

N° 518

SÉNAT

QUATRIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991 - 1992

Rattache pour ordre au procès-verbal de la séance du 8 juillet 1992.

Enregistre à la Présidence du Sénat le 28 septembre 1992.

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi n°77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion ,

PRÉSENTÉE

Par M. Etienne DAILLY,

Senateur.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 29 novembre 1972, l'auteur de la présente proposition de loi avait déposé, avec notre ancien et regretté collègue le Président Gaston Pams, une proposition de loi tendant à interdire la publication et la diffusion de certains sondages d'opinion en période électorale. Au terme d'un examen parlementaire qui n'est parvenu à son terme qu'au bout de cinq années, -ce qui donne la mesure des pressions qui se sont alors exercées pour en empêcher le vote-, cette proposition est devenue la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

Cette proposition de loi n'avait pourtant pas pour objet de s'opposer à cette nouvelle donnée de la vie politique des Sociétés développées que constituent les sondages d'opinion. Elle entendait seulement mettre un terme à l'utilisation abusive qui, déjà, en était faite en période électorale.

Il est en effet avéré que les sondages relatifs au résultat d'une élection ou d'un référendum, et publiés avant le jour du scrutin, ne sont pas sans influence sur le choix des citoyens et permettent donc des manipulations de nature à porter atteinte au libre exercice du Suffrage Universel.

Aussi, le dispositif que j'avais alors proposé interdisait-il de publier et de diffuser, par quelque moyen que ce soit, les résultats de tout sondage d'opinion ayant un lien avec une élection législative, à compter de l'ouverture de la campagne électorale et jusqu'à la proclamation des résultats définitifs de ladite élection. En revanche, l'interdiction ne s'appliquait pas aux opérations qui tendent à donner une connaissance immédiate des résultats de chaque tour de scrutin et qui sont effectuées entre la fermeture du dernier bureau de vote et la proclamation des résultats, car ces sondages ne sont évidemment plus de nature à influencer sur le déroulement de l'élection.

La Commission des lois proposa au Sénat l'adoption de cette proposition de loi dans son texte même et notre Haute Assemblée dans sa séance du 19 décembre 1972 l'approuva à l'unanimité des votants.

Ce ne fut pourtant que près de cinq ans plus tard que l'Assemblée nationale en entreprit l'examen.

Le dispositif qui sortit des débats de l'Assemblée nationale du 28 juin 1977 était, certes, augmenté d'une réglementation globale de l'exercice des sondages d'opinion mais amputé de ce qui était l'objet même de ma proposition de loi initiale et du texte voté par le Sénat, à savoir l'interdiction de la publication et de la diffusion des sondages pendant les périodes électorales.

L'Assemblée nationale –et sa Commission des Lois– n'étaient pas hostiles pour autant au principe d'une interdiction mais aucun accord n'avait pu être dégagé au cours des débats sur la durée de cette interdiction, durée jugée trop longue telle que fixée par le Sénat. C'est ainsi que, finalement, l'article avait été purement et simplement supprimé.

En deuxième lecture, la Commission des Lois du Sénat proposa de rétablir ledit article mais dans un dispositif modifié. Ce nouveau texte étendait l'interdiction à l'ensemble des consultations électorales mais, pour tenir compte des opinions émises au cours des débats à l'Assemblée nationale, envisageait, pour la durée de l'interdiction, «une solution moyenne», c'est-à-dire une interdiction pendant la semaine qui précède chaque tour de scrutin, ainsi que pendant le déroulement de celui-ci. Le Sénat suivit sa commission des lois et, en deuxième lecture, l'Assemblée nationale adopta conforme le dispositif sénatorial.

Cette disposition de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 (alinéas premier et troisième de l'article 11) qui n'a pas été modifiée depuis est la suivante :

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

«...»

«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.»

Or, l'expérience des quinze années écoulées depuis la promulgation de la loi susmentionnée montre qu'à l'évidence l'interdiction édictée en 1977 n'est pas suffisamment rigoureuse pour éviter que les sondages aient des incidences politiques –et même économiques– graves, de nature à porter atteinte à l'exercice de la démocratie.

Il est incontestable que lors de la dernière campagne électorale, celle du référendum sur la ratification du traité de Maastricht, l'opinion, –et, au-delà, les marchés boursiers–, n'ont cessé d'être influencés par la publication de sondages successifs et divers. Le moment est donc venu d'instituer une réglementation plus rigoureuse.

D'aucuns jugeront sans doute inacceptable de fixer une interdiction plus stricte parce qu'ils la considèrent comme une atteinte à la liberté d'information. Mais en l'espèce, ce qui importe avant tout n'est-il pas de garantir la liberté de choix de l'électeur et de le mettre à l'abri de toute manipulation ?

