

N° 6407⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

PROPOSITION DE LOI**relative aux sondages d'opinion politique et portant
modification**

- 1. de la loi électorale modifiée du 18 février 2003;**
- 2. de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques;**
- 3. de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(18.11.2015)

La Commission se compose de: M. Alex BODRY, Président-Rapporteur; M. Claude ADAM, Mmes Simone BEISSEL, Joëlle ELVINGER, MM. Franz FAYOT, Léon GLODEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Paul-Henri MEYERS, Mmes Octavie MODERT, Lydie POLFER, MM. Gilles ROTH, Serge URBANY et Claude WISELER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

La proposition de loi 6407 a été déposée à la Chambre des Députés le 6 mars 2012 par le député Alex Bodry. Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Suivant la procédure prévue par le Règlement de la Chambre des Députés, la proposition de loi a été déclarée recevable et transmise au Gouvernement le 27 mars 2012.

Le 25 avril 2012, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a désigné son Président, M. Alex Bodry, comme rapporteur de la proposition de loi. Au cours de cette même réunion, elle s'est vu présenter la proposition de loi et elle a procédé à son examen.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 26 juin 2012, avis ayant fait l'objet d'un premier examen le 12 septembre 2012.

La prise de position du Gouvernement a été transmise à la Chambre des Députés par une dépêche du ministre aux Relations avec le Parlement datée du 14 mars 2014.

Lors de sa réunion du 2 avril 2014, la commission a examiné la proposition de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat et de la prise de position du Gouvernement.

L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel a émis son avis le 21 mai 2014.

Le 23 septembre 2014, la commission a adopté une première série d'amendements parlementaires.

Le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire le 20 janvier 2015. Cet avis complémentaire a été analysé par la commission le 18 mars 2015.

Dans sa réunion du 15 juillet 2015, la commission a adopté une deuxième série d'amendements parlementaires qui ont fait l'objet d'un deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat émis le 20 octobre 2015. La commission a procédé à son examen le 28 octobre 2015.

La commission a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 18 novembre 2015.

*

II. OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi du député Alex Bodry a pour objet de doter le Luxembourg d'un cadre légal approprié en matière de publication et de diffusion de sondages d'opinion politique ayant un rapport direct ou indirect avec des consultations politiques (élections ou référenda). Il y a lieu de veiller à ce que les sondages s'effectuent dans des conditions techniques correctes et que leur régime soit conforme à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

En l'état actuel de notre droit positif, les sondages d'opinion politique sont peu réglementés, la loi se bornant à interdire leur publication, diffusion ou commentaire pendant le mois qui précède le jour de l'élection ou du référendum.

La proposition de loi initiale s'est inspirée en large partie de la législation française qui a connu une refonte suite à un arrêt de la Cour de cassation (Chambre criminelle) du 4 septembre 2001 dans lequel les juges ont retenu que l'interdiction de la publication des sondages dans la semaine qui précède une élection instaure une restriction à la liberté de recevoir et de communiquer des informations qui n'est pas nécessaire à la protection d'intérêts légitimes énumérés par l'article 10.2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

La proposition de loi vise avant tout à établir une plus grande transparence et un contrôle plus efficace au niveau de l'élaboration des sondages et de leur diffusion. Le niveau d'information du public se trouve ainsi accru et la possibilité d'éventuels abus fortement restreinte. Le texte prescrit la publication d'un certain nombre d'informations techniques destinées au public qui permettent d'apprécier le degré de fiabilité et l'interprétation donnée aux résultats du sondage. Il prévoit, en outre, un mécanisme de contrôle par une instance indépendante. Le non-respect des dispositions légales est sanctionné.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 26 juin 2012, le Conseil d'Etat conclut qu'une interdiction de la publication, de la diffusion et du commentaire de sondages d'opinion, s'ils sont en rapport direct ou indirect avec les élections européennes, législatives ou communales, ne s'impose plus, de sorte qu'il pourrait accepter une suppression de l'article 97, alinéa 2 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Il estime en outre que cette collecte pourrait être réglée par un système d'autorégulation qui pourrait être négocié par une initiative commune de tous les partis politiques concernés, agissant dans le cadre de leurs attributions prévues par l'article 32*bis* de la Constitution et notamment dans leur mission de „concourir à la formation de la volonté populaire“ avec les acteurs professionnels du secteur pour établir ensemble un code de bonne conduite s'imposant à tout sondage d'opinion en période électorale et reprenant par exemple les mentions suggérées par l'auteur de la proposition de loi.

La Haute Corporation souligne encore que les acteurs opérant sur le territoire du Grand-Duché sont pratiquement tous des émanations de sociétés étrangères, membres d'associations professionnelles mondiales qui se sont dotées de codes de conduite de bonnes pratiques en la matière et qui reprennent globalement les mêmes règles que celles prévues dans la majeure partie des législations.

Ce n'est donc qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'Etat a procédé à l'examen des articles de la proposition de loi.

Dans son examen des dispositions de la proposition de loi, le Conseil d'Etat a notamment estimé qu'au lieu de conférer une compétence de contrôle au Conseil de presse il faudrait prévoir l'instauration d'une commission spécialisée aux fonctions similaires à celles qui sont déferées à la Commission des sondages prévue en droit français. Une opposition formelle a été formulée à l'encontre de l'article 4 qui devrait être complété afin de répondre au principe de légalité des incriminations.

