

CONFIDENTIEL

Paris, le 19 décembre 1979

COMPTE RENDU
DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES SONDAGES
(1978-1979)

1. - La commission, créée par la loi du 19 juillet 1977, a été effectivement constituée le 2 février 1978. Au terme de deux années de travaux, elle croit utile de résumer une expérience qui est nouvelle en France et sans équivalent à l'étranger.

Dès sa constitution, la commission a eu à examiner les sondages publiés sur les élections législatives de mars 1978 : une dizaine réalisés au plan national par cinq instituts ; un certain nombre d'autres, effectués par circonscriptions dont plusieurs ont fait l'objet de recours. Au lendemain des élections, les écarts constatés entre les résultats de ces sondages et les votes exprimés, au moins pour l'un des partis, ont suscité ce que la presse a appelé la « Querelle des sondages ». Pour les élections cantonales de mars 1979, il y a eu, comme on pouvait s'y attendre, peu de sondages publiés et pas de recours. Les élections européennes de juin 1979 ont donné lieu en un an à une vingtaine de sondages réalisés par trois instituts – sans parler d'un sondage sur l'ensemble des pays, commandé par la commission des communautés–. Dès maintenant, plusieurs sondages par mois sont publiés sur les prochaines élections présidentielles ; la commission a déjà statué sur un recours ;

d'autres affaires sont en cours d'examen.

Interprétation de la loi du 19 juillet 1977

2. - La loi ne donne pas de définition des sondages. Il appartient donc à la commission saisie d'une contestation ou agissant d'office de déterminer le cas échéant si une opération qu'elle serait appelée à vérifier est un sondage au sens de la loi, c'est-à-dire une opération visant à donner une indication quantitative de l'opinion d'une population au moyen d'un échantillon représentatif de cette population. La réglementation légale implique que l'appellation de sondage est en quelque sorte protégée et la commission s'est opposée à son utilisation en matière électorale pour des opérations ne répondant pas aux conditions légales.

Seuls sont visés les sondages ayant un rapport avec un référendum ou une élection politique – c'est-à-dire régie par le code électoral. La commission a admis, pour la période précédant les élections législatives, que la définition donnée à l'article 1er 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.

Mais il a fallu admettre que l'application de la loi devait être comprise, au lendemain des élections, de façon beaucoup plus restrictive. Un sondage sur un problème important du débat électoral n'a plus, après la clôture du scrutin, d'impact sur les élections. La loi a donc un champ d'application variable c'est une singularité que n'avaient peut-être pas vue ses auteurs. La commission doit donc, pour chaque consultation, fixer l'étendue de sa juridiction.

Elle a estimé qu'à toute époque les sondages sur les intentions de vote ou sur

l'opinion des électeurs à l'égard des candidats tombent sous le coup de la loi. Mais elle a admis la publication, dans la semaine précédant les élections cantonales, de la cote de popularité du Président de la République et du Premier ministre. La définition du champ d'application de la loi qu'elle a donnée à l'occasion de l'élection des représentants français à l'Assemblée européenne comprend, outre les intentions ou motivations des électeurs, la popularité des candidats, l'opinion à l'égard des listes en présence et des questions liées à la construction européenne.

Enfin, la loi ne s'applique qu'aux sondages publiés ou diffusés. La publication doit s'entendre au sens de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse ; la diffusion vise l'émission par radio ou télévision. La diffusion ou la distribution en France tombe sous le coup de la loi, même si elle émane d'un organe d'information situé hors de France, ce qui pose quelques problèmes, s'agissant de journaux étrangers ou de postes périphériques qui échappent à la juridiction de la commission. Quant aux sondages qui ne sont pas destinés à la publication, il suffit que tout ou partie de leurs résultats aient été divulgués, même par un tiers, pour qu'ils tombent sous le coup de la loi.

3. - Une des dispositions les plus importantes et les plus critiquées de la loi est celle de l'article 11 qui interdit « la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage » dans la semaine précédant chaque tour de scrutin. On a fait valoir que cette interdiction aboutit à donner à l'électeur le jour du scrutin une image fautive de l'opinion, car les derniers sondages publiés reflètent des intentions de vote remontant à 10 ou 15 jours. On a voulu voir dans les élections législatives de 1978 une confirmation de cette critique, puisque les changements intervenus dans la dernière semaine sont apparus dans des sondages qui ne pouvaient pas être publiés.

