



N° 3502

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 3163), ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral*

PAR M. ÉTIENNE BLANC,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 61, 276, 277 et T.A. 63 (2010-2011).

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION À LA PROPOSITION DE LOI	7
INTRODUCTION	9
I. LA LOI DU 19 JUILLET 1977, FONDEMENT DE LA RÉGLEMENTATION SUR LES SONDAGES	11
A. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI	11
B. LES OBLIGATIONS QUI S'IMPOSENT AUX ORGANISMES RÉALISANT OU DIFFUSANT LES SONDAGES	12
C. LA COMMISSION DES SONDAGES	12
D. L'UTILISATION DES SONDAGES EN PÉRIODE ÉLECTORALE	13
II. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFLEXION SUR L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE EXISTANT	13
A. LE DÉVELOPPEMENT TANT QUANTITATIF QUE QUALITATIF DE LA PRATIQUE DES SONDAGES	13
B. DES EXIGENCES CONSTANTES EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE	15
C. LA MODERNISATION DES INSTANCES DE RÉGULATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	15
III. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS RETENUES PAR LE SÉNAT	17
A. RENDRE LES SONDAGES PLUS SINCÈRES ET PLUS TRANSPARENTS	17
B. AMÉLIORER LA COHÉRENCE DE LA LOI SUR LES SONDAGES	18
C. RENFORCER LA LÉGITIMITÉ ET L'EFFICACITÉ DE LA COMMISSION DES SONDAGES	19
IV. UNE PROPOSITION DE LOI COMPORTANT DES MESURES BIENVENUES, MAIS DONT D'AUTRES SOULÈVENT DE RÉELLES DIFFICULTÉS	20
A. DES DISPOSITIONS BIENVENUES	20
B. PLUSIEURS DIFFICULTÉS DE NATURE CONSTITUTIONNELLE ET CONVENTIONNELLE AINSI QUE D'ORDRE PRATIQUE	20
DISCUSSION GÉNÉRALE	27

EXAMEN DES ARTICLES	33
TITRE I^{ER} – MODIFICATIONS DE LA LOI N° 77-808 DU 19 JUILLET 1977 RELATIVE À LA PUBLICATION ET À LA DIFFUSION DE CERTAINS SONDAGES D’OPINION	33
<i>Article 1^{er}</i> (article 1 ^{er} de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Définition des sondages – Principes généraux	33
<i>Après l'article 1^{er}</i>	43
<i>Article 2</i> (article 2 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Indications devant accompagner la première publication ou première diffusion de tout sondage	44
<i>Article 3</i> (article 3 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Dépôt de la notice méthodologique auprès de la commission des sondages.....	50
<i>Article 4</i> (article 4 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Possibilité de consulter l'ensemble des documents sur la base desquels un sondage a été publié ou diffusé	57
<i>Article 5</i> (article 4-1 [nouveau] de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Sondages relatifs au second tour d'une élection.....	59
<i>Article 6</i> (article 5 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Indépendance et compétence générale de la commission des sondages	61
<i>Article 7</i> (article 6 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Composition de la commission des sondages et régime d'incompatibilités de ses membres et de son personnel.....	62
<i>Article 8</i> (article 7 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Coordination	66
<i>Article 9</i> (article 8 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Coordination	67
<i>Article 10</i> (article 9 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Observations méthodologiques et mises au point de la commission des sondages	68
<i>Après l'article 10</i>	72
<i>Article 11</i> (article 10 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Publicité des décisions de la commission des sondages et recours contre ces décisions.....	72
<i>Article 12</i> (articles 10-1 et 10-2 [nouveaux] de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Rapport annuel et autonomie budgétaire de la commission des sondages	73
<i>Article 13</i> (article 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Interdiction de la publication, de la diffusion et du commentaire des sondages électoraux la veille et le jour d'un scrutin	75
<i>Article 14</i> (intitulé de la section V et article 12 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Dispositions pénales.....	78
<i>Article 15</i> (article 13 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Conditions d'application de la loi	80
<i>Article 16</i> (article 14 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Application outre-mer de la loi.....	81
<i>Article 17</i> (intitulé de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) : Intitulé de la loi.....	82
TITRE II – MODIFICATIONS DU CODE ÉLECTORAL	82
<i>Avant l'article 18</i>	82
<i>Article 18</i> (article L. 52-2 du code électoral) : Interdiction de la divulgation anticipée de résultats électoraux	83
<i>Article 19</i> (articles L. 55 et L. 56 du code électoral) : Coordination relative à la dérogation à la règle d'organisation du scrutin le dimanche	85

<i>Article 20</i> (article L. 89 du code électoral) : Coordination.....	86
<i>Article 21</i> (article L. 90-1 du code électoral) : Réévaluation de l’amende prévue en cas de divulgation anticipée des résultats d’une élection	86
<i>Après l’article 21</i>	87
TITRE III – DISPOSITIONS TRANSITOIRES	88
<i>Article 22</i> : Cessation des mandats en cours des membres de la commission des sondages	88
<i>Titre de la proposition de loi</i>	89
TABLEAU COMPARATIF	91
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	105
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	107
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	115

LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION À LA PROPOSITION DE LOI

La commission des Lois a procédé à l'examen des articles de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, au cours de sa réunion du mercredi 1^{er} juin 2011. Les principales modifications qu'elle a apportées à la proposition de loi sont les suivantes :

— *À l'article 1^{er}*, elle a, sur l'initiative de votre rapporteur, précisé que la loi du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion est applicable aux sondages publiés, diffusés ou rendus publics, portant sur des sujets liés, de manière directe ou indirecte, au débat électoral. Elle a aussi, sur l'initiative de votre rapporteur, supprimé l'interdiction pour les personnes interrogées de recevoir toute gratification de quelque nature que ce soit.

— *À l'article 2*, elle a, sur l'initiative de votre rapporteur, prévu qu'accompagnerait la première publication ou diffusion d'un sondage la mention du principe selon lequel tout sondage est affecté de marges d'erreur ; en outre, pourra être renvoyée au site Internet de l'organe d'information publiant ou diffusant le sondage la présentation du détail des marges d'erreur.

— *À l'article 3*, elle a, sur l'initiative de votre rapporteur, supprimé le délai minimal de vingt-quatre heures avant la publication ou la diffusion de tout sondage prévu pour le dépôt auprès de la commission des sondages de la notice méthodologique par l'organisme qui a procédé au sondage. Elle a également, sur l'initiative de votre rapporteur, limité le contenu de la notice aux critères de redressement des résultats bruts du sondage, en supprimant la référence au caractère précis de ces critères. Enfin, sur l'initiative du groupe SRC, elle a prévu que devront figurer dans la notice, s'il y a lieu, la nature et la valeur de la gratification perçue par les personnes interrogées.

— *À l'article 4*, sur l'initiative de votre rapporteur, elle a supprimé la mention selon laquelle toute personne a le droit de consulter les documents sur la base desquels un sondage a été publié ou diffusé auprès de la commission des sondages.

— Elle a procédé, sur l'initiative de votre rapporteur, à une nouvelle rédaction de *l'article 5* pour prévoir que tout sondage relatif au second tour d'une élection, publié ou diffusé avant le premier tour, doit être publié ou diffusé en même temps qu'un sondage de premier tour.

— *À l'article 7*, elle a abaissé, sur l'initiative de M. Patrice Verchère, de cinq à trois le nombre de personnalités qualifiées siégeant à la commission des sondages, ces personnalités étant désignées respectivement par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale.

— *À l'article 10*, sur l'initiative de votre rapporteur, elle a supprimé la possibilité pour la commission des sondages, dans le mois précédant un scrutin, de présenter des observations quant à la méthodologie d'élaboration d'un sondage, observations ayant vocation à accompagner la publication ou la diffusion du sondage.

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est saisie de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral.

À la suite du rapport d'information présenté au nom de la commission des Lois du Sénat par le groupe de travail sur les sondages en matière électorale, la présente proposition de loi, déposée au mois d'octobre 2010, poursuivait trois objectifs : rendre les sondages à caractère politique ou électoral plus sincères et plus transparents ; améliorer la cohérence de la loi sur les sondages ; renforcer la légitimité et l'efficacité de la commission des sondages.

Ce faisant, elle s'inscrivait dans une réflexion globale sur la nécessité de faire évoluer la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion qui constitue, aujourd'hui encore, le cadre juridique en vigueur pour la réglementation des sondages.

Sans doute cette loi a-t-elle déjà été modifiée depuis son adoption, il y a plus de trente ans – essentiellement par la loi n° 2002-214 du 19 février 2002. Néanmoins, une réflexion existe sur l'opportunité d'une nouvelle adaptation de ce cadre juridique, compte tenu de plusieurs évolutions : le développement non seulement quantitatif, mais aussi qualitatif, des sondages – au regard de la circulation internationale de l'information, ainsi que de l'essor du mode de transmission des données que constitue Internet ; une exigence de transparence toujours accrue, qui témoigne d'une attention qualitative constante portée aux conditions de réalisation des sondages ; les réflexions sur la modernisation des instances de régulation des politiques publiques, et notamment de la commission des sondages, autorité administrative indépendante créée en 1977.

Modifié par la commission des Lois, ce texte a ensuite été adopté par le Sénat le 14 février 2011, et les nombreuses dispositions qu'il comporte constituent, pour une part, des éléments de réponses à ces différents enjeux.

Dans le même temps, en dépit d'intentions souvent compréhensibles, d'autres mesures ne permettent qu'imparfaitement d'atteindre ces objectifs, pour des raisons aussi bien pratiques que constitutionnelles, voire conventionnelles, au regard des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La présente discussion offre donc l'occasion d'examiner ces différentes réponses, de manière à définir des solutions équilibrées, à même de satisfaire aux exigences de sincérité, de cohérence et d'efficacité de la législation rappelées au Sénat, dans le respect des grands principes de notre démocratie et des impératifs d'ordre pratique qui seuls peuvent présider à l'élaboration d'une législation juste et efficace en matière de réglementation des sondages.

I. LA LOI DU 19 JUILLET 1977, FONDEMENT DE LA RÉGLEMENTATION SUR LES SONDAGES

La loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion – modifiée par la loi n° 2002-214 du 19 février 2002 – constitue le cadre juridique aujourd'hui en vigueur pour réglementer les sondages ⁽¹⁾.

Comme le soulignait le rapport de la commission des Lois préalablement à la discussion parlementaire ⁽²⁾, « *alors qu'il y a quelques années, les Français en étaient encore au stade de la découverte et de la curiosité en matière de sondages, ceux-ci tiennent désormais dans leur information une place considérable. Le sondage d'opinion est devenu une donnée fondamentale de la vie politique, et chaque consultation électorale donne l'occasion de multiplier les enquêtes de ce type et de mettre sur pied des opérations-résultats* ». C'est ce constat – que l'on pourrait reprendre aujourd'hui – qui motive alors l'institution de plusieurs instruments juridiques nouveaux.

A. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI

Le champ d'application de la loi du 19 juillet 1977 est défini par son article 1^{er}, qui subordonne l'application de celle-ci à deux éléments :

– d'une part, la publication ou la diffusion du sondage ; on observe que, s'agissant des sondages qui ne sont pas destinés à la publication, il suffit que tout ou partie de ceux-ci ait été divulgué, même par un tiers, pour qu'ils entrent dans le champ d'application de la loi ;

– d'autre part, le « *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* ». La commission des sondages a retenu une conception extensive de ce champ d'application dans les périodes précédant les élections, adoptant une jurisprudence beaucoup plus restrictive au lendemain de celles-ci ⁽³⁾.

(1) Ces dispositions législatives ont été précisées par le décret n° 78-79 du 25 janvier 1978 pris pour l'application de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 et le décret n° 80-351 du 16 mai 1980 pris pour l'application de l'article 5 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977.

(2) Rapport (n° 2995) fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale par M. Lauriol (juin 1977).

(3) La commission des sondages estime qu'à toute époque, les sondages sur les intentions de vote ou sur l'opinion des électeurs à l'égard des candidats relèvent de la loi. En revanche, elle a admis, pour la période précédant les élections législatives, que la définition donnée à l'article 1^{er} de la loi couvre non seulement les sondages sur les intentions de vote des électeurs, mais aussi sur la popularité des hommes politiques, sur l'opinion à l'égard du Gouvernement, des partis ou groupements politiques, de leur programme ou généralement des sujets liés au débat électoral.

B. LES OBLIGATIONS QUI S'IMPOSENT AUX ORGANISMES RÉALISANT OU DIFFUSANT LES SONDAGES

Plusieurs obligations s'imposent à l'organisme ayant réalisé le sondage : avant la publication ou diffusion de tout sondage, celui-ci doit procéder au dépôt, auprès de la commission des sondages, d'une notice souvent dénommée en pratique « notice méthodologique ».

Celle-ci doit comporter un certain nombre d'éléments d'informations sur la manière dont a été réalisé le sondage : l'objet de celui-ci ; 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 déduire les résultats de caractère indirect qui seraient publiés.

La loi du 19 février 2002 a institué le droit pour toute personne de consulter la notice ; la commission des sondages a dès lors été amenée à définir les modalités pratiques de cette consultation (consultation sur place à la commission, possibilité de prendre des notes).

Par ailleurs, l'organisme ayant réalisé le sondage doit tenir à la disposition de la commission des sondages l'ensemble des documents sur la base desquels le sondage a été publié ou diffusé.

D'autres obligations incombent à l'organisme qui publie ou diffuse le sondage. Celui-ci doit accompagner la publication de plusieurs mentions – des « indications » aux termes de la loi de 1977 –, établies sous la responsabilité de l'organisme ayant réalisé le sondage. Il s'agit des éléments suivants : le nom de l'organisme ayant réalisé le sondage ; le nom et la qualité de l'acheteur du sondage ; le nombre des personnes interrogées ; la ou les dates auxquelles il a été procédé aux interrogations ; une mention indiquant le droit pour toute personne de consulter la notice méthodologique auprès de la commission des sondages.

C. LA COMMISSION DES SONDAGES

La loi du 19 juillet 1977 a institué la commission des sondages, en la définissant, en fonction de ses compétences, comme la commission « *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 hauts magistrats (trois membres du Conseil d'État, trois membres de la Cour de cassation et trois membres de la Cour des comptes). La loi du 19 février 2002 a, en outre, prévu que deux personnalités qualifiées siègeraient à la commission.

La commission des sondages a tout pouvoir pour vérifier que les sondages relevant du champ d'application de la loi ont été réalisés – et que leur vente s'est effectuée – conformément à la loi et aux règlements. Elle peut imposer aux organismes d'information qui auraient publié ou diffusé des sondages en violation de ces dispositions la publication de mises au point. La loi du 19 février 2002 a précisé et renforcé ce régime de publication ou de diffusion des mises au point, pour la période couvrant les deux mois précédant un scrutin.

D. L'UTILISATION DES SONDAGES EN PÉRIODE ÉLECTORALE

La loi du 19 juillet 1977 a prévu plusieurs règles relatives à l'utilisation des sondages en période électorale : elle interdit notamment, la veille et le jour du scrutin, la publication et la diffusion de tout sondage. Il est précisé que cette interdiction ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date. À l'origine, cette interdiction portait sur l'ensemble de la semaine précédant un scrutin, mais la loi du 19 février 2002 a modifié cette règle, à la suite d'une décision de la chambre criminelle de la Cour de cassation en date du 4 septembre 2001.

Par cette décision, la Cour de cassation 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 les 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 énumérée par l'article 10.2 de la convention [européenne des droits de l'homme]* » et « *qu'étant incompatibles avec ces dispositions conventionnelles, ils ne sauraient servir de fondement à une condamnation pénale* ».

II. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFLEXION SUR L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE EXISTANT

Plus de trente ans après la première loi sur les sondages, et près de dix ans après la loi du 19 février 2002, plusieurs évolutions appellent une réflexion sur la modification du cadre juridique ainsi présenté.

A. LE DÉVELOPPEMENT TANT QUANTITATIF QUE QUALITATIF DE LA PRATIQUE DES SONDAGES

Depuis l'apparition des sondages en France, à partir des années 1930, à la suite de la création des premiers instituts de sondages aux États-Unis⁽¹⁾, le développement des sondages est continu. Entre 1980 et 2000, le nombre de sondages publiés aurait doublé en France ; ce nombre serait aujourd'hui d'environ

(1) Les premiers instituts de sondages aux États-Unis ont été créés, de manière concurrente, à partir de 1935 par les Américains Elmo Roper, George Gallup et Archibald Crossley.

un millier par année, selon les informations transmises à votre rapporteur au cours des auditions ⁽¹⁾.

L'une des explications de cette évolution réside, naturellement, dans le développement de la communication et des médias, dans un contexte international ⁽²⁾. Mais cette internationalisation de l'information et le développement de nouveaux modes de diffusion des données, s'ils expliquent en partie cette évolution quantitative, suscitent aussi des interrogations nouvelles.

C'est ce qu'illustre, par exemple, la multiplication des enquêtes « en ligne ». La commission des sondages relève ainsi avoir « *été saisie du problème des simulations de vote opérées, notamment par certains journaux gratuits, sur des panels d'internautes. Les enquêtes de ce type, qui ne sont pas menées auprès d'échantillons représentatifs de la population, ne constituent pas des sondages entrant dans le champ de la loi du 19 juillet 1977. Il est donc impératif que ces enquêtes soient accompagnées de précautions de présentation faisant clairement apparaître qu'il ne s'agit pas de sondages au sens de la loi de 1977 et, par voie de conséquence, appelant l'attention des lecteurs sur la prudence avec laquelle il convient d'en interpréter les résultats* » ⁽³⁾.

La question de la diffusion de sondages depuis un État voisin de la France – sondages ensuite repris par certains médias –, constitue un autre exemple révélant les incertitudes liées à ces évolutions. Sans doute la commission des sondages veille-t-elle déjà aujourd'hui à ce que la diffusion ou la distribution en France d'un sondage entre dans le champ de la loi de 1977, même si elle émane d'un organe d'information situé hors de France. Néanmoins, une clarification des dispositions législatives applicables pourrait être utile.

Par ailleurs, le développement de la diffusion de l'information sur les sites Internet constitue un élément que l'on ne peut méconnaître si l'on s'interroge sur la manière la plus efficace d'informer les citoyens. Inexistant lors du vote de la première loi, en développement en 2002 à l'occasion de la discussion de la seconde, Internet s'impose aujourd'hui comme un mode de diffusion des données privilégié, pour ce qui concerne les organes d'information qui publient et diffusent les sondages, mais aussi la commission des sondages elle-même.

Il reste que les réponses législatives ne sont pas nécessaires dans toutes les situations, et que les bonnes pratiques peuvent être suffisantes. La jurisprudence souple et équilibrée de la commission des sondages permet, dans un nombre non négligeable de cas, d'apporter des réponses satisfaisantes à des défis nouveaux, comme on l'a vu *supra* concernant le champ d'application de la loi. Ainsi que le

(1) De 1945 à 1963, on recensait dans le monde 450 sondages par année, soit environ 8 000 sur la période considérée ; on en publiait plus de 500 en France en 1983, et 721 en 1991 (cf. Hélène-Yvonne Meynaud et Denis Duclos, « Les sondages d'opinion », *La Découverte*, 2007). Mais les sondages électoraux ne représentent qu'une part minoritaire, bien que très visible, de cet ensemble.

(2) « Les sondages d'opinion sont devenus indissociables des médias », notent en introduction de l'ouvrage précité H.Y. Meynaud et D. Duclos.

(3) Site Internet de la commission des sondages.

relève la commission des sondages ⁽¹⁾, « [I]a loi et les décrets ont été marqués par une réelle concision, laissant une marge à l'interprétation de la commission. Dans un milieu très divers et mouvant où l'évolution rapide des techniques d'information génère sans cesse de nouveaux problèmes, un excès de réglementation pourrait provoquer, par sa rigidité et ses contraintes, des effets pernicious ». Pour votre rapporteur, on ne saurait, à l'évidence, faire l'économie d'une appréciation au cas par cas des différentes questions.

B. DES EXIGENCES CONSTANTES EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE

La loi du 19 juillet 1977, telle que complétée par celle du 19 février 2002, a prévu de nombreuses mesures destinées à satisfaire aux exigences qualitatives constantes qui portent sur les conditions de réalisation des sondages.

Néanmoins, ces mesures ne sont pas toujours suffisantes.

Comme le rappelle la commission des sondages sur son site Internet, la loi de 2002 a prévu que, lors de la publication ou de la diffusion d'un sondage, « les données relatives aux réponses des personnes interrogées doivent être accompagnées du texte intégral des questions posées » ; mais elle souligne dans le même temps qu'« [i]l est regrettable que cette nouvelle obligation reste encore trop souvent méconnue ».

Par ailleurs, la loi fait figurer aujourd'hui au nombre des indications devant accompagner la publication ou la diffusion de tout sondage la référence au nom et à la qualité de l'acheteur du sondage, mais sans mention relative au commanditaire du sondage, qui peut pourtant être distinct.

C. LA MODERNISATION DES INSTANCES DE RÉGULATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

La commission des sondages, créée en 1977, est l'une des autorités administratives indépendantes les plus anciennes en France. Or depuis quelques années, la réflexion sur l'évolution de ces autorités se renouvelle ⁽²⁾.

Tout récemment, MM. René Dosière et Christian Vanneste ont présenté un rapport au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes (octobre 2010).

Ce rapport examine, notamment, les moyens susceptibles de renforcer la légitimité et la représentativité des collèges de ces autorités, d'assurer leur indépendance financière et leur autonomie de gestion ainsi que d'améliorer leurs relations avec le Parlement, ou encore les modalités selon lesquelles l'efficacité de

(1) Site Internet de la commission.

(2) Voir, par exemple, le rapport sur les autorités administratives indépendantes établi par M. Patrice Gélard au nom de l'Office parlementaire pour l'évaluation de la législation (juin 2006), ou encore le rapport public du Conseil d'Etat consacré aux autorités administratives indépendantes en 2001.

leur action peut encore être accrue. Il formule, sur ces différents sujets, un certain nombre de recommandations ⁽¹⁾.

En dépit de la souplesse de fonctionnement qui caractérise la commission des sondages, et qui lui a permis de s'adapter à de très nombreuses évolutions depuis sa création, celle-ci est aussi l'objet de cette réflexion.

On observe dans le même temps que ce rapport préconise la création d'une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique, autorité qui regrouperait la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, la commission pour la transparence financière de la vie politique, mais aussi la commission des sondages : cet élément – qu'on le retienne ou non – doit être intégré à la réflexion sur le devenir de la commission des sondages.

Face à ces différents enjeux, l'intervention législative ne constitue pas la seule réponse possible. Ainsi que l'ont montré les auditions, plusieurs pays ont choisi des formes d'autorégulation pour encadrer la pratique des sondages, qui ne requièrent pas toujours l'adoption d'une loi :

– en Grande-Bretagne, les principaux instituts de sondage ont créé, en 2004, le *British Polling Council* (BPC), dont les instances sont, notamment, composées de représentants des instituts de sondages, de journalistes et d'universitaires. Cet organisme définit les règles de bonnes pratiques et instruit les plaintes en matière de publication des sondages ;

– en Allemagne, le syndicat professionnel du secteur des études de marché a élaboré une directive sur la publication des sondages d'opinion ; les litiges éventuels relèvent du processus disciplinaire créé par ce syndicat pour traiter les plaintes concernant l'ensemble des études de marché ;

– aux États-Unis, comme en Grande-Bretagne, a été mis en place un organisme spécifique, le *National Council on Public Polls* (NCPP), créé par 17 instituts de sondages en 1969. Il a lui aussi défini les bonnes pratiques en matière de publication des sondages d'opinion. Il exerce un véritable pouvoir disciplinaire ;

– aux Pays-Bas, des règles de bonne conduite ont été élaborées par le syndicat professionnel des études de marché et d'opinion ;

– au Canada, les seules dispositions concernant la publication des sondages d'opinion figurent dans la loi électorale, qui se contente de préciser la liste des informations techniques devant être publiées par les médias ;

(1) Voir le rapport (n° 2925) du CEC, ainsi que le rapport d'information (n° 3405) présenté par M. Charles de La Verpillière au nom de la commission des Lois sur la mise en œuvre des recommandations du CEC sur les autorités administratives indépendantes (mai 2011).

– enfin, en Suisse, le Conseil fédéral a renoncé en novembre 2010 à élaborer un cadre légal visant à réglementer les conditions de publication des sondages d’opinion.

Ces exemples, particulièrement significatifs, sont il est vrai étroitement liés à l’existence de traditions juridiques spécifiques. Néanmoins, ils attestent qu’il n’est pas toujours nécessaire d’encadrer l’ensemble des pratiques en matière de sondages par le recours à la loi, et ce d’autant moins que la commission des sondages veille déjà, en France, par sa jurisprudence, à assurer une forme de régulation de ces pratiques.

III. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS RETENUES PAR LE SÉNAT

Constitué le 14 octobre 2009, le groupe de travail sur les sondages en matière électorale, composé de M. Hugues Portelli et de M. Jean-Pierre Sueur, « *renou[ant] avec une longue tradition marquée par le vif intérêt que [l]es membres [de la commission des Lois du Sénat] portent à la question des sondages et à son encadrement juridique* »⁽¹⁾, a présenté son rapport au mois d’octobre 2010. M. Hugues Portelli en a repris de nombreuses conclusions dans une proposition de loi déposée quelques jours plus tard, présentée – dans son exposé des motifs – comme « *la traduction législative [des] recommandations [de ce rapport]* ».

Le rapport d’information comme la proposition de loi poursuivent trois objectifs principaux : rendre les sondages à caractère politique ou électoral plus sincères et plus transparents ; améliorer la cohérence de la loi sur les sondages ; renforcer la légitimité et l’efficacité de la commission des sondages.

A. RENDRE LES SONDEGES PLUS SINCÈRES ET PLUS TRANSPARENTS

De manière à « *refonder le pacte de sincérité entre les sondages et la population* », selon l’expression du rapport d’information, plusieurs mesures sont prévues par la proposition de loi, telle qu’elle a été adoptée par le Sénat :

– alors que la loi du 19 juillet 1977 ne comportait aucune définition des sondages, la proposition de loi procède à la définition d’un sondage comme « *enquête statistique visant à donner une indication quantitative, à une date déterminée, des opinions, souhaits, attitudes ou comportements d’une population par l’interrogation d’un échantillon représentatif de celle-ci, qu’il soit constitué selon la méthode des quotas ou selon la méthode aléatoire* » (article 1^{er} de la proposition de loi) ;

– le texte étend le champ d’application de la loi du 19 juillet 1977 à l’ensemble des sondages politiques – ce champ ne serait donc plus limité aux seuls

(1) La loi du 19 juillet 1977 résultait en effet d’une proposition de loi sénatoriale.

sondages présentant un lien direct ou indirect avec un scrutin (article 1^{er} de la proposition de loi) ;

– il prévoit que les personnes interrogées ne pourront recevoir aucune gratification de quelque nature que ce soit (article 1^{er} de la proposition de loi) ;

– le contenu de la liste relative aux indications devant accompagner la première publication ou diffusion de tout sondage est étendu au nom et à la qualité du commanditaire du sondage ou de la partie du sondage, ainsi qu'à ceux de l'acheteur s'il est différent : il s'agit, comme l'indique le rapport de la commission des Lois, de favoriser « *une meilleure connaissance de tous les maillons de la chaîne du sondage* » (article 2 de la proposition de loi) ;

– cette même liste est complétée de l'indication des marges d'erreur des résultats, le cas échéant par référence à la méthode aléatoire (à la suite de l'adoption d'un amendement de la commission des Lois du Sénat) (article 2 de la proposition de loi) ;

– par ailleurs, la proposition de loi prévoit que la notice méthodologique que doit adresser tout organisme réalisant des sondages à la commission des sondages sera mise en ligne de manière systématique par la commission des sondages, et qu'elle comprendra la mention des critères précis de redressement des résultats bruts du sondage ⁽¹⁾ (article 3 de la proposition de loi).