Le Conseil d'Etat a rendu un avis complémentaire en date du 20 janvier 2015. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle avait préalablement adopté un certain nombre d'amendements inspirés essentiellement de la prise de position du Gouvernement.

Dans son avis complémentaire, la Haute Corporation réitère sa préférence pour un système d'auto-régulation des acteurs du secteur par rapport à une intervention législative. Elle prend acte que la commission a fait sienne la proposition du Gouvernement de confier le rôle de dépositaire de la notice informative par l'organe réalisateur du sondage non pas au Conseil de presse, mais à l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA), créée par la loi du 27 août 2013 modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

Suite à de nouveaux amendements, le Conseil d'Etat a émis un deuxième avis complémentaire en date du 20 octobre 2015 dans lequel il a notamment formulé une nouvelle proposition de texte pour l'article concernant le régime de l'action dévolue à l'ALIA.

*

IV. PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement conclut que le dispositif actuel mériterait d'être adapté dans la mesure où la période d'interdiction actuelle de la diffusion de tout sondage un mois avant le jour du scrutin risque d'être déclarée incompatible avec le dispositif de l'article 10.2 de la Convention européenne précitée. Ce faisant, il préfère se rallier à la proposition de l'auteur qui consiste à légiférer en la matière et à proposer une interdiction qui s'étend sur l'avant-veille et la veille des opérations électorales ainsi que sur le jour de celles-ci. En effet, même s'il peut paraître hasardeux de mesurer l'impact réel et précis d'un sondage, qui serait publié par exemple au matin du déroulement d'un scrutin, sur le résultat final d'une élection, il reste que la période électorale est assez longue pour permettre aux médias d'informer les citoyens, aux électeurs pour fixer leurs idées par rapport au choix politique à opérer, aux partis et aux candidats en lice pour s'échanger et s'affronter. Toutefois, le Gouvernement considère qu'il faudra entourer la période qui précède immédiatement le scrutin de la sérénité nécessaire pour permettre à l'électeur de se fixer et d'arrêter son choix à l'abri de toute source d'influence supposée en relation avec l'expression d'une intention de vote fût-elle de nature purement statistique. Il estime que la durée de l'interdiction proposée par l'auteur semble proportionnée par rapport au but poursuivi et constitue un juste équilibre entre le respect du principe de la liberté d'expression et de la protection de la liberté de choix de l'électeur.

Quant aux éléments de la proposition de loi qui entendent instaurer une plus grande transparence en relation avec la phase d'élaboration et de publication de tout sondage afin de garantir une certaine qualité des résultats, le Gouvernement peut marquer son accord quant au principe du texte proposé. Concernant les indications obligatoires qui devront accompagner toute publication ou diffusion de sondages, le Gouvernement partage les vues de l'auteur de la proposition de loi quant à la nécessité de les définir dans un texte législatif. Le Gouvernement est toutefois à se demander, notamment si le volume des indications obligatoires requises est adapté aux contraintes de lisibilité et de format de la presse écrite et partant si la solution proposée est praticable.

Le Gouvernement note que dans le modèle français dont l'auteur s'inspire, les organismes ne sont tenus de publier que les indications essentielles, à savoir:

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

Pour toute une série d'autres indications (l'objet du sondage, la méthode utilisée pour la collecte des données, la méthode d'échantillonnage d'après laquelle les interrogés ont été choisis, le texte intégral des questions, ...), l'organisateur est simplement tenu de déposer une notice auprès d'une commission spéciale, notice qui comprend alors les indications supplémentaires.

Pour assurer que toute personne intéressée puisse consulter les indications supplémentaires non publiées, l'organisateur doit assortir la publication des éléments essentiels d'une mention spécifique qui indique le droit de toute personne à consulter la notice auprès de la commission spéciale précitée, à savoir la commission des sondages, composée de membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes.

Certes, le Luxembourg ne connaît pas d'organisme spécifique, telle que la commission des sondages, auprès de laquelle une notice comprenant de nombreuses indications de détail, qui n'intéressent pas la

généralité des citoyens, pourrait être déposée aux fins de consultation. Or, de l'avis du Gouvernement, le système de rechange pour lequel l'auteur de la proposition de loi a opté, à savoir la publication intégrale de toute une série d'indications par l'organisateur, risque d'être impraticable en raison du volume trop important des indications à publier.

Selon le Gouvernement, il semble préférable d'opter pour le système français et de confier le rôle de dépositaire de la notice, comprenant les indications supplémentaires, à un organisme existant. S'il est vrai que l'auteur de la proposition de loi propose de prévoir le dépôt des documents en relation avec les sondages auprès du Conseil de Presse, il reste que le rôle que cet organe aura à jouer dans le domaine sous revue n'est pas autrement précisé. Aux yeux du Gouvernement, un problème d'indépendance risquerait par ailleurs de se poser en l'occurrence. Le Gouvernement préconise dès lors de confier le rôle de dépositaire de la notice précitée à l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA), récemment créée par la loi du 27 août 2013 modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques en vue de la création de l'établissement public „Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel“ et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et 2) la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques. Le Gouvernement est conscient du fait que la nouvelle Autorité ne couvre qu'une partie des médias concernés par la matière sous revue. Cependant, elle lui paraît particulièrement bien située pour voir son champ d'intervention étendu à la matière toisée par la proposition de loi.