Il semble que les organismes de sondage soient maintenant moins hostiles à cette disposition ; mais son interprétation a donné lieu à quelques difficultés. La commission a admis, notamment pour les périodiques – hebdomadaires, bi-mensuels, mensuels –, que la date de publication est celle à laquelle ils sont mis en vente et atteignent effectivement le public. Cette interprétation, qui

n'a pas soulevé d'objection lors des élections législatives, a été contestée à l'occasion des élections européennes. Les partisans d'une des listes en présence ont fait valoir, en invoquant les travaux préparatoires de la loi, qu'un périodique en vente au cours de la dernière semaine est « diffusé » pendant cette période et ne devrait donc comporter aucun sondage.

La commission n'a pas suivi ce raisonnement qui aurait conduit à refuser la publication de sondages dans des périodiques qui, bien que publiés avant la date à laquelle s'applique l'interdiction légale, restent en vente après cette date, ce qui aboutirait à étendre la période d'interdiction fixée par la loi.

Elle a même admis, que les sondages publiés avant la dernière semaine pourraient être repris ou commentés par d'autres organes d'information au cours de cette semaine.

Pour le deuxième tour de scrutin, l'interdiction de publication des sondages doit être combinée avec la disposition de la loi selon laquelle les opérations de simulation de vote ne sont assimilées à des sondages d'opinion que si elles sont réalisées à partir de sondages (article 1er). La commission en a déduit que les simulations portant sur le second tour restent autorisées, si elles sont fondées sur les résultats du premier tour exclusivement, c'est-à-dire sans le concours d'aucun sondage.

En donnant ces interprétations, la commission a considéré que l'interdiction résultant de l'article 11, qui déroge à la liberté de la presse, doit être appliquée restrictivement. Mais lorsque l'interdiction s'impose elle a une portée absolue. Elle s'oppose non seulement à la publication des résultats chiffrés d'un sondage, mais aussi à l'indication, même par une formule qualitative, d'une tendance révélée par des sondages ou encore à la diffusion de résultats chiffrés apparaissant comme le résultat d'un sondage, même s'ils ne sont pas présentés comme tels.

Application de la loi du 19 juillet 1977

4. – Mise à part cette interdiction, la loi ne contient que quelques dispositions générales sur les sondages. D'abord, les organismes de sondage sont soumis à un régime de déclaration et doivent s'engager à respecter la loi et les règlements d'application (art. 7). La déclaration permet peut-être d'éviter qu'un sondage ne soit fait par un organisme inconnu, créé pour la circonstance; en revanche, on peut s'interroger sur la portée d'un engagement qui n'ajoute rien à la force obligatoire d'une loi et de décrets assortis de sanctions pénales. Peut-être cette formalité s'explique-t-elle parce que la commission disposait, dans la proposition initiale, d'un pouvoir réglementaire propre et que la loi lui donne compétence pour définir les clauses obligatoires des contrats de vente de sondages ; mais la méconnaissance de ces clauses est aussi sanctionnée pénalement.

En second lieu, la publication des sondages doit obligatoirement s'accompagner de certaines indications : noms de l'organisme de sondage et de l'acheteur, nombre de personnes interrogées et date des interrogations (art.2). La commission veille à ce que cette disposition soit effectivement appliquée ; elle s'impose non seulement à l'organe d'information qui rend public ses résultats d'un sondage – et qui en est généralement l'acheteur – mais également à tous ceux qui reprennent en tout ou partie ces résultats ; un sondage publié dans un bulletin tirant à quelques centaines d'exemplaires peut être diffusé à l'antenne à quelques millions de personnes. Cette règle a une conséquence importante, c'est qu'à défaut des mentions imposées par la loi, la publication d'un sondage est interdite ; la commission a estimé qu'un journal commet une infraction en donnant les résultats d'un sondage dont il n'est pas en mesure d'établir l'origine. Elle a cependant admis que l'indication de l'acheteur n'était pas obligatoire dans le cas exceptionnel d'un sondage réalisé par un organisme pour son propre compte et qui n'a pas été acheté par le journal qui le publie.

