

N° 193

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 janvier 2002

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, modifiant la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la **publication** et à la **diffusion** de certains **sondages d'opinion**,*

Par M. Patrice GÉLARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; MM. Patrice Gélard, Pierre Fauchon, José Balarello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; M. Jean-Paul Amoudry, Mme Michèle André, M. Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Lucien Lanier, Jacques Larché, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^e législ.) : 2708, 3540, 3551 et T.A. 764

Sénat : 184 (2001-2002)

Elections et référendums.

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	4
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	5
I. UNE LÉGISLATION CONÇUE POUR LA TRANSPARENCE DES SONDAGES D’OPINION	6
A. DISPOSITIONS APPLICABLES EN TOUTE PÉRIODE.....	7
B. DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES AUX PÉRIODES ÉLECTORALES	9
II. LES DIFFICULTÉS D’APPLICATION DE LA LÉGISLATION SONT APPARUES AU FIL DES ANNÉES	10
A. LES CONTOURNEMENTS DE LA LÉGISLATION.....	11
B. L’INTERDICTION DE PUBLIER DES SONDAGES PENDANT LA SEMAINE PRÉCÉDANT UN SCRUTIN N’EST PAS CONFORME À LA CONVENTION EUROPÉENNE	12
C. LES CONSÉQUENCES À TIRER DE LA NOUVELLE JURISPRUDENCE.....	14
D. UN PROJET DE LOI PRÉCÉDÉ PAR PLUSIEURS INITIATIVES PARLEMENTAIRES	16
III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION : FAVORISER LA SINCÉRITÉ DES SCRUTINS	20
EXAMEN DES ARTICLES	22
• <i>Article premier A</i> (art. 2 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d’opinion Mention du droit d’accès à la notice d’information sur les sondages	22
• <i>Article premier</i> (art. 3 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d’opinion) Notice d’information sur les sondages publiés : dépôt et droit d’accès	23
• <i>Article 1^{er} bis</i> (art. 3-1 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d’opinion) Publication des questions posées aux personnes interrogées	24
• <i>Article 1^{er} ter</i> (art. 6 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d’opinion) Composition de la Commission des sondages	24

- *Article 2* (art. 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion) **Publication des sondages jusqu'à l'avant-veille du scrutin** 25
- *Article 3* (art. 14 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion) **Application de la loi dans les collectivités d'outre-mer** 28
- *Article 4* **Application de la loi dans les collectivités d'outre-mer** 28

TABLEAU COMPARATIF 29

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le 30 janvier 2002 sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Patrice Gélard, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale modifiant la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

M. Patrice Gélard, rapporteur, a rappelé que le Sénat avait déjà, à deux reprises au cours des derniers mois, pris l'initiative de clarifier la législation concernant la publication, la diffusion ou le commentaire des sondages de caractère électoral dans les jours qui précèdent un scrutin en limitant l'interdiction de ceux-ci à la veille et au jour du scrutin (au lieu de la semaine précédente).

Il a vivement dénoncé le fait que le Gouvernement ait préféré, en déposant un projet de loi au lieu d'engager l'Assemblée nationale à examiner le texte adopté par le Sénat, ignorer l'exercice par celui-ci de son droit d'initiative législative et, de surcroît, aggraver un ordre du jour parlementaire déjà surchargé.

M. Patrice Gélard, rapporteur, a fait valoir la nécessité d'un réexamen de la législation en vigueur, compte tenu du développement récent des technologies de l'information.

Il a souligné que **la jurisprudence récente de la Cour de cassation** déclarant non conforme à la Convention européenne l'interdiction de publier des sondages pendant la semaine qui précède chaque tour de scrutin **aurait pour conséquence, à défaut d'évolution législative, de permettre une telle publication la veille et le jour même du scrutin, au risque d'en altérer la sincérité avec les conséquences électorales que le juge de l'élection pourrait éventuellement en tirer.**

M. Patrice Gélard, rapporteur, a fait valoir qu'il appartenait donc au législateur de prendre ses responsabilités, sans plus attendre compte tenu de la proximité des échéances électorales majeures de cette année.

En conséquence, la commission des Lois propose une adoption du présent projet de loi afin de limiter l'interdiction de publier des sondages de caractère électoral à la veille et au jour du scrutin (au lieu de la semaine qui précède).

Votre commission des Lois vous propose en outre de confirmer l'essentiel des dispositions déjà adoptées par le Sénat et reprises par les députés pour renforcer le droit de réponse reconnu à la Commission des sondages ainsi que celles dont l'Assemblée nationale a pris l'initiative afin de favoriser la transparence des sondages électoraux.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modification le présent projet de loi dont le Sénat a déjà voté l'essentiel des dispositions il y a plusieurs mois et à nouveau il y a deux semaines dans le projet de loi « démocratie de proximité ».

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi modifiant la loi n° 77-708 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, concerne la question de la publication des sondages préélectoraux dans les jours qui précèdent un scrutin.

La désuétude de la législation en vigueur qui interdit la publication de ces sondages dans la semaine qui précède une élection, compte tenu du développement des technologies de communication depuis 25 ans, la jurisprudence récente de la Cour de cassation, selon laquelle cette interdiction n'est pas conforme à la Convention européenne des droits de l'homme et la proximité d'échéances électorales majeures plaident sans aucun doute pour une clarification de la législation dans les plus brefs délais.

Pour autant, une telle question, débattue régulièrement, aurait pu trouver un règlement satisfaisant sans qu'il soit pour cela indispensable de procéder tardivement dans l'urgence et dans la précipitation¹.

Ainsi, le Sénat at-il, le 17 mai 2001, dans le cadre d'une séance mensuelle réservée, adopté une proposition de loi tendant à adapter diverses dispositions de caractère électoral, comportant la limitation de l'interdiction de publier des sondages électoraux à la veille et au jour du scrutin². Le texte adopté par le Sénat, qui n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, prévoyait aussi un renforcement des pouvoirs de la Commission des sondages à l'égard des enquêtes d'opinion publiées dans les quinze jours qui précèdent une élection.

L'abstention de l'Assemblée nationale et l'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation ont conduit le Sénat, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, sur la

¹ Le présent projet de loi, adopté en Conseil des Ministres le 16 janvier 2002, a été examiné par l'Assemblée nationale le 23 janvier 2002 et est inscrit à l'ordre du jour du Sénat du 6 février 2001.

² Proposition de loi de nos collègues MM. Daniel Hoeffel, Charles Jolibois et votre rapporteur (document Sénat n° 57 ; 2000-2001) et rapport n° 310 (2000-2001) établi par votre rapporteur.

proposition de notre collègue, M. Daniel Hoeffel, rapporteur de la commission des Lois, à confirmer, le 16 janvier 2002, les dispositions déjà adoptées le 17 mai 2001¹.

Le deuxième vote du Sénat n'aura donc pas plus été pris en considération que le premier par le Gouvernement qui a préféré, malgré l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées, charger celui-ci avec l'examen d'un nouveau texte.

Une fois de plus, le droit d'initiative des lois, reconnu aux membres du Parlement par l'article 39 de la Constitution, apparaît, dans les faits, occulté par celui du Premier ministre qui préfère reprendre, sous la forme d'un projet de loi, des propositions de loi votées par le Sénat².