*

V. TRAVAUX EN COMMISSION

La Commission a lors de ses travaux dû trancher un certain nombre de questions fondamentales en relation avec les objectifs et le contenu de la proposition de loi:

1) Autorégulation ou Loi

La commission constate que l'existence d'un nombre très restreint d'instituts de sondage opérant au Luxembourg n'a pas conduit spontanément à l'élaboration d'un Code de déontologie pour les sondages d'opinion politique dans notre pays. Elle exprime ses très fortes réserves par rapport à la proposition du Conseil d'Etat que les partis politiques devraient entrer en négociation avec les instituts de sondage à ce sujet. En effet, les partis politiques ne sont généralement pas les commanditaires de ces sondages et ne sont pas investis de la mission d'effectuer de telles négociations. Il importe de protéger les citoyens et de garantir le droit à l'information du public. Il paraît dès lors plus approprié de procéder par la voie législative, tous les intérêts étant ainsi pris en compte.

2) Durée du délai d'interdiction

En droit comparé, la durée d'interdiction de la diffusion de sondages politiques avant des échéances électorales au sens large peut varier de 0 à 30 jours. Une large minorité des Etats européens ont fixé des périodes allant de 1 jour à 7 jours. Alors que la proposition de loi avait préconisé un délai de quarante-huit heures, la commission a finalement opté pour un délai de cinq jours. Ce délai doit permettre, le cas échéant, de contester la validité d'un sondage avant l'échéance politique auprès de l'autorité de contrôle. Un délai trop court aurait rendu illusoire toute réaction, voire plainte, par rapport à un sondage effectué ou diffusé dans les conditions non conformes à la loi à la veille d'une élection.

3) Autorité de contrôle

La proposition de loi prévoyait de conférer la mission du traitement des plaintes en matière de sondages politiques au Conseil de Presse (commission des plaintes). Dans sa prise de position, le Gouvernement a invoqué des problèmes d'indépendance qui pourraient surgir pour proposer de confier le rôle de dépositaire de la notice d'information et de contrôle à l'ALIA. La commission s'est finalement ralliée à cette suggestion. Parmi les organes publics existants, cette autorité dispose de l'autorité et de l'indépendance indispensables pour l'exercice d'une telle mission. Cette nouvelle compétence nécessite une modification de la loi organique de l'ALIA.

4) Sanction

Nulle obligation légale sans sanction. La loi électorale prévoit actuellement une sanction pénale en cas de violation de l'interdiction de publier, diffuser ou commenter des sondages politiques pendant le mois précédant les scrutins. Ce mécanisme a été repris dans la proposition de loi.

Finalement, la commission s'est ralliée à l'idée de prévoir des sanctions administratives qui peuvent être prononcées par l'autorité de contrôle. Ce mécanisme a l'avantage de la rapidité et de l'efficacité; la violation ne devant pas faire l'objet d'une instruction policière et judiciaire.

Pour le détail des réflexions développées lors des travaux en commission, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

L'intitulé initial se lit somme suit:

„Proposition de loi relative à la publication des sondages d'opinion et portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003“.

Dans son avis du 26 juin 2012, le Conseil d'Etat constate que l'intitulé ne vise que la „publication“ contrairement à l'article 1^{er} qui porte également sur la „diffusion“. Il donne à considérer qu'il faudrait également compléter l'intitulé par l'ajout du „commentaire“. Or, dans un but de simplification, le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de la mention de la publication, de la diffusion et du commentaire des sondages d'opinion politique dans l'intitulé et il propose le libellé suivant:

„Proposition de loi relative aux sondages d'opinion politique et portant modification de la loi électorale modifiée du 18 janvier 2003“.

Le Gouvernement, quant à lui, propose dans sa prise de position du 28 février 2014 d'opter pour le système français et de confier le rôle de dépositaire de la notice comprenant les indications supplémentaires à l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA).

La commission se rallie au Gouvernement et propose de confier à l'ALIA, outre une mission de contrôle des sondages d'opinion, le rôle de dépositaire d'une notice comprenant, en plus des indications que la publication, la diffusion et le commentaire des sondages prévus à l'article 1^{er} doivent comporter, les indications supplémentaires suivantes: 1. l'objet du sondage; 2. la méthode utilisée pour la collecte des données; 3. la méthode d'échantillonnage, à savoir la méthode selon laquelle les répondants ont été choisis et 4. la fiabilité statistique des résultats publiés.

Ainsi, la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques doit être modifiée et une modification de l'intitulé s'impose en conséquence.

Dans son avis complémentaire du 20 janvier 2015, le Conseil d'Etat souligne que l'adjonction de la loi précitée du 27 juillet 1991 à l'intitulé de la proposition de loi ne donne pas lieu à observation dans la mesure où la commission a fait le choix politique de confier les missions prévues aux articles 2 et 4 de la proposition de loi à l'ALIA.

Il note toutefois que l'intitulé tel qu'amendé continue à mentionner la seule publication des sondages, alors que sont aussi visés les diffusion, commentaire et simulation de vote.

En outre, il se doit de constater que dans l'intitulé proposé le terme „politique“ après les mots „sondage d'opinion“ fait défaut, ce qui pourrait amener à la conclusion que tous les sondages d'opinion seraient visés. Tel n'étant à l'évidence pas le cas, le Conseil d'Etat estime qu'il faut écrire „sondage d'opinion politique“ plutôt que „sondage“.

Au vu de ce qui précède et tenant compte de ses observations relatives à l'intitulé de la proposition de loi émises dans son avis précité du 26 juin 2012, le Conseil d'Etat demande de libeller l'intitulé comme suit:

„Proposition de loi relative aux sondages d'opinion politique et portant modification 1. de la loi électorale modifiée du 18 janvier 2003; 2. de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques“

La commission fait sienne cette proposition de texte.