Sur le fond, c'est-à-dire sur la réglementation des sondages, la loi fixe l'objectif qui est « d'assurer dans le domaine de la prévision électorale l'objectivité et la qualité des sondages » et charge la commission « d'étudier et de proposer des règles » à cet effet. Cette mission pose un problème

difficile. Il ne paraît pas possible d'enfermer dans des règles précises : l'établissement de l'échantillon, la formulation des questions, le choix et le contrôle des enquêteurs, la conduite de l'enquête, le traitement et le redressement des résultats ... c'est-à-dire les diverses opérations que comporte un sondage et dont dépend sa valeur. Aussi, la commission s'est-elle bornée dans le projet de décret qu'elle a soumis au gouvernement, à proposer sur tous ces points des directives générales qui s'apparentent plus aux principes d'un code de déontologie qu'aux prescriptions d'un texte réglementaire, mais qui sont suffisantes pour servir de base à une action contre des sondages faux ou tendancieux et permettraient de sanctionner ceux qui seraient réalisés en méconnaissance des règles de l'art.

5. - La commission dispose en effet des pouvoirs nécessaires pour exercer un contrôle effectif des sondages. D'abord, l'article 3 prévoit le dépôt d'une notice « à l'occasion de la publication ou de la diffusion de tout sondage » ; cette notice doit indiquer les conditions dans lesquelles le sondage a été réalisé et notamment la composition de l'échantillon, le texte des questions, les conditions des interrogations, la proportion de non-réponses, les limites d'interprétation des résultats et éventuellement la méthode utilisée pour déduire "les résultats de caractère indirect" publiés. En second lieu, l'article 4 impose à l'organisme ayant réalisé un sondage de tenir à la disposition de la commission les documents sur la base desquels il a été fait ; les documents sont essentiellement : le plan d'échantillonnage, la liste des enquêteurs, les instructions qui leur ont été données et les contrôles effectués, les documents établis au cours de l'enquête, le traitement des réponses, les résultats bruts et les redressements effectués. Enfin, l'article 8 donne à la commission « tout pouvoir pour vérifier » que les sondages ont été réalisés régulièrement ; elle peut notamment enquêter sur place, entendre les intéressés ou des témoins.

Le décret du 25 janvier 1978 pris pour l'application de la loi précise que la commission peut être saisie de recours contre les sondages et qu'elle peut aussi se saisir d'office. Dans son règlement intérieur, la commission a fixé la procédure d'instruction des affaires, qui comporte la désignation d'un

rapporteur et l'audition des intéressés constatée par un procès-verbal. Les décisions que la commission peut prendre sont prévues par la loi. Elle peut ordonner la publication de tout ou partie des indications figurant dans la notice (art. 3). Elle peut faire une mise au point, soit que le sondage ait été réalisé irrégulièrement, soit qu'il ait été publié irrégulièrement ou dans des conditions « altérant la portée des résultats obtenus » (art. 9) ¹. La mise au point doit être publiée par l'organe de presse qui a rendu public le sondage, mais la commission peut aussi faire diffuser à tout moment à l'antenne. Elle a estimé que cette publication obéit aux règles posées par la loi du 29 juillet 1881 modifiée sur le droit de réponse: même place, même caractères et au maximum même longueur; pour la diffusion à l'antenne, ce sont les règles du décret du 13 mai 1975 sur le droit de réponse qu'elle applique: conditions d'écoute équivalentes à celle de l'émission contestée.

Pendant la période précédant les élections législatives, la commission a été saisie de trois recours. Deux ont conduit à des mises au point qu'elle a fait diffuser par FIP et par FR3. Le troisième présentait une difficulté sérieuse : bien que certains aspects des méthodes employées paraissent critiquables, aucune disposition législative n'avait été méconnue et il était difficile, en l'absence de dispositions réglementaires, de condamner publiquement ces pratiques; c'est pourquoi la commission s'est bornée à répondre au requérant par une lettre personnelle, sans faire de mise au point. Plus récemment, un article de presse analysant plusieurs sondages sur les élections présidentielles a fait l'objet d'un recours. Son examen a conduit la commission à pousser ses investigations plus loin qu'elle ne l'avait fait dans les cas précédents et à

¹ Une erreur matérielle commise lors de l'examen du texte par le sénat en première lecture rend l'art. 9 peut compréhensible sur ce point. Le texte adopté vise le cas d'un sondage « publié ou diffusé ... en violation des dispositions de la loi et des textes réglementaires » et la même disposition figure une deuxième fois dans le même article à quelques lignes de distance. En fait, le texte initial était le suivant : « les organes d'information qui auraient publié ou diffusé un sondage réalisé en violation des dispositions ... ». Le mot « réalisé » manque dans le texte proposé par le rapporteur et n'a pas été rétabli par la suite; la loi reprend son sens si on rectifie cette erreur matérielle.

publier une mise au point plus détaillée ; ce qui était en cause, c'était essentiellement la décomposition des opinions recueillies, en sous-groupes censés représenter les principales tendances politiques. D'autres sondages ont été examinés d'office par la commission, dont deux ont fait l'objet d'une mise au point.