Votre rapporteur rappellera successivement le régime juridique des sondages de caractère électoral et les difficultés auxquelles se heurte depuis plusieurs années l'interdiction de publier ces sondages dans la semaine qui précède un scrutin avant d'exposer les propositions de votre commission des Lois sur le présent projet de loi.

I. UNE LÉGISLATION CONÇUE POUR LA TRANSPARENCE DES SONDAGES D'OPINION

Lors de la campagne présidentielle de 1974 et à la demande des directeurs de campagne des deux candidats en présence au second tour, le président Alain Poher, exerçant provisoirement les fonctions de président de la République à la suite du décès du président Georges Pompidou, a sollicité du journal « France-Soir » qu'il renonce à la publication, la veille du second tour de scrutin, d'un sondage d'opinion sur cette élection.

Cette démarche provenait du climat tendu de la fin de campagne, alors que les sondages précédents plaçaient quasiment à égalité les candidats François Mitterrand et Valéry Giscard d'Estaing.

On observera que la renonciation à la publication du sondage par l'organe de presse concerné s'est effectuée en l'absence de toute obligation de caractère juridique.

¹ Amendement n° 55 insérant un article 15 octovicies (nouveau).

² Par exemple, les diverses propositions de loi relatives au « statut de l'élu », adoptées par le Sénat, sur le rapport de notre collègue M. Jean-Paul Delevoye, le 18 janvier 2001 puis le 8 février 2001, au lieu d'être inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, ont été, pour une large part, reprises dans le titre II du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, adopté par le Sénat le 24 janvier 2002.

Ces circonstances ont contribué à l'adoption avec modifications par le Parlement d'une proposition de loi de nos regrettés collègues Etienne Dailly et Gaston Pams¹, à l'origine de la loi du 19 juillet 1977 précitée, ayant pour objet de réguler la réalisation et la publication de sondages d'opinion sur les scrutins, afin que ceux-ci ne risquent pas d'altérer la liberté de choix de l'électeur.

La loi concerne les scrutins politiques de toute nature : référendum, élections présidentielles, parlementaires, locales et européennes. Elle s'applique, le cas échéant, aux scrutins partiels.

Sont régies par la loi « *tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect* » avec l'un de ces scrutins de caractère politique.

La loi a créé 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* ».

La Commission des sondages est composée de neuf membres désignés, par décret en conseil des Ministres pour trois ans, en nombre égal parmi les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des Comptes.

Cette commission joue un rôle central dans le dispositif de régulation des sondages électoraux, qui comporte, d'une part, des dispositions applicables en toutes circonstances, et, d'autre part, des règles spéciales pour les périodes préélectorales.

A. DISPOSITIONS APPLICABLES EN TOUTE PÉRIODE

La Commission des sondages est habilitée à « *définir les clauses qui doivent figurer obligatoirement dans les contrats de vente des sondages* ». Elle participe étroitement au contrôle de l'élaboration et de la publication des sondages électoraux.

La publication ou la diffusion d'un sondage électoral doit être accompagnée des indications suivantes, établies sous la responsabilité de l'organisme qui les a réalisés :

- le nom de l'organisme ayant réalisé le sondage ;
- le nom et la qualité de l'acheteur du sondage ;
- le nombre de personnes interrogées ;

¹ Déposée avant la campagne présidentielle de 1974 : n° 83 (1972-1973)

- la ou les dates auxquelles il a été procédé aux interrogations.

La publication ou la diffusion d'un sondage électoral donne lieu, de la part de l'organisme qui l'a réalisé, au dépôt auprès de la Commission des sondages d'une « *notice précisant notamment* :

« - *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 des indications figurant dans cette notice par ceux qui ont procédé à la publication ou à la diffusion d'un sondage.

Les instituts de sondage ne peuvent réaliser de sondage électoral destiné à être publié ou diffusé s'ils ne se sont pas engagés, par une déclaration préalablement adressée à la Commission des sondages, à appliquer la loi du 19 juillet 1977 précitée et les textes réglementaires pris sur proposition de la Commission des sondages afin d'assurer leur « *objectivité et qualité* ».

Nul ne peut publier ou diffuser les résultats d'un sondage électoral réalisé sans que cette déclaration ait été préalablement souscrite par l'institut de sondage l'ayant réalisé.

La Commission des sondages a tout pouvoir pour vérifier que les sondages électoraux ont été réalisés et que leur vente s'est effectuée conformément aux lois et règlements.

Les organes d'information qui publieraient ou diffuseraient un sondage électoral en violation des dispositions législatives ou réglementaires applicables, en méconnaissance 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 la Commission des sondages*** ».

La Commission des sondages peut même, « à tout moment, faire programmer et diffuser ces mises au point par les sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision ».

Les décisions de la Commission des sondages sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, dans un délai de cinq jours à compter de la notification.

Le décret n° 78-79 du 25 janvier 1978 précise que les clauses obligatoires des contrats de vente de sondages électoraux, définies par la Commission des sondages, sont publiées au *Journal Officiel*.

Le décret n° 80-351 du 16 mai 1980, accorde à la personne interrogée le droit d'être informée du nom de l'organisme qui réalise le sondage, l'enquêteur devant, en outre, préciser à la personne sondée qu'elle peut ne pas répondre ou mettre fin à tout moment à cet entretien.

Enfin, le décret impose à l'institut de sondage l'obligation de conserver et de tenir, pendant deux mois, à la disposition de la Commission des sondages les documents permettant de vérifier l'objectivité et la qualité du sondage (plan d'échantillonnage et échantillon réel, liste des enquêteurs et instructions qui leur ont été données, documents relatifs au traitement des réponses, résultats bruts et, le cas échéant, redressements effectués...).

Le délai de deux mois peut être prolongé pour les besoins de la vérification ou en raison d'une procédure judiciaire.

La méconnaissance des dispositions légales peut être sanctionnée d'une amende de 75.000 € (500.000 F), avec publication ou diffusion « *par les mêmes moyens que ceux par lesquels il a été fait état du sondage* » litigieux. (article 12 de la loi du 19 juillet 1977 précitée).

L'ensemble de ce dispositif, destiné à favoriser l'objectivité et la qualité des sondages électoraux en toutes périodes ne serait, en aucune façon, remis en cause ou modifié par le présent projet de loi.

B. DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES AUX PÉRIODES ÉLECTORALES

Seules ces dispositions seraient affectées par le projet de loi.

L'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 interdit, pendant la semaine qui précède chaque tour de scrutin ainsi que pendant le déroulement de celui-ci, la publication, la diffusion et le commentaire, par quelque moyen que ce soit, de tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec le scrutin.

L'interdiction concerne donc la publication des sondages, non leur élaboration.

En cas d'élection partielle, l'interdiction ne concerne que les 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 »*.

Les enquêtes réalisées à la sortie des bureaux de vote sont soumises à la même règle et aux mêmes exceptions. Leurs résultats peuvent donc être communiqués à partir de la fermeture du dernier bureau de vote¹.

