l'article premier de la proposition qui avait été supprimé par les députés. Elle a repris l'idée d'extension de l'interdiction à l'ensemble des consultations électorales et, en ce qui concerne la durée, a essayé d'adopter une solution moyenne qui tienne compte en particulier des différentes suggestions émises au cours du débat à l'Assemblée Nationale.

Le deuxième alinéa qu'elle vous propose précise le sort réservé aux sondages fabriqués, publiés et diffusés à l'occasion d'élections partielles. Enfin, le troisième alinéa, reprenant le texte initial du

Sénat, exclut de l'interdiction les opérations de simulation qui ont pour seul but, au soir du scrutin, d'informer les citoyens du résultat anticipé de l'élection.

De la même façon, elle a accepté l'article 2 adopté par l'Assemblée Nationale qui concerne les sanctions, lesquelles sont un peu plus rigoureuses que ne l'avait envisagé le Sénat en 1972.

La matière est difficile à saisir car extrêmement nouvelle et touchant en partie aux questions délicates de la liberté de la presse, mais aussi de la liberté de décision du citoyen. Le texte proposé est donc sûrement imparfait. Il constitue néanmoins une tentative, la première à notre connaissance, pour essayer — ce qui est le propre du droit — de régulariser et de moraliser un état de fait.

Pour ces raisons, et compte tenu des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter cette proposition de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Propositions de la commission.

SECTION I

Dispositions générales.

Article premier-A (nouveau).

Sont régies par les dispositions de la présente loi la publication et la diffusion de tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec un référendum, une élection présidentielle ou l'une des élections réglementées par le Code électoral ainsi qu'avec l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes.

Les opérations de simulation de vote sont assimilées à un sondage d'opinion au sens des dispositions de la présente loi.

SECTION II

Du contenu des sondages.

Article premier B (nouveau).

La publication et la diffusion de tout sondage tel que défini à l'article premier-A doivent être accompagnées des indications suivantes, établies sous la responsabilité de l'organisme qui l'a réalisé :

- le nom de l'organisme ayant réalisé le sondage ;
- le nom et la qualité de l'acheteur du sondage ;
- le nombre des personnes interrogées ;
- la ou les dates auxquelles il a été procédé aux interrogations.

SECTION I

Dispositions générales.

Article premier-A (nouveau).

Alinéa sans modification.

Les opérations de simulation de vote réalisées à partir de sondages d'opinion sont assimilées à des sondages d'opinion pour l'application de la présente loi.

SECTION II

Du contenu des sondages.

Article premier-B (nouveau).

Sans modification.

Texte adopté par le Sénat.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Propositions de la commission.

Article premier-C (nouveau).

Article premier-C (nouveau).

A l'occasion de la publication ou de la diffusion de tout sondage tel que défini à l'article premier-A, l'organisme qui l'a réalisé doit procéder au dépôt auprès de la commission des sondages instituée en application de l'article premier-E de la présente loi d'une notice précisant notamment :

Sans modification.

- l'objet du sondage ;
- la méthode selon laquelle les personnes interrogées ont été choisies ;
- le choix et la composition de l'échantillon ;
- les conditions dans lesquelles il a été procédé aux interrogations ;
- le texte intégral des questions posées ;
- la proportion des personnes n'ayant pas répondu à chacune des questions ;
- les limites d'interprétation des résultats publiés ;
- s'il y a lieu, la méthode utilisée pour en déduire les résultats de caractère indirect qui seraient publiés.

La commission des sondages peut ordonner la publication par ceux qui ont procédé à la publication ou à la diffusion d'un sondage tel que défini à l'article premier-A des indications figurant dans la notice qui l'accompagne, ou de certaines d'entre elles.

Article premier-D (nouveau).

Article premier-D (nouveau).

L'organisme ayant réalisé un sondage tel que défini à l'article premier-A tient à la disposition de la commission des sondages instituée en application de l'article premier-E de la présente loi les documents sur la base desquels le sondage a été publié ou diffusé, en vue notamment de leur consultation par toute personne pendant un délai d'une durée fixée par décret.