Dans un cas seulement, la commission a demandé des poursuites contre le responsable d'une publication qui n'avait pas publié la mise au point relative à un sondage. L'article 12 de la loi assortit en effet de sanctions pénales - d'ailleurs lourdes, puisqu'il s'agit de sanctions du code électoral, c'est-à-dire d'amendes de 10 000 à 500 000 Francs - les règles qu'elle édicte: la déclaration préalable des organismes de sondages et les ententes illicites entre ces organismes, la publication des indications qui doivent accompagner tout sondage, le dépôt de la notice auprès de la commission, enfin la publication des mises au point demandées par celle-ci. Sont sanctionnés des mêmes peines « les règles et clauses élaborées par la commission » et les « sondages ... assortis d'indications présentant un caractère mensonger » La commission n'a pas eu à mettre en jeu cette dernière disposition qui permettrait sans doute de réprimer la publication de résultats falsifiés, alors même que le sondage ne contreviendrait formellement à aucune règle applicable.

Questions relatives à la loi du 19 juillet 1977

6. - Les travaux de la commission, les réactions qu'elle a constatées tant dans la profession que dans la presse ou dans les milieux politiques, l'ont conduite à aborder un certain nombre de questions dont la solution est loin d'être évidente et passerait parfois par une modification de la loi.

D'abord le fait que la définition des sondages électoraux soit incertaine et variable et que les mêmes sondages, selon les époques, tombent ou non sous le coup de la loi, paraît peu satisfaisant. Aussi, la proposition a-t-elle été faite d'étendre le contrôle institué en 1977 à l'ensemble des sondages

politiques, ce qui impliquerait une refonte de la loi. Cette suggestion, même si elle obéit à une certaine logique, ne doit être accueillie qu'avec prudence : la notion de sondage politique est extrêmement large et plus imprécise encore que celle de sondage électoral ; le contrôle des sondages, qui est une atteinte à la liberté d'une profession et à la liberté de la presse, se justifie par l'importance fondamentale de l'élection en régime démocratique, mais se comprendrait moins en dehors de ce domaine précis ; enfin, le souci d'empêcher toute manipulation abusive de l'opinion, ne doit pas conduire à faire un sort particulier à ce qui n'est qu'une technique d'information parmi d'autres.

On a fait observer en second lieu qu'une réglementation des sondages ne peut pas ignorer les conditions dans lesquelles ils sont publiés. La présentation par la presse ou par les médias, le choix des résultats divulgués, la place et l'importance qui leur sont donnés, les commentaires dont ils sont assortis, ont autant d'importance que les chiffres produits par l'institut de sondage. D'où l'idée que celui-ci puisse fixer la forme sous laquelle les sondages qu'il réalise seront publiés. Les mérites de cette formule ne doivent pas en faire sous-estimer les inconvénients. Elle substitue à l'appréciation de l'organe de presse celle de l'institut de sondage, ce qui serait sans doute mal accepté sans être nécessairement préférable ; au surplus, il est douteux que les organismes de sondage soient en mesure d'imposer leurs vues à la presse, dont ils recherchent la clientèle en raison de la publicité que leur assurent les sondages politiques pour leurs autres activités commerciales.

7. - Il ne serait d'ailleurs possible de donner aux instituts de sondage un droit de regard sur la publication des sondages, dans le cadre de la loi actuelle, que par l'effet des clauses obligatoires des contrats de vente, que la commission est habilitée à définir en vertu de l'article 5. Mais l'application de cette disposition pose des problèmes délicats. La proposition de loi, dans sa rédaction initiale donnait à la commission le pouvoir d'édicter les règles applicables aux sondages et de définir les clauses obligatoires des contrats de

vente de ces sondages. Lors de la première lecture au Sénat, le rapporteur a estimé que cette délégation du législateur à une commission administrative était inconstitutionnelle, mais il n'a modifié le texte que sur le premier point en prévoyant que la commission devrait « proposer des règles » applicables aux sondages ; en revanche, elle est compétente pour « définir les clauses » des contrats de ventes, bien qu'il s'agisse d'une matière touchant aux obligations civiles et commerciales.

