

ASPECTOS RECIENTES DEL CONTROL DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN FRANCIA

Pierre BON

SUMARIO: I. *La reglamentación de los sondeos de opinión.* II. *El pluralismo de la radio y la televisión.* III. *La prohibición de la publicidad comercial.* IV. *El límite y la financiación de los gastos electorales.*

De las cuatro fases clásicas de la elección:¹ las operaciones que preparan el escrutinio,² la campaña electoral, el desarrollo del escrutinio a la determinación de los resultados, ha sido la segunda, sin duda, la más afectada por los cambios de las sociedades contemporáneas.

Hasta hace algunos años, las campañas electorales no se desarrollaban de manera muy diferente a como lo hacían el siglo pasado. No había sondeos de opinión. La influencia de los medios de comunicación era aún muy limitada. La propaganda electoral se hacía principalmente con la celebración de reuniones públicas, por medio de carteles y de folletos. Por tanto, el coste financiero de las campañas era muy limitado, tanto más si se tiene en cuenta que, tradicionalmente, una parte de él corría a cargo del Estado: durante la campaña oficial, cuya duración está determinada por los textos propios de cada elección, los candidatos y listas disponen, por un lado, del derecho de hacer que la Administración envíe a cada elector una papeleta de voto y una profesión de fe y, por otro lado, del derecho a pegar carteles en los lugares especiales reservados a este efecto por la autoridad municipal; a los candidatos y listas que han obtenido al menos un 5% de los votos emitidos se les devolverá el coste del papel, de los gastos de impresión de los carteles, de las papeletas de voto y de las profesiones de fe, y de los gastos de la fijación de carteles.

¹ *Le terme élection est ici employé dans un sens très large c'est-à-dire comme englobant, non seulement les élections proprement dites, mais également les référendums qui, à vrai dire, ne sont pas des élections. L'expression votation conviendrait mieux si elle n'était pas moins usuelle.*

² *Etablissement des listes électorales, délivrance des cartes d'électeurs, convocation des collèges électoraux, enregistrement des candidatures, mise en place des bureaux de vote...*

Por el contrario, hoy en día asistimos a una considerable transformación de las campañas electorales. Los sondeos son innumerables y su publicación, en los días que preceden la elección, puede influir en el elector. El papel que desempeñan los medios de comunicación ha resultado ser determinante. Por un lado, una campaña electoral se desarrolla en las ondas de radio y televisión y conviene añadir que esto sucede en unas condiciones que garantizan la igualdad entre los candidatos. Por otro lado, e incluso fuera del ámbito de esta campaña oficial, añadir también que los medios audiovisuales, en su misión permanente de informar a la opinión, respetan igualmente este principio de igualdad. Por lo demás, los medios tradicionales de propaganda son utilizados de una manera diferente a como se hacía antes: las reuniones públicas llevadas a cabo en los patios de los colegios han sido sustituidas por los mítines a la americana dirigidos por especialistas en *marketing* político; la colocación de carteles oficiales especialmente creados para ello por la administración se transforman en una colocación salvaje sobre las paredes, los postes de señalización, el mobiliario urbano. . .³ mientras que los emplazamientos publicitarios se alquilan a precio de oro a sociedades comerciales de publicidad exterior para recibir carteles creados por los expertos en comunicación; a las profesiones de fe de los candidatos dirigidas al elector por la administración se añaden los folletos depositados en los buzones, las cartas personales dirigidas al elector gracias a la técnica del *mailing*, los lujosos periódicos distribuidos gratuitamente y que no duran más que el tiempo de las elecciones. . . Nuevos medios de propaganda aparecen: distribución de regalos diversos a los electores, cenas-debate, campañas de llamadas telefónicas, incluso campañas de publicidad comercial llevadas a cabo en la prensa escrita, en la radio o en la televisión. . . Todo esto tiene un coste elevado y amenaza con excluir de la composición electoral a aquellos que no disponen de los recursos necesarios y con colocar a aquellos que han conseguido disponer de medios bajo la influencia de proveedores de fondos tan generosos como interesados.