B. AMÉLIORER LA COHÉRENCE DE LA LOI SUR LES SONDAGES

Plusieurs autres mesures de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendent à rendre la législation sur les sondages « *plus intelligible et plus cohérente* », selon l'expression retenue par le rapport d'information :

– la proposition de loi, adoptée par le Sénat, institue une disposition nouvelle, selon laquelle les hypothèses testées dans un sondage relatif au second tour d'une élection, publié ou diffusé avant le premier tour, doivent tenir compte des données qui résultent d'un sondage de premier tour, obligatoirement publié ou diffusé en même temps (article 5 de la proposition de loi) ;

– dans un souci d'harmonisation, la proposition de loi prévoit également que, pour l'élection présidentielle, l'élection des députés et l'élection des représentants au Parlement européen ainsi que pour les référendums, l'interdiction de la publication ou de la diffusion de sondages électoraux la veille et le jour d'un scrutin prend effet sur l'ensemble du territoire de la République à compter du samedi précédant le scrutin à zéro heure (même dans les situations où, dans les départements ou collectivités d'outre-mer, le scrutin est organisé un samedi) (article 13 de la proposition de loi) ;

(1) La référence au caractère « précis » des critères ainsi mis en ligne résulte de l'adoption d'un amendement de la commission des Lois du Sénat.

– sont harmonisées les sanctions prévues dans l’hypothèse d’une publication après le samedi précédant un scrutin à zéro heure de sondages, et celles encourues en cas de divulgation anticipée de résultats d’élections (articles 20 et 21 de la proposition de loi) ;

– est de même clarifié – en même temps qu’en est étendue la portée – le dispositif pénal existant, destiné à assurer la bonne application de la loi du 19 juillet 1977 et à renforcer l’efficacité de l’action de la commission des sondages (article 14 de la proposition de loi).

C. RENFORCER LA LÉGITIMITÉ ET L’EFFICACITÉ DE LA COMMISSION DES SONDAGES

Le rapport d’information comme la proposition de loi, adoptée par le Sénat, préconisent de renforcer la légitimité et l’efficacité de la commission des sondages, rejoignant en cela plusieurs des recommandations du récent rapport du CEC ⁽¹⁾. Sont prévues les dispositions suivantes :

– la consécration formelle de la commission des sondages comme « *autorité administrative indépendante* » (article 6 de la proposition de loi) ;

– la révision de sa composition, avec une part plus importante laissée aux personnalités qualifiées par rapport aux magistrats, l’institution de mandats non renouvelables et le renforcement du régime d’incompatibilités de ses membres et de son personnel (article 7 de la proposition de loi) ;

– la reconnaissance d’une compétence générale de la commission des sondages pour vérifier que les sondages politiques ont été commandés, réalisés, publiés ou diffusés conformément à la loi et aux textes réglementaires applicables (aujourd’hui, ses pouvoirs se limitent à la vérification de ce que les sondages ont été réalisés et que leur vente s’est effectuée conformément à la loi et aux règlements) (article 6 de la proposition de loi) ;

– l’attribution à la commission des sondages d’une compétence nouvelle, celle d’établir, *a priori*, des observations à caractère méthodologique relatives à un sondage, publiées ou diffusées en même temps que ce sondage (article 10 de la proposition de loi) ;

– l’amélioration de la visibilité des mises au point ordonnées par la commission des sondages *a posteriori* (dans le droit en vigueur cette visibilité est garantie uniquement lorsque le sondage en question est publié ou diffusé deux mois avant un scrutin) (article 10 de la proposition de loi).

(1) Mais semblant écarter de ce fait l’hypothèse d’un rapprochement de la commission des sondages avec les autres autorités administratives indépendantes en charge de la vie politique.

IV. UNE PROPOSITION DE LOI COMPORTANT DES MESURES BIENVENUES, MAIS DONT D'AUTRES SOULÈVENT DE RÉELLES DIFFICULTÉS

Les modifications figurant dans le texte qu'a adopté le Sénat sont donc nombreuses. Cependant, si plusieurs de ces mesures peuvent être saluées, d'autres soulèvent de réelles difficultés d'ordre pratique ainsi que de principe.

A. DES DISPOSITIONS BIENVENUES

Plusieurs des dispositions prévues par la présente proposition de loi, adoptée par le Sénat, ne suscitent pas d'objections de principe, même si les conditions de leur mise en œuvre peuvent donner lieu à discussion.

Il en va ainsi de certaines des mesures destinées à favoriser la sincérité et la transparence des sondages, à commencer par l'établissement d'une définition de ces derniers.

De même, il est opportun de renforcer la cohérence de la réglementation sur les sondages, notamment par l'institution d'un dispositif de sanctions pénales plus global, ou la clarification du régime d'interdiction de la publication ou de la diffusion de sondages électoraux la veille et le jour d'un scrutin.

Enfin, plusieurs modifications proposées ne manqueront pas de contribuer à la valorisation de la commission des sondages, qu'il s'agisse des mesures tendant à conforter son statut d'autorité administrative indépendante, ou de celles destinées à favoriser la visibilité des mises au point qu'elle ordonne *a posteriori*.

B. PLUSIEURS DIFFICULTÉS DE NATURE CONSTITUTIONNELLE ET CONVENTIONNELLE AINSI QUE D'ORDRE PRATIQUE

Plusieurs autres des mesures prévues par la proposition de loi, telle qu'adoptée par le Sénat, sont en revanche de nature à soulever des difficultés d'ordre constitutionnel et conventionnel, mais aussi d'ordre pratique.

- *La question de la présentation d'observations a priori sur les sondages par la commission des sondages*

L'article 10 de la proposition de loi ouvre la possibilité, dans le mois précédant le scrutin, à la commission des sondages de présenter des observations relatives à la méthodologie d'élaboration d'un sondage, observations qui en accompagneront la publication ou la diffusion. De manière à favoriser l'effectivité de ce contrôle, l'article 3 de la proposition de loi prévoit que la notice méthodologique devra être remise au plus tard vingt-quatre heures avant la publication ou la diffusion de tout sondage.

Un tel dispositif soulève de réelles interrogations d'ordre constitutionnel et conventionnel.

Dès la discussion au Sénat, le Gouvernement avait évoqué ces difficultés, en les mêlant à des considérations d'ordre pratique : *« Par ailleurs, le présent texte apporte des restrictions excessives à la liberté d'expression. (...) Tout d'abord, l'article 3 instaure, de fait, un délai de vingt-quatre heures entre la réalisation et la publication d'un sondage, en prévoyant le dépôt par l'institut de sondage d'une notice auprès de la commission des sondages. (...) Cette notice doit regrouper un certain nombre d'informations sur le sondage réalisé, et ce vingt-quatre heures avant sa diffusion. Ainsi les sondages dits « à chaud » ou spontanés ne seraient-ils plus autorisés. C'est une vraie question, et il est normal que le Gouvernement la soulève, d'autant que cette nouveauté aurait des répercussions économiques importantes pour tous les médias français, de tels sondages pouvant être diffusés librement à l'étranger »*⁽¹⁾.

Les juristes entendus au cours des auditions menées par votre rapporteur ont confirmé ces incertitudes, et sont même parfois allés jusqu'à estimer inconcevable l'édiction d'une telle formalité avant publication – qui revient à prévoir l'adjonction d'éléments nouveaux à une publication donnée –, au regard des principes de la liberté de la presse et de la liberté d'expression, tels que les jurisprudences des Conseil constitutionnel et Cour européenne des droits de l'homme en font application.

Interrogés sur ce point, les représentants de la commission des sondages ont indiqué que *« le dispositif envisagé, qui s'apparente à un contrôle a priori de la chose publiée, soulève une difficulté d'ordre constitutionnel au regard de la liberté d'expression et de la liberté de la presse »*.

On sait en particulier que la jurisprudence traditionnelle du Conseil constitutionnel sur la liberté d'expression, fondée, notamment, sur les dispositions de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789⁽²⁾, est particulièrement rigoureuse, la loi ne pouvant réglementer l'exercice de la liberté d'expression *« qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle »*⁽³⁾. En outre, le Conseil constitutionnel a précisé que *« la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; que*

(1) Intervention du ministre chargé des relations avec le Parlement, Séance du 14 février 2011.

(2) Aux termes de cet article, « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté, dans les cas déterminés par la loi ».

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse. Par cette même décision, le Conseil constitutionnel indique qu'aucune procédure ne peut être établie, qui conduise à l'institution d'un régime d'autorisation préalable – lequel serait contraire à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen –, ou qui « produi[se] des effets équivalant à ceux d'un régime d'autorisation préalable ».

les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi ; (...) »⁽¹⁾.

Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme requiert également une application rigoureuse du principe de la liberté d'expression, tel qu'il est défini à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁽²⁾. On sait que, par de nombreux arrêts, la Cour européenne a qualifié la liberté d'expression de « *l'un des fondements essentiels d'une société démocratique* »⁽³⁾. Si elle a rappelé que l'article 10 « *n'interdit pas en soi toute restriction préalable à la publication* », la Cour veille à ce qu'une telle restriction s'inscrive « *dans un cadre légal particulièrement strict quant à la délimitation de l'interdiction et efficace quant au contrôle juridictionnel contre les éventuels abus* »⁽⁴⁾.

L'ensemble de ces éléments ne peut que conduire à regarder avec la plus extrême circonspection le présent dispositif.

Cela est d'autant plus vrai encore que d'autres objections ont été avancées au cours des auditions, objections à la fois pratiques et de principe. Par-delà la perte de fraîcheur des sondages, selon l'expression retenue par de nombreuses personnes entendues, un autre obstacle de fond a été évoqué, à savoir la question du temps réservé à la procédure suivie par la commission des sondages dans la mise en œuvre de son contrôle : celui-ci sera-t-il suffisant ?

Comme l'ont indiqué à votre rapporteur les représentants de la commission des sondages, « *l'obligation de statuer dans un si bref délai pose une grave difficulté au regard du principe des droits de la défense. Toute observation critique et, a fortiori, toute mise au point, constituent une décision défavorable qui doit nécessairement être précédée d'un débat contradictoire avec la personne*

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*.

(2) Aux termes de cet article, « 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 États 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 ».

(3) Voir par exemple CEDH, 26 avril 1979, *Sunday Times* ; CEDH, 23 septembre 1994, *Jersild* ; CEDH, 21 janvier 1999, *Fressoz et Roire c. France* ; voir aussi sur cette question Emmanuel Derieux, *Droit européen et international des médias*, LGDJ, 2003.

(4) CEDH, 17 juillet 2001, *Association Ekin contre France*. Elle a indiqué, dans la même décision, que : les exceptions à la liberté d'expression « doivent (...) s'interpréter strictement, et la nécessité de restrictions quelconques doit être établie de manière convaincante », le caractère nécessaire impliquant l'existence d'un « besoin social impérieux » ; il lui appartient de déterminer si la restriction était « proportionnée au but légitime poursuivi » et « si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » ». La Cour européenne a par ailleurs estimé que « toute restriction préalable à la circulation, ou toute interdiction de diffusion (...) présentent pour une société démocratique de si grands dangers qu'elles appellent de la part de la Cour l'examen le plus scrupuleux ».

mise en cause. À l'heure actuelle, la commission auditionne en principe les représentants des instituts sur tous les cas litigieux. Ces échanges qui permettent d'éclairer la commission lèvent les difficultés rencontrées ou au contraire ne permettent pas à l'institut d'éviter une mise au point. Il est inenvisageable que le raccourcissement des délais entraîne une méconnaissance des droits de la défense ».

Il est, au reste, révélateur que l'auteur de la proposition de loi, M. Hugues Portelli, ait estimé, lors de la séance publique au Sénat, qu'il « [s']attendait à ce que le Gouvernement soulève le problème de l'applicabilité par rapport à deux ou trois articles, par exemple, sur les questions de délai pour l'examen des sondages », ajoutant : « Je serai tout à fait transparent : en l'occurrence, nous avons laissé le texte en l'état parce que nous attendions des propositions de modifications et d'améliorations – elles seront peut-être faites un jour à l'Assemblée nationale –, car je suis convaincu que nous pouvons et que nous devons débattre de certains points ».

- *L'encadrement des sondages de second tour*

Alors que l'article 5 de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, prévoit que « [l]es hypothèses testées dans un sondage relatif au second tour d'une élection, publié ou diffusé avant le premier tour, doivent tenir compte des données qui résultent d'un sondage de premier tour, obligatoirement publié ou diffusé en même temps », le Gouvernement s'est, lors de la séance publique au Sénat, également interrogé sur la restriction à la liberté d'expression que serait susceptible d'entraîner un tel dispositif : « Cela interdit, de fait, l'hypothèse du « troisième homme » et comporte un risque important d'orientation du vote »⁽¹⁾.

Certains juristes entendus au cours des auditions se sont de même interrogés sur la compatibilité de cette disposition avec les principes de liberté de la presse et de la liberté d'expression, tels qu'ils ont été rappelés plus haut.

- *L'extension du champ de la loi de 1977*

L'extension du champ de la loi du 19 juillet 1977 à l'ensemble des sondages politiques, prévue à l'article 1^{er} de la proposition de loi, soulève de nombreuses interrogations pratiques – comment définir ce que recouvre la notion de « politique » ? –, alors que la jurisprudence actuelle de la commission des sondages permet déjà, comme cela a été évoqué *supra*, une modulation de l'étendue de ce champ en fonction des différents cas d'espèces.

Lors de la discussion en séance publique au Sénat, le 14 février 2011, le Gouvernement a en outre développé l'argumentation suivante : après avoir rappelé que « les seules limites susceptibles d'être apportées à la liberté de la presse doivent découler d'autres principes à valeur constitutionnelle, au nombre desquels figure la sincérité du scrutin », le ministre chargé des relations avec le

(1) Intervention du ministre chargé des relations avec le Parlement, Séance du 14 février 2011.

Parlement a fait valoir qu'« *en étendant le champ de la loi de 1977 aux sondages liés au débat politique, la proposition de loi est censée couvrir la plupart des sondages liés aux débats de société ou même à l'actualité. Ainsi, la limitation apportée à l'exercice de la liberté d'expression ne peut plus être justifiée par le seul principe de sincérité du scrutin* ».

Il s'est en outre interrogé sur la conventionalité du dispositif : « *L'extension du champ de la loi de 1977 pose aussi une sérieuse difficulté quant aux engagements internationaux de la France. Ainsi, les jurisprudences Meyet du Conseil d'État de 1999 et de 2000 ont souligné que, si la loi de 1977 est compatible avec l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, c'est uniquement parce que la restriction qu'elle porte à la liberté d'expression reste limitée tant dans son champ d'application que – précision importante – dans le temps. L'extension de son champ par la proposition de loi remet ainsi en cause cet équilibre* »⁽¹⁾.

Par ailleurs, la commission des sondages, interrogée sur cette question par votre rapporteur, a estimé que « *l'extension de ses compétences à l'égard de l'ensemble des sondages politiques soulève deux séries de difficultés. La première est d'ordre pratique. S'agissant des sondages ne comportant pas d'intentions de vote pour lesquels il n'est généralement pas effectué de redressements, le contrôle de la commission se limiterait au contrôle de la représentativité des échantillons et de la formulation des questions et serait alors à peu près dépourvu d'utilité.*

« *La seconde est d'ordre juridique. L'existence d'un contrôle des sondages électoraux repose sur l'objectif d'assurer le respect de la loyauté et de la sincérité des scrutins. En évitant que ne soient diffusés et commentés des résultats dépourvus de caractère significatif, elle évite toute manipulation ou tromperie du corps électoral. En l'absence d'un motif d'intérêt général, le contrôle de l'ensemble des sondages politiques porterait une atteinte injustifiée à la liberté d'expression et de communication qui est constitutionnellement garantie* ».

(1) Aux termes des arrêts du Conseil d'État en date du 2 juin 1999 et du 13 septembre 2000 : « Considérant qu'il est constant que la restriction apportée à la publication ou à la diffusion des sondages relatifs aux consultations électorales trouve son fondement dans la loi ; 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 ; que l'objectif ainsi poursuivi se rattache à la « protection des droits d'autrui » au sens des stipulations du paragraphe 2 de l'article 10 de la convention ; qu'en raison tant de la justification de cette restriction que de la durée limitée de la période au cours de laquelle elle s'applique et compte tenu de la marge d'appréciation que l'article 10, paragraphe 2, de la convention réserve au législateur national, les dispositions de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 ne sont pas incompatibles avec les stipulations de l'article 10 de la convention ».

- *La question de l'accessibilité au public des critères précis de redressement des résultats bruts des sondages*

La question de la publicité des critères précis de redressement des résultats bruts du sondage, telle qu'elle est prévue à l'article 3 de la proposition de loi, soulève également, comme l'ont montré les auditions, certaines difficultés.

Sur son site Internet, la commission des sondages rend compte de la manière dont les instituts de sondages s'acquittent de leur obligation de dépôt d'une notice méthodologique : *« en pratique, les instituts ont pris l'habitude de fournir à la commission davantage d'éléments, notamment les tableaux chiffrés établis lors de la récolte des données, afin de mieux apprécier les redressements opérés. Toutefois, ces éléments supplémentaires, qui vont au-delà du contenu de la notice tel qu'il est défini par la loi, ne sont pas communicables au public »*. La commission ajoute : *« l'activité de la commission a pour souci constant de conserver une totale discrétion sur les secrets industriels qui peuvent lui être communiqués »*.

Interrogés par votre rapporteur, les services de la commission des sondages ont insisté sur le fait que *« ces données constituent en effet le « secret de fabrique » des instituts. À ce titre, elles sont protégées par le secret industriel ou le secret des affaires. Les révéler, au public comme aux instituts concurrents, risque de porter une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie et du « secret des affaires » (...) »*. On ne peut, de fait, que s'interroger sur le préjudice commercial que risquerait de causer à l'organisme concerné une telle obligation de diffusion des critères précis de redressement.

Cet élément a également été signalé par le Gouvernement au cours de la séance publique au Sénat : *« s'agissant du redressement des résultats bruts, la sincérité des sondages exigerait que la commission puisse en contrôler la méthode, mais non que cette dernière soit rendue publique. Une telle publicité pourrait en effet réduire l'attractivité de la France vis-à-vis des entreprises étrangères. (...) En effet, dans ce domaine comme dans bien d'autres, la concurrence est rude aujourd'hui. (...) Or les règles inscrites dans la proposition de loi défavoriseraient nos instituts par rapport aux organismes étrangers »*.

La Commission examine, au cours de sa réunion du mercredi 1^{er} juin 2011, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral.

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

Mme Delphine Batho. Au préalable, je remercie le rapporteur de nous avoir associés aux nombreuses auditions qu'il a conduites.

L'inscription de la présente proposition de loi à l'ordre du jour de notre commission est la bienvenue. Ce texte a pour origine, je le rappelle, l'affaire des sondages de l'Élysée. Notre demande de commission d'enquête avait été bloquée par la majorité parlementaire, qui avait fait obstacle à l'exercice du droit de tirage accordé à l'opposition. Heureusement, le Sénat a créé une mission d'information, qui a mis en lumière, d'une part, le poids des sondages dans la vie politique française – la France, avec trois sondages politiques publiés chaque jour, est le plus grand consommateur de sondages au monde – et, d'autre part, la relative indigence de la législation française, qui date de 1977 et qui, bien que complétée et améliorée en 2002, demeure largement insuffisante.

Le Sénat a adopté la proposition de loi à l'unanimité, contre l'avis du Gouvernement, le 14 février dernier. Depuis, nous ne cessons de demander qu'elle soit inscrite à l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale. Nous souhaitons donc qu'après son examen en commission, elle vienne rapidement en discussion en séance publique.

Il ne s'agit pas d'un texte de circonstance : les problèmes posés par la mise en scène médiatique des sondages d'opinion, les questions méthodologiques que ceux-ci soulèvent, les pratiques mises en lumière par l'affaire des sondages de l'Élysée – comme la commande publique massive de sondages d'opinion, ensuite publiés dans certains médias en vue de faire la météo du débat politique – ne datent pas d'hier. Et je précise que la volonté du groupe socialiste de réviser la législation actuelle n'est pas liée à la publication récente de certain sondage ayant défrayé la chronique...

Le débat n'est pas de savoir si l'on est pour ou contre les sondages d'opinion : ceux-ci peuvent être des indicateurs utiles. D'ailleurs, lors des auditions, tous les sondeurs ont souligné combien leur image et leur crédibilité avaient pâti de l'affaire des sondages de l'Élysée. Ce que nous dénonçons, c'est un système dans lequel il existe une connivence entre le pouvoir, les instituts de sondage et un certain nombre de médias, dans lequel on instrumentalise l'opinion, dans lequel le sondage sert, non à connaître l'opinion publique, mais à la fabriquer.

M. Sébastien Huyghe. Quel procès d'intention !

Mme Delphine Batho. Force est de constater que la législation en vigueur n'a pas empêché ces dérives.

Le mérite de la présente proposition de loi est de résoudre un certain nombre de problèmes. En premier lieu, elle introduit, par l'article 2, l'obligation d'indiquer qui est le commanditaire ou l'acheteur du sondage – ou de la partie de sondage, s'il s'agit d'une enquête omnibus.

Par ailleurs, on voit fleurir, dans les médias, les « questions du jour » et les « consultations » sur tel ou tel sujet. Ces enquêtes sont parfois présentées comme d'authentiques sondages d'opinion, alors qu'elles ne sont pas basées sur des échantillons représentatifs de la population. Il était donc nécessaire de définir ce qu'est un sondage : c'est ce qui est fait à l'article 1^{er}.

Le texte prévoit également d'élargir les compétences de la commission à l'ensemble des sondages politiques, ce qui permet d'intégrer la jurisprudence de la commission des sondages, tout en la généralisant au-delà des seules périodes électorales.

Autre disposition essentielle, la publication des marges d'erreur : il importe que les citoyens soient informés de ce que le résultat du sondage est relatif et qu'il existe, statistiquement parlant, une marge d'erreur.

D'ailleurs, la commission des sondages, avait publié, le 16 avril 2002, le communiqué suivant – qui semble être alors passé inaperçu :

« Après avoir constaté qu'un certain nombre des règles qu'elle est chargée de faire respecter avaient été méconnues, la commission des sondages a été amenée à intervenir de plus en plus fréquemment depuis quelques semaines auprès des instituts de sondage ou des organes de presse qui ont assuré la diffusion des résultats.

« Elle estime nécessaire, à quelques jours du scrutin, d'insister sur la prudence avec laquelle les sondages d'intention de vote doivent être interprétés, et ceci pour deux séries de raisons. La première tient aux modalités de constitution des échantillons des personnes interrogées, à la proportion élevée des personnes sondées n'exprimant aucun choix, et à celle, parmi les intentions exprimées, des personnes qui ne sont pas sûres de leur choix. La seconde tient à certains des procédés de redressement auxquels ont actuellement recours les instituts de sondage.

« Dans ces conditions, la commission des sondages tient à souligner les limites de la fiabilité des sondages. La commission rappelle enfin que les sondages ne sont qu'un instrument d'analyse de l'opinion publique, et non pas un outil de prévision des résultats électoraux. »

Ce rappel semble utile au regard des éléments présentés par le rapporteur comme posant problème : si l'expertise des instituts de sondage doit être prise en considération, ils ne doivent pas pour autant tenir la plume du législateur !

Nous sommes néanmoins prêts à discuter d'un certain nombre de points sur lesquels le texte du Sénat peut être amélioré. Le groupe socialiste présentera notamment des amendements visant à régler quelques problèmes juridiques. En particulier, nous proposons de limiter le dispositif de contrôle *a priori* à la campagne officielle précédant un scrutin et d'instituer un mécanisme de saisine de la commission des sondages, qui lui imposera de se prononcer sur un éventuel défaut, à la demande d'un responsable politique.

Nous souhaitons par ailleurs compléter la proposition de loi sur deux points fondamentaux. Tout d'abord, il convient d'interdire l'utilisation par un candidat ou par un parti politique de sondages commandités ou achetés par des personnes morales de droit public – ce qui s'était produit lors de l'affaire des sondages de l'Élysée, la présidence de la République ayant acheté des sondages pour choisir le candidat du parti majoritaire aux élections régionales en Île-de-France.

Si cette interdiction est bafouée, la commission des sondages doit pouvoir saisir la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui pourra imputer le coût du sondage concerné sur les comptes de campagne. Je signale qu'en 2010, l'Élysée a dépensé 1,4 million d'euros en commandes de sondages et que le Service d'information du Gouvernement (SIG) en a acheté pour 3,9 millions d'euros – son budget ayant augmenté de 292 %. On avait prétendu que cette hausse se justifiait par le fait que le budget inclurait désormais les dépenses des différents ministères en sondages, ce qui est faux : en 2010, le ministère de l'enseignement supérieur a dépensé à ce titre 104 281 euros, le ministère de l'éducation nationale, 655 723 euros, le ministère de l'économie et des finances, 679 345 euros, le ministère du travail, 192 000 euros, et le ministère de la défense, 500 000 euros. Selon *Médiapart*, ce dernier ministère aurait même acheté un sondage comportant des questions sur le caractère plus ou moins convaincant des déclarations de Gérard Longuet sur le conflit entre Jean-François Copé et François Fillon. Est-ce à cela que doit servir l'argent public ?

Nous souhaitons que le texte adopté par le Sénat ne soit pas dénaturé ; c'est pourquoi nous ne sommes pas favorables à certains amendements du rapporteur. À ce stade, la principale question reste toutefois de savoir quand la proposition de loi sera inscrite à l'ordre du jour de la séance publique.

M. Marc Dolez. Le groupe GDR est lui aussi favorable à ce texte, qui améliore sensiblement la loi de 1977 en mettant en place un meilleur encadrement juridique, pour une plus grande sincérité et fiabilité des sondages. Donner le nom du ou des commanditaires, apporter des précisions sur le taux de non-réponses, sur les marges d'erreur et sur les critères de redressement sont autant de dispositions pratiques allant dans le bon sens.

La proposition de loi a été adoptée à l'unanimité au Sénat – après un travail fort intéressant mené par la mission d'information constituée sur ce sujet –, contre l'avis du Gouvernement, qui, pour justifier sa position, a donné des arguments peu convaincants, notamment sur la prétendue non-constitutionnalité de certaines dispositions : la liberté de la presse n'est nullement menacée, dans la mesure où aucune publication ne sera interdite.

Nous souhaitons que ce texte soit inscrit le plus rapidement possible à l'ordre du jour de la séance publique. Il est certainement possible de l'améliorer sur certains points, mais il nous semble inimaginable de reculer par rapport à la version adoptée par le Sénat.

Monsieur le rapporteur, vous avez annoncé des amendements allant plutôt, manifestement, dans le sens d'une régression, mais que pensez-vous, globalement, de cette proposition de loi ?

M. François Bayrou. Je veux moi aussi apporter mon soutien à ce texte et à son inspiration. Il s'agit bien d'une urgence.

Parmi les éléments qui contribuent à nourrir les doutes de nos concitoyens sur la vie publique, il y a le comportement des responsables politiques, les médias et les instituts de sondage – à juste titre, car, comme le soulignait Delphine Batho, les sondages ne sont plus utilisés pour rendre compte de l'évolution de l'opinion publique, mais pour la susciter. Ils sont devenus un instrument de la guerre politique et sont instrumentalisés en tant que tels, ce qui crée un déséquilibre entre ceux qui ont les moyens de se livrer à de telles manipulations et ceux qui ne les ont pas. On en arrive à des résultats aberrants !

Lors de l'élection présidentielle de 2007, un grand institut de sondage m'a situé à la veille du scrutin, le vendredi soir, derrière M. Le Pen ; le lendemain, je recueillais deux fois plus de voix que lui ! Je veux bien qu'il existe des marges d'erreur, mais je suis certain que cette manipulation eût été impossible si le sondeur avait eu l'obligation de publier les résultats bruts.

Par ailleurs, j'ai noté avec amusement que, le 10 mai 2011, trois sondages visant à désigner le meilleur héritier de François Mitterrand avaient donné trois résultats différents : il s'agissait de François Hollande pour le premier, de Martine Aubry pour le deuxième, et de Dominique Strauss-Kahn pour le troisième !

Je soutiens donc l'inspiration générale de ce texte, et plus particulièrement celle des dispositions relatives à l'information sur le commanditaire, aux relations entre celui-ci et les organes de presse qui publient le sondage, et à la publication des données relatives aux résultats bruts. Naturellement, les sondeurs sont hostiles à cette dernière disposition, mais nous serions bien inspirés de conserver un tel garde-fou.

Par ailleurs, il importe d'améliorer la composition et les missions de la commission des sondages. À l'heure actuelle, celle-ci ne contrôle ni le bien-fondé,

ni la méthode d'élaboration des sondages, mais se borne à enregistrer les déclarations – toujours vertueuses ! – des instituts de sondage. Il serait bon qu'un plus grand nombre de techniciens siègent au sein de la commission, afin qu'en cas de saisine, celle-ci puisse contrôler avec précision la taille et la composition de l'échantillon.