Mais même si la commission ne peut qu'appliquer cette disposition sans avoir à s'interroger sur sa constitutionnalité, elle doit au moins se prononcer sur sa portée, c'est-à-dire sur la notion de clause obligatoire au sens de la loi. Celle-ci permet sûrement à la commission de décider que les contrats de vente devront régler certains points : par exemple, le prix, la formulation des questions, la composition de l'échantillon ou le déroulement de l'enquête. Mais il est plus douteux que la commission puisse décider comment ces points seront réglés, c'est-à-dire élaborer une sorte de contrat-type définissant les obligations des parties. Cette interprétation, si elle était admise, signifierait que la commission peut prévoir l'existence dans les contrats de vente de certaines clauses, mais non leur contenu, sinon elle toucherait aux principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales qui sont du domaine de la loi.

Sur un point seulement, la loi permet à la commission de fixer le contenu des obligations des parties. Parmi les clauses qui doivent figurer obligatoirement dans les contrats de vente, l'article 5 prévoit expressément « celles ayant pour objet d'interdire la publication, avant le premier tour de scrutin, de tout sondage portant sur les votes au second tour » Cette interdiction, si on la combine avec celle qui vise la semaine précédant le scrutin, aboutirait pour la plupart des élections à exclure totalement la publication de sondages sur le second tour. Elle serait si contraire à une pratique bien établie – et dont les inconvénients n'apparaissent pas clairement – que la commission, compte tenu des doutes qu'elle a eus sur la portée de l'article 5, s'est abstenue jusqu'à présent de lui donner effet. Mais c'est là un des problèmes les plus difficiles que pose l'application de la loi.

Quant au dernier alinéa de l'article 5, qui vise les « actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions » entre organismes de sondages, la commission n'a pas constaté, dans le domaine des sondages électoraux, de pratiques appelant son intervention sur la base de ce texte.

Conclusion

8. La loi du 19 juillet 1977 paraît avoir été mieux acceptée que ne le laissent prévoir les polémiques provoquées par sa discussion au Parlement. Pour arriver à ce résultat, la commission a donné de ses dispositions une interprétation libérale et elle a essayé d'établir avec la profession, comme avec la presse et les médias, des relations de travail plutôt que d'user des moyens de contrôle et de répression que la loi fournit.

Pour que la loi entre dans les habitudes, elle s'est attachée d'abord à faire appliquer par la presse l'article 2 ; en pratique les sondages publiés s'accompagnent le plus souvent des indications prescrites par la loi, même lorsqu'il s'agit de sondages sans lien avec les élections. Pour assurer le respect de l'interdiction de publier des sondages dans la semaine précédant le scrutin, la presse a été mise en garde, des réunions ont été tenues avec les responsables de la radio et de la télévision nationales et des postes périphériques, la profession a été avertie du caractère illicite de la vente de sondages à la presse étrangère pendant la dernière semaine et un appel a été adressé aux hommes politiques pour qu'ils ne fassent pas état au cours de la campagne de sondages non publiés.

La commission a été en mesure de statuer sur les recours dont elle était saisie dans des délais convenables, c'est-à-dire en quelques jours, et ses mises au point ont été dans l'ensemble bien accueillies. Elle est cependant consciente des limites de son action, qui tiennent surtout à l'insuffisance de ses moyens. Elle ne dispose en propre d'aucun local ni d'aucun agent et fonctionne grâce à l'aide obtenue du Conseil d'État, des services du Premier ministre et du ministère de l'Intérieur. En période normale, cette situation est pleine

d'inconvénients ; en période électorale où il faut faire face à un brusque afflux de sondages et de recours qui doivent être réglés sans délais, elle est pleine de risques. Il serait difficile de déceler les biais de sondages faits en apparence selon les règles, dont les auteurs auraient cherché à orienter les résultats ; la vérification des enquêtes ou le contrôle du traitement exigent de gros moyens ; la commission ne les a pas et elle n'est pas, avec les instituts de sondage, à armes égales.