La méconnaissance des dispositions spéciales applicables en période électorale est assortie des mêmes sanctions que celles des autres dispositions de la loi du 19 juillet 1977 précitée (75.000 € ou 500.000 F d'amende et publication ou diffusion de la décision de justice par les mêmes moyens que ceux par lesquels il a été fait état du sondage).

Le projet de loi qui nous est soumis tend principalement à circonscrire l'interdiction de publier des sondages électoraux au jour qui précède chaque tour du scrutin et à la période de déroulement de ce scrutin.

Au lieu d'être interdits à partir du dimanche précédant le scrutin à zéro heure jusqu'à l'heure de fermeture du dernier bureau de vote, la publication ou la diffusion du sondage serait prohibée du samedi, veille du scrutin, à zéro heure jusqu'à l'heure de fermeture du dernier bureau de vote.

II. LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DE LA LÉGISLATION SONT APPARUES AU FIL DES ANNÉES

Les dispositions de la loi du 19 juillet 1977 instaurant une « déontologie » de la fabrication et de la publication du sondage d'opinion de caractère électoral paraissent, dans l'ensemble, appliquées de manière satisfaisante et ne sont d'ailleurs pas contestées.

Il n'en va pas de même, depuis plusieurs années, pour l'interdiction de la publication de ces sondages pendant la semaine précédant le scrutin.

¹ Conseil d'Etat - 18 juin 1993, Institut français d'opinion publique et autres.

A. LES CONTOURNEMENTS DE LA LÉGISLATION

- Lors de l'élection présidentielle de 1995, le journal suisse « La Tribune de Genève » a publié sur son site Internet le résultat d'un sondage portant sur le second tour, et ce, dans la semaine précédant le scrutin.

Les Français ayant accès à Internet ont donc pu avoir connaissance de ce sondage.

- Le phénomène s'est fortement accentué à l'occasion des élections législatives de 1997.

Des résultats de sondages ont été diffusés dans la semaine précédant l'élection, par exemple par CNN international sur son service télétexte en langue anglaise, accessible sur les réseaux câblés.

De nombreux journaux français (Libération, Le Parisien, France-Soir, la République des Pyrénées et le Quotidien de Paris) ont indiqué à leurs lecteurs les adresses de sites Internet étrangers donnant accès à des résultats de sondages dans la semaine précédant le scrutin, voire, dans certains cas, publié les sondages eux-mêmes¹.

Il apparaît donc que la législation interdisant la publication ou la diffusion de sondages dans la semaine précédant un scrutin a été volontairement contournée et le sera vraisemblablement de plus en plus fréquemment.

Ce contournement se trouve, à l'évidence, favorisé par les nouveaux moyens de communication permettant de diffuser les informations à partir de l'étranger (réseaux câblés de télévision, télévision par satellite et Internet).

Il conduit à s'interroger, d'une part, sur l'obsolescence au moins partielle de la législation et, d'autre part, sur une certaine rupture d'égalité entre citoyens résultant de l'inégal accès aux nouvelles technologies de l'information.

De plus, la question de la conformité de la loi aux engagements internationaux de la France a été soulevée devant les juridictions.

¹ Ces publications ont donné lieu à des poursuites judiciaires et au développement d'une jurisprudence dont votre rapporteur rendra compte plus loin.

B. L'INTERDICTION DE PUBLIER DES SONDAGES PENDANT LA SEMAINE PRÉCÉDANT UN SCRUTIN N'EST PAS CONFORME À LA CONVENTION EUROPÉENNE

Tant la juridiction judiciaire que la juridiction administrative ont eu à trancher la question de la conformité de l'interdiction de publier les sondages électoraux dans la semaine précédant un scrutin à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, reconnaissant à toute personne le droit à la liberté d'expression.

La jurisprudence en la matière a sensiblement évolué au cours de la période récente.

Le **Conseil d'État**, saisi de deux recommandations du Conseil supérieur de l'audiovisuel et d'une décision de la Commission des sondages, enjoignant aux organes de presse de se conformer à l'interdiction légale de publier des sondages dans la semaine précédant des élections, a, dans un arrêt du 2 juin 1999, considéré cette disposition législative **compatible avec la Convention européenne**, estimant que le législateur avait pu apporter une restriction à la liberté d'expression dans un objectif de « *protection des droits d'autrui* » (éviter que le choix des citoyens ne soit influencé dans les derniers jours qui précèdent immédiatement un scrutin par une appréciation qui peut être erronée sans qu'aucune rectification ne puisse utilement intervenir).

La **Cour de cassation** avait, **dans un premier temps** et dans un arrêt de sa chambre criminelle du 14 mai 1996, également estimé que la liberté d'expression protégée par la Convention européenne pouvait être soumise à des restrictions nécessaires à la protection des droits d'autrui et donc que la législation en cause n'était pas contraire à la Convention européenne.

Malgré cette jurisprudence, le Tribunal de grande instance de Paris, saisi de poursuites pour publication dans la presse de sondages électoraux pendant la semaine entre les deux tours des élections législatives de 1997, a, dans cinq jugements du 15 décembre 1998, déclaré l'interdiction de publier des sondages incompatibles avec la Convention européenne. Ces jugements ont ensuite été annulés par la Cour d'appel de Paris le 29 juin 2000, qui a donc considéré le délai d'une semaine durant laquelle les sondages électoraux sont interdits comme « *un délai raisonnable qui permet de concilier (...) la liberté d'expression et les droits d'autrui* ».

Telle était la jurisprudence en la matière, lorsque le Sénat s'est prononcé pour la première fois sur la législation relative aux sondages, le 17 mai 2001.

Depuis, dans un arrêt du 4 septembre 2001, la Cour de cassation a annulé l'arrêt précité de la Cour d'appel de Paris du 29 juin 2000

considérant «que les faits poursuivis ne (pouvaient) faire l'objet d'aucune incrimination ».

La Cour de cassation a rappelé qu'aux termes de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme « *Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence des autorités publiques et sans considération de frontière* » ; que l'alinéa 2 de cet article dispose que l'exercice de cette liberté ne peut être soumis à des restrictions qu'à condition qu'elles « *constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire* », que l'article 14 de la Convention européenne dispose que la jouissance de cette liberté doit être assurée « *sans distinction aucune* », que la limitation de la liberté d'expression ne peut être limitée que par des « *mesures nécessaires* », c'est-à-dire qui répondent à un besoin social impérieux, dont les cas sont énoncés limitativement dans l'article 10, alinéa 2, de la Convention européenne, que l'interdiction de publication des sondages d'opinion dans la semaine précédant un scrutin, telle qu'édictée par les articles 11 et 12 de la loi du 19 juillet 1977, est incompatible avec les dispositions des articles 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme sur la liberté d'expression, qu'elle n'a ni pour but ni pour objet une protection des droits d'autrui, qu'elle n'est pas de nature à protéger le libre choix des électeurs, qu'elle est discriminatoire dans la mesure où les modes modernes de diffusion des nouvelles (Internet, Minitel) permettent à des organes de presse situés hors du territoire national, de diffuser des résultats de sondages effectués dans la semaine précédant le scrutin, alors que les organes nationaux se le voient interdire, que les restrictions imposées par la loi du 19 juillet 1977 ne constituent pas des « *mesures nécessaires* » à un « *besoin social impérieux* », et que, dès lors, la Cour n'a pu refuser de constater l'incompatibilité des articles 11 et 12 de la loi du 19 juillet 1977 avec les articles 11 et 14 de la Convention européenne et renvoyer le prévenu devant la juridiction correctionnelle pour infraction aux articles 11 et 12 de la loi du 19 juillet 1977 qu'en violation des articles 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

La Cour de cassation a estimé que l'exercice du droit à la liberté d'expression « *qui comprend, notamment, la liberté de recevoir ou de communiquer des informations, ne peut comporter de conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi que lorsque celles-ci constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, notamment à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.* »

Elle a jugé que les textes fondant la poursuite « (*instauraient*) une restriction à la liberté de recevoir et de communiquer des informations qui (*n'était*) pas nécessaire à la protection des intérêts légitimes énumérés par l'article 10.2 » de la Convention européenne.

