
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 janvier 2002.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE ⁽¹⁾ SUR :

1. LE PROJET DE LOI (n° 3540), *modifiant la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la **publication** et à la **diffusion de certains sondages d'opinion*** ;
2. LA PROPOSITION DE LOI (n° 2708) DE M. BERNARD DEROSIER ET LES MEMBRES DU GROUPE SOCIALISTE ET APPARENTES, *relative aux conditions de **publicité des résultats de sondages de nature électorale***,

PAR M. BERNARD DEROSIER,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* est composée de : M. Bernard Roman, *président* ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Feidt, M. Gérard Gouzes, *vice-présidents* ; M. Richard Cazenave, M. André Gerin, M. Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; M. Léon Bertrand, M. Jean-Pierre Blazy, M. Émile Blessig, M. Jean-Louis Borloo, M. Michel Bourgeois, Mme Danielle Bousquet, M. Michel Buillard, M. Dominique Bussereau, M. Christophe Caresche, M. Patrice Carvalho, Mme Nicole Catala, M. Jean-Yves Caullet, M. Olivier de Chazeaux, M. Pascal Clément, M. Jean Codognès, M. François Colcombet, M. François Cuillandre, M. Henri Cuq, M. Jacky Darne, M. Camille Darsières, M. Francis Delattre, M. Bernard Derosier, M. Franck Dhersin, M. Marc Dolez, M. Renaud Donnedieu de Vabres, M. René Dosière, M. Julien Dray, M. Jean-Pierre Dufau, Mme Laurence Dumont, M. René Dutin, M. Renaud Dutreil, M. Jean Espilondo, M. Roger Franzoni, M. Pierre Frogier, M. Claude Goasguen, M. Philippe Houillon, M. Michel Hunault, M. Michel Inchauspé, M. Henry Jean-Baptiste, M. Armand Jung, M. Jérôme Lambert, Mme Christine Lazerges, Mme Claudine Ledoux, M. Jean Antoine Leonetti, M. Bruno Le Roux, M. Jacques Limouzy, M. Noël Mamère, M. Thierry Mariani, M. Jean-Pierre Michel, M. Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, M. Robert Pandraud, M. Dominique Perben, Mme Catherine Picard, M. Henri Plagnol, M. Didier Quentin, M. Dominique Raimbourg, M. Jean-Pierre Soisson, M. Frantz Taittinger, M. André Thien Ah Koon, M. Jean Tiberi, M. Alain Tourret, M. André Vallini, M. Michel Vaxès, M. Alain Vidalies, M. Jean-Luc Warsmann.

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion définit les règles applicables aux enquêtes d'opinion conduites avant l'organisation des élections et des consultations référendaires. Ce texte encadre la production des sondages électoraux en fixant des règles précises définissant leur contenu et en instituant une commission des sondages. Celle-ci est chargée d'étudier et de proposer des règlements en matière de prévision électorale. Elle est également destinataire des sondages électoraux et peut vérifier si la méthode suivie par les instituts est rigoureuse et objective. En cas de manquement, la commission peut faire publier ou diffuser des mises au point dans les médias. Des sanctions pénales sont, par ailleurs, prévues à l'encontre des personnes physiques ou morales méconnaissant certaines dispositions de la loi.

Ce texte ne soulève pas de difficultés particulières d'application, sauf sur un point précis : l'interdiction de publier, de diffuser ou de commenter les sondages électoraux dans la semaine précédant chaque tour de scrutin et pendant le déroulement de celui-ci. En effet, ce dispositif, prévu à l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 précitée, suscite plusieurs objections de fond et soulève par ailleurs des difficultés juridiques qu'il convient de résoudre avant les prochaines échéances électorales.