³ *Pourtant, un tel affichage est interdit depuis longtemps. Voir par exemple l'article L. 51 du Code électoral qui dispose que tout affichage est interdit pendant les trois mois précédant un scrutin en dehors des panneaux spécialement mis en place à cette fin par l'autorité municipale et l'article L. 90 qui punit d'une amende de 10 800 F. à 60 000 F. toute personne qui contrevient à cette disposition. Mais, comme cela a été souligné (J.-Y. Vincent et M. de Villiers, Code électoral commenté et annoté, Litec, 1991, p. 68), "peu de dispositions sont aussi allégrement ignorées que celles de l'article L. 51".*

Ha sido bastante tarde cuando el derecho francés ha intentado tener en cuenta esta deriva, sin duda inevitable, de las campañas electorales, pero no lo ha hecho más que progresivamente y, sin duda, de manera incompleta.

Cuatro etapas principales pueden ser distinguidas en esta lenta y difícil adaptación del derecho electoral a los cambios contemporáneos de las campañas electorales: 1) la primera etapa se remonta a 1977 y se traduce en una reglamentación de los sondeos de opinión; 2) las leyes de 1982, 1986 y 1989 se esfuerzan por garantizar, con más eficacia que en el pasado, el pluralismo de la radio y de la televisión al acercarse a una consultación electoral; 3) la publicidad comercial con fines políticos es, bajo ciertas condiciones, prohibida por las leyes de 1985 y 1990; 4) para terminar, las leyes de 1988 y 1990 se enfrentan al difícil problema del límite y financiación de los gastos electorales.

Son estos cuatro aspectos principales⁴ del nuevo derecho de las campañas electorales que nos gustaría describir sucesivamente, insistiendo en particular en los mecanismos de control que permiten asegurar el respeto de las normas de derecho planteadas. Veremos así que dos controles son particularmente importantes.

En primer lugar, el control ejercido por las autoridades administrativas independientes, es decir, por las autoridades que no están sometidas al poder jerárquico del Ejecutivo, sin ser por ello jurisdicciones. Son, en efecto, particularmente abundantes en la materia, ya que la garantía

⁴ Bien évidemment, d'autres réglementations pourraient être évoquées comme par exemple la réglementation de la propagande électorale par téléphone. A ce propos, l'article 4 de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 introduit dans le Code électoral un article L. 50-1 nouveau selon lequel, "pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, aucun numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit ne peut être porté à la connaissance du public par un candidat, une liste de candidats ou à leur profit". Cette interdiction est intéressante car, jusqu'alors, le juge de l'élection avait estimé que l'utilisation d'un répondeur téléphonique dont le numéro était publié dans la presse ne constituait pas une irrégularité de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin (Cons. constit. 218 juin 1978, A.N., Moselle, 19 circonscription, Rec. Cons. constit., p. 161, considérant n° 3). Toutefois et comme le relèvent de façon critique MM. Vincent et de Villiers (Code électoral commenté et annoté, précité, p. 66), cette interdiction ne concerne curieusement que la modalité de démarchage par téléphone la plus bénigne puisqu'elle sauvegarde la liberté de l'électeur, ce dernier ayant l'initiative de l'appel. En revanche, l'article L. 50-1 laisse de côté une autre modalité pourtant plus insidieuse et dangereuse celle où l'électeur est joint à son domicile par un opérateur ou par un automate d'appel (voir à ce propos Cons. constit. 21 octobre 1988, A.N., Isère, 9^e circonscription, Rec. Cons. constit., p. 181, considérant n° 1; 23 novembre 1988, A.N., Seine-Maritime, 29 circonscription, *ibid.*, p. 212, considérant n° 4).

de la calidad y de la objetividad de los sondeos se sitúa bajo el control de una Comisión de sondeos, el control del pluralismo de la radio y de la televisión se confía al Consejo Superior de lo Audiovisual, y que la comprobación del límite de los gastos electorales y de sus modalidades de financiación se atribuyen a la Comisión nacional de cuentas de campañas y financiaciones políticas.⁵

En segundo y último lugar, y como podíamos imaginar, el control ejercido por el juez, ya se trate del juez penal o del juez de las elecciones. En concreto, éste último —Conseil Constitutionnel para las elecciones presidenciales, las elecciones de diputados y senadores y los referéndums, Conseil d'État en primera y última instancia para las elecciones europeas, Tribunales administrativos en primera instancia y Conseil d'État en última instancia para las elecciones regionales, cantonales o municipales— ha anulado las elecciones o declarado a los candidatos ineligibles por desconocimiento de la legislación sobre los sondeos de opinión, el pluralismo de la radio y la televisión, la publicidad comercial con fines políticos o el límite y la financiación de los gastos electorales.