La Cour de cassation a donc, contrairement au Conseil d'État, considéré en définitive que cette législation sur les sondages d'opinion était contraire à la Convention européenne et, en conséquence, qu'elle « ne saurait servir de fondement à une condamnation pénale ».

C. LES CONSÉQUENCES À TIRER DE LA NOUVELLE JURISPRUDENCE

Le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a tiré les conséquences de cette jurisprudence dans sa recommandation n° 2001-4 du 23 octobre 2001 à l'ensemble des services de télévision et de radio en vue de l'élection présidentielle¹.

Se référant à l'arrêt du 4 septembre 2001 précité, le CSA relève que les condamnations pénales qui seraient prononcées en application de la législation en cause (75.000 €) encourraient l'annulation par la Cour de cassation et sembleraient donc dépourvues de portée. Le CSA ajoute cependant qu' « *une telle diffusion pourrait toutefois être considérée par le Conseil constitutionnel comme de nature à altérer la sincérité du scrutin, avec les conséquences électorales que cela pourrait comporter* ».

En d'autres termes, la suppression des conséquences pénales de la publication d'un sondage de caractère électoral dans la semaine qui précède un scrutin n'a pas pour effet de faire disparaître les conséquences électorales éventuelles d'une telle publication que le juge de l'élection pourrait tirer.

Le Conseil constitutionnel, saisi d'une contestation de la recommandation précitée du CSA, a, dans une décision du 13 décembre 2001, considéré qu'il lui appartenait de « *statuer sur les requêtes dirigées contre des actes conditionnant la régularité d'un scrutin à venir dans les cas où l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations électorales, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics* ».

Il a cependant estimé que « *les conditions qui permettent exceptionnellement au Conseil constitutionnel de statuer avant la proclamation des résultats d'un scrutin ne sont pas réunies en ce qui concerne la recommandation contestée* » et a, en conséquence, rejeté cette contestation.

¹Journal Officiel du 10 novembre 2001, p.17.928 (voir le paragraphe III (5°) de cette circulaire).

La commission des sondages s'est, elle aussi, prononcée sur les conséquences à tirer de l'arrêt de la Cour de cassation du 4 septembre 2001.

La commission des sondages « *ne fera pas référence* », durant la campagne présidentielle, à l'interdiction légale de publication des sondages pré-électoraux dans la semaine précédant un scrutin, a indiqué son président, M. Jean-Michel Galabert.

Le contrôle de la Commission sur la conformité des sondages aux règles légales « *s'exercera sur tous les sondages publiés, y compris ceux diffusés durant la semaine précédant le scrutin* », a précisé M. Galabert. Toutefois, a-t-il reconnu, « *ce contrôle aura plus de peine à s'exercer pour des sondages qui seraient publiés la veille ou le jour même de l'élection* ». En tout état de cause, dans le communiqué qu'elle publiera prochainement sur les règles à observer par les médias durant la campagne électorale, « *la commission ne fera pas référence à l'article 11 de la loi de 1977* » sur les sondages, article interdisant leur publication durant la dernière semaine de la campagne.

Enfin, « *en l'état du droit applicable, la Commission n'envisage dès lors plus de saisir le parquet des manquements à l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 qu'elle serait amenée à constater ; on peut d'ailleurs relever que les élections municipales de 2001 n'ont donné lieu à aucune publication, dont la Commission ait eu connaissance, de sondage pendant la semaine précédant le premier ou le second tour de scrutin.* »

La position constante de la commission des sondages avait été, jusqu'à présent, de considérer « *qu'il ne lui appartenait pas, en tant que telle, de prendre position sur une éventuelle modification législative* » qui relève d'un choix politique.

Toutefois, l'arrêt du 4 septembre 2001 de la Cour de cassation l'a conduit « *à se prononcer en faveur d'une modification législative pour des raisons de bonne exécution de sa mission* », celle-ci s'imposant « *à bref délai* ».

La commission des sondages a relevé, en outre, que l'arrêt de la Cour de cassation ne permettait pas d'apprécier si « *l'interdiction de publication était dans son principe, incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme ou si l'incompatibilité (découlait) de la durée excessive de cette interdiction. Dans cette dernière hypothèse, une interdiction débutant à minuit, le vendredi précédant le scrutin – comme le prévoit la proposition de loi adoptée par le Sénat en mai 2001 – pourrait être de nature à concilier le respect de la liberté d'information et l'exigence d'un contrôle efficace. Une telle interdiction, dont le début coïnciderait avec la fin de la campagne électorale, couvrirait les 24 heures précédant le scrutin ainsi que le jour du scrutin dans sa totalité.* »

Il appartient donc, plus que jamais, au législateur de prendre ses responsabilités et de clarifier la situation juridique en révisant l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 précitée, concernant la publication des sondages de caractère électoral dans les derniers jours avant un scrutin.

Les échéances électorales majeures du printemps 2002 rendent urgente une telle révision.

Le maintien de la législation en l'état, qui pourrait être perçu comme une démission du législateur, impliquerait, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de cassation, que la publication d'un sondage électoral le jour même du scrutin (ou la veille), qui ne serait plus interdite, ne pourrait donner lieu à aucune poursuite.

La publication d'un sondage pendant le déroulement d'un scrutin, ou la veille de celui-ci pourrait aussi, comme l'a relevé le Conseil supérieur de l'audiovisuel, être considérée par le juge de l'élection comme de nature à **altérer la sincérité du scrutin, avec les conséquences électorales que cela pourrait comporter.**

Il convient donc, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, de « *maintenir le principe de l'interdiction de la diffusion des sondages liés à une consultation électorale dans la stricte mesure nécessaire par la préservation de la sincérité du scrutin* ».

D. UN PROJET DE LOI PRÉCÉDÉ PAR PLUSIEURS INITIATIVES PARLEMENTAIRES

A l'Assemblée nationale, plusieurs propositions de loi ont été déposées, tendant, pour la plupart, à réduire ou à supprimer l'interdiction de publier des sondages électoraux pendant la semaine qui précède un scrutin :

- pour la limitation de l'interdiction à la veille et au jour du scrutin jusqu'à sa clôture, on citera la proposition de loi de MM. Laurent Fabius et Didier Mathus (11^{ème} législature, n° 1725 du 22 juin 1999) ;

- pour la limitation de l'interdiction au seul jour du scrutin jusqu'à sa clôture, la proposition de loi de M. Bernard Derosier et les membres du groupe socialiste (11^{ème} législature, n° 2708 du 15 novembre 2000) ;

- pour la suppression de toute interdiction de publier un sondage électoral, y compris le jour du scrutin, on citera la proposition de loi de M. Pierre Albertini (11^{ème} législature - n° 247 du 30 septembre 1997) et celle de M. Guy Drut (11^{ème} législature - n° 470 du 26 novembre 1997).