Quoi qu'il en soit, la mission du Parlement est de mettre fin au soupçon actuel de l'opinion – que je crois être fondé.

M. Dominique Bussereau. J'ai pour ma part saisi à deux reprises la commission des sondages pour défaut de publication de la fiche technique : un grand quotidien régional avait en effet publié, à l'occasion d'abord de l'élection présidentielle, puis des élections régionales, des chiffres qui se sont révélés erronés à 20 points près ! La commission n'a jamais accusé réception de ma demande, ni répondu sur le fond. On ne peut donc pas savoir si elle fait une mise au point et demande la publication de la fiche technique manquante. Il y a là un défaut de fonctionnement et de transparence ; la moindre des choses serait de répondre aux courriers !

M. le rapporteur. Monsieur Dolez, je pense qu'en exigeant la publication des éléments méthodologiques, ce texte permet d'assurer une meilleure transparence et une plus grande honnêteté de la pratique des sondages, ce qui est fort utile pour une démocratie comme la nôtre, où il faut tout savoir pour bien juger et bien raisonner.

En revanche, j'estime qu'il va trop loin en matière de contrôle et d'obligations imposées à la presse et aux instituts de sondage. Les professeurs de droit constitutionnel et de droit européen que nous avons auditionnés nous ont signalé des problèmes de constitutionnalité et de conventionnalité : l'information étant libre, on doit pouvoir sonder les opinions librement ; il faut préciser la méthode employée et les conditions dans lesquelles le sondage a été réalisé, mais tout contrôle *a priori* est à proscrire. C'est sur ce point que mes amendements s'éloignent le plus du texte adopté par le Sénat.

Quant au témoignage de Dominique Bussereau, il m'étonne : lors de son audition, le secrétaire général de la commission des sondages a déclaré qu'en règle générale, la commission répondait dans les cinq jours suivant sa saisine, et que le nombre de saisines diminuait régulièrement.

M. Dominique Bussereau. Forcément : puisque l'on n'a pas de réponse, on se décourage !

M. François Bayrou. Il serait intéressant de commander à la commission une étude sur les sondages erronés. J'en ai cité deux, mais il en existe de nombreux autres exemples, comme l'ont montré les dernières élections cantonales. Une telle démarche d'apurement technique serait dissuasive.

Mme Delphine Batho. J'indique que notre amendement CL 14 vise à mettre en place un mécanisme de saisine de la commission des sondages, avec obligation pour celle-ci – ce qui n'est pas le cas actuellement – de se prononcer dans les 24 heures : soit la demande est déclarée infondée, soit des investigations complémentaires sont diligentées, soit la commission se prononce immédiatement sur le fond.

M. le rapporteur. La commission, quant à elle, affirme qu'elle est de moins en moins saisie : d'ailleurs, le nombre de réclamations est passé de 17 aux présidentielles de 1988 à 7 en 2007, et de 46 aux municipales de 2001 à 11 en 2008.

Par ailleurs, le dispositif proposé utilise pleinement Internet et la diffusion en ligne d'informations pour accroître en transparence. Désormais, tout citoyen pourra accéder aux informations, *via* le site de l'organe de presse et celui de la commission.

M. Jean Mallot. À l'issue de cette discussion générale, chacun semble d'accord pour dire que cette proposition de loi est opportune. Quand sera-t-elle inscrite à l'ordre du jour de la séance publique ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. La question devra être évoquée en Conférence des présidents. Le texte pourra être inscrit à tout moment, dès lors que la Commission aura fini son travail. Sachez qu'à titre personnel, j'y suis favorable.

La Commission procède à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

MODIFICATIONS DE LA LOI N° 77-808 DU 19 JUILLET 1977 RELATIVE À LA PUBLICATION ET À LA DIFFUSION DE CERTAINS SONDAGES D'OPINION

Article 1^{er}

(article 1^{er} de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Définition des sondages – Principes généraux

Cet article définit les sondages, précise le champ d'application de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, et pose plusieurs règles nouvelles relatives à l'interdiction des gratifications attribuées aux personnes interrogées et aux sondages publiés ou diffusés depuis un lieu situé hors du territoire national. À cet effet, il modifie l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1977 précitée.

1. La définition d'un sondage

La commission des Lois du Sénat a rappelé ce paradoxe selon lequel la loi du 19 juillet 1977 ne définit pas les sondages, alors même que cette définition conditionne l'application de la loi. Aussi le présent article insère-t-il au début de l'article 1^{er} de cette loi un nouvel alinéa aux termes duquel « *un sondage est une enquête statistique visant à donner une indication quantitative, à une date déterminée, des opinions, souhaits, attitudes ou comportements d'une population par l'interrogation d'un échantillon représentatif de celle-ci, qu'il soit constitué selon la méthode des quotas ou selon la méthode aléatoire* ».

Cette définition appelle les observations suivantes :

– le sondage est une « *enquête statistique* » : cette dénomination a été préférée par la commission des Lois du Sénat à la référence à une « *opération* », qui figurait dans le texte initial de la proposition de loi, jugée moins précise ;

– cette enquête vise à donner une indication quantitative, à une date déterminée, des opinions, souhaits, attitudes ou comportements d'une population.

Le rapport de la commission des Lois du Sénat précise que la notion d'opinions renvoie à « *des événements présents, des mesures prises ou des débats en cours* », cependant que le terme « *souhaits* » se rapporte à des « *occurrences projetées, des choix à venir ou des consultations lointaines* ».

La référence aux attitudes ou comportements permet de viser plus largement un vote donné, ou une réaction face à un enjeu électoral particulier ;

– en pratique, le sondage requiert l’interrogation d’un échantillon représentatif d’une population déterminée : comme le souligne le rapport de la commission des Lois du Sénat, le terme « *représentatif* » doit être entendu au sens d’une extrapolation mathématique : « *l’échantillon n’est représentatif que parce qu’il peut être extrapolé à la population d’ensemble* ».

Cet échantillon peut être constitué selon la méthode « *des quotas* » ou selon la méthode « *aléatoire* » : on rappelle que la méthode aléatoire consiste à tirer au sort un grand nombre de personnes puis à les interroger, tandis que la méthode par quotas revient à interroger un échantillon proportionnellement similaire à la population de référence, les critères habituellement retenus étant le sexe, l’âge, la catégorie socio-professionnelle et la répartition géographique ⁽¹⁾.

La nouvelle rédaction de cet article 1^{er} précise en outre que sont assimilés à des sondages, pour l’application de la loi, deux types d’opérations :

– d’une part, « *les enquêtes statistiques répondant à la définition du sondage énoncée au premier alinéa, quelle que soit leur dénomination* ».

Cette mention résulte de l’adoption d’un amendement en commission des Lois au Sénat, destiné à éviter un effet pervers éventuel de la définition du sondage, consistant pour des instituts à réaliser des sondages correspondant à la définition prévue par la loi, mais en les dénommant d’une autre manière pour échapper à l’application de celle-ci (« études », « enquêtes », « consultations »...).

Elle rejoint en outre une préoccupation de la commission des sondages, qui indique sur son site Internet : « *La commission a été saisie du problème des simulations de vote opérées, notamment par certains journaux gratuits, sur des panels d’internautes. Les enquêtes de ce type qui ne sont pas menées auprès d’échantillons représentatifs de la population ne constituent pas des sondages entrant dans le champ de la loi du 19 juillet 1977. Il est donc impératif que ces enquêtes soient accompagnées de précautions de présentation faisant clairement apparaître qu’il ne s’agit pas de sondages au sens de la loi de 1977 et, par voie de conséquence, appelant l’attention des lecteurs sur la prudence avec laquelle il convient d’en interpréter les résultats* » ;

– d’autre part, « *les opérations de simulation de vote réalisées à partir de sondages liés au débat électoral* » – référence qui figure déjà aujourd’hui à l’article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1977 –, qui ne constituent pas des sondages au sens strict du terme, mais sont néanmoins soumises au même régime, selon une logique analogue à celle qui prévaut pour les « enquêtes statistiques ».

(1) Voir aussi sur ce point les éléments de définition figurant dans « *Les sondages d’opinion* », Mme Hélène-Yvonne Meynaud et M. Denis Duclos, *La Découverte*, 2007, pp. 49 et suivantes, ainsi que les définitions données par le rapport d’information de la commission des Lois du Sénat sur les sondages en matière électorale présenté par MM. Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur (rapport n° 54, octobre 2010), pp. 27 et suivantes.

2. Le champ d'application de la loi du 19 juillet 1977

Tandis que l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1977 définissait son champ d'application par référence à « *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* », le présent article 1^{er} procède à une extension de ce champ en prévoyant à ce même article que seront régis par la loi « *les sondages publiés, diffusés ou rendus publics, portant sur des sujets liés au débat politique ou électoral* ».

Autrement dit, alors que le lien avec l'élection, même indirect, est requis aux termes de la loi de 1977, la proposition de loi vise aussi les sujets liés au seul débat politique. Cette rédaction reprend une préconisation du rapport d'information sur les sondages en matière électorale.

Les principaux arguments mis en avant par la commission des Lois du Sénat pour justifier cette extension peuvent être ainsi synthétisés :

– la commission des sondages interprète aujourd'hui de manière assez large le caractère « indirect » du rapport avec un scrutin, en particulier à l'approche de celui-ci ; dès lors, pour écarter toute subjectivité dans l'interprétation, il est nécessaire de franchir une nouvelle étape et d'étendre le champ de la loi précitée de 1977 à l'ensemble des sondages politiques ;

– une conception large de la notion de « politique » doit être retenue ; la plupart des grands débats de société entrent dans le champ de la politique : il sera opportun que les sondages sur ces débats relèvent de la loi ;

– cette extension permettra de préserver, par-delà la seule sincérité du débat électoral, la sincérité du débat politique dans son ensemble, y compris celle du débat parlementaire – les sondages étant régulièrement évoqués au cours des discussions.

Votre rapporteur estime qu'une telle extension n'est toutefois pas nécessaire, précisément en raison de la jurisprudence équilibrée de la commission des sondages, qui permet de prendre en compte, avec souplesse, les circonstances de chaque espèce, dans le respect de sa mission première – assurer la sincérité du scrutin –, comme le rappelle l'encadré présenté ci-après ⁽¹⁾.

(1) *C'est, au reste, dans cet esprit qu'avait été conçue la loi, comme le rappelle le rapport établi par la commission des Lois en 1977, préalablement à la discussion législative (rapport de M. Lawriol, juin 1977) : « L'utilisation des termes « direct ou indirect » a pour objet de faire en sorte que n'échappent pas aux dispositions prévues des sondages qui, même s'ils ne sont pas réalisés en fonction d'intentions de vote, ne peuvent cependant manquer d'avoir une incidence sur une élection, compte tenu de leur proximité avec celle-ci ou des enseignements la concernant qui peuvent en être tirés. Sur ce point (...), il appartiendra le cas échéant à la jurisprudence – mais aussi à la commission des sondages (...) – de préciser la portée du texte proposé pour l'article 1^{er} ».*

Le champ d'application de la loi du 19 juillet 1977 selon la commission des sondages

« Un sondage portant sur des intentions de vote entre dans le champ d'application de la loi. En ce qui concerne les autres sondages, la question peut se révéler plus délicate. La commission a toujours considéré que la notion de "rapport direct ou indirect" s'apprécie différemment selon que l'on se situe à un moment plus ou moins proche d'une échéance électorale. À un moment éloigné d'une telle échéance, un sondage portant sur l'opinion du public relativement à une question d'ordre politique, ou destiné à faire apparaître le jugement de l'opinion sur une personnalité politique – les "cotes de popularité" – n'entre pas en règle générale dans le champ de la loi. Il en va autrement à l'approche d'un scrutin : le sondage portant sur une question de fond qui fait l'objet d'un débat entre les formations politiques, par exemple, sera considéré, à un tel moment, comme présentant un rapport au moins "indirect" avec le scrutin à venir.

« La pratique traditionnelle de la commission est de faire savoir par un communiqué publié et adressé aux principaux instituts, environ deux mois avant chaque scrutin, qu'elle estime désormais que la proximité du scrutin est telle que les sondages autres que d'intentions de vote, mais portant sur des questions politiques, qui échappaient jusqu'alors à son contrôle, doivent lui être à présent soumis. La pratique de la commission à cet égard, qui n'est d'ailleurs que l'explicitation de la loi, n'a jamais soulevé de contestation contentieuse.

« Cela étant, l'apparition de sondages très en amont du scrutin, mais très proches des procédures internes d'investitures des formations politiques a conduit la commission à contrôler des sondages pouvant apparaître comme n'entretenant qu'un lien indirect avec l'élection deux ans avant la date prévue de celle-ci. Mais, en réalité, ces sondages portant sur les candidats d'une même formation – "quel est selon vous le meilleur candidat pour représenter la droite aux prochaines municipales ?" – entretiennent un lien très direct avec l'élection à laquelle donne lieu l'investiture interne des formations politiques et participent de plus en plus souvent à la définition de l'offre politique. Ainsi, la commission des sondages traite les procédures d'investiture partisane, dès lors que celle-ci s'achève par un vote des militants, comme un premier tour ».

Source : site Internet de la commission des sondages.

Cette extension du champ de la loi de 1977 n'est en outre pas opportune car, ainsi que l'ont confirmé les auditions, la notion de « politique » est insuffisamment précise et d'appréciation malaisée, donc facteur d'insécurité juridique et de subjectivité, à rebours de l'objectif poursuivi par le Sénat.

Concernant la rédaction retenue pour déterminer le mode de diffusion des sondages entrant dans le champ ainsi défini, on observe que là où la loi du 19 juillet 1977 visait « la publication et la diffusion » des sondages ayant un rapport avec l'élection, le présent article 1^{er} se réfère aux sondages « publiés, diffusés ou rendus publics » : cette formulation permet de prendre en compte l'ensemble des sondages publics, qu'ils aient été publiés par voie de presse écrite, diffusés par voie audiovisuelle mais aussi par Internet ou sur un blog, ce qui correspond à une recommandation récente de la commission des sondages : « La commission constate la multiplication des sites Internet et des blogs des candidats et relève que ceux-ci comportent parfois des informations selon lesquelles leurs

auteurs bénéficieraient de sondages avantageux pour leur candidature. La Commission considère que de telles références valent, quel que soit leur degré de généralité, publication du sondage. Les auteurs des sites et des blogs doivent, s'ils souhaitent faire état, pour la première fois, de tels résultats, respecter l'ensemble des dispositions de l'article 2 de la loi du 19 juillet 1977 [à savoir la publication concomitante des mentions légales]. Sinon, ils doivent impérativement retirer ces informations de leur site ou de leur blog »⁽¹⁾.

3. L'interdiction de l'attribution de gratifications aux personnes interrogées

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1977 comporte une disposition entièrement nouvelle, selon laquelle « [I]es personnes interrogées sont choisies par l'organisme réalisant le sondage et ne peuvent recevoir aucune gratification de quelque nature que ce soit ».

Cette disposition permet de réaffirmer que les personnes interrogées sont choisies par l'organisme réalisant le sondage, étant précisé que « *la méthode selon laquelle les personnes interrogées ont été choisies* » doit figurer, aux termes de la loi de 1977 comme de la présente proposition de loi, dans la notice méthodologique transmise à la commission des sondages (*voir infra, article 3*).

En outre, les personnes interrogées ne peuvent recevoir aucune gratification de quelque nature que ce soit.

L'exposé sommaire de la proposition de loi initiale et le rapport de la commission des Lois du Sénat partent du constat suivant : la multiplication de sondages en ligne, qui reposent sur un « panel d'internautes » se déclarant volontaires pour répondre régulièrement à des sondages, notamment politiques, attirés par des gratifications diverses (points cadeaux, participations à une loterie en fin d'année...).

L'interdiction de cette pratique est motivée, aux termes du rapport de la commission des Lois du Sénat, par les principales raisons suivantes :

– ces gratifications constitueraient des « biais » méthodologiques, dénoncés par de nombreux spécialistes ainsi que certains instituts qui refusent de développer ces méthodes ;

– d'autres modes d'interrogation existent, à savoir le téléphone et le face-à-face, qui ne reposent pas sur un système de gratification ;

– la « vertu républicaine » constitue une motivation suffisante pour répondre à un sondage portant sur un débat politique ou électoral.

(1) Voir le rapport de la commission des sondages intitulé : « *La commission des sondages face aux élections municipales de 2008 et européennes de 2009* » (en ligne sur le site de la commission).

Votre rapporteur souhaite insister sur ce que recouvrent, dans les faits, les gratifications aujourd'hui attribuées : il ne s'agit en aucun cas de versements monétaires pour des montants qui pourraient, d'une manière ou d'une autre, être assimilés à une forme de revenu, mais bien plutôt d'incitations à contribuer à la réalisation des sondages. En pratique, les gratifications correspondent souvent à des participations à des loteries ou à l'attribution de « points » de fidélité.

En outre, la gratification favorise la constitution et la fidélisation des panels de personnes susceptibles d'être interrogées, qui sont un outil indispensable pour la réalisation des sondages, en particulier des sondages en ligne, les mêmes personnes ne pouvant être interrogées plusieurs fois de suite, comme l'ont montré les auditions.

Pour ces raisons, votre rapporteur n'est pas favorable à l'interdiction de toute gratification.

4. Les sondages publiés ou diffusés depuis un lieu situé hors du territoire national

Aux termes de la rédaction proposée pour le dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1977, seront aussi soumis à la loi « *les organes d'information qui font état, sous quelque forme que ce soit, d'un sondage tel que défini au présent article publié ou diffusé depuis un lieu situé hors du territoire national* ».

Cette disposition, nouvelle par rapport à la rédaction aujourd'hui en vigueur de l'article 1^{er}, vise à prendre en compte le développement de la circulation internationale de l'information : désormais, comme l'indique à titre d'exemple le rapport de la commission des Lois du Sénat, si un organe de presse français relaie un sondage publié en Belgique ou en Suisse, ce sondage sera soumis aux dispositions de la loi.

Votre rapporteur approuve cette mesure de bon sens, qui tend à conférer aux dispositions de la loi toute leur effectivité. Il observe d'ailleurs que d'ores et déjà, la commission des sondages considère que « [l]a diffusion ou la distribution en France [d'un sondage] tombe sous le coup de la loi, même si elle émane d'un organe d'information situé hors de France »⁽¹⁾.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 33 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend à restreindre le champ d'application de la loi aux sondages portant sur des sujets liés au débat électoral,

(1) Information mentionnée sur le site Internet de la commission des sondages.

la notion de « débat politique » étant trop vaste et trop vague. Par exemple, un thème comme la surcharge pondérale des adolescents est susceptible d'avoir des conséquences sur la législation relative à l'alimentation et à l'utilisation de certains médicaments, donc sur le comportement électoral. Dans ces conditions, la quasi-totalité des enquêtes entrerait dans le champ d'application de la loi. C'est pourquoi il convient de supprimer la référence au « débat politique ».

D'ailleurs, lorsqu'un sondage possède manifestement une portée politique, la commission des sondages étend d'elle-même le champ d'application de la loi, comme le montre sa jurisprudence.

M. Jean Mallot. Dans l'exposé des motifs, vous expliquez à la fois que la jurisprudence de la commission des sondages motive le texte du Sénat et qu'il convient de réduire le champ d'application de la loi en raison de cette jurisprudence : voilà qui est paradoxal !

Les organes de presse publient régulièrement des sondages qui, sans être « liés de manière directe ou indirecte au débat électoral », tendent à mesurer la popularité des hommes et des femmes politiques et, partant, ont une incidence sur les intentions de vote, dans une société où le débat politique s'apparente de plus en plus à un concours entre pronostiqueurs – quasiment à la manière du PMU. Nous préférons donc maintenir la version du Sénat.

Mme Delphine Batho. Si l'on se réfère à la jurisprudence de la commission des sondages, cet amendement aura pour conséquence d'empêcher tout contrôle sur les sondages portant sur la popularité des responsables politiques ou sur la politique gouvernementale en dehors des périodes électorales – ce qui pose problème, eu égard au poids de ces enquêtes. Si le rapporteur n'était pas d'accord avec la rédaction du Sénat, il aurait pu en proposer une autre, qui aurait ratifié la jurisprudence actuelle en l'étendant à toutes les périodes, mais avec cet amendement, on en reste au *statu quo* !

M. le rapporteur. Non, puisque le dispositif proposé ne limite pas les contrôles aux périodes précédant les scrutins !

Ce que nous reprochons au texte du Sénat, c'est d'étendre le champ d'application de la loi à tout sujet politique – qu'est-ce qui n'est pas politique ? Nous estimons qu'il convient de s'en tenir au débat électoral : à ce titre, la mesure de la popularité d'un responsable politique entrera dans le champ d'application de la loi.

La jurisprudence de la commission des sondages tend, dans la période qui précède un scrutin, à retenir une conception extensive de la notion de « débat électoral ». Plus précisément, elle nous a indiqué qu'elle « a admis, pour la période précédant les élections législatives, que la définition donnée à l'article 1^{er} de la loi couvre, non seulement les sondages sur les intentions de vote des électeurs, mais aussi sur la popularité des hommes politiques, sur l'opinion à

l'égard du Gouvernement, des partis ou groupements politiques, de leur programme ou, généralement, des sujets liés au débat électoral. »

Enfin, il nous a été confirmé lors des auditions que le texte du Sénat soulevait un problème constitutionnel. Pour réglementer l'exercice de la liberté d'expression et de la liberté de la presse, il faut s'en référer à un principe de valeur constitutionnelle. En l'occurrence, il s'agit d'assurer la sincérité de l'information pour ne pas perturber un scrutin. Mais l'extension de ce contrôle à tout le champ politique constituerait une restriction trop importante de la liberté d'expression et de la liberté de la presse : une telle disposition tomberait sous le coup de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et risquerait, à ce titre, d'être censurée par le Conseil constitutionnel.

Mme Delphine Batho. La jurisprudence dit aussi que le champ d'application de la loi est limité aux périodes électorales : la commission des sondages n'aura donc pas compétence pour contrôler des sondages de nature politique en dehors de celles-ci.

M. le rapporteur. Je répète que la référence au « débat électoral » permettra d'étendre le champ d'application de la loi à tous les sondages susceptibles d'avoir une incidence sur une élection future. La notion de « politique » est beaucoup trop imprécise : même une étude de consommation pourrait être qualifiée de politique et entrer dans le champ d'application de la loi. Cela poserait un problème constitutionnel !

La Commission adopte l'amendement CL 33.

La Commission est saisie des amendements CL 34 du rapporteur et CL 3 de Mme Delphine Batho.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à revenir sur une disposition adoptée par le Sénat, qui interdit toute gratification aux personnes interrogées dans le cadre d'un sondage. Elle semblait partir d'une bonne intention, une rémunération pouvant influencer les réponses. Dans les faits, ces gratifications sont extrêmement minimes, correspondent souvent à l'attribution de *miles* – un *miles* ayant, par exemple, une valeur de dix centimes – et ont pour objet de fidéliser un panel.

Selon les instituts que nous avons interrogés, elles sont de l'ordre de dix centimes d'euros à un euro pour les sondages en ligne. Dans une année, les mêmes personnes sont sondées deux ou trois fois, d'où une fourchette de gratification allant de dix centimes à 3 euros. De tels montants peuvent-ils fausser les résultats ? Tous les professionnels des sondages nous ont assuré que non.

La gratification sert à fidéliser le panel des personnes sondées. Faute de quoi, les résultats obtenus peuvent devenir aléatoires. Elle est donc indispensable. C'est pourquoi je propose de supprimer son interdiction.

Toutefois, l'existence d'une gratification peut figurer dans la notice et dans les informations fournies au public.

M. François Bayrou. Apprendre qu'on peut être fidèle à partir de 3 euros est une bonne nouvelle.

M. Jean Mallot. Nous étions *a priori* favorable à la disposition retenue par le Sénat. Il nous paraissait anormal que des personnes sondées bénéficient de gratifications. Nous nous sommes ensuite rendu compte, au cours des auditions, que la nature et le montant de celles-ci sont tels que le risque de fausser les résultats est très limité.

C'est pourquoi nous proposons de réserver les gratifications aux sondages par Internet – sachant qu'elles aident les instituts à constituer des panels importants et à bénéficier ainsi de retours d'opinions plus substantiels – et à les interdire pour les sondages par téléphone.

Par ailleurs, nous proposerons à l'article 2 un amendement prévoyant, dans l'hypothèse d'une gratification, que le public est informé de la nature de celle-ci.

Mme Sandrine Mazetier. Dans la mesure où, pour certains sondages effectués en période électorale, des gratifications – donc des financements privés – sont versées, n'y a-t-il pas, indirectement, un financement privé de la vie politique ?

M. René Dosièrè. J'ai mal compris l'argumentation du rapporteur. Il nous dit que les gratifications étant d'un montant peu élevé, cela ne pose pas de problème. Mais la seule question qui se pose est de savoir si on doit ouvrir les enquêtes d'opinion à la logique marchande. Si c'est le cas, rien n'empêchera que, dans quelques années, on augmente le montant des gratifications. Ce domaine doit donc rester en dehors de la marchandisation.

Les propos du rapporteur me rappellent très exactement l'argumentation que développaient les représentants de l'institut de sondage qui avait été accusé de payer les personnes interrogées.

M. François Vannson. Compte tenu de montants en cause, vous comprendrez que je m'abstienne.

M. le rapporteur. Je rappelle que ces gratifications visent à constituer des panels et à fidéliser un certain nombre de personnes qui acceptent de répondre régulièrement à des questions, notamment à des sondages omnibus. Compte tenu du montant de ces gratifications – qui est anecdotique –, elles ne sauraient biaiser les résultats.

De la même façon, en l'absence de gratification, il faut s'attendre à ce que les personnes hésitent à se déplacer pour répondre à un sondage en face à face.

C'est pourquoi, l'interdiction posée par le Sénat ne se justifie pas.

M. Alain Vidalies. Je ne comprends pas la logique de notre rapporteur : d'un côté, il affirme que la gratification est indispensable pour former un panel ; de l'autre, il indique qu'elle n'a aucune incidence sur les résultats du sondage. Or, si la motivation du panéliste tient en partie à la gratification, celle-ci a nécessairement une influence sur le résultat puisqu'elle en a déjà une sur la composition du panel. C'est pourquoi le Sénat a voulu neutraliser le rapport à l'argent dans le régime juridique des sondages d'opinion.

On pourrait aussi renverser l'argument du rapporteur : puisque la rémunération est si faible, pourquoi ne pas l'écarter quand on sait les soupçons qui pèsent sur un instrument indispensable à la démocratie ? Votre entêtement sur ce point, monsieur le rapporteur, ne rend pas service à celle-ci.

Mme Delphine Batho. Le montant de la gratification ne saurait servir d'argument. Aujourd'hui, il ne s'agit que de quelques centimes, mais, en l'absence de précisions dans le texte, rien n'empêchera à terme que la somme augmente fortement.

Il est cependant vrai que, partout dans le monde, les enquêtes en ligne donnent lieu à gratification. Je propose de rectifier notre amendement CL3 en précisant qu'il s'agit de sondages « quantitatifs ». À défaut d'obtenir l'interdiction totale de la gratification, nous souhaitons à tout le moins que cette interdiction puisse s'appliquer pour les sondages quantitatifs effectués par téléphone.

M. le rapporteur. Nous avons interrogé à ce sujet la commission des sondages. Elle nous a indiqué que parler de gratification relève de l'abus de langage si l'on s'en tient aux définitions courantes du mot.

M. Alain Vidalies. C'est nous qui faisons la loi, pas la commission des sondages !

M. le rapporteur. Bien entendu ! Nous avons aussi interrogé tous les instituts de sondage. La seule question qui se pose est de savoir si la gratification peut avoir une incidence sur les résultats. Selon les professionnels, selon la commission des sondages, et selon mon avis en tant que rapporteur, elle n'a en aucune.

M. Julien Dray. Le rapporteur insiste sur la modicité des sommes concernées. Mais, comme l'a fait remarquer Mme Delphine Batho, en l'absence de précisions, il se peut que si, dans les années à venir, les instituts éprouvent des difficultés à constituer des panels, ils ne soient conduits à étendre le mécanisme de gratification. Sans limites, on ouvre la porte à toutes les dérives.

M. le rapporteur. Il faut bien comprendre que, sans gratification, on ne peut pas constituer les panels. Et sans panels, il n'y a pas de sondages sincères.