L'organisme...

... a été publié ou diffusé.

Texte adopté par le Sénat.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Propositions de la commission.

SECTION III

De la commission des sondages.

Article premier-E (nouveau).

Il est institué une commission des sondages chargée d'édicter les règles destinées à assurer l'objectivité et la qualité des sondages publiés ou diffusés tels que définis à l'article premier-A.

La commission est également habilitée à définir les clauses qui doivent figurer obligatoirement dans les contrats de vente des mêmes sondages et notamment celles ayant pour objet d'interdire la publication, avant le premier tour de scrutin, de tout sondage portant sur les votes au second tour.

Elle s'assure que les personnes ou organismes réalisant des sondages destinés à être publiés ou diffusés ne procèdent pas par actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites, ou coalitions sous quelque forme et pour quelque cause que ce soit, ayant pour objet ou pouvant avoir pour effet d'empêcher ou de restreindre la même activité par d'autres personnes ou organismes.

Article premier-F (nouveau).

La commission des sondages est composée de membres désignés par décret en Conseil des ministres, en nombre égal et impair, parmi les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes.

Article premier-G (nouveau).

Nul ne peut réaliser des sondages tels que définis à l'article premier-A et destinés à être publiés ou diffusés s'il ne s'est engagé, par une déclaration préalablement adressée à la commission des sondages, à appliquer les règles et clauses qu'elle a

SECTION III

De la commission des sondages.

Article premier-E (nouveau).

Il est institué une commission des sondages chargée d'étudier et de proposer des règles tendant à assurer dans le domaine de la prévision électorale l'objectivité et la qualité des sondages publiés ou diffusés tels que définis à l'article premier-A. Les propositions de la commission devront, pour être appliquées, faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Article premier-F (nouveau).

Sans modification.

Article premier-G (nouveau).

Nul ne peut...

... à appliquer les dispositions de la présente

Texte adopté par le Sénat.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Propositions de la commission.

édictees en application de l'article premier-E ci-dessus ainsi que les dispositions de la présente loi.

Nul ne peut publier ou diffuser les résultats d'un sondage tel que défini à l'article premier-A s'il a été réalisé sans que la déclaration prévue à l'alinéa qui précède n'ait été préalablement souscrite.

Article premier-H (nouveau).

La commission des sondages a tout pouvoir pour vérifier que les sondages tels que définis à l'article premier-A ont été réalisés *dans le respect de la loi ainsi que des règles qu'elle a édictées* et que leur vente s'est effectuée conformément aux clauses qu'elle a définies.

Article premier-I (nouveau).

Les organes d'information qui auraient publié ou diffusé un sondage tel que défini à l'article premier-A, réalisé en violation des dispositions de la présente loi ou ne respectant pas les règles édictées par la commission des sondages en application de son article premier-E, ainsi que ceux qui effectuent cette publication en violation des dispositions de la présente loi ou des clauses obligatoires des contrats de vente ou en altérant la portée des résultats obtenus sont tenus de publier, sans délai, les mises au point demandées par ladite commission.

La commission peut, à tout moment, faire programmer et diffuser ces mises au point par les sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision. Ces émissions sont annoncées comme émanant de la commission.

Article premier-J (nouveau).

Les décisions de la commission des sondages donnent lieu à publication.

Elles sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat.

loi et les textes réglementaires pris en application de l'article premier-F ci-dessus.

Alinéa sans modification.

Article premier-H (nouveau).

La commission des sondages a tout pouvoir pour vérifier que les sondages tels que définis à l'article premier-A ont été réalisés et que leur vente s'est effectuée conformément à la loi et aux textes réglementaires applicables.

Article premier-I (nouveau).

Les organes d'information qui auraient publié ou diffusé un sondage tel que défini à l'article premier-A des dispositions de la présente loi en violation des dispositions de la présente loi *et des textes réglementaires applicables*, ainsi que ceux... (le reste de l'alinéa sans changement).