En sens inverse, cependant, la proposition de loi de M. Jean-Louis Masson interdirait de procéder à tout sondage d'opinion dans les vingt jours précédant une élection, l'interdiction étant alors étendue aux enquêtes elles-mêmes et non à leur simple publication (11^{ème} législature), n° 352 du 21 octobre 1997.

Ces propositions de loi n'ont jamais été examinées par l'Assemblée nationale (à l'exception de celle de M. Bernard Derosier -n° 2708 précitée-, qui a été jointe à l'examen du rapport sur le présent projet de loi).

Pour sa part, **le Sénat**, comme votre rapporteur l'a précédemment exposé, a, **le 17 mai 2001, adopté une proposition de loi** tendant à limiter l'interdiction de publier ou diffuser des sondages d'opinion de caractère électoral à la période comprise entre la veille du scrutin (donc le samedi) à zéro heure et pendant le déroulement de celui-ci, donc jusqu'à la clôture du dernier bureau de vote.

Toutefois, afin de préserver l'égalité des candidats en présence, le Sénat avait prévu, à l'initiative de MM. Jean-Claude Peyronnet et Guy Allouche, approuvée par votre commission des Lois, de maintenir l'interdiction de publier, diffuser ou commenter des sondages électoraux dans la semaine qui précède un tour de scrutin, s'ils portent sur des résultats individualisés par circonscription, et ce pour les scrutins uninominaux (élections législatives et cantonales).

Pour ces scrutins, la publication de sondages sur les résultats dans une ou plusieurs circonscriptions demeurerait interdite pendant la semaine qui précède un scrutin, tandis que celle des sondages portant sur les tendances au plan national du corps électoral deviendrait autorisée jusqu'à la veille du scrutin à zéro heure.

Le Sénat a aussi, sur la proposition de votre rapporteur et de votre commission des Lois, assorti l'autorisation de publier des sondages jusqu'à l'avant-veille du scrutin de garanties supplémentaires en ce qui concerne les sondages publiés au cours des deux semaines qui précèdent un tour de scrutin (on rappellera que les deux tours de l'élection présidentielle sont séparés par deux semaines).

A cet effet, pour éviter la publication de sondages par des instituts créés pour la circonstance quelques jours avant une élection et ne présentant pas toujours des garanties suffisantes de qualité, le Sénat avait prévu que la publication d'un sondage dans les deux semaines précédant une élection serait subordonnée à sa réalisation par un organisme ayant souscrit la déclaration légale prévue par l'article 7 de la loi du 19 juillet 1977 auprès de la Commission des sondages, au moins trois mois avant le premier tour de l'élection concernée.

En outre, le Sénat a prévu de renforcer les conditions dans lesquelles la Commission des sondages peut contraindre les organes d'information n'ayant pas respecté leurs obligations légales à la publication d'une mise au point, et ce afin de donner à cette mise au point un écho comparable à celui de la publication du sondage litigieux.

S'agissant des sondages publiés ou diffusés pendant les deux semaines qui précèdent un tour de scrutin, le Sénat a décidé que :

- les mises au point demandées par la Commission des sondages seraient publiées ou diffusées par les organes d'information concernés dans les vingt-quatre heures ou dans le plus prochain numéro de la publication et dans des conditions susceptibles de susciter un écho comparable à celui du sondage lui-même, selon les formules retenues en matière de droit de réponse pour la presse écrite ou audiovisuelle ;

- pour les sondages diffusés ou publiés depuis un lieu se situant hors du territoire national, que la Commission des sondages puisse, si nécessaire, imposer la diffusion d'une mise au point par les chaînes publiques de télévision et de radiodiffusion et, le cas échéant, par tout organe d'information qui, en France, aurait fait état de ce sondage, sous la forme d'un droit de réponse, comme dans l'hypothèse précédente.

Dans le cadre de l'examen du **projet de loi relatif à la démocratie de proximité**, le Sénat a confirmé toutes ces dispositions, à l'exception de celle subordonnant l'autorisation de publier un sondage dans les quinze premiers jours qui précèdent une élection à sa réalisation par un institut ayant souscrit la déclaration légale au moins trois mois avant le premier tour de scrutin, compte tenu de la proximité de la date fixée pour l'élection présidentielle (premier tour le 21 avril 2002).

Dans les deux procédures législatives, le Gouvernement avait émis un avis de sagesse sur les propositions de loi avant leur adoption par le Sénat.

La rédaction initiale du présent projet de loi comportait un dispositif centré sur la question de la publication des sondages électoraux dans les jours précédant un scrutin. Ce dispositif a été complété par l'Assemblée nationale.

L'article premier clarifie la rédaction de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977 précitée afin de préciser que la notice d'information que les instituts de sondage doivent adresser à la Commission des sondages lorsque les enquêtes auxquelles ils ont procédé sont publiées, devra l'être avant cette publication et non simplement à l'occasion de celle-ci.

Il s'agit de donner suite à une suggestion de la Commission des sondages afin de faciliter les conditions d'exercice de son contrôle.

L'article 2 circonscrit l'interdiction de publier, diffuser ou commenter des sondages à la veille (à partir de zéro heures) et au jour du scrutin, au lieu de la semaine qui précède.

Le texte prévoit aussi que cette interdiction est également applicable aux sondages ayant déjà fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille du scrutin, mais qu'elle ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date.

Les articles 3 et 4 du projet de loi concernent son application dans les collectivités d'outre-mer.

Les dispositions du projet de loi initial ont été complétées par l'Assemblée nationale.

Les députés ont adopté un article 1^{er} A (nouveau) afin de rendre obligatoire, en cas de diffusion ou de publication d'un sondage électoral, la mention du droit de toute personne à consulter la notice déposée à la Commission des sondages par l'institut l'ayant réalisé. Il s'agit de la notice d'information prévue à l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977 précitée, précisant la méthode suivie et les conditions de réalisation de l'enquête.

A l'article 1^{er}, l'Assemblée nationale a, précisément, complété l'article 3 de la même loi pour ouvrir à toute personne le droit de consulter ces notices méthodologiques remises par les instituts de sondage à la commission des sondages.

Les députés ont, en outre, adopté un nouvel article 1^{er} bis pour rendre obligatoire la publication, dans leur texte intégral, avec leurs réponses, des questions posées en vue de la réalisation des sondages de caractère électoral et un nouvel article 1^{er} ter pour élargir la composition de la Commission des sondages à deux personnalités qualifiées en matière de sondages, qui seraient désignées par décret en Conseil des ministres. Ces personnalités ne devraient pas avoir exercé d'activité dans un institut de sondages au cours des trois années précédant leur nomination.

Enfin, l'Assemblée nationale a repris, à l'article 2, l'essentiel des dispositions déjà votées par le Sénat à deux reprises pour renforcer les pouvoirs de sanction de la commission des sondages.

