

Proposition de loi

relative à la publication des sondages d'opinion 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.**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(20 janvier 2015)

Par dépêche du 29 septembre 2014, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'une série d'amendements à la proposition de loi sous rubrique. Un texte coordonné était joint, intégrant un certain nombre d'éléments repris de la prise de position du Gouvernement du 28 février 2014 ainsi que les propositions de texte du Conseil d'État retenus par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle et les amendements adoptés par cette dernière dans sa réunion du 23 septembre 2014.

Ladite prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique a été communiquée au Conseil d'État par dépêche du Premier ministre, ministre d'État, en date du 14 mars 2014.

Considérations générales

Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales développées dans son avis du 26 juin 2012 au sujet de la proposition de loi sous avis (doc. parl. n° 6407¹), qu'il maintient intégralement. À ses yeux, l'objectif que la proposition de loi entend atteindre ne demande pas nécessairement une intervention du législateur, mais pourrait être atteint par un effort d'autorégulation des acteurs du secteur. En effet, si le but est, comme le fait remarquer le Gouvernement dans sa prise de position précitée, « 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 », le Conseil d'État est d'avis que ce but serait probablement davantage garanti par une retenue que les acteurs s'imposent dans le cadre d'un code d'autorégulation. Ce dernier les engagera de façon générale au-delà du territoire, la loi et les sanctions qu'elle prévoit étant nécessairement confinées au territoire national. Ce code d'autorégulation pourrait prévoir en outre une obligation d'honnêteté intellectuelle, notamment dans le choix de l'échantillonnage, une obligation que la loi ne prévoit pas.

Cette solution a en plus l'avantage de ne constituer en rien une entrave à la liberté de recevoir et de communiquer des informations telle que protégée par l'article 10, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'absence d'informations

étant la suite d'un acte volontaire et délibéré, et non pas un acte imposé par la loi.

Par ailleurs, le Conseil d'État prend acte que la commission parlementaire 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, créée par la loi du 27 août 2013 modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

Examen des amendements

Intitulé

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 parlementaire a fait le choix politique de confier les missions prévues aux articles 2 et 4 de la proposition de loi sous avis à l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA).

Au contraire, le Conseil d'État constate 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.

Le Conseil d'État constate par ailleurs que dans l'intitulé proposé par les auteurs ne figure pas le terme « politique » après les mots « sondage d'opinion », 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'État 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'État 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. »

Étant donné que, par le biais des amendements, il y a un deuxième texte qui est à modifier, le Conseil d'État propose 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. »

Amendement 1, concernant l'article 1^{er}

L'amendement sous avis fait suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 26 juin 2012. Il ne donne pas lieu à observation.

Amendement 2, concernant l'article 2

Sans observation, sauf à écrire au dernier alinéa « internet ».

Amendement 3, concernant l'article 3 supprimé

Sans observation.

Amendement 4, concernant l'article 4 (devenu l'article 3)

Cet amendement vise à compléter la loi précitée du 27 juillet 1991, pour permettre à l'ALIA de remplir les missions que la proposition de loi sous avis entend lui confier.

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 lequel sera éventuellement à omettre si le Conseil d'État est suivi dans ses suggestions à l'endroit de l'amendement 5. En effet, 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.

Amendement 5, concernant l'ajout d'un nouvel article 4

Cet article, nouvellement introduit par l'amendement sous avis, prévoit que l'ALIA reçoit les plaintes pour non-respect des dispositions de la nouvelle loi proposée. Elle rendrait un avis écrit après avoir entendu toutes les personnes concernées, et elle saisirait le parquet territorialement compétent, si elle estime que les faits constatés sont susceptibles de constituer une infraction pénale.

Le libellé du texte en question est aux yeux du Conseil d'État problématique. En effet, tel que rédigé actuellement, le texte 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'État.

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'État note cependant que l'ALIA est déjà investie, par application de l'article 35*sexies* de la loi précitée du 27 juillet 1991, d'un pouvoir de sanctionner ceux qui ont violé les obligations que ladite loi leur impose. Ne serait-il partant 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 ?

Amendement 6, concernant l'article 5

La commission parlementaire entend amender le texte initial en augmentant la période d'interdiction de 48 heures à 5 jours, estimant trop courte la période initialement prévue.

Elle ne donne malheureusement pas d'explication sur les raisons qui l'amènent à cette conclusion.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Amendement 7, concernant l'article 6

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.

Si, au contraire, la Chambre des députés décidait de ne pas investir l'ALIA desdits pouvoirs, il résulterait des amendements apportés à la proposition de loi sous avis en général et à l'article 6 en particulier, que l'opposition formelle soulevée par le Conseil d'État dans son avis précité du 26 juin 2012 tenant à la violation du principe de la légalité des incriminations pourrait être levée.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 janvier 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker