

## LA COMMISSION DES SONDAGES FACE A L'ELECTION AU PARLEMENT EUROPEEN DE 1999

"Les élections européennes ne passionnent pas l'opinion publique", relevait en 1994 le rapport de la Commission des sondages. 1999 a d'une certaine manière échappé à la règle. Cette année, la campagne électorale fut ainsi marquée par l'intervention de l'OTAN en Serbie qui a suscité de nombreuses prises de position sur la capacité de l'Union Européenne à peser, en tant que telle, sur les relations internationales. Au plan intérieur, elle a été l'occasion, comme ce fut le cas en 1994 avec les listes menées respectivement par M. Tapie et M. de Villiers, pour certaines listes d'affirmer leur place sur l'échiquier politique: au sein de la majorité, les Verts conduits par M. Cohn-Bendit et, au sein de l'opposition, la liste dite "souverainiste" animée par le tandem constitué par MM. Pasqua et de Villiers. D'autres événements de politique intérieure ont également accru l'importance des enjeux nationaux du scrutin: l'émergence d'une liste d'extrême-gauche se posant en alternative à la liste communiste, la démission, en pleine campagne, de M. Séguin, tête de liste RPR, et son remplacement par M. Sarkozy, la confirmation de la place occupée par le mouvement des chasseurs, l'apparition du Mouvement National de M. Mégret venant concurrencer le Front National de M. Le Pen à l'extrême droite de la représentation politique. Au total, 20 listes se sont présentées aux suffrages des électeurs.

L'intérêt médiatique pour les résultats de ces élections a donc été plus marqué que lors des scrutins précédents. Le taux d'abstention n'en a pas moins augmenté: 53,24 % contre 47 % en 1994.

Cet intérêt croissant sinon de l'opinion publique, du moins de ses relais médiatiques, s'est traduit par une augmentation considérable du nombre des sondages (60) ainsi que des réclamations (4) qui ont été enregistrés à la Commission des sondages. Il apparaît donc d'autant plus utile de dresser un bilan de l'activité de la Commission que celle-ci s'est révélée sensiblement plus dense que lors des scrutins précédents.

## **1 – L'activité de la Commission.**

L'activité de la Commission des sondages, pendant la période précédant le scrutin du 13 juin 1999, s'est répartie de la manière suivante :

- l'examen systématique de la fiabilité de tous les sondages publiés ayant un rapport direct ou indirect avec les élections européennes ;
- l'instruction des réclamations ;
- le contrôle du respect de l'interdiction de publication pendant la semaine précédant le scrutin.

### **a – L'examen de la fiabilité des sondages publiés ayant un rapport direct ou indirect avec les élections européennes.**

La Commission des sondages a eu à connaître de 60 sondages publiés consacrés aux européennes, tous réalisés par les grands instituts à assise nationale, au lieu de 38 cinq années auparavant. Le contrôle s'est effectué à partir de la notice comprenant les éléments énumérés à l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977, que les instituts adressent à la commission.

Il convient, pour apprécier la fiabilité des sondages publiés, de distinguer les règles de forme et les prescriptions qui pèsent à la fois sur les instituts de sondages et les organes de presse en assurant la diffusion.

Quant aux exigences formelles pesant sur la publication ou la diffusion d'un sondage posées par l'article 2 de la loi du 19 juillet 1977, il faut relever qu'elles ont été bien respectées. La Commission, qui vérifie à la fois l'exhaustivité et l'exactitude des mentions qui doivent accompagner la publication d'un sondage et l'exactitude de la présentation des questions et des résultats reproduits, n'a ainsi eu à effectuer aucune mise au point en application de l'article 9 de la loi du 19 juillet 1977.

Quant aux prescriptions de fond, elle ont également été bien respectées, compte tenu de la marge d'incertitudes inévitable qui affecte les résultats de tout sondage. La commission a d'ailleurs rappelé, dans un communiqué en date du 12 mai 1999 – il figure en annexe – les deux axes principaux de son contrôle.

Celui-ci porte sur :

- les conditions de réalisation du sondage : constitution et représentativité de

l'échantillon, formulation des questions posées, réalisation de l'enquête sur le terrain, documentation du dossier ;

– les méthodes d'élaboration des résultats publiés : prise en compte des résultats bruts, méthodes de redressement, constance des méthodes utilisées d'un sondage à l'autre.

La Commission s'est particulièrement attachée, dans un contexte de forte évolution de l'offre électorale, à vérifier la cohérence des méthodes retenues par chaque institut d'une vague de sondages à l'autre. Ainsi est-il possible d'affirmer que les évolutions des intentions de vote pendant la campagne, dont l'importance a parfois été significative, ont été constatées sur la base de méthodes de calcul constantes.