A. UNE RESTRICTION EXCESSIVE DU DROIT A L'INFORMATION

Si l'interdiction posée par l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 a pu être justifiée par le souci d'éviter que les sondages ne perturbent le déroulement de la campagne électorale en influençant les électeurs dans la semaine précédant le scrutin, elle soulève toutefois d'importants problèmes en matière de droit à l'information. En effet, la loi du 19 juillet 1977 interdit la diffusion, la publication et le commentaire des sondages électoraux au cours de la semaine précédant le scrutin, mais elle ne prohibe pas leur commercialisation, leur réalisation et leur vente durant cette période. Cette situation entraîne une inégalité dans l'accès à l'information, puisque les électeurs ne peuvent prendre connaissance des derniers

sondages dont les résultats sont réservés aux états majors politiques. Cette situation favorise les rumeurs et les manipulations, en même temps qu'elle prive les médias de leur droit d'informer l'opinion en la matière.

Cette situation s'est aggravée dans la période récente du fait du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication : les personnes disposant d'un accès au réseau internet ont, en effet, la possibilité d'accéder aux derniers sondages électoraux, notamment en consultant des sites étrangers échappant à l'interdiction de diffusion posée par la législation française. L'inégalité d'accès à l'information s'en est trouvée renforcée et le *statu quo* législatif en la matière est apparu de plus en plus critiquable.

Lors d'un colloque organisé après les élections législatives de 1997, M. Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale, devait défendre la nécessité d'une modification de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 : *« Cela fait plusieurs années qu'un petit nombre – partis, grandes entreprises, journaux, lobbies – peuvent commander des sondages plus ou moins confidentiels, lesquels alimentent les usines à rumeurs. Cette inégalité de fait était déjà malaisément justifiable, et voici que le phénomène explose sous la pression des techniques et de l'internationalisation des échanges : l'information supposée interdite est en libre-service sur internet, sur les fax (...), sur les chaînes de télévision câblées de nos voisins, dans les journaux étrangers... »*.

MM. Laurent Fabius et Didier Mathus devaient ensuite déposer une proposition de loi (n° 1725) le 22 juin 1999 afin de limiter l'interdiction de publication, de diffusion et de commentaire de tout sondage électoral à partir de la veille du scrutin à 0 heure. Votre rapporteur, pour sa part, déposait, dans le même but, une proposition de loi (n° 2708) avec les membres du groupe socialiste, le 15 novembre 2000. Cette proposition de loi tendait également à renforcer le droit d'information du public sur les conditions d'élaboration des sondages d'opinion et visait à augmenter l'effectif des membres de la commission des sondages.

Le Sénat s'est également saisi de cette question en adoptant, le 17 mai 2001, une proposition de loi tendant à actualiser plusieurs dispositions du code électoral qui reprend dans son article 10 les dispositions de la proposition de loi (n° 57, 2000-2001) de MM. Daniel Hoeffel, Patrice Gélard et Charles Jolibois modifiant la loi n° 77-080 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion. Le dispositif retenu par le Sénat renforce le contrôle des sondages électoraux dans les deux semaines précédant le scrutin et

interdit, par ailleurs, leur publication, leur diffusion et leur commentaire le jour qui précède chaque tour de scrutin, sauf pour les élections cantonales pour lesquelles l'interdiction serait maintenue tout au long de la semaine précédant le scrutin.

Par ailleurs, la Cour de cassation a récemment jugé que les dispositions de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 étaient incompatibles avec certaines stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Ces difficultés juridiques risquent, en l'absence de modification législative, de soulever des difficultés pour les élections présidentielles et législatives qui doivent avoir lieu prochainement.

B. DES DIFFICULTES JURIDIQUES RECENTES

Les juridictions administratives et judiciaires ont été, à plusieurs reprises, saisies de la compatibilité des dispositions de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 avec les articles 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme portant respectivement sur la liberté d'expression et sur l'interdiction de discrimination. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé, dans un arrêt Meyet du 2 juin 1999, que ces dispositions étaient compatibles en considérant «*que la raison d'être d'une telle restriction repose sur le souci du législateur d'éviter que le choix des citoyens ne soit influencé dans les jours qui précèdent immédiatement un scrutin par une appréciation qui peut être erronée, sans qu'aucune rectification puisse utilement intervenir, des chances respectives des candidats.* »

La méconnaissance de l'interdiction de publier, de diffuser ou de commenter les sondages d'opinion étant assortie d'une sanction pénale, le juge judiciaire a également eu à connaître de la question de la compatibilité de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 avec les articles 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme. La chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi jugé, le 14 mai 1996, dans l'arrêt Du Roy que les dispositions pénales prévues en cas de méconnaissance de l'interdiction posée par l'article 11 de la loi étaient applicables. Cette jurisprudence concordante avec celle du Conseil d'Etat ne mettait ainsi pas en cause l'applicabilité de la loi et elle était conforme avec la volonté manifestée par le législateur en 1977.

