

N° 6407²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

PROPOSITION DE LOI**relative à la publication des sondages d'opinion et portant
modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (14.3.2014).....	1
2) Prise de position du Gouvernement (28.2.2014).....	2

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(14.3.2014)

Monsieur le Président,

A la demande du Premier Ministre, Ministre d'Etat, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*
Fernand ETGEN

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

(28.2.2014)

La présente fait suite au rappel du 18 décembre 2013 de Monsieur le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle tendant à inviter le Gouvernement à prendre position à l'égard de la proposition de loi de Monsieur le Député Alex Bodry citée sous objet, prise de position que le Gouvernement sortant avait annoncée.

D'après son auteur, la proposition de loi sous revue, déposée en date du 6 mars 2012, a pour objet de doter le Luxembourg „d'un cadre légal approprié en matière de publication et de diffusion de sondages d'opinion“. Le dispositif proposé entend remplacer la législation actuelle jugée trop restrictive au regard du principe de la liberté d'expression et insuffisamment axée sur la qualité et la transparence des sondages réalisés.

La proposition se décline en trois points.

Tout d'abord, la durée de la période d'interdiction de publication, de diffusion ou de commentaire des sondages d'opinion à connotation électorale est ramenée d'un mois à 48 heures avant la date des élections et ce afin de renforcer le respect du principe de la liberté d'expression et de recevoir des informations.

Ensuite, le texte instaure une plus grande transparence en prescrivant la publication de mentions obligatoires ayant trait aux modalités techniques du sondage avec pour finalité d'éclairer les citoyens sur la valeur des chiffres portés à leur connaissance.

Enfin, la proposition entend mettre en place un mécanisme de contrôle basé sur un dispositif, il est vrai embryonnaire, d'autorégulation. Ainsi, en l'absence d'une commission des sondages, telle qu'elle existe en France, l'auteur propose de confier un rôle de contrôle à un organisme existant, en l'occurrence le Conseil de Presse, qui disposerait du pouvoir de se faire remettre à sa demande tout document en relation avec le sondage publié. Cette approche permettrait selon l'auteur d'introduire un élément d'autorégulation des médias dans le système. L'auteur propose néanmoins de compléter le mécanisme de contrôle précité par la faculté concédée au pouvoir exécutif d'édicter, si besoin en était, des normes de qualité et des règles de conduite à respecter par les instituts de sondage.

Le Gouvernement note que le texte de la proposition de loi sous revue s'inspire largement de la législation française puisque de nombreuses dispositions ont été reprises telles quelles. Il s'agit de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, telle qu'elle a été modifiée par la suite. Cette loi règle la question de la publication des sondages pré-électorales dans les jours qui précèdent un scrutin.

Afin d'être en mesure d'apprécier le caractère „approprié“ des mesures proposées, le Gouvernement entend tout d'abord dresser l'état des lieux de la législation en vigueur.

Le dispositif actuel est inscrit au „Chapitre X. – Des pénalités“, à l'endroit de l'article 97, alinéa 2, de la loi électorale. Ce texte sanctionne pénalement tous ceux qui ont publié, diffusé ou commenté un sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec des élections (européennes, législatives ou communales) pendant le mois qui précède le jour de telles élections, ainsi que le jour du déroulement de celles-ci. Le libellé de ce texte n'a pas changé depuis son introduction dans notre droit électoral, sur initiative du Gouvernement (Doc. parl. 2736) par la loi du 14 mars 1984 complétant et modifiant la loi électorale et la loi du 25 février 1979 relative à l'élection directe des représentants luxembourgeois au Parlement européen. En 1984, cette innovation fondamentale trouvait déjà son origine dans une disposition reprise de la loi française précitée.

A l'époque, tous les acteurs impliqués dans le processus législatif étaient d'accord pour retenir que tant la publication, que la diffusion ou le commentaire, de sondages d'opinion à l'approche du jour de scrutin risquaient „à eux seuls d'influer sur le choix démocratique de l'électeur“ et que partant il conviendrait de déterminer une période pendant laquelle tout sondage serait interdit. En 1984, cette période de référence a été fixée à un mois au Luxembourg, contrairement au texte français de 1977 qui prévoyait à l'époque seulement une semaine.

Or, depuis les choses ont beaucoup évolué.