S'agissant des sondages publiés ou diffusés pendant les deux mois qui précèdent un tour de scrutin, elle a décidé :

a – de prévoir que les **misés au point** demandées par cette commission seraient publiées ou diffusées par les organes d'information concernés sans délai et dans des conditions susceptibles de susciter un écho

comparable à celui du sondage lui-même, selon les formules retenues en matière de droit de réponse pour la presse écrite ou audiovisuelle ;

b – en ce qui concerne les sondages diffusés ou publiés **depuis un lieu se situant hors du territoire national**, que la Commission des sondages puisse, si nécessaire, imposer la **diffusion sans délai d'une mise au point par les chaînes publiques** de télévision et de radiodiffusion et, le cas échéant, **par tout organe d'information qui, en France, aurait fait état de ce sondage, sous la forme d'un droit de réponse, comme dans l'hypothèse précédente.**

III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION : FAVORISER LA SINCÉRITÉ DES SCRUTINS

La jurisprudence précitée de la Cour de cassation constatant que la législation sur l'interdiction de publier des sondages électoraux dans la semaine précédant un scrutin n'est pas conforme à la Convention européenne et que, en conséquence, celle-ci ne saurait servir de fondement à une condamnation pénale suffit à elle seule pour justifier une évolution de la législation.

Il appartient, plus que jamais au législateur de prendre ses responsabilités et de clarifier la situation juridique en révisant l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 précitée, concernant la publication des sondages électoraux dans les derniers jours précédant un scrutin.

A défaut, rien ne s'opposerait à la publication d'un sondage de caractère électoral la veille du scrutin, voire le jour même, ce qui pourrait être préjudiciable à sa sincérité.

Or, l'article L. 49 du code électoral interdit, à partir de la veille du scrutin à zéro heure, la diffusion par tout moyen de communication audiovisuelle de tout message ayant le caractère de propagande électorale.

Comme l'ont relevés les auteurs de la proposition de loi adoptée par le Sénat, la publication d'un sondage électoral la veille du scrutin « donne l'occasion aux journalistes d'intervenir directement dans la campagne électorale alors que les candidats n'ont plus de droit de réponse ».

La veille d'une élection paraît se prêter à la réflexion personnelle de l'électeur, sans interférence de la presse écrite et surtout audiovisuelle.

Votre commission des Lois a en conséquence approuvées les dispositions du projet de loi tendant à circonscrire l'interdiction de publier des sondages de caractère électoral à la veille de chaque tour de scrutin et au jour

du scrutin. En d'autres termes, pour une élection se déroulant le dimanche, la publication serait possible jusqu'au vendredi à minuit.

Elle a également approuvé la disposition proposée dans le projet de loi initial pour fixer de manière certaine l'obligation, pour l'organisme ayant réalisé un sondage électoral, de déposer la notice d'information auprès de la Commission des sondages avant leur publication (et non à l'occasion de cette publication).

En outre, votre commission des Lois a approuvé les dispositions ajoutées par l'Assemblée nationale pour :

- confirmer les votes précédents du Sénat concernant le renforcement du droit de réponse de la Commission des sondages ;

- favoriser la transparence des sondages électoraux (accès de toute personne à la notice méthodologique déposée à la Commission des sondages par l'institut ayant réalisé une enquête ; obligation de la publication du texte intégral des questions posées, parallèlement aux réponses des personnes sondées et élargissement de la composition de la commission des sondages).

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modification le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale modifiant la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier A

(art. 2 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977
relative à la publication et à la diffusion
de certains sondages d'opinion

Mention du droit d'accès à la notice d'information sur les sondages

Cet article, qui ne figurait pas dans le projet de loi initial, résulte d'une initiative de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, sur laquelle le Gouvernement a émis un avis de sagesse.

L'article 1^{er} A rend obligatoire en cas de diffusion ou de publication d'un sondage électoral, la mention du droit de toute personne de consulter la notice déposée à la commission des sondages par l'institut l'ayant réalisé. Il s'agit de la notice d'information prévue à l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977 précitée, précisant la méthode suivie et les conditions de réalisation de l'enquête.

Le droit d'accès serait institué par l'article 1^{er} du projet de loi (voir ci-après le commentaire de cet article).

On rappellera que cette notice d'information, destinée à permettre le contrôle dont la Commission des sondages est chargée, précise notamment :

- 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 électoral des indications figurant dans la notice qui l'accompagne ou de certaines d'entre elles.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter sans modification l'article 1^{er} A.**

Article premier
(art. 3 de la loi^o 77-808 du 19 juillet 1977
relative à la publication et à la diffusion
de certains sondages d'opinion)

Notice d'information sur les sondages publiés : dépôt et droit d'accès

L'article 3 de la loi du 19 juillet 1977 précitée prévoit, « à l'occasion » de la publication de la diffusion de tout sondage de caractère électoral, le dépôt auprès de la Commission des sondages, par l'institut ayant réalisé ce sondage, d'une **notice d'information**.

La Commission des sondages a fait valoir que ce texte n'était pas suffisant pour lui permettre d'exercer son contrôle, surtout lorsque la publication intervient quelques jours seulement avant un scrutin.

La Commission des sondages a estimé qu'il lui était essentiel « *pour pouvoir assurer, avant le jour de l'élection, le contrôle le plus efficace de sondages qui pourront être publiés ou diffusés très peu de temps avant le scrutin, (de disposer) très rapidement des éléments nécessaires à ce contrôle, ce qui est loin d'être la pratique habituelle des instituts qui envoient les notices au dernier moment, parfois même après la publication du sondage, obligeant ainsi le secrétariat à des rappels téléphoniques. La Commission souhaite donc, dans cette optique que l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977 soit modifié afin de prévoir que la notice que les instituts doivent remettre à la Commission parviennent au secrétariat de la Commission au plus tard 24 heures avant la publication ou la diffusion du sondage.* »

L'article premier du projet de loi prévoit en conséquence que **la notice d'information devra être transmise à la Commission des sondages avant leur publication, et non pas « à l'occasion » de celle-ci.**

L'Assemblée nationale a aussi complété l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977 précitée pour **ouvrir à toute personne le droit de consulter les notices méthodologiques d'information remises par les instituts de sondage à la Commission des sondages.**

Cette mesure, résultant d'un amendement de la commission des Lois sur lequel le Gouvernement a émis un avis de sagesse, paraît de nature à favoriser la transparence dans les conditions d'élaboration des sondages.

Votre commission des Lois a approuvé ces clarifications et vous propose en conséquence d'**adopter l'article 1^{er} sans modification.**

Article 1^{er} bis

(art. 3-1 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977
relative à la publication et à la diffusion
de certains sondages d'opinion)

Publication des questions posées aux personnes interrogées

L'Assemblée nationale a inséré, sur l'initiative de sa commission des Lois approuvée par le Gouvernement, cet article additionnel pour rendre obligatoire la publication du texte intégral des questions posées en regard de celle des données relatives à leurs réponses.

La publication des résultats d'un sondage électoral serait donc obligatoirement accompagnée du texte intégral des questions posées.

Un nouvel article 3-1 serait inséré à cet effet dans la loi du 19 juillet 1977 précitée.