M. Julien Dray. Ce n'est pas vrai.

La Commission adopte l'amendement CL 34.

Puis elle rejette l'amendement CL 3 rectifié.

La Commission adopte ensuite l'article 1^{er} modifié.

Après l'article 1^{er}

La Commission examine l'amendement CL 5 de Mme Delphine Batho, portant article additionnel après l'article 1^{er}.

Mme Sandrine Mazetier. Cet amendement est très important car il vise à interdire l'utilisation par un candidat ou par un parti politique de sondages portant sur des sujets liés au débat politique et électoral et commandés ou achetés par des personnes morales de droit public. Faute de quoi la législation sur le financement de la vie politique risque d'être transgressée.

Nous pensons à ce sondage financé par le ministère de la défense afin de savoir si le ministre s'était montré convaincant sur des sujets politiques sans aucun rapport avec son domaine de compétence. Nous pensons aussi à la commande par la présidence de la République de ce sondage – qui a soulevé tant de polémiques en raison de son coût, du prestataire qui l'a effectué et de sa véritable finalité – portant sur le climat politique en France, mais se limitant à seule l'Île-de-France afin de déterminer quel serait le meilleur candidat de la majorité aux élections régionales – Jean Launay l'a évoqué dans son rapport sur les comptes de la présidence de la République.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Grâce aux dispositions de l'article 2, on connaîtra à la fois la personne qui a acheté le sondage et celle qui l'a commandé.

L'amendement soulève en outre un problème constitutionnel, relatif à la liberté de d'expression : à quel titre interdirait-on à quiconque de se prévaloir des résultats d'un sondage qu'une collectivité a fait réaliser ?

Il pose enfin un problème de mise en oeuvre pratique : que veut-on interdire ? De faire référence au sondage dans un écrit ou sur une estrade lors d'une réunion électorale ? D'y faire allusion de manière indirecte ? Comme traduire cela en termes juridiques pour que la disposition soit applicable ? Cela me semble impossible.

Mme Sandrine Mazetier. Vous avez restreint le champ du texte à la période électorale. Pourquoi défendez-vous alors la possibilité pour une collectivité publique, en période électorale, de commander et de payer des sondages portant sur l'élection considérée ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. Ce n'est pas ce qu'a dit le rapporteur.

Mme Sandrine Mazetier. Rappeler qu'une collectivité publique ne doit, en aucun cas, participer au financement d'une campagne électorale, y compris au moyen de sondages, n'est pas porter atteinte à la liberté d'expression.

Mme Delphine Batho. Je ne comprends pas l'argumentation du rapporteur dans la mesure où il existe déjà une législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le but de notre amendement est, par exemple, d'assimiler à des dons en nature le financement de sondages par la présidence de la République pour savoir quel est le meilleur candidat de la majorité pour les élections régionales en Île-de-France. C'est à l'UMP de payer un tel sondage.

M. le rapporteur. Rien n'interdit à une collectivité publique de faire réaliser un sondage : il sera indiqué qui l'a commandé et qui l'a payé. Chacun pourra ensuite le commenter et l'utiliser. S'il est fait dans des conditions illégales, le droit commun s'applique.

Il est faux de dire que nous avons restreint le champ d'application de la loi de 1977 aux périodes électorales : nous l'avons circonscrit aux débats électoraux. Il en existe en dehors des périodes électorales.

La Commission rejette l'amendement.

Article 2

(article 2 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Indications devant accompagner la première publication ou première diffusion de tout sondage

Cet article énumère les indications qui doivent accompagner la première publication ou la première diffusion de tout sondage, en procédant à une nouvelle rédaction de l'article 2 de la loi du 19 juillet 1977.

En l'état actuel du droit, l'article 2 de la loi du 19 juillet 1977 prévoit que la publication et la diffusion de tout sondage doivent être accompagnées des indications suivantes, établies sous la responsabilité de l'organisme qui l'a réalisé : le nom de l'organisme ayant réalisé le sondage ; le nom et la qualité de l'acheteur du sondage ; le nombre des personnes interrogées ; la ou les dates auxquelles il a été procédé aux interrogations ; une mention indiquant le droit de toute personne à consulter la notice prévue par l'article 3, à savoir la notice méthodologique ⁽¹⁾.

(1) Aux termes de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977, la notice méthodologique constitue le document déposé préalablement à la publication ou la diffusion d'un sondage par l'organisme ayant réalisé celui-ci auprès de la commission des sondages, qui contient un ensemble d'éléments qui vont servir de support à la commission pour effectuer son contrôle (cf. aussi le commentaire de l'article 3 de la présente proposition de loi).

Le présent article réforme ce régime sur plusieurs points.

1. La mention du nom et de la qualité du commanditaire du sondage ainsi que ceux de l'acheteur s'il est différent

En lieu et place de la référence au nom et à la qualité de l'acheteur du sondage, le présent article prévoit que devront être mentionnés « [l]e nom et la qualité du commanditaire du sondage ou de la partie du sondage, ainsi que ceux de l'acheteur s'il est différent ».

L'objectif poursuivi par cette modification est, comme le souligne le rapport de la commission des Lois du Sénat, de favoriser « une meilleure connaissance de tous les maillons de la chaîne du sondage. (...) Il a pu en effet arriver que la personne qui achète le sondage ne soit pas celle qui l'a commandé, cette dernière souhaitant rester « discrète » et s'abriter derrière, par exemple, une association ».

Ce dispositif fait référence au sondage, mais aussi à une « partie de sondage », de manière à prendre en compte le cas des enquêtes à clients multiples, encore appelées « enquêtes omnibus », pour lesquelles le client n'achète qu'une partie du sondage, c'est-à-dire un certain nombre de questions.

2. La mention des marges d'erreur des résultats publiés ou diffusés, le cas échéant par référence à la méthode aléatoire

La commission des Lois du Sénat a complété le texte de la proposition de loi initiale pour ajouter à la liste des mentions légales « les marges d'erreur des résultats publiés ou diffusés, le cas échéant par référence à la méthode aléatoire ».

Les marges d'erreur des résultats

« (...) le sondage ne relevant pas de la science exacte, il est nécessairement affecté d'une **marge d'erreur**, dite aussi marge d'incertitude ou intervalle de confiance. Beaucoup avancent l'idée qu'avec un échantillon de 1000 personnes (taille généralement retenue pour les sondages), la marge d'erreur serait **d'environ 3 %**. Elle serait toutefois plus faible quand les écarts sont importants (par exemple environ 2 % quand les deux options testées recueillent 15 et 85 %) – autrement dit, plus les avis sont divisés sur une question (50 % de satisfaits par exemple), plus la marge d'erreur est forte alors qu'à l'inverse plus les répondants convergent dans leurs réponses (85 % de satisfaits), plus cette marge est réduite. En revanche, la marge d'erreur progresse à mesure que la taille de l'échantillon se réduit. Or, comme indiqué plus haut, la taille des échantillons utilisée par les instituts est parfois **très faible** ».

Source : rapport d'information de la commission des Lois du Sénat sur les sondages en matière électorale présenté par MM. Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur (rapport n° 54, octobre 2010).

- *Le droit existant*

La loi du 19 juillet 1977 ne mentionne pas les marges d'erreur parmi les indications devant accompagner la publication ou la diffusion du sondage. En revanche, elle prévoit que la notice doit comporter « *les limites d'interprétation des résultats publiés* ».

En pratique, comme le rappelle la commission des Lois du Sénat dans son rapport, cette obligation n'est le plus souvent respectée que pour ce qui concerne la méthode aléatoire, dont on rappelle qu'elle consiste à tirer au sort un grand nombre de personnes puis à les interroger (tandis que la méthode par quotas revient à interroger un échantillon proportionnellement similaire à la population de référence). Les statisticiens montrent toutefois que la méthode par quotas génère des marges d'incertitude que l'on peut assimiler aux marges d'erreur ⁽¹⁾.

- *Le texte de la proposition de loi initiale*

Aux termes de l'article 2 de la proposition de loi initiale ne figurent pas les marges d'erreur parmi les indications devant accompagner la publication ou la diffusion d'un sondage, conformément à la préconisation du rapport d'information sur les sondages en matière électorale, qui avait mis l'accent sur les difficultés suivantes : les contraintes inhérentes au format de l'information ; la mention, le cas échéant, des observations méthodologiques de la commission des sondages (*voir infra, article 10*) ; la difficulté statistique liée au fait que les pourcentages ne sont pas équiprobables ⁽²⁾ ; le fait que les marges d'erreur devront déjà figurer dans la notice méthodologique, en application de l'article 3 de la loi de 1977 (*voir infra, article 3*).

- *La rédaction retenue par la commission des Lois du Sénat*

La commission des Lois a cependant amendé le texte de manière à prévoir que les marges d'erreur figureraient parmi les mentions légales, invoquant le fait que « *cette indication (...) prend peu de place [et] paraît essentielle pour connaître le degré de précision d'un sondage* ».

Votre rapporteur considère cette disposition comme importante, dans la mesure où elle vise à signaler l'existence des marges d'erreur. Elle pourrait toutefois poser des difficultés d'application pratique, car les marges d'erreur doivent être appréciées pour chaque résultat de manière distincte. Or les auditions ont montré qu'assortir les résultats des sondages de trop nombreuses données chiffrées complémentaires reviendrait à brouiller toute lisibilité de l'information, qu'elle soit diffusée par voie de presse écrite ou, plus encore, par voie audiovisuelle.

(1) *Le rapport d'information du Sénat sur les sondages a établi ce constat en se fondant, notamment, sur les travaux du statisticien M. Pascal Ardilly. Les auditions menées par votre rapporteur ont cependant, il est vrai, montré que ce point fait débat.*

(2) *La probabilité que l'on se trouve au centre de l'intervalle est la plus forte.*

Aussi votre rapporteur préconise-t-il de substituer au dispositif prévu par le Sénat une mesure dont la portée est double : d'une part, la publication ou la diffusion du sondage serait accompagnée du rappel du principe selon lequel tout sondage est affecté de marges d'erreur ; d'autre part, le détail des marges d'erreur pourrait figurer sur le site Internet de l'organe d'information qui publie ou diffuse le sondage : dans ce cas, l'organe d'information indiquerait l'adresse Internet de son service de communication au public en ligne.

3. Les observations méthodologiques de la commission des sondages

Le dispositif proposé prévoit en outre que figureront parmi les indications accompagnant la première publication ou diffusion du sondage, le cas échéant, les observations méthodologiques formulées par la commission des sondages en application de l'article 9 de la loi de 1977 tel que modifié par l'article 10 de la présente proposition de loi.

Votre rapporteur n'est pas favorable à la possibilité nouvelle pour la commission des sondages de formuler des observations méthodologiques, pour des raisons qui tiennent à la fragilité tant constitutionnelle que conventionnelle de ce dispositif – compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de celle de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté d'expression et de liberté de la presse (*voir infra, article 10*).

4. L'assouplissement de l'exigence de publication du texte intégral des questions posées

Le texte initial de la proposition de loi, tout en reprenant l'exigence figurant aujourd'hui dans la loi de 1977⁽¹⁾, relative à la publication du « *texte intégral des questions posées* », l'assouplissait en rendant possible la publication ou diffusion d'un « *résumé qui en reflète fidèlement la teneur* ».

La commission des Lois du Sénat a estimé cette disposition peu compatible avec la rigueur que l'on doit attendre de sondages politiques et a proposé une autre solution assouplissant l'exigence de publication de l'intégralité du texte des questions posées, en permettant à l'organe d'information de faire figurer sur son site Internet le texte intégral des questions, sous réserve qu'il donne l'adresse Internet de ce site à l'occasion de la publication ou de la diffusion du sondage.

5. Une limitation expresse de l'obligation de la publication des mentions légales à la première publication ou diffusion

Comme il en va dans le droit existant, le texte de la proposition de loi initiale avait prévu que les mentions légales seraient indiquées à l'occasion de toute publication ou diffusion d'un sondage.

(1) Aux termes de l'article 3-1 de la loi, « À 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 ».

La commission des Lois du Sénat a cependant adopté un amendement précisant que ces indications ne s'imposent qu'à l'occasion de la première publication ou diffusion du sondage. Ainsi que l'indique le rapport de la commission, dans l'hypothèse de la reprise d'un sondage par un autre organe d'information, celui-ci « *doit simplement citer sa source selon le droit commun du droit de citation* ».

*
* *

La Commission adopte les amendements rédactionnels CL 22 et CL 23 du rapporteur.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL 8 de Mme Delphine Batho.

La Commission en vient à l'amendement CL 35 du rapporteur.

Mme Delphine Batho. Je ne comprends pas l'intérêt de ce amendement dans la mesure où le premier alinéa du texte proposé pour l'article 2 répond déjà à l'objectif poursuivi en mentionnant « la diffusion de tout sondage, tel que défini à l'article 1^{er} ».

M. le rapporteur. Il s'agit d'un amendement de précision. En effet, dans le cas, par exemple, d'un sondage « omnibus » de 180 questions, le texte actuel laisse entendre qu'il faut toutes les publier. Nous proposons de permettre expressément de ne publier que les questions relevant du champ de la loi de 1977.

L'amendement est adopté.

La Commission passe à l'examen des amendements CL 36 du rapporteur et CL6 de Mme Delphine Batho.

M. le rapporteur. Le texte adopté par le Sénat impose la publication des marges d'erreur sur le support papier qui publie le sondage. Or les marges d'erreur s'avèrent extrêmement variables en fonction des résultats obtenus. Ainsi, pour un candidat recueillant par exemple 5 ou 6% des intentions de vote ou d'opinions favorables, la marge d'erreur est beaucoup plus élevée que pour un candidat en recueillant 25 ou 26%. C'est pourquoi les instituts de sondage publient un tableau des marges d'erreur. Selon la rédaction du Sénat, il faudrait le rendre public lors de chaque sondage ou, du moins, communiquer les marges d'erreur par résultat individualisé, ce qui nuit à la visibilité du sondage. Nous proposons donc que ce tableau soit publié sur le site en ligne de l'organe de presse qui exploite le sondage et que, sur le journal, on mentionne seulement l'existence de marges d'erreur avec une référence à ce site.

Mme Delphine Batho. Il s'agit d'une disposition essentielle de la proposition de loi : que les citoyens soient informés de l'existence d'une marge d'erreur dans les résultats d'un sondage. Nous en avons compris les inconvénients pratiques pour un organe de presse. C'est pourquoi nous avons déposé un amendement – le CL 7 – qui poursuit le même but que celui du rapporteur et propose que le tableau récapitulatif concernant les marges d'erreur figure sur le site de communication en ligne de l'organe d'information.

Quant à notre amendement CL 6, il tend à préciser que c'est la marge d'erreur maximale qui doit être communiquée au public par l'organe d'information diffusant le sondage, lors de sa première publication.

M. le rapporteur. Avis défavorable à l'amendement CL 6. Il est suffisant d'indiquer sur le support principal l'existence de marges d'erreur et de renvoyer au tableau correspondant publié en ligne.

M. Jean Mallot. Nous touchons ici le point peut-être le plus important du texte. Nos concitoyens ont, en effet, tendance à prendre pour argent comptant ce qu'ils lisent dans la presse, et c'est, *a priori*, assez normal. De ce fait, ils considèrent qu'un candidat est mieux placé qu'un autre avec seulement 1% d'écart dans le sondage, alors que la marge d'erreur est supérieure. Se contenter de mentionner qu'il existe une marge d'erreur ne suffit donc pas. Il convient de faire figurer sa valeur maximale car elle seule fait réellement comprendre au lecteur qu'un taux fourni par un sondage exprime en fait une fourchette de taux. C'est ce qui permettra au citoyen de relativiser les résultats du sondage et de les ramener à leur véritable nature : une estimation des intentions de vote à un moment donné avec une incertitude relativement importante.

M. le rapporteur. Je rappelle que la publication des tableaux de marges d'erreur montrera que, par exemple, pour un effectif de 1000, s'agissant d'un taux de 5 ou 95%, la marge d'erreur est de 1,4, d'un taux de 10 ou 90% de 1,8, d'un taux de 20 ou 80% de 2,5, etc. Le tableau suffit à éclairer le lecteur.

La Commission adopte l'amendement CL 36.

Puis elle rejette l'amendement CL 6.

La Commission examine ensuite l'amendement CL 37 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à supprimer le dispositif de formulation des observations méthodologiques qui accompagne la publication ou la diffusion des sondages et comporte l'obligation de transmettre à la commission des sondages la notice technique vingt-quatre heures avant la publication ou la diffusion de ceux-ci. Un tel dispositif introduirait un contrôle *a priori* de l'information. Il pose dès lors un problème de droit au regard de l'article 11 de la déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans notre système juridique, le contrôle de l'information ne peut s'exercer qu'*a posteriori*.

Pour les organes de presse comme pour les instituts de sondage, la pire des sanctions réside dans la publication, même à posteriori, sur le même support et en ligne, des observations de la commission des sondages, car elle peut discréditer leur travail. Ces outils nous semblent suffisants pour garantir la sincérité d'un sondage.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 4 de Mme Delphine Batho.

Mme Delphine Batho. Cet amendement de repli propose que, à tout le moins, lorsqu'un sondage donne lieu à gratification, la notice le mentionne.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Nous ne considérons pas que la gratification puisse biaiser les résultats d'un sondage.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CL 24 du rapporteur.*

*L'amendement CL 7 de Mme Delphine Batho est **retiré**.*

*La Commission **adopte** les amendements rédactionnels CL 25 et CL 26 du rapporteur.*

*Puis la Commission **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Article 3

(article 3 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Dépôt de la notice méthodologique auprès de la commission des sondages

Cet article modifie le régime du dépôt de la notice méthodologique auprès de la commission des sondages sur plusieurs points : en le rendant obligatoire au plus tard vingt-quatre heures avant la publication ou la diffusion d'un sondage ; en en modifiant le contenu ; en prévoyant la mise en ligne systématique de la notice méthodologique sur le site Internet de la commission des sondages.

On rappelle qu'aux termes de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977, la notice méthodologique constitue le document déposé préalablement à la publication ou la diffusion d'un sondage par l'organisme ayant réalisé celui-ci auprès de la commission des sondages, document qui contient un ensemble d'éléments destinés à servir de support à la commission pour effectuer son contrôle.

1. Le délai de vingt-quatre heures avant la publication ou la diffusion de tout sondage

En application de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977, avant la publication ou la diffusion de tout sondage entrant dans le champ d'application de la loi, l'organisme qui l'a réalisé doit procéder au dépôt, auprès de la commission des sondages, d'une notice portant sur un certain nombre d'éléments, la liste prévue à cet article 3 n'étant pas limitative.

Le présent article propose d'instituer un délai de vingt-quatre heures avant la publication ou la diffusion du sondage pour la remise de cette notice. L'objectif poursuivi est de permettre à la commission d'exercer de la manière la plus efficace son pouvoir de contrôle sur la notice méthodologique, et tout particulièrement de lui donner compétence pour établir, *a priori*, des observations méthodologiques dans le mois précédant un scrutin, observations qui seraient publiées en même temps que le sondage (*voir infra, article 10*).

Votre rapporteur n'est pas favorable à l'institution de ce délai de vingt-quatre heures. D'une part, il résulte des auditions qu'un tel délai constituerait une contrainte trop importante pour les instituts de sondage, au détriment de la « fraîcheur » qui constitue, de l'avis de nombreuses personnes entendues, un élément important pour l'appréciation qualitative du sondage.

D'autre part, l'institution de ce délai va de pair avec celle de la présentation d'observations *a priori* de la commission sur les sondages, dispositif qui soulève des interrogations d'ordre constitutionnel, au regard du respect de la liberté d'expression et de la liberté de la presse, et que votre rapporteur propose de supprimer à l'article 10 de la proposition de loi.

2. L'ajout d'éléments nouveaux à la liste des éléments figurant dans la notice

Comme il en va dans le droit aujourd'hui en vigueur, la nouvelle rédaction proposée pour l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977 énumère, de manière non limitative, les éléments devant figurer dans la notice remise à la commission des sondages.

Les éléments prévus aujourd'hui sont, sous réserve de quelques ajustements, repris dans la nouvelle liste :

- 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 ;
- la proportion des personnes n'ayant pas répondu à l'ensemble du sondage et à chacune des questions : dans le droit existant, n'est cependant pas

visée la proportion des personnes n'ayant pas répondu « à l'ensemble du sondage » : cet ajout, issu de l'adoption d'un amendement de la commission des Lois, vise à indiquer le pourcentage des personnes contactées qui ont, d'emblée, refusé de répondre au sondage, avant même que les questions ne leur soient posées (ce pourcentage peut, dans certains cas, atteindre 80 %).

À ces éléments sont toutefois ajoutées des mentions nouvelles :

a) La référence à l'ensemble des indications devant accompagner la première publication ou première diffusion de tout sondage

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 3 contient la référence à l'ensemble des éléments qui devront accompagner la première publication ou diffusion de tout sondage, tels qu'énumérés à l'article 2 de la loi du 19 juillet 1977 (voir *supra*, article 2).

On rappelle qu'il s'agit des informations suivantes : le nom de l'organisme ayant réalisé le sondage ; le nom et la qualité du commanditaire du sondage ou de la partie du sondage, ainsi que ceux de l'acheteur s'il est différent ; le nombre des personnes interrogées ; la ou les dates auxquelles il a été procédé aux interrogations ; le texte intégral des questions posées ⁽¹⁾ ; les marges d'erreur des résultats publiés ou diffusés, le cas échéant par référence à la méthode aléatoire ⁽²⁾ ; le cas échéant, les observations méthodologiques de la commission des sondages instituée à l'article 5 formulées en application de l'article 9 de la loi de 1977.

Cette précision ne figurait pas jusqu'ici dans la loi de 1977 mais elle semble assez naturelle ; ne serait-ce que dans un souci de cohérence, il va de soi que la commission des sondages doit pouvoir être destinataire des informations qui seront par ailleurs rendues publiques à l'occasion de la publication ou diffusion du sondage.

b) S'il y a lieu, les critères précis de redressement des résultats bruts du sondage

La nouvelle rédaction de l'article 3 prévoit que figureront dans la notice méthodologique « s'il y a lieu, les critères précis de redressement des résultats bruts du sondage ».

Le redressement des sondages

« Le redressement est une opération consistant à modifier les résultats bruts du sondage afin de renforcer la **qualité méthodologique** de ce dernier. Si on assimile le sondage à une photographie instantanée, on peut dire qu'avant redressement la photo est **floue** et devient **nette** après.

« Il existe deux types de redressement : le redressement sociodémographique et le redressement politique.

(1) Cet élément figure déjà expressément dans la liste prévue à l'article 3 de la loi de 1977.

(2) Le texte de l'article 3 fait aujourd'hui référence aux « limites d'interprétation des résultats publiés ».

« Le premier est le plus simple à comprendre : il consiste à rétablir, dans le cas de la méthode des quotas, les **bonnes proportions** en affectant un poids (coefficient de pondération ou clé de correction) à chaque individu en fonction de ses caractéristiques. Par exemple, si l'échantillon comporte 46,8 % d'hommes, le sondage devrait être légèrement redressé car les hommes représentent 47,8 % de la population française, soit 1 % de plus. Le redressement consiste donc à rendre, de manière artificielle, l'échantillon parfaitement conforme en proportion à la population de référence. Dans la quasi-totalité des cas, le redressement sociodémographique se fait à la marge, l'échantillon retenu étant très fidèle.

« Le second type de redressement, plus complexe, est de nature **politique**. Il part du constat, établi de longue date, que certains votes sont traditionnellement **sous-représentés** dans les résultats bruts : il s'agit des votes pour les partis situés à l'extrémité de l'échiquier politique, tels que le Front national. Cette situation résulte d'une certaine réticence des sondés à avouer leur vote pour ce type de formation politique. À l'inverse, on peut observer que les partis de la gauche modérée sont généralement **sur-représentés**, phénomène dénommé « **sinistrisme** » que les spécialistes de science politique peinent à s'expliquer.

« Les redressements politiques se font généralement à partir des « **souvenirs de vote** ». S'il apparaît un décalage entre ce que les sondés déclarent avoir voté dans certains scrutins précédents et les résultats effectivement obtenus, les instituts en déduisent que les résultats bruts doivent être corrigés. Par exemple, si seuls 5 % des sondés déclarent avoir voté pour le Front national aux dernières élections alors qu'il a obtenu 15 % des suffrages, le sondeur considérera que ce parti est sous-estimé dans le sondage et que ce dernier doit donc être redressé ».

Source : rapport d'information de la commission des Lois du Sénat sur les sondages en matière électorale présenté par MM. Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur (rapport n° 54, octobre 2010).

- *Le droit existant*

Aux termes de la rédaction aujourd'hui en vigueur de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977, la notice – consultable par toute personne auprès de la commission des sondages – doit comporter « *s'il y a lieu, la méthode utilisée pour (...) déduire les résultats de caractère indirect qui seraient publiés* ».

Selon le rapport de la commission des Lois du Sénat, les instituts s'acquittent généralement de cette obligation en mentionnant la formule imprécise suivante : « *redressement effectué à partir de souvenir de vote* ».

En revanche, conformément à l'article 4 de la loi, l'organisme ayant réalisé un sondage tient à la disposition de la commission des sondages « *les documents sur la base desquels le sondage a été publié ou diffusé* », mention qui comprend la référence aux chiffres bruts ainsi qu'à la manière précise dont ils ont été redressés. Ces éléments précis ne figurent pas dans la notice et ne sont donc pas accessibles au public.

- *Le texte de la proposition de loi initiale*

Dans le texte initial de la proposition de loi telle que déposée par M. Hugues Portelli, était proposée l'insertion dans la liste des éléments figurant dans la notice de la mention « *s'il y a lieu, [d]es critères généraux de redressement des résultats bruts du sondage* ». Cette référence avait un double effet :

– d’une part, elle permettait de préciser le droit existant tel qu’il figure dans la loi de 1977, de manière à éviter la dérive précitée, à savoir la présentation d’indications trop floues ou inchangées ;

– d’autre part, fondée sur la notion de critères « généraux », elle réservait à la commission des sondages le soin de connaître des éléments les plus techniques des méthodes de redressement.

• *La position de la commission des Lois du Sénat*

Le rapport de la commission des Lois du Sénat a fait état des éléments suivants :

– d’une part, un certain nombre de voix se sont élevées pour que puisse être préservé le droit actuel, considéré comme satisfaisant à certaines exigences, notamment aux deux éléments suivants : la nécessité de ne pas contraindre les instituts de sondage à dévoiler leurs « secrets de fabrication », que ce soit à leurs concurrents ou au grand public ; la nécessité d’éviter le déclenchement de polémiques sans fin ;

– d’autre part, il est important, pour veiller à la qualité de la réalisation des sondages, de respecter une certaine transparence, qui appelle la publicité des méthodes de redressement ;

– enfin, de manière à ce qu’à la fois la sincérité du débat public, et la qualité du contrôle de la commission des sondages, soient préservées, il conviendrait de rendre accessibles au public également les critères précis de redressement.

Compte tenu de l’ensemble de ces éléments, la commission des Lois a repris à son compte l’inspiration du dispositif de la proposition de loi initiale, tout en adoptant un amendement indiquant que ce sont les critères « précis » de redressement des résultats bruts du sondage qui devront figurer dans la notice et faire l’objet de publicité.

Votre rapporteur a été sensible à l’esprit de la rédaction initiale de la proposition de loi ; il est favorable à ce que ne figurent dans la notice que « les critères de redressement » : cette rédaction permet en effet de faire droit à la double préoccupation des auteurs de la proposition de loi initiale, à savoir la transparence et la nécessité de ne pas faire figurer dans la notice les données de nature très technique.

3. La mise en ligne systématique de la notice méthodologique sur le site Internet de la commission des sondages

L’article 3 de la loi du 19 juillet 1977 prévoit aujourd’hui que « toute personne a le droit de consulter auprès de la commission des sondages la notice (...) ».

De manière à ce que cette notice soit non seulement plus complète, mais aussi plus accessible, le rapport d'information sur les sondages en matière électorale avait proposé qu'elle puisse être systématiquement mise en ligne sur le site Internet de la commission des sondages.

Cette préconisation, constitutive d'une « *étape supplémentaire dans la transparence* », selon les termes du rapport de la commission des Lois du Sénat, est reprise par le dispositif proposé selon lequel, dès la publication ou la diffusion du sondage, la commission des sondages « *rend publique cette notice sur son service de communication au public en ligne* ».

Dans le même temps, la disposition prévoyant le droit pour toute personne de consulter la notice auprès de la commission des sondages subsiste.