Tout d'abord, de nouveaux moyens de communication sont venus concurrencer les médias classiques que sont la télé, la radio et les journaux. De nos jours le débat politique a fait son entrée sur le Net. Les candidats en lice installent des forums, des blogs et certains se livrent au chat ou se servent des

plateformes telles que Twitter ou Facebook pour faire passer leurs messages politiques. Cet élargissement des moyens de communication ne change rien au principe de base, à savoir l'interdiction, sur une période déterminée, de la publication et de la diffusion de sondages d'opinion ou de commentaires sur lesdits sondages réalisés avant. Au vu de cette évolution, le cercle des personnes susceptibles d'être inquiétées en cas de contravention à la loi se trouve cependant grandement élargi.

Ensuite, la législation française a connu une refonte notamment en raison d'un arrêt de la Cour de cassation du 4 septembre 2001 dans lequel la Cour a déclaré que l'interdiction de la publication des sondages dans la semaine qui précède une élection n'est pas conforme à la liberté d'expression inscrite à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Suite à cette refonte en France, l'interdiction de publier, diffuser et commenter tout sondage en rapport avec un scrutin, n'est maintenue que pour la veille et le jour du scrutin. Or, la loi française a également entendu renforcer la qualité des sondages. Ainsi, d'après le nouveau dispositif en vigueur, un organisme ayant réalisé un sondage doit adresser, avant la diffusion des résultats du sondage, une notice à une commission des sondages. Cette notice sera accessible à toute personne qui en fera la demande. Ladite commission dispose du pouvoir de vérification et de contrôle et peut ordonner la publication d'une mise au point. Par ailleurs, la publication des résultats des sondages électoraux devra être assortie de celle du texte intégral des questions.

Dans son avis du 26 juin 2012 à l'égard de la proposition de loi sous revue, le Conseil d'Etat doute tout d'abord de l'impact réel des sondages sur le résultat du scrutin puisqu'un tel impact n'aurait jamais été scientifiquement identifié. Ensuite, la Haute Corporation passe en revue le traitement des sondages politiques dans différents pays pour arriver au constat que les réponses apportées aux problèmes traités par la proposition de loi sont assez disparates. Le Conseil d'Etat classe les pays en deux catégories: ceux qui ont légiféré et ceux qui ont opté pour une autorégulation.

La Haute Corporation note que la proposition de loi sous revue „opte pour une intervention législative pour encadrer la publication, la diffusion et le commentaire des sondages d'opinion politique, une approche d'autorégulation“ paraissant inconcevable à l'auteur en l'absence d'une association professionnelle de cette industrie au niveau national.

Or, le Conseil d'Etat se pose la question si une telle intervention législative accompagnée d'un dispositif de sanction en cas d'inobservation de la période d'interdiction de publication d'un sondage s'impose vraiment à une époque où les moyens de communication modernes ne connaissent plus de frontières et risquent partant de vider l'interdiction applicable au seul territoire national de sa substance.

Quant à la fixation de la période d'interdiction, le Conseil d'Etat doute de la conclusion que l'auteur tire d'un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation française du 4 septembre 2001 pour argumenter la nécessité de réduire la durée de l'interdiction de publier des sondages d'opinion politique et la fixation de cette durée d'interdiction aux deux jours du scrutin et au jour du scrutin lui-même.

Le Conseil d'Etat conclut que la prohibition de la publication de résultats de sondages politiques est attentatoire à la liberté de recevoir et de communiquer des informations protégée par l'article 10.2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et qu'il n'est pas établi que la limitation proposée soit justifiée en l'absence de données scientifiques sur l'impact réel des sondages d'opinion.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement arrive à la conclusion 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, le Gouvernement 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. De l'avis du Gouvernement, il conviendra toutefois d'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. De l'avis du Gouvernement, la durée de l'interdiction proposée par l'auteur

semble proportionnée par rapport au but poursuivi et constituer un juste équilibre entre le respect du principe de la liberté d'expression et la protection de la liberté de choix de l'électeur.

En ce qui concerne les 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.

Ainsi, l'article 2 de la proposition dresse, à l'instar de l'article 2 de la loi française de laquelle l'auteur tire son inspiration, l'inventaire des indications qui doivent obligatoirement accompagner la publication ou la diffusion d'un sondage d'opinion qui tombe dans le champ d'application de la loi. Or, l'auteur ajoute aux indications essentielles retenues à l'endroit de l'article 2 de la loi française, toute une série d'indications supplémentaires, que le dispositif français a placées sous l'article 3. Le législateur français a préféré intégrer ces indications de type méthodologique, somme toute moins intéressantes pour le grand public, dans une notice à déposer auprès d'une commission spéciale.

Le Gouvernement note dès lors que dans le modèle français, 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, tel 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. Ceci dit, elle lui paraît particulièrement bien située pour voir son champ d'intervention étendu à la matière toisée par la proposition de loi.