Un point mérite toutefois d'être abordé. Rappelons que vingt listes se sont finalement présentées aux suffrages des électeurs. Or, de nombreux sondages, réalisés après le dépôt des listes, n'ont pas soumis aux personnes interrogées un questionnaire comportant l'ensemble des listes candidates. Sans déposer une réclamation, une liste ad' ailleurs appelé l'attention de la commission sur cette question. Si la publication des résultats peut faire masse du résultat d'un certain nombre de petites listes, les questionnaires doivent, après la date de dépôt des candidatures, comprendre la totalité des listes.

Dans la perspective des prochains scrutins électoraux, la Commission des sondages attire l'attention des instituts de sondage sur la nécessité de soumettre des questionnaires exhaustifs aux sondés, une fois l'offre politique connue et officialisée par le dépôt des listes. A défaut, elle rappelle qu'il appartient aux instituts d'indiquer, au moment de la publication d'un sondage, si l'offre soumise aux sondés a été exhaustive et, dans l'hypothèse de questionnaires incomplets, d'en préciser les effets sur les résultats.

#### **b - L'instruction des réclamations.**

Fait totalement nouveau lors d'une campagne pour les élections européennes, la

Commission a été saisie, en application de l'article II du décret du 25 janvier 1978, de 4 réclamations, alors qu'en 1989 et 1994 aucune réclamation ne lui était parvenue. Ce phénomène s'explique sans doute en partie par le désir de nouvelles listes d'échapper, en contestant les sondages, aux conséquences, en termes de crédibilité et de dynamique de campagne, que risquent d'avoir pour elles des sondages les plaçant en-deçà du seuil fatidique de 5 %.

Une de ces quatre réclamations a été rejetée comme irrecevable par la Commission au motif qu'elle ne lui était pas parvenue dans le délai de cinq jours à compter de la publication ou de la diffusion des sondages incriminés, fixé par l'article II du décret du 25 janvier 1978. Les trois autres ont donné lieu à des décisions de rejet au fond, après une instruction approfondie des griefs articulés à l'encontre des instituts de sondage concernés.

### **3 – Le contrôle du respect de l'interdiction de publication pendant la semaine précédant le scrutin**

L'article II de la loi du 19 juillet 1977 interdit, pendant la semaine précédant le scrutin ainsi que pendant le déroulement de celui-ci, la publication, la diffusion et le commentaire, par quelque moyen que ce soit, de tout sondage ayant un rapport direct ou indirect avec l'élection. Comme à l'accoutumée, la Commission rappela cette interdiction par un communiqué en date du 20 avril. La Commission des sondages ne saisit pas directement l'autorité judiciaire des infractions qu'elle relève. Lorsqu'elle constate une infraction à l'article II, elle la porte à la connaissance du Garde des Sceaux, à charge pour lui de saisir le Parquet aux fins de poursuites pénales.

Alors que la période d'interdiction avait été respectée en 1994, trois sondages relatifs aux élections européennes ont été publiés dans la semaine du 6 au 13 juin 1999 :

- un sondage publié, dans le numéro de "L'Express" daté du 10 juin 1999 portant notamment sur les attitudes des électeurs français à la veille de l'élection du Parlement européen;
- la diffusion, le 10 juin 1999, sur le site Internet de Paris-Match d'un sondage portant sur des intentions de vote. Bien que le sondage litigieux ait été diffusé sur un

site hébergé à l'étranger, la Commission a estimé qu'il y avait matière à saisir le Garde des Sceaux dans la mesure où existait un lien hypertexte entre le site de Paris-Match et le site étranger. Il convient en effet de distinguer les simples références à une publication interdite, qui ne constituent pas une infraction

– un sondage publié, dans le numéro du "Parisien- Aujourd'hui" daté des 12 et 13 juin 1999 portant sur des intentions de vote.

La Commission des sondages a porté ces faits à la connaissance du Garde des Sceaux par un courrier en date du 16 juin 1999.

En revanche, elle a considéré qu'un sondage paru dans Ouest-France, le 6 juin 1999, portant sur les préférences des Français pour s'établir dans un autre pays européen n'avait pas, eu égard à son contenu, un lien suffisant avec l'élection, au sens de l'article 1er de la loi du 19 juillet 1977, pour constituer une violation de l'interdiction.

## **2 – L'application de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977,**

L'application de l'article II de la loi du 19 juillet 1977 a par ailleurs alimenté un certain nombre de débats. Une modification de la loi est à l'étude et une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée Nationale, le 22 juin 1999, par MM. Fabius et Mathus.

Le présent rapport ne fournit pas le cadre adéquat pour se prononcer sur l'opportunité qu'il y aurait à modifier un texte dont le respect se heurte aux facilités offertes par l'internationalisation des moyens de communication. Cependant, il est utile d'évoquer, à ce stade, la question sur un plan juridique.