Ce même article 3 procède enfin à l'abrogation de l'article 3-1 de la loi du 19 juillet 1977, selon lequel, à l'occasion de la publication ou de la diffusion de tout sondage, les données relatives aux réponses des personnes interrogées doivent être accompagnées du texte intégral des questions posées.

Il s'agit d'une mesure de coordination liée à la nouvelle rédaction proposée pour l'article 2 de la loi du 19 juillet 1977, qui prévoit la publication du texte intégral des questions posées (au moins sur le site Internet de l'organe d'information qui publie ou diffuse le sondage).

*

* *

La Commission adopte l'amendement CL 38 du rapporteur.

Elle examine l'amendement CL 11 de Mme Delphine Batho.

Mme Delphine Batho. Nous proposons de supprimer le délai de vingt-quatre heures pour la communication de la notice et le contrôle *a priori* de la commission des sondages, sauf lorsqu'on se situe dans les délais de la campagne électorale officielle. Durant cette période, des règles spéciales s'imposent aux médias afin d'assurer l'équilibre du débat, notamment celui des temps de parole. La rédaction de l'amendement ne soulève pas de difficulté constitutionnelle car elle est proportionnée aux contraintes particulières de cette période.

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'amendement pose bien un problème constitutionnel car il s'oriente vers un contrôle *a priori* de l'information.

La commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL 9 de Mme Delphine Batho.

Elle examine ensuite les amendements CL 39 du rapporteur et CL 10 de Mme Delphine Batho.

M. le rapporteur. Il existe plusieurs méthodes de redressement des résultats d'un sondage. Certaines sont générales et largement partagées. D'autres, plus précises, relèvent du savoir-faire de chaque institut : leur divulgation peut alors porter une atteinte patrimoniale à l'entreprise. Nous proposons donc que ne soient publiés que les critères généraux de redressement et que les critères plus fins soient seulement communiqués à la commission des sondages afin qu'elle puisse les contrôler.

Mme Delphine Batho. Le texte du Sénat ne prévoit pas de rendre obligatoire la publication des résultats bruts, mais seulement les critères précis de redressement.

Certes, les méthodes de redressement ne constituent pas un élément brevetable relevant de la propriété intellectuelle. Toutefois, chaque institut détenant un savoir-faire, des problèmes de concurrence pourraient se poser si les critères de redressement les plus précis étaient rendus publics. Je considère bien sûr qu'il ne faut rien cacher aux citoyens, mais qu'apporterait à la lecture du sondage la publication de tous les critères de redressement, feront valoir certains ? En tout état de cause, s'ils ne sont pas rendus publics, nous souhaitons que la commission des sondages puisse examiner tous les critères de redressement et que, dans le cadre de la procédure de saisine que nous proposons en cas de problème sur un sondage, ils puissent alors être exposés.

Je me suis procuré le texte des marchés de sondage de la présidence de la République. Il est intéressant de constater que celle-ci souhaite que lui soient communiqués les résultats redressés uniquement selon des critères sociaux et démographiques, et en aucun cas selon des critères politiques.

Le sujet est donc sensible. Il ne faut pas aller totalement à contre-courant de la position prise par le Sénat.

M. le rapporteur. Nous procédons là à un exercice d'équilibre visant, à la fois, à assurer la protection des droits patrimoniaux des entreprises dans un marché très concurrentiel et à garantir la transparence. Le texte tel que nous proposons de l'amender apporte une réponse à ces deux préoccupations : les critères généraux de redressement seront publiés ; il n'y aura pas d'accès au savoir-faire en tant que patrimoine de l'entreprise mais le contrôle de la commission des sondages permettra d'assurer la sincérité de l'ensemble des critères et méthodes utilisées par les instituts.

*La Commission **adopte** l'amendement CL 39.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 10.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

Article 4

(article 4 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Possibilité de consulter l'ensemble des documents sur la base desquels un sondage a été publié ou diffusé

Cet article ouvrirait la possibilité à toute personne de consulter auprès de la commission des sondages les documents sur la base desquels un sondage a été publié ou diffusé, en modifiant à cet effet l'article 4 de la loi du 19 juillet 1977.

Dans sa rédaction aujourd'hui en vigueur, l'article 4 de la loi de 1977 prévoit que l'organisme ayant réalisé un sondage tient à la disposition de la commission des sondages les documents sur la base desquels le sondage a été publié ou diffusé.

Comme l'explique la commission des sondages ⁽¹⁾, « [a]u-delà de la notice [méthodologique], la loi impose aux instituts de conserver les éléments de base ayant fondé la publication de tout sondage. La commission est ainsi à même de vérifier les calculs opérés. Dans ses premiers temps d'existence, la commission, aux prises avec des instituts offrant peu de garanties et qui depuis ont disparu, a plusieurs fois été conduite à refaire tout le travail d'élaboration des résultats à partir des fiches mécanographiques sur lesquelles à l'époque on recueillait les réponses des personnes interrogées ».

Toute personne n'a pas accès à ces documents : l'accessibilité au public n'est aujourd'hui prévue qu'en ce qui concerne les informations contenues dans la notice méthodologique (cf. le commentaire de l'article 3).

Or les documents sur la base desquels le sondage a été publié ou diffusé excèdent le champ de ceux contenus dans la notice méthodologique : par-delà les critères de redressement ou les marges d'erreur, on dénombre de nombreuses autres données de caractère technique, énumérées par la commission des Lois dans son rapport, tels la liste des enquêteurs, les instructions qui leur ont été données, les contrôles effectués, ou encore le détail du plan d'échantillonnage.

L'article 4 de la présente proposition de loi, dans sa rédaction issue des travaux du Sénat, prévoit, en lieu et place du dispositif actuel :

– d'une part, l'obligation pour l'organisme ayant réalisé un sondage de remettre à la commission des sondages, en même temps que la notice – c'est-à-dire préalablement à la publication ou la diffusion du sondage – « les documents sur la base desquels le sondage a été publié ou diffusé » ; la commission, destinataire systématique de ces documents, ne sera dès lors pas contrainte d'en demander, au cas par cas, communication ;

– d'autre part, le droit pour toute personne de consulter ces documents auprès de la commission des sondages : comme le souligne l'exposé des motifs du

(1) Site Internet de la commission des sondages.

texte initial de la proposition de loi, cette disposition correspond à un « *souci de transparence propre à tous travaux scientifiques* ».

Cependant, votre rapporteur estime que l'ouverture de cette dernière possibilité est peu opportune, compte tenu, notamment, du caractère très technique de ces documents ainsi que de la nécessité de préserver la confidentialité des savoir-faire en matière de réalisation des sondages ; aussi présente-t-il un amendement pour la supprimer.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 40 du rapporteur.

M. le rapporteur. Nous proposons de supprimer le droit ouvert à toute personne de consulter, auprès de la commission des sondages, les documents sur la base desquels un sondage a été publié ou diffusé.

Mme Sandrine Mazetier. Je comprends votre souci de préserver la valeur patrimoniale des entreprises, mais, si cet amendement est adopté, le remède sera pire que le mal. En voulant supprimer toute possibilité d'accès du citoyen à la consultation des documents de la commission des sondages, que deviennent la transparence et l'équité souhaitées tant par le Sénat que par nous-mêmes ? À tout le moins, vous auriez pu vous contenter de limiter cette possibilité aux personnes concernées par le sondage. De fait, cet amendement supprime la valeur ajoutée de la commission des sondages. Si personne ne peut consulter les documents, à quoi sert-elle ?

M. le rapporteur. Il existe deux catégories de critères de redressement : des critères généraux, qui seront publiés, et des critères plus précis, assortis de documents techniques qui permettent de comprendre ces critères et qui constituent des éléments patrimoniaux de l'entreprise. Chacun pourra accéder aux premiers mais non aux seconds.

En revanche, la commission des sondages pourra contrôler l'ensemble des critères, généraux ou précis.

Nous avons trouvé là un juste équilibre. L'intérêt général est préservé par la commission des sondages, tandis que le « droit de la concurrence » entre instituts est préservé par la protection des critères précis.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 4 **modifié**.*

Article 5

(article 4-1 [nouveau] de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Sondages relatifs au second tour d'une élection

Cet article vise à encadrer les modalités de mise en œuvre des sondages relatifs au second tour d'une élection, en posant la règle selon laquelle « [l]es hypothèses testées dans un sondage relatif au second tour d'une élection, publié ou diffusé avant le premier tour, doivent tenir compte des données qui résultent d'un sondage de premier tour, obligatoirement publié ou diffusé en même temps » ; il insère dans ce but un nouvel article 4-1 dans la loi du 19 juillet 1977.

Cette préoccupation n'est pas nouvelle. L'article 5 de la loi du 19 juillet 1977 prévoit déjà que « [l]a commission est (...) habilitée à définir les clauses qui doivent figurer obligatoirement dans les contrats de vente des mêmes sondages et, notamment, celles ayant pour objet d'interdire la publication, avant le premier tour de scrutin, de tout sondage portant sur les votes au second tour ».

À la suite du rapport d'information sur les sondages en matière électorale, la présente proposition de loi, s'inscrivant dans une même perspective, aménage cependant la règle applicable « afin de concilier le principe de libre détermination du corps électoral avec celui de la liberté de la presse – qui s'oppose à une interdiction générale et absolue de tout sondage de second tour », selon l'explication présentée dans son exposé des motifs.

La commission des Lois du Sénat a précisé la portée du dispositif initialement prévu :

– d'une part, de manière à ménager la possibilité de tester plusieurs hypothèses de second tour, elle a retenu une rédaction plus souple que la rédaction initiale – les hypothèses testées dans un sondage relatif au second tour d'une élection, publié ou diffusé avant le premier tour, doivent « tenir compte » des données qui résultent d'un sondage de premier tour et non expressément « correspondre » à celles-ci ;

– d'autre part, elle a souligné que le dispositif retenu ne devait en aucune manière être interprété comme ayant pour effet d'interdire la publication des cotes de popularité ou d'autres formes de « baromètres » relatifs aux préférences des personnes interrogées.

Le présent dispositif rend inutile l'alinéa précité de l'article 5 relatif aux sondages sur les votes de second tour : celui-ci n'est dès lors pas repris dans la nouvelle rédaction proposée pour cet article 5 par l'article 6 de la présente proposition de loi.

Votre rapporteur estime que la mesure proposée, dont on peut comprendre l'inspiration, soulève néanmoins des interrogations d'ordre constitutionnel, au regard du respect de la liberté de la presse, dans la mesure où se trouve, de fait, interdite la publication de certains sondages considérés comme fantaisistes.

De manière à prendre en compte la préoccupation légitime consistant à souligner le caractère peu réaliste d'un second tour testé, en laissant entière la liberté de publier tout sondage, il suggère de substituer à la rédaction du Sénat une disposition prévoyant que tout sondage relatif au second tour d'une élection, publié ou diffusé avant le premier tour, devra être publié ou diffusé en même temps qu'un sondage concernant un premier tour.

*

* *

La commission examine, en discussion commune, les amendements CL 41 du rapporteur et CL 12 de Mme Delphine Batho.

M. le rapporteur. Le texte du Sénat dispose qu'un sondage de deuxième tour doit tenir compte du sondage de premier tour. Je propose que les deux sondages soient simplement publiés en même temps.

Mme Delphine Batho. Notre amendement s'inspire d'une observation récurrente de la commission des sondages. Au cours de la campagne présidentielle de 2007 avaient été publiés des sondages prenant comme hypothèse la présence de M. François Bayrou au deuxième tour, alors que tous les sondages de premier tour l'excluaient. De la même façon, pour la préparation des primaires au sein du parti socialiste en vue de la prochaine élection présidentielle, des sondages ont testé des hypothèses de second tour totalement farfelues au regard des résultats de ces mêmes sondages pour le premier tour.

La proposition du rapporteur consiste à rendre obligatoire la publication concomitante des deux types de sondages, le citoyen pouvant alors se rendre compte par lui-même de leur incohérence, ou non. Or nous avons déjà vécu cette pratique pour les primaires ; cela n'a pas empêché de nombreux médias de reprendre les résultats des sondages de second tour indépendamment de ceux du premier, comme s'ils étaient crédibles par eux-mêmes.

Mais il est vrai que la publication simultanée peut poser aux organes de presse des problèmes pratiques, notamment d'occupation de l'espace éditorial. Nous proposons donc une autre formule : la publication du sondage de premier tour sur le site en ligne quand le sondage de deuxième tour est publié sur le support principal. Compte tenu des marges d'erreur, ce dispositif permet de tester une multiplicité d'hypothèses de second tour sans porter atteinte à la liberté de l'information.

*La Commission **adopte** l'amendement CL 41.*

*En conséquence, l'amendement CL 12 devient **sans objet**.*

*La Commission **adopte** ensuite l'article 5 **modifié**.*

Article 6

(article 5 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Indépendance et compétence générale de la commission des sondages

Cet article vise à renforcer l'indépendance de la commission des sondages. En outre, il précise son champ de compétences. À cet effet, il procède à une nouvelle rédaction de l'article 5 de la loi du 19 juillet 1977.

1. La consécration de la commission des sondages comme « autorité administrative indépendante »

Aux termes de la rédaction proposée pour le premier alinéa de l'article 5 de la loi du 19 juillet 1977, la commission des sondages est désormais expressément instituée comme « autorité administrative indépendante ». Cette qualité lui était usuellement reconnue jusqu'ici⁽¹⁾, mais cette consécration formelle permet de renforcer encore ce statut. Elle correspond à une préconisation du rapport d'information sur les sondages en matière électorale.

Dans le même but, cet alinéa précise en outre que la commission « *ne reçoit, dans l'exercice de ses attributions, aucune instruction* ».

2. Une redéfinition des pouvoirs de la commission des sondages

Aux termes de la rédaction actuelle de l'article 5 de la loi de 1977, les compétences de la commission des sondages sont définies par une énumération de différentes missions⁽²⁾. Par ailleurs, l'article 8 dispose que « [l]a commission des sondages a tout pouvoir pour vérifier que les sondages tels que définis à l'article 1^{er} ont été réalisés et que leur vente s'est effectuée conformément à la loi et aux textes réglementaires applicables ».

La nouvelle rédaction proposée pour le deuxième alinéa de cet article 5, s'inspirant de la rédaction de l'article 8, prévoit, de manière générale, que la commission a « *tout pouvoir pour vérifier que les sondages tels que définis à l'article 1^{er} ont été commandés, réalisés, publiés ou diffusés conformément à la présente loi et aux textes réglementaires applicables* ». Cette formulation

(1) À titre d'exemple, la commission des sondages est reconnue comme autorité administrative indépendante par le récent rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes, présenté par MM. René Dosière et Christian Vanneste (n° 2925, octobre 2010). Elle l'avait été également par le rapport du Conseil d'État de 2001 sur les autorités administratives indépendantes.

(2) Aux termes de l'article 5 de la loi de 1977, la commission des sondages est « chargée d'étudier et de proposer des règles tendant à assurer dans le domaine de la prévision électorale l'objectivité et la qualité des sondages publiés ou diffusés tels que définis à l'article 1^{er}. (...) La commission est également habilitée à définir les clauses qui doivent figurer obligatoirement dans les contrats de vente des mêmes sondages et, notamment, celles ayant pour objet d'interdire la publication, avant le premier tour de scrutin, de tout sondage portant sur les votes au second tour. Elle s'assure que les personnes ou organismes réalisant des sondages destinés à être publiés ou diffusés ne procèdent pas par actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites, ou coalitions sous quelque forme et pour quelque cause que ce soit, ayant pour objet ou pouvant avoir pour effet d'empêcher ou de restreindre la même activité par d'autres personnes ou organismes ».

particulièrement large permet de compléter la rédaction qui était celle de l'article 8, en faisant expressément référence aux conditions de publication et de diffusion des sondages. Elle se substitue, dans un souci de simplification, à l'énumération qui prévalait jusqu'ici.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 14 de Mme Delphine Batho.

Mme Delphine Batho. Cet amendement porte sur le mécanisme de saisine de la commission des sondages que nous avons déjà évoqué lors de la discussion générale. Le texte du Sénat ne prévoit pas de procédure de saisine de la commission, ni ne fixe les obligations de celle-ci lorsqu'elle est saisie. Notre amendement tend à combler cette lacune.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis la Commission **adopte** l'article 6 **sans modification**.*

Article 7

(article 6 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Composition de la commission des sondages et régime d'incompatibilités de ses membres et de son personnel

Cet article modifie la composition de la commission des sondages. Il renforce aussi le régime d'incompatibilités de ses membres et de son personnel.

1. Une modification de la composition de la commission des sondages

- *L'inspiration de cette mesure*

Le rapport d'information sur les sondages en matière électorale a insisté sur la nécessité de renforcer la légitimité et l'efficacité de la commission des sondages. L'un des moyens d'y parvenir consiste à « *modifier la composition de la commission des sondages pour garantir une capacité d'expertise supérieure des dossiers* ».

Aux termes de l'article 6 de la loi du 19 juillet 1977 et de l'article 1^{er} du décret n° 78-79 du 25 janvier 1978 pris pour l'application de la loi, la commission des sondages comprend onze membres, nommés pour trois ans :

– trois membres du Conseil d'État, dont au moins un président de section ou conseiller d'État, président ;

– trois membres de la Cour de cassation, dont au moins un président de chambre ou conseiller ;

– trois membres de la Cour des comptes, dont au moins un président de chambre ou conseiller maître ;

– deux personnalités qualifiées en matière de sondages.

Le rapport d’information souligne la nécessité de renforcer la pluridisciplinarité de la commission : « *Compte tenu de la technicité des sujets traités par la commission et de la nécessité de veiller au respect de l’objectivité et de la sincérité des sondages, il importe que les professionnels du droit confrontent leurs points de vue avec ceux de praticiens : politologues, sociologues, experts, statisticiens, mathématiciens, journalistes... Cette pluridisciplinarité constitue, à l’évidence, un gage de compétence* ».

• *Le dispositif proposé*

Pour l’ensemble de ces raisons, le texte initial de la proposition de loi prévoit que la commission des sondages – qui compte, comme dans le droit existant, onze membres – sera composée non plus de neuf, mais de six magistrats ; parallèlement, est accru le nombre de personnalités qualifiées, qui est porté de deux à cinq.

— Dans sa version initiale, la proposition de loi prévoyait que *les six hauts magistrats* seraient désignés, comme il en va aujourd’hui, par le pouvoir exécutif. La commission des Lois du Sénat a préféré qu’ils le soient par l’assemblée générale des différentes juridictions.

Il s’agira de : deux membres du Conseil d’État, d’un grade au moins égal à celui de conseiller ; deux membres de la Cour de cassation, d’un grade au moins égal à celui de conseiller ; et deux membres de la Cour des comptes, d’un grade au moins égal à celui de conseiller maître.

— Les *personnalités qualifiées* sont compétentes dans les différents domaines suivants : sciences politiques, droit public, sciences sociales, mathématiques et statistiques. Chaque personnalité est désignée par décret sur proposition d’un organisme compétent dans une discipline donnée. La commission des Lois a modifié la liste de ces organismes, prévue dès la proposition de loi initiale ⁽¹⁾ ; ces modifications sont synthétisées dans le tableau présenté ci-après :

(1) Le texte de la proposition de loi initiale ne mentionnait pas expressément les domaines de compétence.

Les personnalités qualifiées membres de la commission des sondages

Domaine de compétence	Organisme proposant la nomination	
	Texte de la proposition de loi initiale	Proposition de loi adoptée par le Sénat
Sciences politiques	-	Fondation nationale des sciences politiques
Droit public	Conférence des chefs d'établissements de l'enseignement supérieur	Académie des sciences morales et politiques
Sciences sociales	École des hautes études en sciences sociales	École des hautes études en sciences sociales
Mathématiques	Académie des sciences	Académie des sciences
	Centre national de la recherche scientifique	-
Statistiques	Institut national de la statistique et des études économiques	École nationale de la statistique et de l'administration économique

La commission des Lois du Sénat a fait valoir les arguments suivants, à l'appui des modifications proposées :

– prévoir deux nominations respectivement par l'Académie des sciences et par le Centre national de la recherche scientifique conduirait à désigner des profils très proches ;

– il est préférable que la nomination de la personnalité qualifiée en droit public revienne à l'Académie des sciences morales et politiques, plutôt qu'à la Conférence des chefs d'établissements de l'enseignement supérieur ⁽¹⁾ ;

– il convient de prévoir, aux côtés de la personnalité qualifiée en droit public, une autre qui le serait en sciences politiques, et qui sera désignée par la Fondation nationale des sciences politiques ;

– à la nomination d'un expert en statistiques par l'Institut national de la statistique et des études économiques – sous tutelle du ministère de l'économie et des finances – se substituerait utilement la nomination d'un expert par l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE).

— *L'ensemble des membres de la commission des sondages* seront nommés non plus pour trois ans, mais pour six ans ; ce mandat ne sera pas renouvelable, ce qui constitue également une garantie d'indépendance.

(1) Celle-ci a succédé à la Conférence des Présidents d'Université (CPU).

Le président de la commission ne sera pas désigné par décret, comme aujourd'hui, mais élu par la commission en son sein, autre élément de nature à favoriser une réelle autonomie de la commission. Il est précisé qu'en cas de partage égal des voix, celle du président sera prépondérante.

2. Le renforcement du régime d'incompatibilités des membres de la commission des sondages et de son personnel

L'article 6 de la loi du 19 juillet 1977 prévoit déjà un régime d'incompatibilités, selon lequel les membres de la commission des sondages « *ne doivent pas avoir exercé d'activité dans les trois années précédant leur nomination dans un organisme réalisant des sondages tels que définis [par la loi]* ». En outre, l'article 5 du décret du 25 janvier 1978 dispose que ne peuvent être membres de la commission ni rapporteurs les personnes qui perçoivent ou ont perçu dans les trois dernières années précédant leur désignation une rémunération, de quelque nature que ce soit, d'une société de sondage d'opinion.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 7 de la présente proposition de loi enrichit ce dispositif sur trois points.

— D'une part, le régime d'incompatibilités est étendu, de sorte que soit couverte non plus seulement la période précédant l'entrée en fonctions, mais aussi la période la suivant : l'interdiction est faite aux anciens membres de la commission, dans les trois années qui suivent la fin de leur mandat, de percevoir une rémunération, de quelque nature que ce soit, d'organismes réalisant des sondages.

— D'autre part, avant comme après le mandat, l'incompatibilité est définie comme portant sur l'impossibilité de percevoir une rémunération d'organismes réalisant des sondages, mais aussi « *de médias* ». La commission des Lois, à l'origine de cet ajout, a souligné dans son rapport l'importance du contrôle exercé par la commission des sondages sur l'action des médias (qu'il s'agisse de la publication des mentions légales, des mises au point, de l'interdiction de publication d'un sondage la veille et le jour d'un scrutin, etc.)⁽¹⁾.

— Enfin, par rapport au droit en vigueur, ce régime d'incompatibilités est étendu « *au personnel de la commission* ». Il concerne aussi, comme aujourd'hui, les rapporteurs.

Le service de la commission des sondages comprend en effet un secrétaire général et un secrétaire permanent. En outre, le décret n° 78-79 du 25 janvier 1978

(1) Cet ajout est cohérent avec le dispositif figurant à l'article 4 du décret n° 78-79 du 25 janvier 1978, qui prévoit que « [l]es fonctions de membre de la commission et de rapporteur sont incompatibles avec celles d'administrateur, de gérant, de membre du directoire ou de directeur général unique ou de membre du conseil de surveillance d'une société de presse, de sondage d'opinion ou de radiodiffusion ainsi qu'avec celles de membre du conseil d'administration des sociétés et établissements de radiodiffusion ou de télévision créés par la loi susvisée du 7 août 1974. Elles sont également incompatibles avec la qualité de détenteur de plus de 10 % du capital social de l'une des sociétés prévues à l'alinéa précédent ».

prévoit la possibilité pour la commission de désigner en qualité de rapporteurs des fonctionnaires de l'État, des magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif, ou encore des personnalités particulièrement qualifiées en matière de sondages d'opinion ou de presse écrite, parlée ou télévisée.

Aux termes de ce dispositif, l'ensemble de ceux qui contribuent, d'une manière ou d'une autre, à l'action de la commission des sondages sont donc couverts par les règles d'incompatibilités.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 20 de M. Patrice Verchère.

M. Patrice Verchère. Mon amendement a pour objet de modifier la composition de la commission des sondages. Elle comprend actuellement neuf magistrats et deux personnalités qualifiées. La proposition de loi fait passer le nombre de magistrats à six et celui des personnalités qualifiées à cinq. Si un rééquilibrage est envisageable, il ne doit pas pour autant conduire à bouleverser le fonctionnement de la commission, ni à dénaturer ses missions. C'est pourquoi je propose que la commission comporte trois personnalités qualifiées en matière de sondages, désignées respectivement par le président de la République, le président du Sénat et celui de l'Assemblée nationale.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement.*

*Après que le rapporteur eut donné un avis défavorable, la Commission **rejette** l'amendement CL 16 de Mme Delphine Batho.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CL 27 du rapporteur.*

*Puis la Commission **adopte** l'article 7 **modifié**.*

Article 8

(article 7 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Coordination

Le présent article prévoit une mesure de coordination à l'article 7 de la loi du 19 juillet 1977.

Cet article 7 – dont le principe n'est pas remis en cause par la présente proposition de loi – dispose que quiconque réalise des sondages entrant dans le champ de la loi de 1977, destinés à être publiés ou diffusés, doit adresser au préalable une déclaration à la commission des sondages, par laquelle il s'engage à appliquer les dispositions de la loi, ainsi que « *les textes réglementaires pris en*

application de l'article 5 » de celle-ci : par cette référence sont visées les dispositions réglementaires qui, dans la rédaction aujourd'hui en vigueur de l'article 5, reprennent les propositions de la commission des sondages pour les rendre applicables.

L'article 5 de la loi ayant fait l'objet d'une nouvelle rédaction définissant les compétences de la commission des sondages de manière plus générale (*voir supra, article 6*), la référence à la formulation de propositions par la commission qui, pour être applicables, devront faire l'objet d'un décret en Conseil d'État, a été supprimée.

Dès lors, l'engagement précité ne peut porter sur ces textes réglementaires « *pris en application de l'article 5* » et c'est pourquoi cette mention est, par coordination, également supprimée : l'engagement portera donc sur l'application de l'ensemble des textes réglementaires. Il est cohérent qu'un organisme réalisant des sondages s'engage à respecter non seulement les dispositions de la loi, mais aussi les mesures réglementaires afférentes.

*

* *

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

Article 9

(article 8 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Coordination

Comme le précédent, cet article prévoit une mesure de coordination, à savoir l'abrogation de l'article 8 de la loi du 19 juillet 1977, aux termes duquel la commission des sondages a tout pouvoir pour vérifier que les sondages ont été réalisés et que leur vente s'est effectuée conformément à la loi et aux dispositions réglementaires applicables : cette disposition générale définissant les pouvoirs de la commission a en effet été reprise et étendue par l'article 6 de la présente proposition de loi.

*

* *

La Commission adopte l'article 9 sans modification.

Article 10

(article 9 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Observations méthodologiques et mises au point de la commission des sondages

Cet article a un double objet : d'une part, il attribue à la commission des sondages un nouveau pouvoir pour présenter des observations quant à la méthodologie d'élaboration d'un sondage, observations qui ont vocation à accompagner la publication ou la diffusion de celui-ci ; d'autre part, il précise les modalités selon lesquelles la commission des sondages prononce des mises au point.

1. La présentation d'observations d'ordre méthodologique

En insérant un nouvel alinéa au début de l'article 9 de la loi du 19 juillet 1977, le présent article 10 attribue une compétence nouvelle à la commission des sondages, celle de présenter, dans le mois précédant un scrutin, des observations quant à la méthodologie d'élaboration d'un sondage, observations qui accompagnent la publication ou la diffusion du sondage, et sont présentées comme émanant de la commission.

Ces observations peuvent donc être dites *a priori*, alors que jusqu'ici, la commission des sondages ne pouvait exercer son contrôle qu'*a posteriori*, en demandant la publication ou diffusion d'observations après la publication ou diffusion du sondage.