Toutefois, la haute juridiction a modifié sa position dans un arrêt rendu le 4 septembre 2001 à l'occasion d'une affaire relative à la publication par le journal *Le Parisien* d'un sondage sur les élections législatives de 1997, paru entre les deux tours ⁽¹⁾. A la suite d'une plainte déposée par la commission des sondages,

⁽¹⁾ Arrêt n° 5302 du 4 septembre 2001, Amaury, Cour de cassation, chambre criminelle.

le directeur de publication a été poursuivi devant le tribunal correctionnel sur le fondement des articles 11 et 12 de la loi du 19 juillet 1977. Le tribunal avait alors relaxé le prévenu en faisant prévaloir les stipulations des articles 10 et 14 de la Convention européenne sur la loi.

La Cour d'appel, saisie par le ministère public, devait infirmer ce jugement, avant d'être finalement contredite par la Cour de cassation. Celle-ci a jugé *« qu'en interdisant la publication, la diffusion et le commentaire, par quelque moyen que ce soit, de tout sondage d'opinion en relation avec l'une des consultations visées par l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1977, les textes fondant la poursuite instaurent une restriction à la liberté de recevoir et de communiquer des informations qui n'est pas nécessaire à la protection des intérêts légitimes énumérés par l'article 10.2 de la Convention susvisée, qu'étant incompatibles avec ces dispositions conventionnelles, ils ne sauraient servir de fondement à une condamnation pénale. »*

Par cet arrêt, la Cour de cassation a ainsi dépénalisé la violation de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 : l'interdiction posée par ce dispositif n'a ainsi plus d'effet juridique et les sondages d'opinion peuvent être publiés, diffusés ou commentés sans restriction, y compris pendant le déroulement des opérations électorales. Le CSA a rappelé cette situation juridique dans une recommandation adressée le 23 octobre 2001 aux services de radio et de télévision en vue d'organiser la couverture de l'actualité relative à l'élection présidentielle. Un requérant a saisi le Conseil constitutionnel de cette recommandation au motif qu'elle pouvait inciter les médias à diffuser des résultats de sondage pendant les opérations électorales pouvant ainsi affecter la sincérité du scrutin. Celui-ci a considéré qu'il n'était pas compétent pour connaître de cette recommandation. Il a, toutefois, émis un avis incitant les pouvoirs publics à combler le vide juridique né de l'arrêt de la Cour de cassation, afin d'éviter que la diffusion ou le commentaire de sondages entre les deux tours de l'élection présidentielle ou pendant le déroulement des opérations électorales ne puisse conduire le juge électoral à invalider le scrutin en cas de doute sur sa sincérité.

Pour ces raisons le Gouvernement a décidé de saisir l'Assemblée nationale d'un projet de loi modifiant la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion : le dispositif proposé par le Gouvernement vise ainsi à permettre l'information la plus large possible de l'opinion publique, tout en évitant que la diffusion de sondages le jour des opérations électorales ne vienne affecter la sincérité du scrutin.

C. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Reprenant les dispositions des propositions de loi mentionnées précédemment le projet de loi substitue à l'interdiction d'une durée d'une semaine prévue dans l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977, une interdiction de publication, de diffusion et de commentaire qui ne court qu'à compter de la veille du scrutin, soit le vendredi à minuit. Il prévoit, en outre, que cette interdiction s'applique également aux sondages publiés, diffusés ou commentés avant cette date. Cette dernière disposition connaît toutefois deux exceptions : l'interdiction ne s'applique pas aux publications ou aux données mises en ligne avant le vendredi à minuit, afin d'éviter que les gestionnaires de site internet ne soient contraints de supprimer les informations déjà diffusées sur le réseau ; elle ne s'applique pas non plus aux publications mises en vente les jours précédents, pour ne pas imposer le retrait des kiosques des hebdomadaires parus avant le vendredi minuit (**article 2**).