D'autres estimeront inefficace toute interdiction et préconiseront au contraire la plus grande liberté, en vertu du principe selon lequel ~~ce qui~~ n'est pas interdit perd tout attrait et tombe en desheréce. Mais peut-on prendre un tel risque quand c'est l'exercice même de la Souveraineté Nationale qui est en cause ?

C'est pourquoi, dans le dispositif qui vous est proposé ci-après, j'en reviens à l'interdiction à compter de l'ouverture de la campagne électorale, tout comme je l'avais d'ailleurs proposé initialement en 1972.

Certes, notre législation ne fixe pas une durée déterminée de campagne électorale pour tous les types de consultation. En outre, pour les consultations où une telle durée est fixée par la loi, cette durée n'est pas uniforme. L'ouverture de la campagne est par exemple fixée au vingtième jour qui précède la date du scrutin dans le cas des législatives, au deuxième lundi qui précède le jour du scrutin dans le cas des cantonales, etc.. L'interdiction que je propose d'édicter n'aurait donc pas exactement la même portée selon les types de consultation. L'inégalité de durée de l'interdiction n'apparaît pas cependant comme de nature à justifier le rejet de ce critère car elle ne fait que refléter les différentes durées des campagnes électorales qui ont paru au législateur les plus adaptées selon les catégories de consultation.

Fixer, comme je le propose, le début de l'interdiction au jour de l'ouverture de la campagne électorale revient certes à allonger la durée de cette interdiction, les campagnes électorales durant toujours plus de huit jours. Cette extension dans le temps de l'interdiction devient pourtant indispensable pour éviter que la publication des résultats des sondages d'opinion influence le choix des électeurs.

On ne manquera certainement pas d'opposer à cette proposition des arguments qui avaient été déjà soulevés lors des débats de la loi de 1977 : plus l'interdiction de publication des sondages sera longue, plus se développera la fabrication de sondages à usage privé ou à la demande de l'étranger, plus sera nocive l'influence «clandestine» de tels sondages et plus se répandront bruits et rumeurs susceptibles de porter atteinte à la sérénité des votes et à la stabilité des marchés.

Ces arguments sont parfaitement fondés et la toute récente campagne référendaire est une illustration de leur véracité puisque pendant la dernière semaine de cette campagne, et alors que la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage étaient interdits, on pouvait trouver quotidiennement dans la presse étrangère, d'ailleurs disponible dans nos kiosques, les résultats de sondages sur le scrutin qui avaient été commandés aux Instituts français.

Pendant cette même période, nombreuses sont les institutions financières françaises et étrangères qui ont commandé aux Instituts des enquêtes quotidiennes confidentielles. La réalisation de ces enquêtes et l'utilisation de leurs résultats ne posent-elles pas de graves difficultés eu égard à la sensibilité des marchés boursiers ? La diffusion restreinte de ces informations ne crée-t-elle pas une inégalité de traitement entre, d'une part, les professionnels et parfois certains clients importants auxquels ils peuvent communiquer les renseignements qu'ils possèdent et, d'autre part, les «simples» actionnaires ? La Commission des opérations de bourse ne vient-elle pas d'en prendre conscience et, à juste titre, de s'en inquiéter sérieusement ?

Devant la nocivité croissante de ces pratiques, il devient indispensable de prévoir un élargissement de l'interdiction. Elle ne doit plus simplement concerner la publication, la diffusion et le commentaire des sondages mais aussi leur fabrication. Il est vain, en effet, d'interdire la seule publication des sondages dès lors que les résultats des sondages «privés», commandés aux Instituts, finissent toujours par se répandre, plus ou moins largement, et même, hélas, plus ou moins déformés.

En conclusion, le dispositif qui vous est proposé modifierait donc sur deux points le droit actuel. L'interdiction édictée par le premier alinéa de l'article 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 serait étendue :

- elle ne débiterait plus le premier jour de la semaine qui précède chaque tour de scrutin mais le jour de l'ouverture de la campagne électorale ;**
- elle s'appliquerait aussi bien à la fabrication qu'à la publication, à la diffusion ou au commentaire des sondages.**

En revanche, resteraient bien entendu autorisées, dans les conditions actuelles, les opérations destinées à donner une estimation immédiate des résultats de chaque tour de scrutin.

Pour les raisons ci-dessus exposées, il vous est demandé d'adopter la présente proposition de loi.

**Proposition de loi modifiant la loi n° 77-808
du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la
diffusion de certains sondages d'opinion**

Article unique

Le premier alinéa de l'article 11 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 :

«A compter de l'ouverture de la campagne électorale et jusqu'à la proclamation des résultats définitifs de l'élection, sont interdits la fabrication, la publication, la diffusion ou le commentaire, par quelque moyen que ce soit, de tout sondage tel que défini à l'article premier.»