Cette disposition résulte d'une recommandation du rapport d'information sur les sondages en matière électorale. L'inspiration de cette mesure, rappelée par la commission des Lois dans son rapport, peut être ainsi résumée :

– il s'agit d'abord d'améliorer l'information du public sur les conditions d'élaboration des sondages publiés ou diffusés, dans la mesure où les seuls contrôles *a posteriori* peuvent être considérés comme insuffisants pour « *contrebalancer l'influence qu'a pu avoir le sondage litigieux dans l'opinion au moment de sa publication* » ;

– une telle mesure serait également utile du point de vue des organes de presse ;

– enfin, elle serait de nature à assurer une certaine visibilité à la commission des sondages, qui souffre aujourd'hui d'un déficit de notoriété.

De manière à prendre en compte les exigences résultant du principe de la liberté de la presse, ce dispositif serait limité à la période du mois précédant un scrutin – moment où cette liberté « *doit impérativement être conciliée avec les principes de sincérité du scrutin et de libre détermination du corps électoral* ».

Les observations prendraient la forme de réserves, voire de mises au point dans les cas les plus graves, sans jamais que la publication du sondage soit interdite.

Enfin, ces observations seraient limitées à des éléments d'ordre méthodologique. Le rapport d'information sur les sondages en matière électorale évoque les différents critères sur lesquels elles pourraient être fondées : l'objectivité et l'honnêteté de la question (l'absence de présentation orientée d'une question) ; l'ordre des questions ; la « fraîcheur » des sondages ; la continuité des redressements (en fonction d'une même catégorie d'élections) ; la taille des échantillons ; les modes de recueil (téléphone, face à face, Internet) ⁽¹⁾.

En pratique, ce nouveau pouvoir requiert la transmission de la notice méthodologique à la commission des sondages vingt-quatre heures avant la publication ou la diffusion du sondage (*voir supra*, article 3). Les observations de la commission compteraient, par définition, parmi les mentions devant accompagner la publication ou la diffusion du sondage (*voir supra*, article 2).

Même si les arguments avancés au Sénat sont compréhensibles, on ne peut dans le même temps manquer de s'interroger sur le moyen retenu, dont la compatibilité avec les exigences tant constitutionnelles que conventionnelles (au regard des dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) a été contestée par les juristes entendus au cours des auditions, selon lesquels le simple fait de prévoir l'obligation d'adjoindre au texte du sondage publié un commentaire par la commission des sondages serait constitutif d'une atteinte à la liberté éditoriale et, de ce fait, à la liberté d'expression et la liberté de la presse ⁽²⁾.

En outre, des difficultés pourraient porter sur la mise en œuvre d'un tel contrôle. En particulier, le temps réservé à la procédure sera-t-il suffisant ? Une des questions qui se pose est, par exemple, celle du respect des droits de la défense, qui requiert, pour la commission des sondages, d'avoir la possibilité de recevoir physiquement les intéressés.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur est défavorable à l'institution de ce nouveau mode de contrôle.

2. Le régime des mises au point de la commission des sondages

Dans sa rédaction aujourd'hui en vigueur, l'article 9 de la loi du 19 juillet 1977 prévoit l'obligation, pour les organes d'information qui auraient publié ou diffusé un sondage en violation de la loi et des textes réglementaires applicables, ainsi que ceux qui effectueraient cette publication en violation des clauses obligatoires des contrats de vente ou en altérant la portée des résultats

(1) Voir aussi les développements consacrés à la présentation de cette disposition dans le rapport d'information, pp. 21 et suivantes.

(2) cf. également sur ce point les éléments de jurisprudence présentés en introduction du présent rapport.

obtenus, de publier sans délai les mises au point demandées par la commission des sondages ⁽¹⁾.

Comme l'indique la commission des sondages sur son site Internet, en pratique, c'est dans les cas d'insuffisance ou de distorsion de données, de déformations affectant la présentation ou la diffusion du sondage, qu'elle use de mises au point. La formulation de ces mises au point varie ; elle peut comporter des mises en garde à titre préventif ou des réserves plus ou moins appuyées.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 9 de la loi de 1977 reprend, en l'élargissant, cette même exigence ; elle prévoit de manière très générale que la commission des sondages peut, à tout moment, ordonner à toute personne qui publie ou diffuse un sondage qui a été « *commandé, réalisé, publié ou diffusé en violation de la (...) loi [de 1977] et des textes réglementaires applicables ou en altérant la portée des résultats obtenus* », de publier ou diffuser une mise au point, ou bien, le cas échéant, de mentionner les indications devant accompagner la publication de tout sondage qui n'auraient pas été publiées ou diffusées. Il est précisé que la mise au point est présentée comme émanant de la commission.

Par ailleurs, le présent article vise à renforcer la visibilité de la publication des mises au point effectuées par la commission des sondages. Aux termes de la rédaction actuelle du deuxième alinéa de l'article 11 de la loi de 1977, en cas de mise au point prononcée par la commission des sondages, « *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 celle de ce sondage, ou insérée 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* ».

Cette publication obéit aux règles posées par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (*article 13*) s'agissant du droit de réponse : même place, mêmes caractères et, au maximum, même longueur.

En pratique, ce régime soulève certaines difficultés, évoquées par la commission des sondages dans son rapport de 2009 ⁽²⁾ :

« *À l'occasion des mises au point qu'elle a prononcées, la Commission a pu constater que les organes de presse qui les ont publiées ne leur accordent pas une place équivalente à celle qui avait été réservée au sondage litigieux.*

(1) Il est précisé en outre que la commission peut, à tout moment, faire programmer et diffuser ces mises au point par les sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision. Ces émissions sont annoncées comme émanant de la commission.

(2) Voir le rapport précité : « *La commission des sondages face aux élections municipales de 2008 et européennes de 2009* ».

« La publication de la mise au point est fréquemment faite selon une typographie plus modeste et dans un espace moindre que la publication des résultats du sondage. Elle est même parfois cantonnée à la rubrique du courrier des lecteurs. De telles pratiques ne sont pas admissibles.

« La commission recommande aux organes de presse d'assurer une meilleure visibilité aux communiqués et mises au point qu'ils doivent publier. Naturellement, la mise au point publiée doit être reproduite intégralement et expressément présentée comme émanant de la commission des sondages ».

Prenant en compte ces difficultés, le dispositif proposé vise à étendre la portée du régime aujourd'hui applicable, en supprimant la condition restrictive relative à la période des deux mois précédant le scrutin.

Dès lors, c'est à tout moment que la mise au point – en une formulation identique à celle prévue aujourd'hui au deuxième alinéa de l'article 11 de la loi de 1977, qui complète la nouvelle rédaction proposée pour l'article 9 de la même loi ⁽¹⁾ – devra être « suivant le cas, diffusée sans délai et de manière que lui soit assurée une audience équivalente à celle de ce sondage, ou insérée 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 ».

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 42 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend à supprimer la possibilité nouvelle pour la commission des sondages, dans le mois précédant un scrutin, de présenter des observations quant à la méthodologie d'élaboration du sondage, observations qui accompagnent la publication ou la diffusion de celui-ci : ce contrôle *a priori* de l'information ne nous semble pas conforme à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Mme Delphine Batho. Les sondages à l'approche d'un scrutin ont un impact considérable sur les citoyens. Comme je l'ai indiqué, on ne porte pas assez attention, aujourd'hui, aux communiqués de la commission des sondages. Il faut donc maintenir le texte adopté par le Sénat.

La Commission adopte l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL 17 de Mme Delphine Batho.

La Commission ensuite adopte l'article 10 modifié.

(1) En conséquence, ce régime ne figure plus, par coordination, dans la rédaction proposée pour l'article 11 de la loi de 1977 par l'article 13 de la proposition de loi (cf. le commentaire de cet article).

Après l'article 10

La Commission est saisie de l'amendement CL 15 de Mme Delphine Batho, portant article additionnel après l'article 10.

Mme Delphine Batho. Cet amendement vise à mettre en place une procédure de saisine de la commission des sondages, toute saisine devant donner lieu, après débat contradictoire, à une décision publique et motivée sur le ou les sondages contestés. Dans le cadre de ce contentieux, la commission communique à toutes les parties les documents qui lui ont été transmis par les instituts de sondages.

M. le rapporteur. Avis défavorable car cet amendement est plus restrictif que le droit existant.

La Commission rejette l'amendement.

Article 11

(article 10 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Publicité des décisions de la commission des sondages et recours contre ces décisions

Cet article procède à une réécriture de l'article 10 de la loi du 19 juillet 1977, essentiellement dans un but de clarification.

Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de cet article prévoit que les décisions de la commission des sondages donnent lieu à notification et à publication et qu'elles sont, notamment, transmises aux agences de presse.

Le deuxième alinéa dispose que ces décisions sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État.

En lieu et place de ce dispositif, le présent article propose une rédaction nouvelle de l'article 10, qui tient en un alinéa unique aux termes duquel :

– la commission des sondages peut rendre publiques par tout moyen ses décisions : la question de la notification n'est plus expressément abordée, non plus que celle de la transmission aux agences de presse ⁽¹⁾ ;

– les décisions de la commission des sondages sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État, selon la même formulation que dans le droit existant. Aujourd'hui, l'article 14 du décret du 25 janvier 1978 précité prévoit que le

(1) Ces mentions relèvent en grande partie du domaine réglementaire. Dans le droit existant, aux termes de l'article 12 du décret n° 78-79 du 25 janvier 1978, la commission précise, le cas échéant, les modalités de la publication ou de la diffusion de sa décision ; l'article 13 prévoit quant à lui que la commission notifie sa décision aux organismes qu'elle concerne ainsi qu'à l'auteur de la demande, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

recours est présenté dans un délai de cinq jours à compter de la notification de la décision.

*
* *

La Commission adopte l'article 11 sans modification.

Article 12

(articles 10-1 et 10-2 [nouveaux] de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Rapport annuel et autonomie budgétaire de la commission des sondages

Cet article institue l'obligation, pour la commission des sondages, de publier un rapport annuel d'activité ; il consacre également le principe de l'autonomie budgétaire de la commission.

1. La présentation annuelle d'un rapport d'activité

Aucune disposition n'impose aujourd'hui à la commission des sondages de présenter un rapport d'activité annuel. Néanmoins, une pratique bien établie conduit celle-ci à publier, après chaque scrutin, un rapport, ce qui revient dans les faits à une présentation annuelle, voire bisannuelle, de son activité.

En insérant un nouvel article 10-1 après l'article 10 de la loi du 19 juillet 1977, le présent article consacre cette pratique et tend à systématiser son caractère annuel.

Ce rapport sera présenté chaque année par le président de la commission des sondages au Président de la République, au Président du Sénat et au Président de l'Assemblée nationale. Il devra être publié – les rapports de la commission des sondages sont aujourd'hui disponibles sur le site Internet de la commission.

Le présent article met ainsi en œuvre une recommandation du récent rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) sur les autorités administratives indépendantes (AAI), à savoir la recommandation n° 25, relative à la présentation par chaque autorité d'un rapport annuel d'activité.

On observera en outre que, par sa recommandation n° 27, le rapport du CEC préconise de systématiser au moins une fois par an l'audition du président de chaque AAI par les commissions compétentes des assemblées, à l'occasion de la présentation du rapport annuel ou de l'examen du projet de loi de finances. La mise en œuvre de cette recommandation relève cependant plus de la pratique que d'une disposition d'ordre législatif.

2. La consécration de l'autonomie budgétaire de la commission des sondages

Le budget de la commission des sondages est aujourd'hui rattaché au budget du Conseil d'État. Conformément à la perspective générale de la présente proposition de loi – accroître l'autonomie et les pouvoirs de la commission des sondages –, le présent article crée aussi un nouvel article 10-2 après l'article 10 de la loi de 1977, pour poser le principe selon lequel « *l'autonomie budgétaire de la commission des sondages est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances* ».

L'objectif poursuivi – rappelé par le rapport de la commission des Lois du Sénat – consiste à appliquer au budget de la commission des sondages les règles de la loi organique relative aux lois de finances, comme il en va déjà pour plusieurs autorités administratives indépendantes, et à rattacher les crédits de la commission au programme *Protection des droits et libertés* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, qui regroupe les crédits de différentes autorités administratives indépendantes chargées de la protection des droits et libertés ⁽¹⁾.

La commission des Lois du Sénat, invoquant le principe budgétaire selon lequel un ordonnateur est nécessairement une personne unique et non un organe collégial, a apporté une précision à ce dispositif, en indiquant que c'est le président de la commission des sondages qui est ordonnateur des crédits qui lui sont affectés et non, comme l'avait prévu le texte initial de la proposition de loi, la commission elle-même.

Le dispositif prévoit que le président présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes, et que la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées n'est pas applicable.

Ces différentes règles sont déjà retenues en matière budgétaire et comptable pour plusieurs autorités administratives indépendantes ⁽²⁾ : l'absence de contrôleur ministériel est un gage d'indépendance à l'égard du ministère chargé des finances. Dans le même temps, le maintien du contrôle de la Cour des comptes est justifié pour veiller, *a posteriori*, sur l'usage des deniers publics.

*

* *

(1) *Commission nationale de l'informatique et des libertés, Commission d'accès aux documents administratifs, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, Commission consultative du secret de la défense nationale, etc.*

(2) *Comme le montre l'exemple récent du Défenseur des droits : aux termes de l'article 10 de la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, « [l'] autonomie budgétaire du Défenseur des droits est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances. Le Défenseur des droits est ordonnateur des crédits qui lui sont affectés. La loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées n'est pas applicable. Le Défenseur des droits présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes ».*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 28 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 21 de M. Patrice Verchère.

M. Patrice Verchère. Mon amendement vise à supprimer l'alinéa 3 de cet article : au vu de la modestie du budget de la commission des sondages, il paraît superflu de lui consacrer un programme budgétaire spécifique.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CL 29 du rapporteur.*

*Puis la Commission **adopte** l'article 12 **modifié**.*

Article 13

(article 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Interdiction de la publication, de la diffusion et du commentaire des sondages électoraux la veille et le jour d'un scrutin

Cet article procède à une nouvelle rédaction du régime d'interdiction de la publication, de la diffusion et du commentaire des sondages électoraux la veille et le jour d'un scrutin, dans un but de clarification et d'adaptation du droit existant tel qu'il figure à l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977.

Dans le texte initial de la proposition de loi présentée par M. Hugues Portelli, cet article 13 portait suppression de l'ensemble de l'article 11 (et de la section IV de la loi de 1977 dont il constituait l'article unique), car ce régime était codifié par l'article 18 de la présente proposition de loi au sein de l'article L. 52-2 du code électoral. Le rapporteur de la commission des Lois du Sénat a cependant souligné que le transfert de ces dispositions vers le code électoral aurait pour effet de les rendre inapplicables à l'élection présidentielle, en l'absence de dispositions organiques adéquates ⁽¹⁾.

Rappelant le processus de recodification du code électoral qui est en cours, et la perspective de l'intégration à ce dernier des dispositions tant de la loi du 19 juillet 1977 que de la loi du 6 novembre 1962 sur l'élection du Président de la République, il a proposé de revenir sur cette codification et donc de rétablir, en les adaptant, les dispositions prévues à l'article 11 de la loi de 1977 (*voir infra, article 18*).

Le présent article procède donc à une reprise du droit existant, en le précisant sur certains points.

(1) L'élection présidentielle est régie par la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, qui a valeur organique.

— Aux termes de la première phrase du premier alinéa proposé pour la nouvelle rédaction de l'article 11, en cas d'élections générales et de référendum, la veille et le jour de chaque scrutin, aucun sondage électoral ne peut faire l'objet, par quelque moyen que ce soit, d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire : cette règle constitue la reprise du régime prévu aujourd'hui à la première phrase du premier alinéa de cet article.

— En outre, aux termes de la deuxième phrase de ce premier alinéa, pour l'élection présidentielle, l'élection des députés et l'élection des représentants au Parlement européen ainsi que pour les référendums, cette interdiction prend effet sur l'ensemble du territoire de la République à compter du samedi précédant le scrutin à zéro heure, l'interdiction prenant fin à la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain ⁽¹⁾.

Cette mesure constitue un ajout par rapport au droit existant, destiné à clarifier la portée de la règle d'interdiction de publication ou de diffusion des sondages la veille et le jour du scrutin. Il s'agit de prendre en compte une difficulté qui avait été, notamment, pointée par la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle, et reprise par le rapport d'information sur les sondages en matière électorale, difficulté liée au fait que le scrutin intervient non le dimanche, mais le samedi, dans certains départements et collectivités d'outre-mer. Lors des élections présidentielles de 2007, la commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle et la commission des sondages avaient considéré que la loi de 1977 devait être interprétée comme prévoyant une telle interdiction pour l'ensemble du territoire national à partir du vendredi à minuit ⁽²⁾. Le Conseil d'État avait confirmé cette solution, par une ordonnance de référé en date du 2 mai 2007 ⁽³⁾.

Néanmoins, dans son rapport sur les scrutins des 22 avril et 6 mai 2007, la commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle avait recommandé, « *dans un souci d'intelligibilité de la loi, d'inscrire dans la législation applicable à l'élection présidentielle que l'interdiction de la diffusion des sondages s'applique au même moment sur l'ensemble du territoire de la République* » ⁽⁴⁾. Le rapport d'information précité avait estimé que cette solution, qui conduit de fait à autoriser la publication des sondages jusqu'à la veille du scrutin dans les territoires qui votent le samedi, constitue un « *compromis acceptable dès lors qu'il est nécessaire d'avancer dans certains cas le vote au samedi et que les sondages seront bien interdits de publication le jour du vote* ».

(1) Cette dernière précision relative à la fin de la période d'interdiction s'inspire de la règle prévue par ailleurs à l'article L. 52-2 du code électoral, selon laquelle aucun résultat électoral ne peut être communiqué au public avant la fermeture du dernier bureau de vote.

(2) Deux autres hypothèses étaient envisageables : interdire pour l'ensemble du territoire national la publication et la diffusion des sondages à partir du jeudi à minuit (contre la lettre de la loi) ; appliquer de manière littérale la loi en fixant l'interdiction soit le jeudi à minuit, soit le vendredi à minuit, selon la date du scrutin.

(3) Cf. ordonnance du juge des référés Mme Barrast (n° 305200).

(4) Journal officiel Lois et décrets, 10 octobre 2007.

— Le deuxième alinéa proposé pour la nouvelle rédaction de cet article 11 prévoit qu'en cas d'élections partielles, cette interdiction de publication ou de diffusion des sondages ne s'applique qu'aux sondages électoraux portant directement ou indirectement sur les scrutins concernés : cette disposition constitue, pour l'essentiel, la reprise de la règle prévue aujourd'hui à l'avant-dernier alinéa de l'article 11 de la loi. Par cohérence avec la précision figurant au premier alinéa, il est indiqué que l'interdiction prend fin à la fermeture du dernier bureau de vote de la circonscription électorale.

— Le dernier alinéa dispose que cette interdiction ne fait obstacle ni à la poursuite de la diffusion de sondages publiés avant la veille de chaque scrutin, ni au commentaire de ces sondages, à condition que soient indiqués la date de première publication ou diffusion, le média qui les a publiés ou diffusés et l'organisme qui les a réalisés.

Cette nouvelle disposition reprend, en en étendant la portée, la mesure prévue aujourd'hui aux deux dernières phrases du premier alinéa de l'article 11 de la loi de 1977. Dans le droit existant, l'interdiction est applicable aux sondages qui ont fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille de chaque tour de scrutin ; mais elle ne fait pas obstacle : d'une part, à la poursuite de la diffusion des publications parues ; d'autre part, à la poursuite de la diffusion des données qui ont été mises en ligne avant cette date.

La rédaction proposée pour le dernier alinéa de cet article réserve, comme dans le droit actuel, la possibilité de poursuivre la diffusion de sondages publiés avant la veille de chaque scrutin, mais ouvre aussi la possibilité nouvelle de poursuivre « le commentaire » de ces sondages. Dans de telles hypothèses, devront toutefois être mentionnés : la date de première publication ou diffusion, le média qui a publié ou diffusé ces sondages, ainsi que l'organisme qui les a réalisés.

Cette extension correspond à une recommandation du rapport d'information sur les sondages en matière électorale, qui préconisait que « *compte tenu du développement des technologies et de l'Internet interactif, dit 2.0, les sondages politiques publiés ou diffusés avant vendredi minuit puissent continuer à faire l'objet de commentaires et, le cas échéant, demeurer en ligne* ». Ce même rapport avait posé la condition relative à l'information sur la date de première publication ou diffusion, destinée à « *ne pas induire le public en erreur* ».

Sont ainsi reprises, sous réserve d'adaptations, les dispositions de la version aujourd'hui en vigueur de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977, à l'exception des deuxième et troisième alinéas, relatifs au régime des mises au point par la commission des sondages, défini par l'article 10 de la présente proposition de loi (*voir supra*).

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 2 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. À l'heure d'Internet, interdire la diffusion d'informations existantes est totalement illusoire. La seule solution pour préserver la tranquillité de la période de réserve, la veille et le jour du scrutin, est d'interdire purement et simplement la réalisation des sondages. Il n'y aurait ainsi aucune information à diffuser.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Cet amendement me paraît contraire au principe de la liberté du commerce comme à celui de la liberté d'information. En outre, des sondages pourraient être réalisés depuis l'étranger.

Mme Delphine Batho. Nous soutenons l'amendement car il permettrait d'introduire un facteur d'égalité entre les protagonistes du débat politique et d'éviter que des candidats accèdent à des informations que d'autres ne peuvent se procurer.

La Commission rejette l'amendement CL 2.

Puis elle adopte l'article 13 sans modification.

Article 14

(intitulé de la section V et article 12 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Dispositions pénales

Cet article vise à clarifier le dispositif pénal existant qui tend à favoriser l'effectivité de l'application de la loi du 19 juillet 1977, et à en étendre la portée. Il modifie, à cet effet, l'article 12 de la loi du 19 juillet 1977.

Le premier paragraphe du présent article procède à une nouvelle rédaction de l'intitulé de la section V de la loi, afin que celle-ci soit dédiée aux « *dispositions pénales* » – elle est aujourd'hui consacrée à des « *dispositions diverses* ». Cette section comprend toutefois non seulement l'article 12, mais aussi les articles 13 et 14 de la loi, relatifs à son application réglementaire et outre-mer ; c'est pourquoi l'article 15 de la présente proposition de loi prévoit par ailleurs une nouvelle section regroupant ces deux articles.

Le deuxième paragraphe procède à une nouvelle rédaction de l'article 12 pour définir quatre types de manquements qui seront punis d'une amende de 75 000 euros.

1. Le fait d'utiliser le terme « sondage » pour des enquêtes portant sur des sujets liés au débat politique ou électoral et qui ne répondent pas à la définition du sondage énoncée à l'article 1^{er}

La définition de ce manquement vise à protéger la dénomination de « sondage » et à la réserver aux enquêtes qui « *répondent aux exigences*

méthodologiques minimales propres à tout sondage, à savoir le respect du caractère représentatif de l'échantillon », selon les termes du rapport de la commission des Lois, qui dénonce la multiplication des consultations fondées sur le seul volontariat, où les personnes décident elles-mêmes de répondre et peuvent se prononcer plusieurs fois sur la même question.

Cette disposition peut être considérée comme le corollaire de la mesure prévue à l'article 1^{er}, qui assimile à des sondages toute enquête statistique répondant à la définition des sondages telle que posée par ce même article.

2. Le fait de commander, réaliser, publier ou laisser publier, diffuser ou laisser diffuser un sondage en violation de la présente loi et des textes réglementaires applicables

Cette formulation particulièrement large vise à établir un dispositif global permettant de sanctionner de la peine d'amende de 75 000 euros tout manquement aux dispositions de la loi ou de ses textes réglementaires d'application.

Dans le droit en vigueur, l'article 12 de la loi de 1977 prévoit en effet que seront punis de la peine prévue à l'article L. 90-1 du code électoral ⁽¹⁾ une liste de manquements précis, établie par référence à certains des articles de la loi ⁽²⁾.

Comme l'indique le rapport de la commission des Lois du Sénat, l'objectif est de prévoir « *un dispositif pénal plus clair et plus large pour renforcer l'efficacité de la commission des sondages* ».

3. Le fait de ne pas publier ou diffuser une mise au point demandée par la commission des sondages en application de l'article 9, ou de la publier ou diffuser dans des conditions contraires aux dispositions de cet article

Cette mention résulte d'un ajout de la commission des Lois du Sénat, destiné à sanctionner l'absence de publication des mises au point, ou une publication qui serait tardive, ou encore de médiocre visibilité. Elle tend à ce que soit assurée de la manière la plus effective possible la publicité des mises au point ordonnées par la commission des sondages.

4. Le fait d'entraver l'action de la commission des sondages dans l'exercice de sa mission de vérification définie à l'article 5

Cette disposition vise à créer un véritable « délit d'entrave », selon le terme retenu par le rapport de la commission des Lois du Sénat, dans le même but d'assurer l'effectivité du contrôle de la commission des sondages.

(1) Aux termes de cet article, « [t]oute infraction aux dispositions de l'article L. 52-1 sera punie d'une amende de 75 000 euros ».

(2) Sont visées les personnes qui n'auraient pas respecté les règles prévues aux articles suivants : l'article 2 (régime des mentions légales) ; l'article 3 (présentation d'une notice méthodologique) ; l'article 5 (règles et clauses élaborées par la commission des sondages) ; l'article 7 (régime de déclaration préalable d'activité à la commission des sondages) ; les articles 9 et 11 (interdiction de publication des sondages la veille et le jour du scrutin, régime des mises au point demandées par la commission des sondages).

La nouvelle rédaction proposée pour cet article 12 se conclut par la mention – identique à la formulation finale de l'article 11 de la loi de 1977 dans sa version aujourd'hui en vigueur – selon laquelle la décision de justice est « *publiée ou diffusée par les mêmes moyens que ceux par lesquels il a été fait état du sondage publié ou diffusé en violation des dispositions de la présente loi* » ⁽¹⁾.

*

* *

La Commission adopte l'amendement de coordination CL 43 et l'amendement rédactionnel CL 30 du rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 14 modifié.

Article 15

(article 13 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Conditions d'application de la loi

Le présent article précise la rédaction de l'article 13 de la loi du 19 juillet 1977, qui renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les conditions d'application de la loi, en tant que de besoin.

Le I de cet article reprend cette formulation très générale – « *les conditions d'application de la présente loi sont fixées par décret en Conseil d'État* » –, mais en ajoutant la précision selon laquelle ce décret détermine, en particulier, les règles méthodologiques que les organismes réalisant des sondages doivent respecter afin de garantir leur objectivité et leur sincérité.

Cette précision permet d'insister utilement sur la nécessité du respect de bonnes pratiques en matière de réalisation des sondages. Conformément à l'avis exprimé au sujet des observations que la commission des sondages pourrait présenter « *quant à la méthodologie d'élaboration d'un sondage* » dans le mois précédant un scrutin, votre rapporteur souligne cependant que ces règles ne devraient pas pouvoir servir de fondement à une telle intervention *a priori*.

Par ailleurs, le II de cet article crée, avant l'article 13 de la loi, une division nouvelle (*section VI intitulée : « Dispositions finales »*), pour tirer les conséquences de ce que la section V est désormais dédiée au seul article 12 de la loi, donc aux « *dispositions pénales* ».

(1) Autrement dit, le régime de publication applicable est comparable à celui prévu pour les mises au point (cf. la nouvelle rédaction proposée pour l'article 9 de la loi de 1977 par l'article 10 de la présente proposition de loi).

Cette nouvelle section VI comportera deux articles, les articles 13 et 14 de la loi de 1977, consacrés respectivement aux modalités d'application réglementaire et outre-mer de la loi (*voir supra, article 14*).

*
* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 31 du rapporteur.

*Puis elle **adopte l'article 15 modifié.***

Article 16

(article 14 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Application outre-mer de la loi

Cet article procède à une nouvelle rédaction de l'article 14 de la loi du 19 juillet 1977.

Dans sa rédaction actuelle, cet article prévoit l'applicabilité de la loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Mayotte.

En outre, il définit une grille de lecture propre à ces territoires pour le dispositif prévu au dernier alinéa de l'article 11, dispositif relatif aux sondages dits « à la sortie des urnes », dont l'objet est de donner une connaissance immédiate des résultats de chaque tour de scrutin, et qui sont effectués entre la fermeture du dernier bureau de vote et la proclamation des résultats.

Le présent article substitue à ce dispositif une disposition unique selon laquelle « *la présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République française* », sans adaptation spécifique.