En outre, dans un souci de cohérence avec l'abrogation de l'alinéa 2 de l'article 97 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, la commission propose par voie d'amendement parlementaire du 15 juillet 2015 d'abroger l'article 65 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national disposant que „Pendant le mois qui précède le jour du référendum, ainsi que pendant le déroulement de celui-ci, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec le vote, par quelque moyen que ce soit, sont interdits. Ceux qui ont contrevenu aux dispositions du présent article sont punis d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 500 à 12.500 euros.“ Par conséquent, il convient d'adopter la loi précitée du 4 février 2005 à l'intitulé et d'adapter la disposition modificative de l'article 35 de la loi précitée du 27 juillet 1991.

Cet amendement trouve l'accord du Conseil d'Etat.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} délimite le périmètre d'application de la loi.

Dans son avis du 26 juin 2012, le Conseil d'Etat note que la proposition de loi ne sanctionne plus le commentaire de sondages d'opinion, alors qu'elle ne vise plus que la publication ou la diffusion desdits sondages. A moins d'assumer que tout commentaire d'un sondage implique nécessairement une publication, cette absence risque de réduire à néant les interdictions prévues. Comme il n'est pas établi qu'un juge pénal doit nécessairement admettre que tout commentaire d'un sondage équivaut à une publication ou à une diffusion, et pour éviter des problèmes d'interprétation, alors que le commentaire de sondages est spécifiquement prévu dans l'article 5 de la proposition de loi (article 4 selon le Conseil d'Etat), il y a lieu, selon le Conseil d'Etat, de faire figurer le commentaire d'un sondage d'opinion politique et des opérations de simulation pouvant en découler dans le champ d'application de la loi.

La commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat de faire figurer le commentaire d'un sondage d'opinion dans le champ d'application de la loi. Quant aux opérations de simulation, elles sont visées par l'alinéa 2 de l'article 1^{er}.

Cet amendement ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 2

Cet article a trait aux indications que la publication et la diffusion des sondages doivent comporter.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 1^{er} en ce que le texte doit être complété de l'adjonction du commentaire d'opinions qui doivent comporter les mêmes mentions.

Si le Conseil d'Etat peut comprendre que les points 1 à 5 et 9 repris dans l'article 2 soient utiles pour le destinataire de l'information, il ne voit cependant pas en quoi le commun des mortels pourrait être plus amplement éclairé par l'indication de la méthode utilisée pour la collecte des données, la méthode d'échantillonnage, le texte intégral des questions posées. Ce sont là des indications qui sont parlantes pour le professionnel des statistiques mais non pour le citoyen lambda qui reçoit l'information via les médias.

Il relève qu'il aurait une nette préférence pour l'approche adoptée en France où les indications reprises *sub* 3, 6 à 8 font partie de la notice que l'organisme qui réalise le sondage doit déposer auprès de la Commission des sondages. Dans les indications à fournir au destinataire de l'information, il est mentionné que ce dernier peut inspecter lesdits détails auprès de la Commission des sondages.

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition de compléter cet article par l'adjonction du commentaire de sondages d'opinion.

En outre, la commission propose de réduire le nombre des indications que la publication, la diffusion et le commentaire des sondages doivent comporter, en prévoyant toutefois l'obligation pour l'organisme ayant réalisé le sondage d'opinion de communiquer à l'ALIA, préalablement à la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage tel que défini à l'article 1^{er}, une notice comportant, outre les indications reprises aux points 1 à 6, les indications supplémentaires suivantes: 1. l'objet du sondage; 2. la méthode utilisée pour la collecte des données; 3. la méthode d'échantillonnage, à savoir la méthode selon laquelle les répondants ont été choisis et 4. la fiabilité statistique des résultats publiés.

Afin de garantir une vue d'ensemble complète des indications à fournir par l'organisme ayant réalisé le sondage, l'entièreté des informations relatives au sondage d'opinion peut être consultée sur le site

Internet de l'ALIA. Les indications fournies directement au destinataire de l'information doivent indiquer de manière visible le site de renvoi sur lequel toutes les informations concernant le sondage d'opinion doivent être publiées de manière apparente.

Pour ce qui est du point 8 initial, devenant le point 5, il constitue, aux yeux de la commission, une information importante pour son destinataire, de sorte qu'elle décide de la maintenir parmi les indications que la publication, la diffusion et le commentaire des sondages d'opinion prévus à l'article 1^{er} doivent comporter. Dans un souci de transparence, elle considère qu'il y a lieu d'y indiquer également si des redressements des résultats bruts ont été opérés et en fonction de quels critères ou si les données communiquées constituent des données brutes.

Dans son avis complémentaire du 20 janvier 2015, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler à propos de cet amendement, sauf à écrire au dernier alinéa „internet“ avec une lettre „i“ minuscule.

La commission adopte cette proposition.

Etant donné que la commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition d'investir l'ALIA du pouvoir de sanctionner administrativement les violations de la présente loi, elle propose par voie d'amendement parlementaire du 15 juillet 2015 de transférer l'alinéa 2 du nouvel article 4 (introduit par voie d'amendement parlementaire du 23 septembre 2014) à l'article 2 *in fine* où il aura mieux sa place.