Alinéa sans modification.

Article premier-J (nouveau).

Les décisions de la commission des sondages donnent lieu à *notification et sont transmises aux agences de presse*.

Alinéa sans modification.

Texte adopté par le Sénat.

Article premier.

Il est introduit dans le code électoral, après l'article 170, un article L. 170-1 (nouveau) ainsi rédigé :

« Art. L. 170-1. — A compter de l'ouverture de la campagne électorale et jusqu'à la proclamation des résultats définitifs de l'élection, il est interdit de publier et de diffuser, par quelque moyen que ce soit, les résultats de tout sondage d'opinion ayant un lien avec cette dernière.

« Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas aux sondages qui tendent à donner une connaissance immédiate des résultats de chaque tour de scrutin et qui sont effectués entre la fermeture du dernier bureau de vote et la proclamation des résultats. »

Art. 2.

L'article L. 171 du code électoral est complété ainsi qu'il suit :

« ... et de l'article L. 170-1 ».

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

SECTION IV

**Dispositions spéciales applicables
en période électorale.**

Article premier.

Supprimé.

SECTION V

Dispositions diverses.

Art. 2.

Seront punies des peines portées à l'article L. 90-1 du code électoral :

— ceux qui auront publié ou diffusé un sondage tel que défini à l'article premier A, qui ne serait pas assorti de l'une ou plusieurs des indications prévues à l'article premier B ci-dessus ;

Propositions de la commission.

SECTION IV

**Dispositions spéciales applicables
en période électorale.**

Article premier.

Pendant la semaine qui précède chaque tour de scrutin, ainsi que pendant le déroulement de celui-ci, sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage tel que défini à l'article premier A.

Toutefois, dans le cas d'élections partielles, législatives, sénatoriales, cantonales ou municipales, se déroulant dans l'intervalle entre deux renouvellements de l'Assemblée Nationale, du Sénat, des Conseils généraux ou des Conseils municipaux, cette interdiction ne s'applique qu'aux sondages portant directement ou indirectement sur ces scrutins partiels.

L'interdiction ne s'applique pas aux opérations qui ont pour objet de donner une connaissance immédiate des résultats de chaque tour de scrutin et qui sont effectuées entre la fermeture du dernier bureau de vote en métropole et la proclamation des résultats.

SECTION V

Dispositions diverses.

Art. 2.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Texte adopté par le Sénat.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

Propositions de la commission.

— ceux qui auront laissé publier ou diffuser un sondage tel que défini à l'article premier A, assorti d'indications présentant un caractère mensonger ;

— ceux qui n'auront pas satisfait aux obligations édictées par l'article premier C ci-dessus ;

— ceux qui auront publié ou diffusé ou laissé publier ou diffuser un sondage tel que défini à l'article premier A, alors que n'auront pas été respectées les règles et clauses élaborées par la commission des sondages en application de l'article premier E ci-dessus ;

— ceux qui, pour la réalisation des sondages tels que définis à l'article premier A, auront procédé en violation des dispositions du même article premier E, dernier alinéa ;

— ceux qui auront contrevenu aux dispositions de l'article premier G ci-dessus ;

— ceux qui auront refusé de publier les mises au point demandées par la commission des sondages en application de l'article premier I ci-dessus.

La décision de justice sera publiée ou diffusée par les mêmes moyens que ceux par lesquels il a été fait état du sondage publié ou diffusé en violation des dispositions de la présente loi.

Art. 2 bis (nouveau).

Les conditions d'application de la présente loi sont fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat.

Intitulé.

Proposition de loi tendant à interdire la publication et la diffusion de certains sondages d'opinion en période électorale.

Intitulé.

Proposition de loi relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

— ceux qui auront contrevenu aux dispositions des articles premier G et premier ci-dessus ;

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Art. 2 bis (nouveau).

Sans modification.

Intitulé.

Sans modification.