Cette mesure de simplification rejoint l'inspiration de la disposition prévue à l'article 13, selon laquelle l'interdiction de publication des sondages la veille et le jour des scrutins pour l'élection présidentielle, l'élection des députés et l'élection des représentants au Parlement européen ainsi que pour les référendums, prend effet sur l'ensemble du territoire de la République à compter du samedi précédant le scrutin à zéro heure.

*
* *

*La Commission **adopte l'article 16 sans modification.***

Article 17

(intitulé de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977)

Intitulé de la loi

Par coordination avec l'extension du champ d'application de la loi proposé à l'article 1^{er} – à savoir l'extension à tous les sondages politiques –, le présent article tend à modifier l'intitulé de la loi du 19 juillet 1977. Aujourd'hui loi « *relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion* », celle-ci deviendrait en conséquence la loi « *relative à la publication et à la diffusion des sondages politiques* ».

Votre rapporteur n'étant pas favorable à l'extension du champ de la loi à tous les sondages politiques, il n'y a dès lors pas lieu de mentionner ces derniers dans l'intitulé de la loi du 19 juillet 1977 telle que modifiée par la présente proposition de loi.

*

* *

La Commission adopte l'amendement CL 44 du rapporteur.

En conséquence, l'article 17 est supprimé.

TITRE II

MODIFICATIONS DU CODE ÉLECTORAL

Avant l'article 18

La Commission examine l'amendement CL 1 de M. Lionel Tardy, tendant à introduire un article additionnel avant l'article 18.

M. Lionel Tardy. Lors de l'examen du « paquet électoral », les sénateurs ont introduit dans le texte une disposition prévoyant que les dispositions du code électoral relatives aux interdictions en matière de propagande électorale sont applicables à Internet. Celle-ci est totalement inutile car il est évident que la loi s'applique aussi à Internet : les juges en sanctionnent depuis longtemps les dérapages, y compris en matière électorale. Elle est aussi dangereuse car elle pourrait conduire les juges à imputer aux candidats tout ce qui se dit et se fait sur Internet, ce qui leur est impossible à maîtriser, y compris les agissements de leurs propres partisans.

Je vous propose donc, comme je l'avais fait lors de l'examen du « paquet électoral », d'abroger l'article L 48-1 du code électoral qui, partant sans doute d'une bonne intention des sénateurs, risque de s'avérer nuisible.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le débat a déjà eu lieu, ici et en séance publique, il a été tranché. C'est maintenant à la jurisprudence de prendre le relais.

La Commission rejette l'amendement.

Article 18

(article L. 52-2 du code électoral)

Interdiction de la divulgation anticipée de résultats électoraux

Cet article vise à étendre à tout type de mode de diffusion l'interdiction de divulgation de résultats électoraux au public avant la fermeture du dernier bureau de vote.

Dans le texte initial de la proposition de loi, cet article comportait de nombreuses autres mesures, qui ont été supprimées par la commission des Lois du Sénat pour différents motifs.

1. Le texte initial du présent article

Dans sa rédaction initiale, le présent article de la proposition de loi comportait plusieurs mesures destinées à modifier le dispositif prévu aujourd'hui à l'article L. 52-2 du code électoral.

Dans sa rédaction actuelle, cet article prévoit qu'« *en cas d'élections générales, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés.*

En cas d'élections partielles, les mêmes dispositions s'appliquent jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote de la circonscription territoriale intéressée ».

Le présent article 18 tendait à modifier ce régime sur plusieurs points :

– il traitait la question de l'interdiction de la publication des sondages la veille et le jour du scrutin : or ce sujet a été intégré par la commission des Lois à la nouvelle rédaction de l'article 11 de la loi par l'article 13 de la présente proposition de loi qui a, notamment, retenu la solution selon laquelle l'interdiction prend effet sur l'ensemble du territoire de la République à compter du samedi précédant le scrutin à zéro heure (*voir supra, article 13*) ;

– il proposait d'étendre le régime d'interdiction de la publication des résultats électoraux à la communication de toute « indication » sur l'issue du

scrutin : la commission des Lois a invoqué l'imprécision de cette référence et préféré retenir la seule notion, bien identifiée, de « résultat d'élection » ;

– cet article prévoyait également expressément la règle selon laquelle aucun bureau de vote ne peut fermer après la clôture du vote en métropole, de manière à prendre en compte la situation des bureaux de vote dans les départements et collectivités d'outre-mer situés à l'ouest du territoire métropolitain et jusqu'à la ligne de changement de date, ainsi que dans les bureaux de vote installés dans les ambassades et postes consulaires situés sur le continent américain ; en pratique, cette règle conduirait à prévoir l'organisation du vote le samedi au lieu du dimanche, pour les scrutins concernés : le droit en vigueur satisfaisant à cette exigence ⁽¹⁾, la commission des Lois a supprimé ce dispositif ;

– le texte initial de cet article comportait par ailleurs une disposition expresse ayant pour effet d'interdire la publication du résultat des élections qui se sont tenues outre-mer, par dérogation, le samedi, tant que le dernier bureau de vote en métropole n'a pas été fermé ; une exception à ce régime était prévue, pour tenir compte des élections dont le premier tour est organisé une semaine avant le jour prévu pour le scrutin en métropole (en particulier les élections législatives en Polynésie). La commission des Lois du Sénat a cependant fait valoir que cette disposition est déjà en partie satisfaite par la rédaction actuelle de l'article L. 52-2 du code électoral, qui conduit à interdire la publication en métropole de tout résultat ultramarin avant la clôture du vote en métropole : comme elle le souligne dans son rapport, « *la seule différence résiderait dans le fait que la publication de résultats ultramarins serait interdite dans les collectivités ultramarines concernées, à savoir Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Polynésie française, ce qui paraît quelque peu disproportionné au regard de l'objectif recherché* » ; aussi a-t-elle procédé à la suppression de ce dispositif ;

– cet article visait aussi à autoriser la poursuite des commentaires de sondages publiés avant la veille de chaque scrutin, au-delà de la limite fixée pour la diffusion des sondages électoraux : ce dispositif a été repris dans la nouvelle rédaction de l'article 11 de la loi de 1977, prévu par l'article 13 de la présente proposition de loi, et n'avait donc pas lieu de subsister dans le présent article ;

(1) *En particulier, s'agissant de l'élection des députés* : « À l'occasion du renouvellement général de l'Assemblée nationale et par dérogation à l'article L. 55, le scrutin est organisé le samedi en Guadeloupe, en Guyane et en Martinique » (*article L. 173 du code électoral*) ; « (...) en Polynésie française, les élections ont lieu le sixième samedi qui suit la publication du décret convoquant les électeurs. Par dérogation à l'article L. 56, le second tour de scrutin a lieu le deuxième samedi suivant le premier tour » (*article L. 397 du code électoral*) ; *de plus, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon (articles L. 480, L. 507 et L. 534 du code électoral), par dérogation à l'article L. 55, le scrutin est organisé le samedi. S'agissant de l'élection des représentants français au Parlement européen, l'article 26 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 prévoit que* « par dérogation à l'article L. 55 (...) à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et en Polynésie française, le scrutin est organisé le samedi ». *Concernant l'élection présidentielle, « [p]ar dérogation aux dispositions de l'article L. 55 du code électoral, le scrutin est organisé le samedi en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et dans les ambassades et les postes consulaires situés sur le continent américain » (article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République).*

– enfin, était donnée une nouvelle définition des sondages électoraux, que la commission des Lois du Sénat a jugée inutile compte tenu, notamment, des éléments de définition figurant par ailleurs à l'article 1^{er} de la loi.

2. Le dispositif retenu par la commission des Lois du Sénat

Finalement, le présent article comporte un alinéa unique, relatif à la seule modification retenue par la commission des Lois du Sénat. Cette modification vise à étendre à « *tout moyen* » l'interdiction mentionnée à l'article L. 52-2 du code électoral, qui prohibe la communication de tout résultat d'élection au public, « *par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique* », avant la fermeture du dernier bureau de vote (sur le territoire métropolitain en cas d'élections générales, dans la circonscription territoriale intéressée en cas d'élections partielles).

Sans doute la formulation existante était-elle déjà large. Mais la mention très générale retenue permet désormais, sans aucune ambiguïté, de couvrir tout mode de diffusion (presse, audiovisuel, Internet, ...).

*
* *

La Commission adopte l'article 18 sans modification.

Article 19

(articles L. 55 et L. 56 du code électoral)

Coordination relative à la dérogation à la règle d'organisation du scrutin le dimanche

Cet article de la proposition de loi initiale, qui a été supprimé par la commission des Lois du Sénat, prévoyait une mesure de coordination aux articles L. 55 et L. 56 du code électoral, relatifs à l'organisation du scrutin le dimanche.

Aux termes de l'article L. 55 du code électoral, le scrutin pour l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux a lieu un dimanche. L'article L. 56 dispose quant à lui qu'en cas de deuxième tour de scrutin, il y est procédé le dimanche suivant le premier tour.

Cet article prévoyait, par coordination avec le dispositif figurant dans le texte initial de l'article 18 de la proposition de loi, la dérogation expresse selon laquelle le scrutin ne se tient pas le dimanche « *lorsque l'organisation du scrutin le dimanche dans certaines parties du territoire de la République aurait pour conséquence la fermeture des bureaux de vote concernés après la clôture du vote en métropole* ».

La commission des Lois du Sénat, sans exprimer de désaccord sur le fond, a estimé que le droit existant ne requiert pas de prévoir expressément ce régime dérogatoire aux articles L. 55 et L. 56 du code électoral – il figure d’ores et déjà dans d’autres articles de ce même code (*voir supra, article 18*) –, de même que l’institution expresse d’un dispositif particulier relatif à la publication des résultats des scrutins qui sont, en pratique, organisés le samedi, ne se justifiait pas à l’article 18.

*

* *

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le Sénat a supprimé l’article 19. Je vous propose de confirmer cette suppression.

La Commission maintient la suppression de l’article 19.

Article 20

(article L. 89 du code électoral)

Coordination

Cet article prévoit une mesure de coordination pour tenir compte de la disposition figurant à l’article 21 de la présente proposition de loi, qui porte de 3 750 à 75 000 euros la peine d’amende applicable en cas de non-respect de la règle prévue à l’article L. 52-2 du code électoral, règle selon laquelle aucun résultat d’élection ne peut être communiqué au public avant la fermeture du dernier bureau de vote.

Il convient en effet de supprimer la référence à l’article L. 52-2 du code électoral dans l’article L. 89 du même code, relatif aux infractions encourant des peines d’amende de 3 750 euros.

*

* *

La Commission adopte l’article 20 sans modification.

Article 21

(article L. 90-1 du code électoral)

Réévaluation de l’amende prévue en cas de divulgation anticipée des résultats d’une élection

Le présent article vise à porter de 3 750 euros aujourd’hui à 75 000 euros la peine d’amende encourue en cas de non-respect de la règle prévue à l’article L. 52-2 du code électoral.

Aux termes de l'article L. 52-2 du code électoral, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public avant la fermeture du dernier bureau de vote (en cas d'élections générales, sur le territoire métropolitain ; en cas d'élections partielles, dans la circonscription territoriale intéressée).

Le non-respect de cette règle est puni, aux termes de l'article L. 89 du code électoral, d'une peine d'amende de 3 750 euros.

Invoquant le fait que la méconnaissance des dispositions de la loi du 19 juillet 1977, et notamment de la règle prévue à l'article 11 de la loi, relative à l'interdiction, la veille et le jour du scrutin, de la diffusion des sondages, est passible d'une amende de 75 000 euros – dans le droit en vigueur comme aux termes de la présente proposition de loi –, le présent article tend, dans un but d'harmonisation, à porter la peine applicable en cas de non-respect de l'article L. 52-2 du code électoral également à 75 000 euros.

La commission des Lois du Sénat a approuvé cette mesure de coordination, tout en notant qu'il « *conviendrait que le montant de l'amende en cas de divulgation anticipée de résultats soit apprécié dans le cadre global des sanctions financières prévues par le code électoral et dans le respect de l'échelle des peines instituées* ».

En l'absence de modification expresse des dispositions de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, cette disposition ne sera pas applicable à cette élection.

*

* *

La Commission adopte l'article 21 sans modification.

Après l'article 21

La Commission examine l'amendement CL 18 de Mme Delphine Batho, portant article additionnel après l'article 21.

Mme Delphine Batho. Cet amendement propose que la commission des comptes de campagne et des financements politiques puisse être saisie par la commission des sondages lorsqu'il apparaît qu'un sondage commandé par des personnes de droit public a bénéficié directement à un candidat ou à une formation politique. Le coût du sondage en question pourrait être imputé sur les comptes de campagne.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Si un sondage est réalisé à la demande d'un candidat, son coût est déjà imputé sur ses comptes de campagne.

Par ailleurs, l'article 2 du texte prévoit déjà l'indication de celui qui commande et de celui qui finance le sondage.

Enfin, l'amendement soulèverait des difficultés pratiques considérables : on entrerait dans des situations incontrôlables et juridiquement très floues.

Mme Delphine Batho. Un sondage payé, par exemple, par la présidence de la République au bénéfice d'un candidat s'apparente à un don en nature. Nous proposons que dans ce cas, aujourd'hui illégal, il existe un mécanisme permettant à la commission nationale des comptes de campagne d'être saisie.

M. le rapporteur. La commission des comptes de campagne est évidemment saisie des comptes de campagne. Si elle considère qu'une opération de sondage entre dans les dépenses de campagne, elle l'intègre à ce titre. Le droit existant est suffisant, par ailleurs, pour assurer la sanction des situations illégales.

La Commission rejette l'amendement.

TITRE III DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 22

Cessation des mandats en cours des membres de la commission des sondages

Cet article prévoit que les mandats des membres de la commission des sondages en cours à la date de publication de la présente proposition de loi cesseront trois mois après cette publication.

Ce dispositif, inséré dans le texte de la proposition de loi à l'initiative de la commission des Lois du Sénat, tend à favoriser une mise en œuvre rapide des nouvelles règles de composition de la commission (*voir supra, article 7*), sans attendre l'expiration du mandat en cours de ses membres telle qu'elle résulterait des règles aujourd'hui en vigueur.

Les membres actuels de la commission des sondages ayant été nommés – pour une durée de trois années⁽¹⁾ – par un décret en date du 21 février 2009⁽²⁾, leur mandat expire donc en principe en février 2012.

*

* *

(1) En application de l'article 1^{er} du décret n° 78-79 du 25 janvier 1978.

(2) Décret du 21 février 2009 portant désignation des membres de la commission des sondages instituée par l'article 5 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion – Journal officiel Lois et décrets du 22 février 2009.

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 32 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 22 **modifié**.*

Titre de la proposition de loi

*La Commission **adopte** l'amendement de conséquence CL 45 du rapporteur.*

*Le titre est ainsi **modifié**.*

Mme Delphine Batho. Nous approuvons le texte, mais, compte tenu des amendements adoptés au cours de cette séance, et qui représentent un recul, le groupe SRC s'abstiendra sur le vote d'ensemble.

M. Jean Tiberi. Le texte ne traite pas des sondages effectués à la sortie des urnes et qui, parfois, diffusent des informations erronées. Que peut-on faire ?

M. le rapporteur. Ces sondages entrent aussi dans le champ de la loi. La meilleure sanction des erreurs réside dans la publication des observations de la commission des sondages.

*La Commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par 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>Proposition de loi sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat <i>politique et électoral</i></p>	<p>Proposition de loi sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat électoral</p>
	<p>TITRE I^{ER} MODIFICATIONS DE LA LOI N° 77-808 DU 19 JUILLET 1977 RELATIVE À LA PUBLICATION ET À LA DIFFUSION DE CERTAINS SONDRAGES D'OPINION</p>	<p>TITRE I^{ER} MODIFICATIONS DE LA LOI N° 77-808 DU 19 JUILLET 1977 RELATIVE À LA PUBLICATION ET À LA DIFFUSION DE CERTAINS SONDRAGES D'OPINION</p>
	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
	<p>L'article 1^{er} de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion est ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>« Art. 1^{er}. – Un sondage est une enquête statistique visant à donner une indication quantitative, à une date déterminée, des opinions, souhaits, attitudes ou comportements d'une population par l'interrogation d'un échantillon représentatif de celle-ci, qu'il soit constitué selon la méthode des quotas ou selon la méthode aléatoire.</p>	<p>« Art. 1^{er}. – <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 1^{er}.</i> – 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>« Sont régis par la présente loi les sondages publiés, diffusés ou rendus publics, portant sur des sujets liés au débat <i>politique ou électoral</i>.</p>	<p>... liés, de manière directe ou indirecte, au débat électoral.</p>
		<p>(amendement CL33)</p>
	<p>« Les personnes interrogées sont choisies par l'organisme réalisant le sondage et ne peuvent recevoir aucune gratification de quelque nature que ce soit.</p>	<p>... sondage.</p>
		<p>(amendement CL34)</p>
	<p>« Sont assimilées à des sondages pour l'application de la présente loi :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<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>« – les enquêtes statistiques répondant à la définition du sondage énoncée au premier alinéa, quelle que soit leur dénomination ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>« – les opérations de simulation de vote réalisées à partir de sondages liés au débat électoral.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>« Sont soumis à la présente loi les organes d'information qui font état, sous quelque forme que ce soit, d'un sondage tel que défini au présent article publié ou diffusé depuis un lieu situé hors du territoire national. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>
	<p>L'article 2 de la même loi est ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 2.</i> – La publication et la diffusion de tout sondage tel que défini à l'article 1^{er} doivent être accompagnées des indications suivantes, établies sous la responsabilité de l'organisme qui l'a réalisé :</p>	<p>« <i>Art. 2.</i> – La première publication ou la première diffusion de tout sondage, tel que défini à l'article 1^{er}, sont accompagnées des indications suivantes, établies sous la responsabilité de l'organisme qui l'a réalisé :</p>	<p>« <i>Art. 2.</i> – ... 1^{er}, <i>est accompagnée des ...</i> (amendement CL22)</p>
<p>Le nom de l'organisme ayant réalisé le sondage ;</p>	<p>« 1° Le nom de l'organisme ayant réalisé le sondage ;</p>	<p>« 1° <i>(Sans modification)</i></p>
<p>Le nom et la qualité de l'acheteur du sondage ;</p>	<p>« 2° Le nom et la qualité du commanditaire du sondage ou de la partie du sondage, ainsi que ceux de l'acheteur s'il est différent ;</p>	<p>« 2° <i>(Sans modification)</i></p>
<p>Le nombre des personnes interrogées ;</p>	<p>« 3° Le nombre des personnes interrogées ;</p>	<p>« 3° Le nombre <i>de</i> personnes ... (amendement CL23)</p>
<p>La ou les dates auxquelles il a été procédé aux interrogations ;</p>	<p>« 4° La ou les dates auxquelles il a été procédé aux interrogations ;</p>	<p>« 4° <i>(Sans modification)</i></p>
	<p>« 5° Le texte intégral des questions posées ;</p>	<p>« 5° ... intégral <i>de la ou</i> des questions posées <i>sur des sujets mentionnés au deuxième alinéa de l'article 1^{er}</i> ; (amendement CL35)</p>
		<p>« 5° bis (nouveau) <i>Une mention formulant le principe selon lequel tout sondage est affecté de marges d'erreur ;</i> (amendement CL36)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Une mention indiquant le droit de toute personne à consulter la notice prévue par l'article 3.</p>	<p>« 6° Les marges d'erreur des résultats publiés ou diffusés, le cas échéant par référence à la méthode aléatoire ;</p> <p>« 7° <i>Le cas échéant, les observations méthodologiques de la commission des sondages instituée à l'article 5 formulées en application de l'article 9 ;</i></p> <p>« 8° Une mention indiquant le droit de toute personne à consulter la notice prévue par l'article 3.</p>	<p>« 6° <i>(Sans modification)</i></p> <p>« 7° Supprimé</p> <p>(amendement CL37)</p> <p>« 8°</p> <p>... prévue à l'article ...</p>
<p><i>Art. 1^{er}. – Cf. supra art. 1^{er}.</i></p> <p><i>Art. 3. – Cf. infra art. 3.</i></p> <p><i>Art. 5. – Cf. infra art. 6.</i></p> <p><i>Art. 9. – Cf. infra art. 10.</i></p>	<p>« Les informations visées au 5° peuvent figurer sur le service de communication au public en ligne de l'organe d'information qui publie ou diffuse le sondage. Dans ce cas, l'organe d'information indique l'adresse internet de son service de communication au public en ligne. »</p>	<p>... informations <i>mentionnées</i> aux 5°<i>et</i> 6° peuvent ...</p> <p>(amendements CL25 et CL36)</p> <p>... de <i>ce</i> service. »</p>
<p><i>Art. 3. – Avant la publication ou 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 :</i></p>	<p>Article 3</p> <p>I. – L'article 3 de la même loi est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 3. – Au plus tard vingt-quatre heures avant la publication ou la diffusion de tout sondage tel que défini à l'article 1^{er}, l'organisme qui l'a réalisé procède au dépôt auprès de la commission des sondages instituée en application de l'article 5 d'une notice précisant au minimum :</i></p>	<p>Article 3</p> <p>I. – <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« <i>Art. 3. – Avant ...</i></p> <p>(amendement CL38)</p>
<p>L'objet du sondage ;</p>	<p>« – toutes les indications figurant à l'article 2 ;</p> <p>« – l'objet du sondage ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>La méthode selon laquelle les personnes interrogées ont été choisies, le choix et la composition de l'échantillon ;</p>	<p>« – la méthode selon laquelle les personnes interrogées ont été choisies, le choix et la composition de l'échantillon ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Les conditions dans lesquelles il a été procédé aux interrogations ;</p>	<p>« – les conditions dans lesquelles il a été procédé aux interrogations ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Le texte intégral des questions posées ;</p>		

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>La proportion des personnes n'ayant pas répondu à chacune des questions ;</p>	<p>« – la proportion des personnes n'ayant pas répondu à l'ensemble du sondage et à chacune des questions ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Les limites d'interprétation des résultats publiés ;</p>		<p>« – s'il y a lieu, la nature et la valeur de la gratification perçue par les personnes interrogées ;</p>
<p>S'il y a lieu, la méthode utilisée pour en déduire les résultats de caractère indirect qui seraient publiés.</p>	<p>« – s'il y a lieu, les critères <i>précis</i> de redressement des résultats bruts du sondage.</p>	<p>(amendement CL9) ... critères de redressement ...</p>
<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>« Dès la publication ou la diffusion du sondage :</p>	<p>(amendement CL39) <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Toute personne a le droit de consulter auprès de la commission des sondages la notice prévue par le présent article.</p>	<p>« – toute personne a le droit de consulter auprès de la commission des sondages la notice prévue par le présent article ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 1^{er}. – Cf. supra art. 1^{er}.</i></p>	<p>« – cette commission rend publique cette notice sur son service de communication au public en ligne. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 2. – Cf. supra art. 2.</i></p>		
<p><i>Art. 5. – Cf. infra art. 6.</i></p>	<p>II. – L'article 3-1 de la même loi est abrogé.</p>	<p>II. – <i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 3-1.</i> – À 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 4</p>	<p>Article 4</p>
	<p>L'article 4 de la même loi est ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 4.</i> – L'organisme ayant réalisé un sondage tel que défini à l'article 1^{er} tient à la disposition de la commission des sondages, instituée en application de l'article 5 de la présente loi, les documents sur la base desquels le sondage a été publié ou diffusé.</p>	<p>« <i>Art. 4.</i> – L'organisme ayant réalisé un sondage tel que défini à l'article 1^{er} remet à la commission des sondages instituée en application de l'article 5, en même temps que la notice, les documents sur la base desquels le sondage a été publié ou diffusé. <i>Toute personne a le droit de consulter ces documents auprès de la commission des sondages.</i> »</p>	<p>« <i>Art. 4.</i> – ... diffusé. »</p>
<p><i>Art. 1^{er}. – Cf. supra art. 1^{er}.</i></p>		<p>(amendement CL40)</p>
<p><i>Art. 5. – Cf. infra art. 6.</i></p>		

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. 5.</i> – Il est institué une commission des sondages chargée d'étudier et de proposer des règles tendant à assurer dans le domaine de la prévision électorale l'objectivité et la qualité des sondages publiés ou diffusés tels que définis à l'article 1^{er}.</p>	<p>Article 5</p> <p>Après l'article 4 de la même loi, il est inséré un article 4-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 4-1.</i> – Les hypothèses testées dans un sondage relatif au second tour d'une élection, publié ou diffusé avant le premier tour, doivent tenir compte des données qui résultent d'un sondage de premier tour, obligatoirement publié ou diffusé en même temps. »</p>	<p>Article 5</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« <i>Art. 4-1.</i> – <i>Tout sondage relatif</i> le premier tour, <i>doit être</i> publié ou diffusé en même temps <i>qu'un sondage de premier tour.</i> »</p>
<p>Les propositions de la commission devront, pour être appliquées, faire l'objet d'un décret en Conseil d'État.</p>	<p>Article 6</p> <p>L'article 5 de la même loi est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 5.</i> – Il est institué une autorité administrative indépendante, dénommée "commission des sondages". Elle ne reçoit, dans l'exercice de ses attributions, aucune instruction.</p>	<p>(amendement CL41)</p> <p>Article 6</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>La commission est également habilitée à définir les clauses qui doivent figurer obligatoirement dans les contrats de vente des mêmes sondages et, notamment, celles ayant pour objet d'interdire la publication, avant le premier tour de scrutin, de tout sondage portant sur les votes au second tour.</p>	<p>« Elle a tout pouvoir pour vérifier que les sondages tels que définis à l'article 1^{er} ont été commandés, réalisés, publiés ou diffusés conformément à la présente loi et aux textes réglementaires applicables. »</p>	
<p>Elle s'assure que les personnes ou organismes réalisant des sondages destinés à être publiés ou diffusés ne procèdent pas par actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites, ou coalitions sous quelque forme et pour quelque cause que ce soit, ayant pour objet ou pouvant avoir pour effet d'empêcher ou de restreindre la même activité par d'autres personnes ou organismes.</p>		

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. 6.</i> – La commission des sondages est composée de membres désignés par décret, 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 7</p> <p>L’article 6 de la même loi est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 6.</i> – La commission des sondages est composée de onze membres :</p> <p>« 1° Deux membres du Conseil d’État, d’un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l’assemblée générale du Conseil d’État ;</p> <p>« 2° Deux membres de la Cour de cassation, d’un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l’assemblée générale de la Cour de cassation ;</p> <p>« 3° Deux membres de la Cour des comptes, d’un grade au moins égal à celui de conseiller maître, élus par l’assemblée générale de la Cour des comptes ;</p>	<p>Article 7</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« <i>Art. 6.</i> – ... de neuf mem- bres :</p> <p>« 1° <i>(Sans modification)</i></p> <p>« 2° <i>(Sans modification)</i></p> <p>« 3° <i>(Sans modification)</i></p> <p>« 4° <i>Trois personnalités quali- fiées en matière de sondages, désignées respectivement par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l’Assemblée nationale.</i></p>
<p>Deux personnalités qualifiées en matière de sondages sont également désignées par décret. 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>	<p>« 4° Une personnalité qualifiée en matière de sciences politiques désignée par décret sur proposition de la Fondation nationale des sciences politiques ;</p> <p>« 5° <i>Une personnalité qualifiée en matière de droit public désignée par décret sur proposition de l’Académie des sciences morales et politiques ;</i></p> <p>« 6° <i>Une personnalité qualifiée en matière de sciences sociales désignée par décret sur proposition de l’École des hautes études en sciences sociales ;</i></p> <p>« 7° <i>Une personnalité qualifiée en matière de mathématiques désignée par décret sur proposition de l’Académie des sciences ;</i></p> <p>« 8° <i>Une personnalité qualifiée en matière de statistiques désignée par décret sur proposition de l’École nationale de la statistique et de l’administration économique.</i></p>	<p>« 5° Supprimé</p> <p>« 6° Supprimé</p> <p>« 7° Supprimé</p> <p>« 8° Supprimé</p> <p>(amendement CL20)</p>

Texte en vigueur

—

Art. 1^{er}. – Cf. supra art. 1^{er}.

Art. 7. – Nul ne peut réaliser des sondages, tels que définis à l'article 1^{er} et destinés à être publiés ou diffusés, s'il ne s'est engagé, par une déclaration préalablement adressée à la commission des sondages, à appliquer les dispositions de la présente loi et les textes réglementaires pris en application de l'article 5 ci-dessus.

Nul ne peut publier ou diffuser les résultats d'un sondage, tel que défini à l'article 1^{er}, s'il a été réalisé sans que la déclaration prévue à l'alinéa qui précède n'ait été préalablement souscrite.