Par ailleurs, dans un souci de cohérence rédactionnelle avec les dispositions de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, elle suggère de compléter l'alinéa 3 de l'article 2 par les termes „désignée ci-après „l'Autorité““ à insérer après les mots „l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel“. En conséquence de cette modification, il y a lieu de modifier le pénultième alinéa de l'article 2.

Dans son deuxième avis complémentaire du 20 octobre 2015, le Conseil d'Etat approuve le nouvel agencement proposé par la commission. Quant aux modifications textuelles, elles trouvent également l'accord du Conseil d'Etat, mais il fait observer que la première modification se rapporte à „l'alinéa 2 de l'article 2“ et non pas à „l'alinéa 3 de l'article 2“. En fait, l'énumération des points numérotés de 1 à 6 n'est pas à computer comme alinéa autonome, mais fait partie intégrante de l'alinéa 1^{er} de l'article 2.

Article 3 initial (supprimé)

L'article 3 initial prévoit que des normes de qualité et des règles de conduite à respecter peuvent être fixées par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat estime que cet article est superflu. En effet, comme les règlements grand-ducaux à prendre le seront dans une matière qui n'est pas réservée à la loi par la Constitution, le Grand-Duc pourrait prendre des règlements d'exécution, que la loi le prévoit ou non.

Il s'interroge en outre sur l'utilité de tels règlements et donne à considérer que ces niveaux de qualité et cette déontologie n'auront d'effet que s'ils sont sanctionnés en cas de violation. Or, le droit de sanctionner étant réservé à la loi et à la loi seule, tout règlement qui prévoirait des sanctions violerait la Constitution.

Le Conseil d'Etat rappelle toutefois qu'en raison du caractère attentatoire à la liberté d'expression de règles de conduites à élaborer, il voit d'un œil critique des normes de qualité et des règles de déontologie imposées par l'autorité. Il estime au contraire que ces normes de qualité et de conduite devraient être arrêtées par autorégulation des acteurs impliqués.

La commission se rallie au Conseil d'Etat et l'article 3 initial est supprimé. Les articles subséquents sont renumérotés en conséquence.

Quant à la proposition du Conseil d'Etat de prévoir une autorégulation des acteurs impliqués, la commission est d'avis qu'une autorégulation du secteur s'avère difficile, vu sa taille restreinte. Elle donne à considérer qu'une autorégulation du secteur soulève certaines questions: quel est le secteur concerné, la loi ne devrait-elle pas prévoir expressément cette autorégulation et les modalités de déroulement de cette autorégulation ne devraient-elle pas être fixées par la loi afin d'éviter que l'on se trouve dans une situation de vide juridique? Elle se prononce partant en faveur d'un encadrement légal tel que proposé.

Dans son avis complémentaire du 20 janvier 2015, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler à propos de la suppression de l'article 3 initial.

Article 3 nouveau (article 5 initial)

L'article 3 prévoit que la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage d'opinion visé par la présente proposition de loi sont interdits pendant les cinq jours qui précèdent le scrutin en question.

L'article 5 initial, quant à lui, prévoyait une interdiction de publication de quarante-huit heures.

Dans son avis du 26 juin 2012, le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales et aux observations à l'endroit de l'article 1^{er} au sujet de l'élargissement du champ d'application de la proposition de loi. Mises à part ces observations, l'article 5 initial ne donne pas lieu à d'autres observations.

Jugeant le délai initial de quarante-huit heures trop court, la commission propose d'augmenter la période d'interdiction de quarante-huit heures à cinq jours.

Dans son avis complémentaire du 20 janvier 2015, le Conseil d'Etat déplore que la commission n'ait pas fourni d'explication sur les raisons l'ayant amenée à cette conclusion. Il renvoie à ses considérations générales.

Article 4 nouveau

L'article 4, qui investit l'ALIA d'un pouvoir de sanctionner les violations de la présente loi, a été ajouté par voie d'amendement parlementaire du 23 septembre 2014.

Dans son avis complémentaire du 20 janvier 2015, le Conseil d'Etat souligne que le libellé du texte en question pose problème. En effet, tel que rédigé actuellement, il semble faire entendre qu'il faut impérativement déposer plainte auprès de l'ALIA, plutôt que de saisir directement, et conformément à l'article 23 du Code d'instruction criminelle, le procureur d'Etat.

Il en résulterait que l'accès aux autorités pénales devrait passer impérativement par une autorité administrative, ce qui s'avère contraire au principe de la séparation des pouvoirs et constitue en tout cas une incohérence entre le texte proposé et l'article 23 du Code d'instruction criminelle.

Cette incohérence de texte amène le Conseil d'Etat à s'opposer formellement à la disposition sous revue.

Le Conseil d'Etat fait observer que l'ALIA est déjà investie, par application de l'article 35^{sexies} de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, d'un pouvoir de sanctionner ceux qui ont violé les obligations que ladite loi leur impose. Il soulève partant la question de savoir s'il ne serait pas indiqué de tirer profit des dispositions d'ores et déjà existantes, de les ajuster en incorporant le pouvoir de sanctionner administrativement les violations de la loi proposée, d'y appliquer les dispositions procédurales prévues par l'article 35^{sexies} de la loi précitée du 27 juillet 1991 et les voies de recours y créées et dès lors, de faire abstraction de sanctions pénales proprement dites?