L'application de l'article II de la loi du 19 juillet 1977 a pu paraître remise en cause par cinq jugements de la 17e chambre correctionnelle du Tribunal de grande instance de Paris en date du 1<sup>5</sup> décembre 1998 qui ont relaxé les personnes poursuivies pour infraction à la règle d'interdiction, au motif que les articles II et 12 de la loi du 19 juillet 1977 ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : "une telle interdiction n'apparatt plus

compatible avec la liberté de donner et de recevoir des informations sans considération de frontière ni avec le principe d'égalité des citoyens devant la loi~ principes ( ... ) protégés par la convention européenne. En effet, dès lors que les sondages, publiés à l'étranger en toute légalité, sont connus, grâce aux moyens actuels de communication et notamment grâce à internet par des milliers d'électeurs français, l'interdiction de diffusion de ces informations par les médias nationaux pendant la semaine précédant le scrutin ne constitue plus une mesure nécessaire dans une société démocratique pour assurer la liberté des élections et la sincérité du scrutin mais aurait au contraire pour effet de créer une discrimination entre les citoyens, au regard du droit à l'information".

S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de Cassation selon laquelle l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 est compatible avec la CEDH dans la mesure où il est nécessaire d'assurer la liberté des élections et la sincérité du scrutin, le ministère public a fait appel de ces cinq jugements sur lesquels la Cour d'appel de Paris devrait statuer au printemps prochain.

Le Conseil d'Etat a été amené à se prononcer sur cette question, par une décision du 2 juin 1999, *Meyet*, à l'occasion d'une requête dirigée contre le communiqué du 20 avril.

Il a réaffirmé la compatibilité entre la loi du 19 juillet 1977 et les exigences de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le Conseil d'Etat a en effet considéré que " la raison d'être d'une telle restriction reposait sur le souci du législateur d'éviter que le choix des citoyens ne soit influencé dans les jours qui précèdent immédiatement un scrutin par une appréciation qui peut être erronée, sans qu'aucune rectification puisse utilement intervenir, des chances respectives des candidats" et que l'objectif ainsi poursuivi se rattachait à la "protection des droits d'autrui" au sens de l'article 10-2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Conseil d'Etat a en outre considéré qu'un changement dans la situation de fait "ne saurait avoir d'incidence sur la portée de la loi et sur l'obligation qu'a l'autorité administrative d'en assurer l'application" même "s'il peut conduire le législateur, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, à reconsidérer certaines modalités de la loi du 19 juillet 1977".

Jean-Michel Galabert, Président

Mattias Guyomar, Secrétaire général

COMMISSION DES SONDAGES  
CONSEIL D'ÉTAT PALAIS-ROYAL -  
75100 PARIS 01 SP TÉL. 01 42 96 80 34  
FAX 01 40 20 88 69

Paris, le 12 mai 1999

Communiqué

Dans un contexte de campagne électorale marqué par un nombre important de sondages et des réclamations plus fréquentes que par le passé, la commission des Sondages estime utile de rappeler les principes qui guident son action.

La Commission examine systématiquement la fiabilité de tous les sondages publiés ayant un rapport direct ou indirect avec les prochaines élections européennes. A cette fin, les instituts de sondage lui communiquent une notice comprenant les éléments qui sont énumérés à l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977.

En outre, en cas de réclamation ou d'office lorsqu'elle le juge nécessaire, la Commission procède à une instruction qui lui donne accès à l'ensemble des informations qui permettent d'apprécier les méthodes retenues et les conditions de réalisation du sondage J étant précisé qu'il n'appartient pas à la Commission

de rendre publics les documents de travail (résultats bruts, redressements, *etc.*) qui lui sont ainsi communiqués.

Le contrôle de la Commission des Sondages s'exerce principalement sur les deux points suivants :

– les conditions de réalisations du sondage : constitution et représentativité de l'échantillon, formulation des questions posées, réalisation de l'enquête sur le terrain, documentation du dossier ;

– les méthodes d'élaboration des résultats publiés : prise en compte des résultats bruts J méthodes de redressement J constance des méthodes utilisées d'un sondage à l'autre.

Cela étant, l'on ne doit pas perdre de vue que les résultats de tout sondage sont affectés d'une marge d'incertitude inévitable.

En ce qui concerne les conditions de publication et de diffusion des sondages, que la Commission est également chargée de contrôler, il est rappelé que les prescriptions de l'article 2 de la loi du 19 juillet 1977 sont de portée générale. L'obligation de mentionner les indications énumérées à cet article pèse donc non seulement sur l'organe de presse commanditaire du sondage qui en assure la publication ou la diffusion intégrale, mais également sur tout média qui ferait état des résultats d'un sondage pour les annoncer avant leur publication intégrale par le commanditaire.

Lorsqu'il apparaît que le sondage a été effectué dans des conditions qui ne respectent pas les prescriptions de la loi, la Commission décide une mise au point que l'organe d'information qui a publié ou diffusé le sondage est tenu de publier. La méconnaissance de certaines des dispositions de la loi du 19 juillet 1977 ainsi que le refus de publier une mise au point sont punis des . peines d'amendes prévues à l'article L 90-1 du code électoral.