Il s'agit de renforcer la transparence des sondages de caractère électoral.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter sans modification l'article 1^{er} bis.**

Article 1^{er} ter

(art. 6 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977
relative à la publication et à la diffusion
de certains sondages d'opinion)

Composition de la Commission des sondages

L'article 6 de la loi du 19 juillet 1977 précitée prévoit que 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'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes.

Les députés ont, sur proposition de leur commission des Lois sur laquelle le Gouvernement a émis un avis de sagesse, complété la composition de la commission avec deux personnalités qualifiées en matière de sondages, également désignées par décret en conseil des ministres. Ces personnalités ne devraient pas avoir exercé d'activité dans un institut de sondages au cours des trois années précédant leur nomination.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter l'article 1^{er} ter sans modification.**

Article 2
(art. 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977
relative à la publication et à la diffusion
de certains sondages d'opinion)
**Publication des sondages
jusqu'à l'avant-veille du scrutin**

Cet article, dans son paragraphe I (1°), limite à la veille du scrutin (à partir de zéro heure) et au jour de l'élection, pour chaque tour, l'interdiction de publier, diffuser ou commenter un sondage de caractère électoral, au lieu de la semaine qui précède.

Votre rapporteur a précédemment exposé que la jurisprudence récente de la Cour de cassation selon laquelle cette semaine d'interdiction n'était pas conforme à la Convention européenne rendait nécessaire la modification législative proposée afin de ne pas autoriser la diffusion de sondages électoraux la veille, voire le jour même du scrutin, ce qui pourrait altérer sa sincérité.

Le 2° du paragraphe I de l'article 2 prévoit en outre que l'interdiction s'appliquera à tous les sondages électoraux, y compris à ceux qui auraient fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille de chaque tour de scrutin.

En d'autres termes, l'interdiction de publier, diffuser ou commenter des sondages de caractère électoral la veille et le jour du scrutin s'appliquerait aussi aux sondages dont les résultats auraient été publiés auparavant.

Enfin, la rédaction initiale de cet article précise que l'interdiction prévue ne fera pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant le vendredi à minuit.

L'objet du texte proposé n'est en effet, selon l'exposé des motifs du projet de loi, ni de contraindre les gestionnaires de sites Internet à supprimer de leurs archives accessibles au public des informations relatives à ces sondages, ni de faire cesser la mise en vente des publications parues les jours précédents.

Ces dispositions du paragraphe I de cet article ont été adoptées **sans modification.**

En outre, l'Assemblée nationale a, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, repris les dispositions adoptées à deux reprises par le Sénat et destinées à renforcer les pouvoirs de sanction de

la Commission des sondages, concernant ceux qui, de caractère électoral, ont été publiés dans la période qui précède immédiatement un tour de scrutin.

Cette période, fixée à deux semaines par le Sénat, a été portée à deux mois par l'Assemblée nationale, sur la suggestion du Gouvernement.

Il paraît en effet souhaitable que **l'autorisation de publier des sondages électoraux jusqu'à l'avant-veille du scrutin soit assortie de garanties supplémentaires applicables aux sondages publiés dans les deux mois qui précèdent un tour de scrutin.**

- La commission des sondages dispose du pouvoir de contraindre à la publication d'une mise au point les organes d'information n'ayant pas respecté leurs obligations légales. Il apparaît souhaitable de renforcer cette prérogative de la commission, lorsqu'un sondage a été publié dans les deux semaines qui précèdent un scrutin.

Selon l'article 9 de la loi du 19 juillet 1977 précitée, les organes d'information qui publient ou diffusent un sondage électoral en violation des dispositions législatives ou réglementaires applicables, en méconnaissance 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 la Commission des sondages. Cette commission peut aussi, à tout moment, faire diffuser ces mises au point par le service public de l'audiovisuel.

Il serait souhaitable, dans le cas d'un sondage publié dans les deux mois avant un scrutin, que la mise au point demandée par la Commission des sondages à l'organe d'information concerné soit publiée dans les délais les plus brefs et d'une manière susceptible de susciter un écho comparable à celui du sondage lui-même.

S'il s'agit d'un sondage dont les résultats ont été diffusés sur une chaîne de **télévision ou de radio, la mise au point demandée devrait être diffusée sans délai, et «de manière que lui soit assurée une audience équivalente» à celle de ce sondage**, pour reprendre une formule retenue par la loi n°82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, à propos du **droit de réponse**.

S'il s'agit d'un sondage publié dans la **presse écrite, la mise au point devrait être publiée également sans délai. L'insertion devrait figurer «à la même place et en mêmes caractères que l'article qui l'aura provoquée et sans aucune intercalation»**, selon la formule de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, à propos du **droit de réponse** également.

- **Si la publication ou la diffusion d'un sondage électoral depuis un lieu situé en dehors du territoire national n'est pas soumis à la**

législation française, il paraît cependant possible de remédier partiellement à cette difficulté.

Dès lors que les résultats de sondages électoraux seraient accessibles en France (par Internet, par un moyen audiovisuel ou par la presse étrangère), il serait souhaitable **que la Commission des sondages puisse, si nécessaire, imposer la diffusion sans délai d'une mise au point par le service public de l'audiovisuel.**

De plus, lorsqu'un organe d'information aurait fait état de ce sondage en France, comme cela se produit parfois, la Commission des sondages devrait aussi pouvoir exiger la publication par cet organe d'une mise au point, sous la forme d'un « droit de réponse », comme dans l'hypothèse précédente.

Le Sénat avait aussi adopté une disposition pour interdire la publication de sondages réalisés par des instituts n'ayant pas souscrit la déclaration légale auprès de la Commission des sondages dans les trois mois qui précèdent un scrutin, afin d'éviter la publication de sondages par des organes créés pour la circonstance quelques jours avant une élection.

Cette disposition n'a été reprise ni par le Sénat en janvier dernier, ni par l'Assemblée nationale en première lecture, en raison de l'impossibilité pour le présent projet de loi d'être promulgué avant le délai de trois mois qui précède le premier tour de l'élection présidentielle, prévue le 21 avril 2002.

Enfin, l'Assemblée nationale n'a pas repris dans le présent texte la disposition adoptée par le Sénat le 17 mai 2001, à l'initiative de MM. Jean-Claude Peyronnet et Guy Allouche, approuvé par votre commission des Lois, de maintenir l'interdiction de publier, diffuser ou commenter des sondages électoraux dans la semaine qui précède un tour de scrutin, s'ils portent sur des résultats individualisés par circonscription, et ce pour les scrutins uninominaux (élections législatives et cantonales). Cette disposition n'avait d'ailleurs pas plus été reprise par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la démocratie de proximité en janvier 2002.

En définitive, l'article 2, dans sa rédaction soumise au Sénat, prévoit :

- de circonscrire à la veille (à zéro heure) et au jour du scrutin l'interdiction de leur publication,

- d'appliquer cette disposition aux sondages ayant déjà fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille de chaque tour de scrutin et de préciser qu'elle ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date.