La commission fait sienne cette recommandation. Elle estime que la voie de sanctions administratives a l'avantage de l'efficacité et de la rapidité par rapport à une instruction pénale nécessairement assez longue et complexe. L'alinéa 1^{er} de l'article 4, devenant le nouvel article 3, est reformulé dans le sens préconisé par le Conseil d'Etat. La commission a adapté l'article 35^{sexies} de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, en remplaçant les termes „sanctions disciplinaires“ par ceux de „sanction administrative“, étant donné qu'en l'occurrence on ne se trouve pas en matière disciplinaire. En outre, abstraction est faite des règles relatives à la récidive. Et enfin, elle considère qu'il y a lieu d'écrire „tribunal administratif“ au lieu de „tribunaux administratifs“. Quant à l'alinéa 2, il est transféré à l'article 2 *in fine*.

Dans son deuxième avis complémentaire du 20 octobre 2015, le Conseil d'Etat propose, dans l'intérêt d'un meilleur agencement logique de la loi en projet, de faire précéder l'article qui, dans la numérotation résultant des amendements, porte le numéro 3 par l'article qui, dans cette numérotation, porte le numéro 4. Cette inversion d'articles présente l'avantage de faire figurer les articles dont la violation est sanctionnée devant l'article relatif aux sanctions. Il en résulte que l'article qui, dans la numérotation résultant des amendements sous revue, porte le numéro 3, porte à nouveau le numéro 4.

La commission adopte cette recommandation.

En outre, le Conseil d'Etat note que l'amendement donne suite à une suggestion qu'il a exprimée dans son avis complémentaire du 20 janvier 2015 en ce qu'il introduit à l'endroit de l'article 3 (4 selon le Conseil d'Etat) de la loi en projet un système de sanctions administratives, confié à l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA), en vue de sanctionner les manquements aux articles 2 et 4 de la loi en projet. Parallèlement, le recours aux sanctions pénales est abandonné. Il

souligne qu'en conséquence de ces modifications, l'opposition formelle émise dans son avis précité du 20 janvier 2015 à l'endroit de l'article 4 de la proposition de loi initiale peut être levée.

Il fait observer que dans l'économie du texte proposé par l'amendement, l'ALIA ne peut pas se saisir d'office des faits répréhensibles qui parviendraient à sa connaissance, une „plainte“ formelle étant nécessaire à cet effet. Or, de l'avis du Conseil d'Etat, des poursuites d'office doivent être possibles.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat se doit de constater que le texte proposé ne contient aucune indication quant à la prescription des faits soumis à sanction administrative. En se référant notamment à l'article 35sexies de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, le Conseil d'Etat propose de prévoir un délai de prescription d'une année.

Enfin, le Conseil d'Etat considère que la sanction de la publication devrait être étendue aux décisions prononçant une amende d'ordre.

Tenant compte des considérations qui précèdent et dans le souci d'aligner, autant que faire se peut, la loi en projet sur le texte de l'article 36sexies de la loi précitée du 27 juillet 1991, le Conseil d'Etat propose de conférer à l'article 3 (4 selon le Conseil d'Etat) de la loi en projet le libellé suivant:

„**Art. 4.** (1) Toute personne peut introduire par écrit une plainte auprès de l'Autorité au sujet d'une violation des articles 2 ou 4 de la présente loi.

(2) Toute plainte est enregistrée et un accusé de réception est adressé au plaignant.

(3) Si l'Autorité prend connaissance, soit de sa propre initiative, soit par le biais d'une plainte, d'une violation des dispositions visées au paragraphe 1^{er}, elle peut inviter toute personne concernée par lettre recommandée à fournir des explications par écrit; elle peut également procéder à leur audition. Cette procédure ne peut toutefois pas être déclenchée pour des faits remontant à plus d'un an. Si l'Autorité conclut au terme de la procédure que les dispositions visées au paragraphe 1^{er} ont été enfreintes, elle prononce en fonction de la gravité des faits l'une des sanctions suivantes:

a) le blâme,

b) une amende d'ordre de 250 à 25.000 euros.

L'Autorité peut ordonner de publier ses décisions dans les médias et selon les formes qu'elle détermine, aux frais de la ou des personnes sanctionnées.

Les blâmes et les amendes ne peuvent être prononcés que pour autant que les manquements ne fassent pas l'objet d'une sanction pénale.

(4) Dans tous les cas visés au présent article, il est statué après une procédure contradictoire, la personne ou les personnes auxquelles il est reproché d'avoir violé les dispositions visées au paragraphe 1^{er}, entendues en leurs moyens de défense ou dûment appelées par envoi recommandé. La ou les personnes visées peuvent se faire assister ou représenter.

(5) Un recours en réformation devant les tribunaux administratifs est ouvert contre les décisions de l'Autorité prises en vertu du présent article.

(6) Le recouvrement des amendes d'ordre est confié à l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Il se fait comme en matière d'enregistrement.“

La commission fait sienne cette proposition de texte. Toutefois, elle se doit de constater qu'à l'endroit du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat a omis de procéder à l'adaptation des renvois s'imposant au regard de l'inversion des articles 3 et 4. Il faut en effet conférer au texte en question la teneur suivante:

„(1) Toute personne peut introduire par écrit une plainte auprès de l'Autorité au sujet d'une violation des articles 2 ou 3 de la présente loi.“

Le 29 octobre 2015, elle a signalé au Conseil d'Etat qu'une erreur matérielle s'est glissée dans le texte qu'il a proposé à l'endroit du paragraphe 1^{er} de l'article 4 et qu'elle a procédé au redressement de celle-ci dans le sens préconisé ci-dessus. Ce redressement a trouvé l'accord du Conseil d'Etat.