I. LA REGLAMENTACIÓN DE LOS SONDEOS DE OPINIÓN

La reglamentación de los sondeos resulta, en lo esencial, de la ley 77-808 del 19 de julio de 1977 relativa a la publicación y difusión de ciertos sondeos de opinión⁶ y de sus dos decretos de aplicación, el decreto 78-79 del 25 de enero de 1978 y el decreto 80-351 del 16 de mayo de 1980.⁷ Su objetivo es doble. Por un lado, garantizar la calidad y la

⁵ Sans compter d'autres commissions prévues par les textes, par exemple la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale prévue par l'article 10 du décret n° 64-231 du 14 mars 1964 portant application de la loi relative à l'élection du Président de la République. Composée du vice-président du Conseil d'État, président, du premier président de la Cour de cassation, du premier président de la Cour des comptes et de deux membres en activité ou honoraires du Conseil d'État, de la Cour de Cassation ou de la Cour des comptes désignés par les trois premiers, elle est chargée de veiller à ce que tous les candidats bénéficient de la part de l'État des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle.

⁶ Ne son évidemment pas visés tous les sondages mais seulement ceux qui ont un rapport direct ou indirect avec les scrutins politiques que sont les élections présidentielles, les référendums, les élections des députés et des sénateurs, les élections des conseillers régionaux, généraux et municipaux et les élections des représentants de la France au Parlement européen (de même que les opérations de simulation de vote réalisées à partir de sondages d'opinion).

⁷ P. Huet, "Le contrôle des sondages d'opinion en matière électorale", Etudes et documents du Conseil d'État, 1979, 1980, n° 31, p. 105; P. Avril, "Le droit des son-

objetividad de los sondeos publicados y difundidos. Por otro, prohíbe la publicación, la difusión y el comentario de todo sondeo durante la semana que precede cada vuelta de escrutinio, así que durante el desarrollo de éste.

1. *La garantía de la calidad y de la objetividad de los sondeos*

Teniendo en cuenta la influencia que los sondeos pueden tener en la formación de la opinión, no se trata de que puedan ser publicados o difundidos los sondeos falsificados que no tendrían otro fin que el de influenciar la opinión en algún sentido predeterminado. También la ley de 1977 institucionaliza mecanismos destinados a garantizar la seriedad de los sondeos publicados y que otorgan a una institución especialmente creada para ello, la Comisión de sondeos, un papel determinante.

La Comisión de sondeos, que depende del ministro de Justicia, se compone de nueve miembros nombrados por tres años: tres miembros del Consejo de Estado, de los cuales al menos un presidente de sección o un consejero de Estado que asegure la presidencia de la Comisión, designados según la proposición del vicepresidente del Consejo de Estado; tres miembros de la Cour de cassation, de los cuales al menos un presidente de cámara o un consejero, designados según la proposición del primer presidente de la Cour de cassation; y tres miembros del Tribunal de Cuentas, de los cuales al menos un presidente de cámara o un consejero, designados según la proposición del primer presidente del Tribunal de Cuentas. Salvo en el caso de dimisión voluntaria, no se puede poner fin a las funciones de miembro de la Comisión que en caso de impedimento constatado por la Comisión misma, como consecuencia del ejercicio de una función incompatible con esta cualidad⁸ o como consecuencia de la imposibilidad en la que el interesado se vería en el caso de ejercer su misión. Tanto las modalidades de designación

dages", Service public et libertés (*Mélanges offerts au Professeur R.-E. Charlier*), Editions Emile-Paul, 1981, p. 687; A. Lazareff, *Le droit des sondages politiques*, L.G.D.J., 1984; O. Schrameck et X. Delcros: "L'actualité et le droit: la commission des sondages, un garant fragile de la démocratie", A.J.D.A., 1988, pp. 386. Voir aussi P. Crouzet, "La jurisprudence de la commission des sondages (1978-1984)", *Pouvoirs*, n° 33, 1985, p. 57; F. Gazier et J.F. de Leusse, "La commission des sondages face à l'élection présidentielle de 1988", *Pouvoirs*, n° 48, 1989, p. 145; F. Gazier et R. Abraham, "La commission des sondages face aux élections municipales de 1989", *Pouvoirs*, n° 52, 1990, p. 107.