Le projet de loi renforce, parallèlement, la capacité de contrôle de la commission des sondages en modifiant l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977 : les organismes réalisant les sondages devront désormais adresser la notice d'information prévue par la loi avant la publication et la diffusion des sondages et non plus simultanément, comme cela est prévu dans le droit en vigueur. L'assouplissement des règles de publicité des sondages électoraux s'accompagne ainsi d'un renforcement des prérogatives de contrôle de la commission des sondages, afin d'éviter que des études d'opinion insuffisamment rigoureuses ne puissent être diffusées, sans que la commission des sondages n'ait le temps de procéder aux mises au point nécessaires à l'information des citoyens (**article 1^{er}**).

Enfin, les articles 3 et 4 du projet de loi ont trait à l'application du nouveau dispositif outre-mer. **L'article 3** 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. **L'article 4** dispose, pour sa part, que les dispositions de la nouvelle loi s'appliquent dans l'ensemble des territoires soumis au principe de la spécialité législative : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna. Mayotte étant soumis au régime de l'assimilation législative en matière électorale, il n'est donc pas nécessaire de préciser dans cet article que les dispositions nouvelles s'y appliquent.

Le rapporteur vous propose d'adopter le projet de loi sans modification à ce stade de la procédure. Il serait néanmoins souhaitable d'améliorer la transparence sur les conditions d'élaboration des sondages en reprenant certaines des dispositions de la proposition de loi (n° 2708) relative aux conditions de publicité des résultats de sondages de nature électorale. Compte tenu des délais d'examen du projet de loi et de la nécessité de procéder à une concertation préalable avec le rapporteur de la commission des Lois du Sénat afin de permettre un vote dans les mêmes termes du texte dès la première lecture dans cette assemblée, le rapporteur saisira éventuellement la commission avant la séance publique de plusieurs amendements reprenant notamment certaines des dispositions de la proposition de loi précitée.

La Commission a *adopté* les articles suivants sans modification : **articles 1^{er}** (art. 3 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : *Délai de dépôt de la notice relative aux conditions d'élaboration des sondages*, **2** (art. 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : *Interdiction de publication de diffusion ou de commentaires des sondages électoraux*, **3** (art. 14 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : *Application outre-mer*, et **4** : *Application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna*.

*

* *

Puis, la Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi (n° 3540) modifiant la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p data-bbox="161 595 517 685">Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion</p> <p data-bbox="124 725 560 976"><i>Art. 3.</i> — 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 sondages instituée en application de l'article 5 de la présente loi d'une notice précisant notamment :</p> <ul data-bbox="124 1012 560 1742" 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 data-bbox="124 1778 560 1962">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 certai-</p>	<p data-bbox="743 533 850 560">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="576 595 1018 819">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 data-bbox="1198 533 1305 560">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="1137 595 1362 627"><i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
nes d'entre elles.	Article 2 Le premier alinéa de l'article 11 de la même loi est modifié ainsi qu'il suit :	Article 2 (<i>Sans modification</i>).
<i>Art. 11.</i> — 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} .	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 » ;	
	II. — L'alinéa est complété par les phrases suivantes :	
	« 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. »	
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.		
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.		

Texte en vigueur

Art. 14. — 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'articles 1^{er}, ainsi qu'à celles mentionnées aux livres III et V du code électoral (partie législative).

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 ».

Texte du projet de loi

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.

Article 4

La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna.

Propositions de la Commission

Article 3

(Sans modification).

Article 4

(Sans modification).

ANNEXE

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950

Article 10

Liberté d'expression

1. 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 d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui 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.

Article 14

Interdiction de discrimination

La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

3551 - Rapport de M. Bernard Derosier : publication et diffusion de certains sondages d'opinion (Projet de loi n°3540 et Proposition de loi n°2708) (commission des lois) -Elections et référendums-