Article 5 (article 4 initial)

L'article 5 vise à compléter la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques pour permettre à l'ALIA de remplir les missions que la loi en projet entend lui confier.

L'article 4 initial confiait le rôle de contrôle en matière de sondages d'opinion au Conseil de Presse, alors que le faible nombre de sondages politiques ne justifierait pas la création d'une commission spécifique au Luxembourg, à l'instar de la législation française.

Dans son avis du 26 juin 2012, le Conseil d'Etat s'interroge si le Conseil de Presse est actuellement outillé pour effectuer un contrôle des sondages d'opinion et il souligne que si le souhait politique était de légiférer en la matière, l'organe de contrôle ne pourrait être qu'une commission spécialisée, aux fonctions similaires à celles qui sont déferées à la Commission des sondages prévue en droit français.

En outre, il souligne que dans la mesure où la violation des dispositions de l'article 4 est érigée en infraction pénale par l'article 6 (erronément intitulé article 7), le texte de l'article 4 doit impérativement être complété, sous peine d'opposition formelle afin de répondre au principe de la légalité des incriminations.

Dans sa prise de position du 28 février 2014, le Gouvernement propose d'opter pour le système français et de confier le rôle de dépositaire de la notice comprenant les indications supplémentaires à l'ALIA.

Comme déjà évoqué ci-dessus, la commission décide de confier à l'ALIA le rôle de dépositaire d'une notice comprenant les indications énumérées à l'article 2. En outre, elle est appelée à exercer le contrôle des sondages d'opinion. Pour ce qui est de cette nouvelle attribution, la commission opte, afin de bien démontrer qu'il s'agit d'une mission spéciale n'entrant pas dans le champ d'application de loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, de l'inscrire dans la présente loi au lieu de procéder à une modification de l'article 35bis de loi modifiée précitée du 27 juillet 1991.

Concernant l'opposition formelle du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire de l'article 6 initial supprimé (numéroté erronément 7 dans la proposition de loi).

Dans son avis complémentaire du 20 janvier 2015, le Conseil d'Etat souligne que, d'un point de vue légistique, cette disposition aurait mieux sa place en fin de texte, après l'article 6 de la nouvelle mouture sous avis. Il considère que la cohérence du texte sera mieux garantie si les nouvelles dispositions prévues se suivent et précèdent la disposition modificative de l'article 35 de la loi précitée du 27 juillet 1991.

La commission se rallie au Conseil d'Etat et les articles subséquents sont renumérotés en conséquence. Ainsi, et vu la suppression de l'article 6 initial, l'article 3 initial deviendra le nouvel article 5.

En conséquence de l'intitulé amendé, le point h) de l'article 35 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques est adapté.

Cet amendement reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

En date du 9 novembre 2015, la Commission a informé le Conseil d'Etat qu'elle a redressé à l'endroit de l'article 5 le renvoi à l'article 3. Etant donné que la commission a suivi le Conseil d'Etat en ses propositions d'inverser les articles 3 et 4 selon la numérotation résultant des amendements du 24 juillet 2015, il faut conférer au texte en question la teneur suivante:

„**Art. 5.** Au paragraphe (2) de l'article 35 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, il est ajouté un point h) libellé comme suit:

„h) d'exercer les attributions lui confiées par les articles 2 et 4 de la loi du XX XX XXXX relative aux sondages d'opinion politique et portant modification 1. de la loi électorale modifiée du 18 février 2003; 2. de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques; 3. de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.“

Article 6 initial supprimé (numéroté erronément article 7 dans la proposition de loi)

L'article 6 initial introduit une sanction pénale à l'égard de ceux qui ont contrevenu aux dispositions des articles 2, 4 et 5 de la proposition de loi. Ces sanctions correspondent à celles qui figurent au deuxième alinéa de l'actuel article 97 de la loi électorale.

Dans son avis du 26 juin 2012, le Conseil d'Etat a souligné que dans la mesure où la violation des dispositions de l'article 4 (article 3 nouveau) est érigée en infraction pénale par l'article 6 (erronément intitulé article 7), l'article 4 doit impérativement être complété, sous peine d'opposition formelle, afin de répondre au principe de légalité des incriminations.

Par voie d'amendement parlementaire du 23 septembre 2015, la commission propose de limiter l'incrimination pénale aux seuls articles 2 et 5.

Dans son avis complémentaire du 20 janvier 2015, le Conseil d'Etat souligne que „Si la Chambre des députés retenait d'investir l'ALIA du pouvoir de sanctionner administrativement les violations de la loi proposée sous avis, l'article 6 de la proposition de loi n'aurait plus lieu d'être.“

Etant donné que la commission investit l'ALIA du pouvoir de sanctionner administrativement les violations de la présente loi, l'article 6 initial est supprimé.

Dans son deuxième avis complémentaire du 20 octobre 2015, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler à propos de cet amendement.

Article 6 nouveau (article 7 initial; numéroté erronément article 8 dans la proposition de loi)

Sauf à renvoyer à ses considérations générales, le texte de l'article 7 initial, disposition abrogatoire de l'article 97, alinéa 2 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Par voie d'amendement parlementaire du 15 juillet 2015, la commission propose d'abroger l'article 65 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national en raison de son incompatibilité avec la loi en projet.

Cet amendement ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 7 nouveau

L'article 7, ajouté par voie d'amendement parlementaire du 15 juillet 2015, prévoit un intitulé de citation pour la loi en projet.