Texte adopté par le Sénat

—

« La commission élit en son sein son président.

« En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

« Les membres de la commission des sondages sont nommés pour un mandat de six ans non renouvelable.

« Ne peuvent être membres de la commission les personnes qui perçoivent ou ont perçu dans les trois années précédant leur désignation une rémunération, de quelque nature que ce soit, de médias ou d'organismes réalisant des sondages tels que définis à l'article 1^{er}.

« Dans les trois années qui suivent la fin de leur mandat, les anciens membres de la commission ne peuvent percevoir une rémunération, de quelque nature que ce soit, de médias ou d'organismes réalisant des sondages tels que définis à l'article 1^{er}.

« Les règles énoncées aux deux précédents alinéas sont applicables au personnel de la commission ainsi qu'aux rapporteurs désignés par cette dernière. »

Article 8

Au premier alinéa de l'article 7 de la même loi, les mots : « pris en application de l'article 5 ci-dessus » sont remplacés par le mot : « applicables ».

Texte adopté par la Commission

—

(Alinéa sans modification)

« Les deux ...

(amendement CL27)

Article 8

(Sans modification)

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. 8.</i> – La commission des sondages a tout pouvoir pour vérifier que les sondages tels que définis à l'article 1^{er} ont été réalisés et que leur vente s'est effectuée conformément à la loi et aux textes réglementaires applicables.</p>	<p>Article 9</p> <p>L'article 8 de la même loi est abrogé.</p>	<p>Article 9</p> <p>(<i>Sans modification</i>)</p>
<p><i>Art. 9.</i> – Les organes d'information qui auraient publié ou diffusé un sondage tel que défini à l'article 1^{er} en violation des dispositions de la présente loi et des textes réglementaires applicables, ainsi que ceux qui effectuent cette publication en violation des dispositions de la présente loi ou des clauses obligatoires des contrats de vente ou en altérant la portée des résultats obtenus, sont tenus de publier sans délai les mises au point demandées par ladite commission.</p>	<p>Article 10</p> <p>L'article 9 de la même loi est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 9.</i> – Dans le mois précédant un scrutin, la commission des sondages peut présenter des observations quant à la méthodologie d'élaboration d'un sondage tel que défini à l'article 1^{er} ; ces observations accompagnent la publication ou la diffusion de ce dernier. Elles sont présentées comme émanant de la commission.</p>	<p>Article 10</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>(amendement CL42)</p>
<p>La commission peut, à tout moment, faire programmer et diffuser ces mises au point par les sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision. Ces émissions sont annoncées comme émanant de la commission.</p>	<p>« La commission des sondages peut également, à tout moment, ordonner à toute personne qui publie ou diffuse un sondage tel que défini à l'article 1^{er}, commandé, réalisé, publié ou diffusé en violation de la présente loi et des textes réglementaires applicables ou en altérant la portée des résultats obtenus, de publier ou diffuser une mise au point ou, le cas échéant, de mentionner les indications prévues à l'article 2 qui n'auraient pas été publiées ou diffusées. La mise au point est présentée comme émanant de la commission. Elle est, suivant le cas, diffusée sans délai et de manière que lui soit assurée une audience équivalente à celle de ce sondage, ou insérée 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>« <i>Art. 9.</i> – ...</p> <p>peut, à tout ...</p> <p>(amendement CL42)</p>
<p><i>Art. 1^{er}.</i> – Cf. <i>supra</i> art. 1^{er}.</p> <p><i>Art. 2.</i> – Cf. <i>supra</i> art. 2.</p>	<p>Article 11</p> <p>L'article 10 de la même loi est ainsi rédigé :</p>	<p>Article 11</p> <p>(<i>Sans modification</i>)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. 10.</i> – Les décisions de la commission des sondages donnent lieu à notification et à publication. Elles sont, notamment, transmises aux agences de presse.</p>	<p>« <i>Art. 10.</i> – La commission des sondages peut rendre publiques par tout moyen ses décisions ; elles sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État. »</p>	
<p>Elles sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État.</p>	<p>Article 12</p> <p>Après l'article 10 de la même loi, sont insérés deux articles 10-1 et 10-2 ainsi rédigés :</p>	<p>Article 12</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées</p> <p><i>Cf. annexe.</i></p>	<p>« <i>Art. 10-1.</i> – Le président de la commission des sondages présente chaque année au Président de la République, au Président du Sénat et au Président de l'Assemblée nationale un rapport qui rend compte de son activité. Ce rapport est publié.</p> <p>« <i>Art. 10-2.</i> – <i>L'autonomie budgétaire de la commission des sondages est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances.</i></p> <p>« Le président de la commission des sondages est ordonnateur des crédits qui lui sont affectés.</p> <p>« La loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées n'est pas applicable.</p>	<p>« <i>Art. 10-1.</i> –</p> <p>... de l'activité de la commission. Ce ...</p> <p>(amendement CL28)</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>(amendement CL21)</p> <p>« <i>Art. 10-2.</i> – Le ...</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 précitée</p>	<p>Article 13</p> <p>L'article 11 de la même loi est ainsi rédigé :</p>	<p>Article 13</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 11.</i> – La veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour 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 1er. Cette interdiction est également applicable aux sondages</p>	<p>« <i>Art. 11.</i> – En cas d'élections générales et de référendum, la veille et le jour de chaque scrutin, aucun sondage électoral ne peut faire l'objet, par quelque moyen que ce soit, d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire. Pour l'élection présidentielle,</p>	<p>« <i>Le président de la commission des sondages présente ...</i></p> <p>(amendement CL29)</p>

Texte en vigueur

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.

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 celle de ce sondage, ou insérée 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.

Lorsque pendant les deux mois qui précèdent un tour de scrutin, un sondage tel que défini à l'article 1er 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.

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.

Texte adopté par le Sénat

l'élection des députés et l'élection des représentants au Parlement européen ainsi que pour les référendums, cette interdiction prend effet sur l'ensemble du territoire de la République à compter du samedi précédant le scrutin à zéro heure. Cette interdiction prend fin à la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain.

« En cas d'élections partielles, cette interdiction ne s'applique qu'aux sondages électoraux portant directement ou indirectement sur les scrutins concernés et prend fin à la fermeture du dernier bureau de vote de la circonscription électorale concernée.

Texte adopté par la Commission

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<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 métropole et la proclamation des résultats.</p>	<p>« Cette interdiction ne fait obstacle ni à la poursuite de la diffusion de sondages publiés avant la veille de chaque scrutin ni au commentaire de ces sondages, à condition que soient indiqués la date de première publication ou diffusion, le média qui les a publiés ou diffusés et l'organisme qui les a réalisés. »</p>	
<p>Section 5 Dispositions diverses</p>	<p>Article 14</p> <p>I. – L'intitulé de la section 5 de la même loi est ainsi rédigé : « Dispositions pénales ».</p>	<p>Article 14</p> <p>I. – <i>(Sans modification)</i></p>
<p>Art. 12. – Seront punis des peines portées à l'article L. 90-1 du code électoral :</p>	<p>II. – L'article 12 de la même loi est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 12. – Est puni d'une amende de 75 000 € :</p>	<p>II. – <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« Art. 12. – <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Ceux qui auront publié ou diffusé un sondage, tel que défini à l'article 1^{er}, qui ne serait pas assorti de l'une ou plusieurs des indications prévues à l'article 2 ci-dessus ;</p>	<p>« – le fait d'utiliser le terme "sondage" pour des enquêtes portant sur des sujets liés au débat <i>politique ou</i> électoral et qui ne répondent pas à la définition du sondage énoncée à l'article 1^{er} ;</p>	<p>... liés, <i>de manière directe ou indirecte</i>, au débat électoral ...</p> <p>(amendement CL43)</p>
<p>Ceux qui auront laissé publier ou diffuser un sondage, tel que défini à l'article 1^{er} assorti d'indications présentant un caractère mensonger ;</p>		
<p>Ceux qui n'auront pas satisfait aux obligations édictées par l'article 3 ci-dessus ;</p>		
<p>Ceux qui auront publié ou diffusé ou laissé publier ou diffuser un sondage, tel que défini à l'article 1^{er}, alors que n'auront pas été respectées les règles et clauses élaborées par la commission des sondages, en application de l'article 5 ci-dessus ;</p>	<p>« – le fait de commander, réaliser, publier ou laisser publier, diffuser ou laisser diffuser un sondage en violation de la présente loi et des textes réglementaires applicables ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Ceux qui, pour la réalisation des sondages, tels que définis à l'article 1er, auront procédé en violation des dispositions du même article 5, dernier alinéa ;</p>		
<p>Ceux qui auront contrevenu aux dispositions des articles 7 et 11 ci-dessus ;</p>		

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Ceux qui auront refusé de publier les mises au point demandées par la commission des sondages, en application de l'article 9 ci-dessus.</p>	<p>« – le fait de ne pas publier ou diffuser une mise au point demandée par la commission des sondages en application de l'article 9, ou de la publier ou diffuser dans des conditions contraires aux dispositions de cet article ;</p>	<p>... contraires à cet ...</p>
<p>La décision de justice sera publiée ou diffusée par les mêmes moyens que ceux par lesquels il a été fait état du sondage publié ou diffusé en violation des dispositions de la présente loi.</p>	<p>« – le fait d'entraver l'action de la commission des sondages dans l'exercice de sa mission de vérification définie à l'article 5.</p>	<p>(amendement CL30) <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 1^{er}. – Cf. supra art. 1^{er}.</i></p>	<p>« La décision de justice est publiée ou diffusée par les mêmes moyens que ceux par lesquels il a été fait état du sondage publié ou diffusé en violation des dispositions de la présente loi. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 5. – Cf. supra art. 6.</i></p>	<p>Article 15</p>	<p>Article 15</p>
<p><i>Art. 9. – Cf. supra art. 10.</i></p>	<p>I. – L'article 13 de la même loi est ainsi rédigé :</p>	<p><i>IA (nouveau). – Avant l'article 13 de la même loi, il est inséré une section 6 intitulée : « Dispositions finales ».</i></p>
<p><i>Art. 13. – Les conditions d'application de la présente loi sont fixées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'État.</i></p>	<p>« <i>Art. 13. – Les conditions d'application de la présente loi sont fixées par décret en Conseil d'État.</i></p>	<p>(amendement CL31) I. – <i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 13. – Les conditions d'application de la présente loi sont fixées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'État.</i></p>	<p>« Ce décret détermine, en particulier, les règles méthodologiques que les organismes réalisant des sondages doivent respecter afin de garantir leur objectivité et leur sincérité. »</p>	<p>II. – Supprimé (amendement CL31)</p>
<p><i>Art. 13. – Les conditions d'application de la présente loi sont fixées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'État.</i></p>	<p><i>II. – Avant l'article 13 de la même loi, il est inséré une section VI intitulée : « Dispositions finales ».</i></p>	

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<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, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Mayotte, aux élections mentionnées à l'article 1^{er}.</p>	<p>Article 16</p> <p>L'article 14 de la même loi est ainsi rédigé :</p>	<p>Article 16</p> <p><i>(Sans modification)</i></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", "à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin" et "à Mayotte" au lieu de : "en métropole".</p>	<p>« <i>Art. 14.</i> – La présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République française. »</p>	<p>Article 17</p> <p>Supprimé</p> <p>(amendement CL44)</p>
<p>Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion</p>	<p>Article 17</p> <p>À l'intitulé de la même loi, les mots : « <i>de certains sondages d'opinion</i> » sont remplacés par les mots : « <i>des sondages politiques</i> ».</p>	<p>TITRE II</p> <p>MODIFICATIONS DU CODE ÉLECTORAL</p>
<p>Code électoral</p>	<p>TITRE II</p> <p>MODIFICATIONS DU CODE ÉLECTORAL</p>	<p>TITRE II</p> <p>MODIFICATIONS DU CODE ÉLECTORAL</p>
<p><i>Art. L. 52-2.</i> – En cas d'élections générales, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés.</p>	<p>Article 18</p> <p>À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 52-2 du code électoral, les mots : « la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique » sont remplacés par les mots : « quelque moyen que ce soit ».</p>	<p>Article 18</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>En cas d'élections partielles, les mêmes dispositions s'appliquent jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote de la circonscription territoriale intéressée.</p>		

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L. 89.</i> – Toute infraction aux dispositions de l'article L. 49 et L. 52-2 sera punie d'une amende de 3 750 € sans préjudice de la confiscation des bulletins et autres documents distribués ou diffusés par tout moyen.</p>	<p>Article 19 <i>(Supprimé)</i></p> <p>Article 20</p> <p>À l'article L. 89 du même code, la référence : « et L. 52-2 » est supprimée.</p>	<p>Article 19 <i>(Suppression maintenue)</i></p>
<p><i>Art. L. 90-1.</i> – Toute infraction aux dispositions de l'article L. 52-1 sera punie d'une amende de 75 000 €.</p>	<p>Article 21</p> <p>À l'article L. 90-1 du même code, la référence : « de l'article L. 52-1 » est remplacée par les références : « des articles L. 52-1 et L. 52-2 ».</p>	<p>Article 21 <i>(Sans modification)</i></p>
	<p>TITRE III DISPOSITIONS TRANSITOIRES <i>(Division et intitulé nouveaux)</i></p>	<p>TITRE III DISPOSITIONS TRANSITOIRES</p>
	<p>Article 22 <i>(nouveau)</i></p> <p>Les mandats des membres de la commission des sondages en cours à la date de publication de la présente loi cessent trois mois après cette publication.</p>	<p>Article 22</p> <p>... de <i>promulgation</i> de cette <i>promulgation</i>.</p> <p>(amendement CL32)</p>

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées

Art. 3. – Les résultats de cette comptabilité sont fournis chaque mois au ministre de l'économie et des finances et aux ministres intéressés ainsi qu'aux commissions financières des deux Chambres.

Cette communication est accompagnée d'un relevé explicatif appuyé de tous renseignements utiles, des suppléments et des annulations de crédits que l'état des engagements pourrait motiver au cours de l'exercice.

Il est distribué aux Chambres le 30 avril de chaque année, une situation des dépenses engagées au 31 décembre de l'année expirée.

Art. 5. – Il ne peut être passé outre au refus du visa du contrôleur que sur avis conforme du ministre de l'économie et des finances. Les ministres et administrateurs seront personnellement et civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre de cette disposition.

Art. 6. – En aucun cas, il ne pourra être procédé au paiement des ordonnances visées avec observations qu'après autorisation du ministre de l'économie et des finances.

Les ministres ordonnateurs seront personnellement et civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre des prescriptions du présent article.

Art. 7. – Chaque année, les contrôleurs des dépenses engagées établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé, exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Ces rapports sont dressés par chapitre budgétaire et par ligne de recettes. Ils sont, ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées, communiqués par les contrôleurs des dépenses engagées au ministre de l'économie et des finances et aux ministres intéressés et, par l'intermédiaire du ministre de l'économie et des finances, à la Cour des comptes et aux commissions financières des deux Chambres.

Art. 9. – Il est interdit, à peine de forfaiture, aux ministres et secrétaires d'État et à tous autres fonctionnaires publics, de prendre sciemment et en violation des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la présente loi, des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois.

Les ministres et secrétaires d'État et tous autres fonctionnaires publics seront civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre des dispositions ci-dessus.

Néanmoins si, en cours d'exercice, le Gouvernement juge indispensable et urgent, pour des nécessités extérieures ou pour des nécessités de défense nationale ou de sécurité intérieure, d'engager des dépenses au-delà et en dehors des crédits ouverts, il le pourra par délibération spéciale du conseil des ministres, mais sous réserve de présenter immédiatement une demande d'ouverture de crédit devant les chambres appelées à régulariser l'initiative du Gouvernement ou à refuser l'autorisation.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par M. Lionel Tardy et Mme Laure de La Raudière :

Avant l'article 18

Insérer l'article suivant :

« L'article L. 48-1 du code électoral est abrogé. »

Amendement CL2 présenté par M. Lionel Tardy :

Article 13

À la première phrase de l'alinéa 2, après le mot : « peut », insérer les mots : « être réalisé ou ».

Amendement CL3 présenté par Mme Delphine Batho et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1^{er}

Compléter l'alinéa 4 par les mots : « dans le cadre de sondages effectués par téléphone ».

Amendement CL3 présenté par Mme Delphine Batho et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 2

Après l'alinéa 9, insérer l'alinéa suivant :

« 8° *bis* Le cas échéant, la nature de la gratification reçue par les personnes interrogées ; ».

Amendement CL5 présenté par Mme Delphine Batho et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 1^{er}

Insérer l'article suivant :

« Après l'article 1^{er} de la même loi, il est inséré un article 1-1 ainsi rédigé :

« *Art. 1-1.* – Est interdite l'utilisation par un candidat ou un parti politique de sondages portant sur des sujets liés au débat politique et électoral commandités ou achetés par des personnes morales de droit public. »

Amendement CL6 présenté par Mme Delphine Batho et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 2

À l'alinéa 8, après les mots : « marges d'erreur », insérer le mot : « maximale ».

Amendement CL7 présenté par Mme Delphine Batho et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 2

I. – Après l’alinéa 10, insérer l’alinéa suivant :

« 9° Le tableau récapitulatif de l’ensemble des marges d’erreur des résultats publiés ou diffusés, le cas échéant par référence à la méthode aléatoire. »

II. – À l’alinéa 11, après la référence : « 5° » insérer les mots : « et au 9° ».

Amendement CL8 présenté par Mme Delphine Batho et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 2

Rédiger ainsi l’alinéa 7 :

« 5° Le texte intégral de l’ensemble des questions dans l’ordre où elles ont été posées ; »

Amendement CL9 présenté par Mme Delphine Batho et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 3

Après l’alinéa 7, insérer l’alinéa suivant :

« – s’il y a lieu, la nature et la valeur de la gratification perçue par les personnes interrogées ; ».

Amendement CL10 présenté par Mme Delphine Batho et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 3

Substituer aux alinéas 9 à 11 l’alinéa suivant :

« À l’exception des informations visées à l’alinéa précédent, la notice communiquée par l’institut de sondage à la Commission des sondages est rendue publique par cette dernière sur son service de communication en ligne. »

Amendement CL11 présenté par Mme Delphine Batho et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 3

I. – À l’alinéa 2, supprimer les mots : « au plus tard vingt-quatre heures ».

II. – Après l’alinéa 12, insérer l’alinéa suivant :

« Dès lors que débute la campagne officielle, la communication de la notice prévue au présent article a lieu au plus tard vingt-quatre heures avant la publication ou la diffusion de tout sondage tel que défini à l’article 1^{er}. »

Amendement CL12 présenté par Mme Delphine Batho et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 5

Compléter l'alinéa 2 par les mots : « sur son service de communication en ligne ».

Amendement CL14 présenté par Mme Delphine Batho et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 6

Après l'alinéa 3, insérer les alinéas suivants :

« Elle peut être saisie par toute formation politique concernée ou par tout candidat à l'élection sur laquelle porte ledit sondage. Elle doit émettre son avis sous 24 heures.

« Elle peut dans le cadre de cet avis :

« – Soit indiquer qu'il n'y a pas lieu d'aller plus loin dans les investigations ;

« – Soit se prononcer sur le fond ;

« – Soit décider d'effectuer des investigations complémentaires. »

Amendement CL15 présenté par Mme Delphine Batho et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 10

Insérer l'article suivant

« Après l'article 9 de la même loi, il est inséré un article 9-1 ainsi rédigé :

« *Art. 9-1.* – La Commission des sondages instituée en application de l'article 5 peut être saisie à la suite de la publication ou la diffusion d'un sondage tel que défini à l'article 1^{er} par toute formation politique concernée ou par tout candidat à l'élection sur laquelle porte ledit sondage.

« En ce cas, la Commission des sondages communique aux parties tous les documents qui lui ont été transmis par l'institut de sondage en application de la présente loi.

« Toute saisine doit donner lieu à une procédure contradictoire et à une décision publique et motivée de la Commission des sondages. »

Amendement CL16 présenté par Mme Delphine Batho et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 7

À l'alinéa 11, substituer aux mots : « en son sein » les mots : « , parmi les deux membres du Conseil d'État, ».

Amendement CL17 présenté par Mme Delphine Batho et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 10

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « Dans le mois précédent un scrutin » les mots : « Dès que débute la campagne officielle ».

Amendement CL18 présenté par Mme Delphine Batho et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 21

Insérer l'article suivant :

« I. – Lorsqu'il apparaît qu'un sondage commandité ou acheté par des personnes morales de droit public a bénéficié directement à un candidat ou une formation politique, la Commission des sondages transmet le dossier à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui peut décider le cas échéant d'imputer leur coût sur le compte des candidats et listes en ayant bénéficié. »

« II. – Après l'article L. 52-15 du code électoral, il est inséré un article L. 52-15-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 52-15-1.* – Saisie par la Commission des sondages, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques peut décider d'imputer le coût des sondages financés par des personnes morales de droit public sur le compte des candidats et listes qui en ont directement ou indirectement bénéficié. »

Amendement CL20 présenté par M. Patrice Verchère :

Article 7

Substituer aux alinéas 6 à 10 l'alinéa suivant :

« 4° Trois personnalités qualifiées en matière de sondages, désignées respectivement par le président de la République, le Président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale. »

Amendement CL21 présenté par M. Patrice Verchère :

Article 12

Supprimer l'alinéa 3.

Amendement CL22 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 2

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « sont accompagnées » les mots : « est accompagnée ».

Amendement CL23 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 2

À l'alinéa 5, substituer aux mots : « nombre des personnes » les mots : « nombre de personnes ».

Amendement CL24 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 2

À l'alinéa 10, substituer aux mots : « prévue par » les mots : « prévue à ».

Amendement CL25 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 2

À la première phrase de l'alinéa 11, substituer au mot : « visées » le mot : « mentionnées ».

Amendement CL26 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 2

À la fin de la deuxième phrase de l'alinéa 11, substituer aux mots : « son service de communication au public en ligne » les mots : « ce service ».

Amendement CL27 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 7

Au début de l'alinéa 16 de cet article, substituer aux mots : « Les règles énoncées aux deux précédents alinéas » les mots : « Les deux précédents alinéas ».

Amendement CL28 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 12

À la fin de la première phrase de l'alinéa 2, substituer aux mots : « de son activité » les mots : « de l'activité de la commission ».

Amendement CL29 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 12

Au début de l'alinéa 6, substituer au mot : « Il » les mots : « Le président de la commission des sondages ».

Amendement CL30 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 14

À la fin de l'alinéa 6, substituer aux mots : « aux dispositions de cet article » les mots : « à cet article ».

Amendement CL31 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 15

I. – Avant l’alinéa 1, insérer le paragraphe suivant :

« I A. – Avant l’article 13 de la même loi, il est inséré une section 6 intitulée : « Dispositions finales ». »

II. – En conséquence, supprimer l’alinéa 4.

Amendement CL32 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 22

Substituer par deux fois au mot : « publication », le mot : « promulgation ».

Amendement CL33 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 1^{er}

À la fin de l’alinéa 3, substituer aux mots : « au débat politique ou électoral » les mots : « , de manière directe ou indirecte, au débat électoral ».

Amendement CL34 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 1^{er}

À l’alinéa 4, supprimer les mots : « et ne peuvent recevoir aucune gratification de quelque nature que ce soit ».

Amendement CL35 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 2

À la fin de l’alinéa 7, substituer aux mots : « des questions posées », les mots : « de la ou des questions posées sur des sujets mentionnés au deuxième alinéa de l’article 1^{er} ».

Amendement CL36 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 2

I. – Après l’alinéa 7, insérer l’alinéa suivant :

« 5° *bis* Une mention formulant le principe selon lequel tout sondage est affecté de marges d’erreur ».

II. – En conséquence, à l’alinéa 11, après la référence : « 5° », insérer la référence : « et 6° ».

Amendement CL37 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 2

Supprimer l’alinéa 9.

Amendement CL38 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 3

À l'alinéa 2, supprimer les mots : « Au plus tard vingt-quatre heures ».

Amendement CL39 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 3

À l'alinéa 8, supprimer le mot : « précis ».

Amendement CL40 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 4

Supprimer la dernière phrase de l'alinéa 2.

Amendement CL41 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 5

Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« *Art. 4-1.* – Tout sondage relatif au second tour d'une élection, publié ou diffusé avant le premier tour, doit être publié ou diffusé en même temps qu'un sondage de premier tour. »

Amendement CL42 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 10

I. – Supprimer l'alinéa 2.

II. – En conséquence, à la première phrase de l'alinéa 3, supprimer le mot : « également ».

Amendement CL43 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 14

À l'alinéa 4, substituer aux mots : « au débat politique ou électoral » les mots : « , de manière directe ou indirecte, au débat électoral ».

Amendement CL44 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Article 17

Supprimer cet article.

Amendement CL45 présenté par M. Étienne Blanc, rapporteur :

Titre

Dans le titre de la proposition de loi, supprimer les mots : « politique et ».

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

• Ministère de la justice et des libertés

— M. Emmanuel MEYER, conseiller chargé des juridictions administratives et des questions constitutionnelles au cabinet du ministre

— M. Vincent DROULLÉ, chef du bureau du droit public

• Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

— M. Frédéric-Xavier POTIER, chef du bureau des élections et des études politiques

• Ministère de la culture et de la communication

— Mme Sylvie CLÉMENT-CUZIN, sous-directrice de la presse écrite et des métiers de l'information (service des médias)

— Mme Sophie LECOINTE, chef du bureau du régime juridique de la presse écrite et des métiers de l'information

• Service d'information du Gouvernement (SIG)

— Mme Véronique RÉFALO, responsable du département « Études et sondages »

• Commission des sondages

— Mme Marie-Ève AUBIN, présidente

— M. Mattias GUYOMAR, secrétaire général

• **Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)**

— M. Philippe CUNEO, directeur de la coordination statistique et des relations internationales

— M. Daniel VERGER, chef de l'unité méthodologique statistique

• **OPINIONWAY**

— M. Bruno JEANBART, directeur-adjoint, directeur des études politiques

• **Institut CSA**

— M. Étienne GIROS, directeur général délégué, et M. Jérôme SAINTE-MARIE, directeur général-adjoint

• **BVA**

— M. Gaël SLIMAN, directeur général-adjoint

• **VIAVOICE**

— M. François MIQUET-MARTY, président

— Mme Maïder CHANGO-BEFFA, directrice associée

• **LH2**

— M. Stéphane MARDER, directeur général

— Mme Adélaïde ZULFIKARPASIC, directrice du département opinion institutionnel

• **IFOP**

— M. Stéphane TRUCHI, président du directoire

— M. Jérôme FOURQUET, directeur-adjoint département opinion et stratégie d'entreprise

• **SYNTEC Études Marketing et Opinion**

— M. Patrice BERGEN, président

— M. David IFRAH, délégué général

• **TNS SOFRES**

— M. Denis DELMAS, président

— Mme Carine MARCÉ, directrice associée

• **IPSOS**

— M. Jean-Marc LECH, co-président d'IPSOS, président directeur général IPSOS France

— M. Yannick CARRIOU, directeur général IPSOS France

— M. Brice TEINTURIER, directeur général adjoint IPSOS France

• **Association ESOMAR**

— M. Claude BÉNAZETH, membre du comité « Professional Standards »

• **Société française de statistiques (SFdS)**

— M. Avner BAR-HEN, président

• **Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN)**

— M. Denis BOUCHEZ, directeur

• **Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR)**

— M. Jean VIANSSON PONTÉ, président

— Mme Haude d'HARCOURT, conseillère pour les relations avec les pouvoirs publics

• **Syndicat de la presse magazine (SPM)**

— Mme Pascale MARIE, directrice générale

— M. Patrice LAUMÉ, responsable juridique et affaires sociales

• **Le Parisien**

— M. Matthieu CROISSANDEAU, rédacteur en chef politique

*

* *

— M. Bernard MALIGNER, ingénieur de recherche au Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA)

— M. Guy CARCASSONNE, professeur de droit public à l'université de Paris Ouest Nanterre La Défense et à l'Institut d'études politiques de Paris

— M. Patrick CHAMPAGNE, chargé de recherche au Centre européen de sociologie et de sciences politiques (CESSP)

— M. Jérôme JAFFRÉ, directeur du Centre d'études et de connaissance sur l'opinion publique (CECOP)

— M. Pascal ARDILLY, statisticien

Contribution écrite :

— M. Michel LEVINET, professeur de droit public