S'agissant des sondages électoraux publiés dans les deux mois qui précèdent un scrutin :

- prévoir que les **misés au point** demandées par cette commission seraient publiées ou diffusées par les organes d'information concernés **sans délai et dans des conditions susceptibles de susciter un écho comparable à celui du sondage lui-même, selon les formules retenues en matière de droit de réponse pour la presse écrite ou audiovisuelle ;**

- décider en ce qui concerne les sondages diffusés ou publiés **depuis un lieu se situant hors du territoire national**, que la Commission des sondages puisse, si nécessaire, imposer la **diffusion d'une mise au point par les chaînes publiques** de télévision et de radiodiffusion et, le cas échéant, **par tout organe d'information qui, en France, aurait fait état de ce sondage, sous la forme d'un droit de réponse, comme dans l'hypothèse précédente.**

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter l'article 2 sans modification.**

Article 3

(art. 14 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977
relative à la publication et à la diffusion
de certains sondages d'opinion)

Application de la loi dans les collectivités d'outre-mer

Cet article supprime une disposition inutile et dénuée de portée normative qui avait été introduite par l'article 10 de l'ordonnance n° 2000-350 du 19 avril 2000 portant actualisation et adaptation du droit électoral applicable outre-mer.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

Article 4

Application de la loi dans les collectivités d'outre-mer

Cet article prévoit l'application de la loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, collectivités d'outre-mer soumises au principe de spécialité législative.

Votre commission des Lois vous propose de **l'adopter sans modification.**

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté Par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion</p>			
<p>Art. 2. — La publication et la diffusion de tout sondage tel que défini à l'article 1er doivent être accompagnées des indications suivantes, établies sous la responsabilité de l'organisme qui l'a réalisé :</p>		<p>Article 1^{er} A (<i>nouveau</i>)</p> <p>L'article 2 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><i>La commission propose d'adopter le présent projet de loi sans modification.</i></p>
<p>Le nom de l'organisme ayant réalisé le sondage ;</p>			
<p>Le nom et la qualité de l'acheteur du sondage ;</p>			
<p>Le nombre des personnes interrogées ;</p>			
<p>La ou les dates auxquelles il a été procédé aux interrogations.</p>			
		<p>« Une mention indiquant le droit de toute personne à consulter la notice prévue par l'article 3. »</p>	
	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>	
<p>Art. 3. — A l'occasion de la publication ou de la diffusion de tout sondage tel que défini à l'article 1^{er}, l'organisme qui l'a réalisé doit procéder au dépôt auprès de la commission des</p>	<p>Au premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, les mots : « A l'occasion de la publication ou de la diffusion » sont remplacés par les mots : « Avant la publication ou la diffusion ».</p>	<p>I. - Au premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 précitée, les mots...</p>	
		<p>...diffusion ».</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté Par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>sondages instituée en application de l'article 5 de la présente loi d'une notice précisant notamment :</p> <ul style="list-style-type: none">— 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. <p>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 1^{er} des indications figurant dans la notice qui l'accompagne ou de certaines d'entre elles.</p>	---	<p>II. (<i>nouveau</i>) - Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Toute personne a le droit de consulter auprès de la commission des sondages la notice prévue par le présent</p>	---

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté Par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. 1. — 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 au Parlement européen.</p> <p>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.</p> <p>Art. 6. — 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'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes.</p>		<p>article. »</p> <p>Article 1^{er} bis (nouveau)</p> <p>Après l'article 3 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 précitée, il est inséré un article 3-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 3-1 - A</p> <p>l'occasion de la publication et de la diffusion de tout sondage tel que défini à l'article 1^{er}, les données relatives aux réponses des personnes interrogées doivent être accompagnées du texte intégral des questions posées. »</p>	
		<p>Article 1^{er} ter (nouveau)</p> <p>L'article 6 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Deux personnalités qualifiées en matière de sondages sont également désignées par décret en Conseil des ministres. Ces personnes ne doivent pas avoir exercé d'activité dans les trois années précédant leur nomination dans un organisme réalisant des sondages tels que définis à l'article 1^{er}. »</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté Par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. 11. — 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 1^{er}.</p>	<p>Article 2</p> <p>Le premier alinéa de l'article 11 de la même loi est modifié ainsi qu'il suit :</p> <p>I. — Les mots : « Pendant la semaine qui précède chaque tour de scrutin ainsi que pendant le déroulement de celui-ci » sont remplacés par les mots : « La veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour de celui-ci » ;</p> <p>II. — L'alinéa est complété par les phrases suivantes :</p> <p>« Cette interdiction est également applicable aux sondages ayant fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille de chaque tour de scrutin. Elle ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date. »</p>	<p>Article 2</p> <p>I. - Le premier alinéa de l'article 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 précitée est ainsi modifié :</p> <p>I° Les...</p> <p>...celui-ci » ;</p> <p>2° Il est complété par deux phrases ainsi rédigées :</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>II.(nouveau) - Après le premier alinéa du même article, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Sans préjudice des dispositions du troisième alinéa du présent article, dans les cas prévus à l'article 9 et lorsque la publication, la diffusion ou le commentaire du sondage est intervenu pendant les deux mois qui précèdent un tour de scrutin, la mise au point demandée par la commission des sondages doit être, suivant le cas, diffusée sans délai et de manière que lui soit assurée une audience équivalente à</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté Par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Toutefois, dans le cas d'élections partielles, législatives, sénatoriales, régionales, cantonales ou municipales, se déroulant dans l'intervalle entre deux renouvellements de l'Assemblée nationale, du Sénat, des conseils régionaux, des conseils généraux ou des conseils municipaux, cette interdiction ne s'applique qu'aux sondages portant directement ou indirectement sur ces scrutins partiels.</p>		<p>celle de ce sondage, ou inséré dans le plus prochain numéro du journal ou de l'écrit périodique à la même place et en mêmes caractères que l'article qui l'aura provoquée et sans aucune intercalation.</p> <p>« Lorsque pendant les deux mois qui précèdent un tour de scrutin, un sondage tel que défini à l'article 1^{er} a été publié ou diffusé depuis un lieu situé hors du territoire national, la commission des sondages peut faire programmer et diffuser sans délai une mise au point par les sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision. Elle peut aussi, le cas échéant, exiger des organes d'information qui, en France, auraient fait état sous quelque forme que ce soit de ce sondage, la diffusion ou l'insertion, suivant le cas, d'une mise au point dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. »</p>	
<p>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</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté Par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
métropole et la proclamation des résultats.	---	---	---
<p><i>Art. 14.</i> — La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, aux élections mentionnées à l'article F^r, ainsi qu'à celles mentionnées aux livres III et V du code électoral (partie législative).</p> <p>Pour l'application du dernier alinéa de l'article 11 dans les collectivités mentionnées à l'alinéa précédent, il y a lieu de lire respectivement : « en Nouvelle-Calédonie », « en Polynésie française », « dans les îles Wallis-et-Futuna », « à Saint-Pierre-et-Miquelon » et « à Mayotte » au lieu de : « en métropole ».</p>	Article 3	Article 3	
	A l'article 14 de la même loi, les mots : « ainsi qu'à celles mentionnées aux livres III et V du code électoral (partie Législative) » sont supprimés.	A l'article 14 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 précitée, les mots : « ,ainsi... ... supprimés.	
	Article 4	Article 4	
	La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna.	<i>(Sans modification).</i>	