Dans son avis complémentaire du 20 janvier 2015, le Conseil d'Etat note que par le biais des amendements, il y a un deuxième texte qui est à modifier. Il propose partant de prévoir un nouvel article 8 avec un intitulé de citation, lequel se limitera à énoncer l'objet principal en faisant abstraction des références aux actes à modifier. L'intitulé de citation aurait avantage à se lire comme suit:

„Loi du XX XX XXXX relative aux sondages d'opinion politique“

La commission fait sienne la recommandation du Conseil d'Etat. Il est par conséquent introduit un nouvel article 7 à la teneur suivante:

„**Art. 7.** La référence à la présente loi peut se faire sous forme abrégée, recourant au libellé suivant: „Loi du XX XX XXXX relative aux sondages d'opinion politique“.“

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande, à l'unanimité, à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de loi 6407 dans la teneur qui suit:

*

**VII. TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA COMMISSION
DES INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

PROPOSITION DE LOI

**relative aux sondages d'opinion politique et portant
modification**

- 1. de la loi électorale modifiée du 18 février 2003;**
- 2. de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques;**
- 3. de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national**

Art. 1^{er}. La présente loi a pour objet de régler la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec un référendum, une consultation populaire ou avec des élections communales, législatives ou européennes.

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.

Art. 2. La publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage tel que défini à l'article 1^{er} doivent être accompagnées par les indications suivantes, établies sous la responsabilité de l'organisme qui l'a réalisé:

1. Le nom de l'organisme ayant réalisé le sondage;
2. Le nom et la qualité de l'acheteur du sondage;
3. Le nombre des personnes interrogées et la composition de l'échantillon;
4. La ou les dates auxquelles il a été procédé à la collecte des données;
5. Le texte intégral des questions posées, y compris les réponses possibles qui figurent au questionnaire ou qui ont été communiquées aux personnes interrogées;
6. L'indication si les données brutes ont été corrigées et en fonction de quels critères.

Avant la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage tel que défini à l'article 1^{er}, l'organisme qui l'a réalisé doit procéder au dépôt auprès de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel, désignée ci-après „l'Autorité“, d'une notice comprenant les indications reprises aux points 1 à 6 et précisant:

1. L'objet du sondage;
2. La méthode utilisée pour la collecte des données;
3. La méthode d'échantillonnage, à savoir la méthode selon laquelle les répondants ont été choisis;
4. La fiabilité statistique des résultats publiés.

Toutes ces indications peuvent être consultées sur le site internet de l'Autorité.

L'organisme ayant réalisé le sondage d'opinion devra tenir à la disposition de l'Autorité l'ensemble des documents sur la base desquels le sondage a été publié ou diffusé. Elle y doit avoir libre accès à tout moment.

Art. 3. Pendant les cinq jours qui précèdent le jour des élections européennes, législatives ou communales ou le jour du référendum ou de la consultation populaire ainsi que pendant le déroulement des opérations électorales ou consultatives, il est interdit de publier, diffuser ou commenter tout sondage d'opinion tel que défini à l'article 1^{er}.

Art. 4. (1) Toute personne peut introduire par écrit une plainte auprès de l'Autorité au sujet d'une violation des articles 2 ou 3 de la présente loi.

(2) Toute plainte est enregistrée et un accusé de réception est adressé au plaignant.

(3) Si l'Autorité prend connaissance, soit de sa propre initiative, soit par le biais d'une plainte, d'une violation des dispositions visées au paragraphe 1^{er}, elle peut inviter toute personne concernée par lettre

recommandée à fournir des explications par écrit; elle peut également procéder à leur audition. Cette procédure ne peut toutefois pas être déclenchée pour des faits remontant à plus d'un an. Si l'Autorité conclut au terme de la procédure que les dispositions visées au paragraphe 1^{er} ont été enfreintes, elle prononce en fonction de la gravité des faits l'une des sanctions suivantes:

- a) le blâme,
- b) une amende d'ordre de 250 à 25.000 euros.

L'Autorité peut ordonner de publier ses décisions dans les médias et selon les formes qu'elle détermine, aux frais de la ou des personnes sanctionnées.

Les blâmes et les amendes ne peuvent être prononcés que pour autant que les manquements ne fassent pas l'objet d'une sanction pénale.

(4) Dans tous les cas visés au présent article, il est statué après une procédure contradictoire, la personne ou les personnes auxquelles il est reproché d'avoir violé les dispositions visées au paragraphe 1^{er}, entendues en leurs moyens de défense ou dûment appelées par envoi recommandé. La ou les personnes visées peuvent se faire assister ou représenter.

(5) Un recours en réformation devant les tribunaux administratifs est ouvert contre les décisions de l'Autorité prises en vertu du présent article.

(6) Le recouvrement des amendes d'ordre est confié à l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Il se fait comme en matière d'enregistrement.

Art. 5. Au paragraphe (2) de l'article 35 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, il est ajouté un point h) libellé comme suit:

„h) d'exercer les attributions lui confiées par les articles 2 et 4 de la loi du XX XX XXXX relative aux sondages d'opinion politique et portant modification 1. de la loi électorale modifiée du 18 février 2003; 2. de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques; 3. de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.“

Art. 6. L'alinéa 2 de l'article 97 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et l'article 65 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national sont abrogés.

Art. 7. La référence à la présente loi peut se faire sous forme abrégée, recourant au libellé suivant: „Loi du XX XX XXXX relative aux sondages d'opinion politique“.

Luxembourg, le 18 novembre 2015

Le Président-Rapporteur,
Alex BODRY