⁸ *Administrateur, gérant, membre du directoire ou du conseil de surveillance ou du conseil d'administration d'une société de presse, de sondage d'opinion, de radio-diffusion ou de télévision...*

de sus miembros que no son elegidos por el Ejecutivo sino por los presidentes de las tres jurisdicciones ordinarias más altas, como la inamovilidad de principio durante el mandato de tres años, muestran que la Comisión de sondeos no es una comisión administrativa común, sino una institución independiente, lo que concretamente conviene llamar una autoridad administrativa independiente.⁹ Por lo que respecta a los poderes de la Comisión, son esencialmente tres:

En primer lugar, la Comisión se encarga de estudiar y de proponer las normas que tienden a asegurar, dentro del dominio de la previsión electoral, la calidad y el objetivo de los sondeos publicados o difundidos. No dispone, sin embargo, para llevar esto a cabo, de un verdadero poder reglamentario, a diferencia de otras autoridades administrativas independientes. En efecto para poder oponerse a los institutos de sondeo, sus proposiciones deben ser recogidas en un decreto del Conseil d'État.¹⁰

En segundo lugar, la Comisión está igualmente habilitada para definir las cláusulas que deben figurar obligatoriamente en los contratos de venta de los sondeos. Estas cláusulas son publicadas en el Boletín Oficial de la República francesa y cuya definición corresponde esta vez, con casi toda seguridad, al ejercicio por la Comisión de un verdadero poder reglamentario.

En tercer lugar, y siendo lo esencial de su actividad, la Comisión está encargada de examinar, ya sea mediante la demanda de terceros, ya sea de oficio, la calidad y la objetividad de los sondeos publicados y difundidos y de publicar o difundir, si lo estima oportuno, las puntualizaciones pertinentes.¹¹ Concretamente, todo organismo que ha realizado un sondeo debe, en el momento de su publicación o de su difusión, enviar a la Comisión una nota sobre el sondeo, que contenga un cierto número de precisiones técnicas: objeto del sondeo, método de elección de las personas interrogadas, selección y composición de la muestra, condiciones en las que se ha procedido a los interrogatorios... Además, debe tener a disposición de la Comisión los documentos sobre cuya base

⁹ Voir par exemple l'étude du Conseil d'État sur "Les autorités administratives indépendantes" et notamment son annexe X qui est justement consacrée à la commission des sondages: Etudes et documents du Conseil d'État, 1983-1984, n° 35, p. 13, spécialement pp. 59-60.

¹⁰ Voir par exemple le décret précité n° 80-351 du 16 mai 1980 qui reprend des propositions faites par la commission.

¹¹ Voir par exemple dans Pouvoirs, n° 33, 1985, p. 71, le tableau dressé par O. Duhamel des mises au point effectuées par la commission durant la période 1978-1984.

se ha publicado o difundido el sondeo. La Comisión tiene todos los poderes para comprobar que el sondeo ha sido realizado convenientemente. Si un sondeo dado realiza, por su parte, una observación, la Comisión tiene derecho a hacer una puntualización, que deberá ser publicada o difundida por el órgano de información que ha publicado o difundido, a su vez, dicho sondeo. De la misma manera, la Comisión tiene derecho a programar y difundir sus puntualizaciones en las sociedades nacionales de radio y televisión. Dichas puntualizaciones son decisiones administrativas susceptibles de recurso por exceso de poder ante el Conseil d'État en un plazo de cinco días a partir de su notificación. Hasta el momento presente, se han planteado, ante la alta jurisdicción administrativa, tres recursos contra las puntualizaciones de la Comisión, recursos que han sido rechazados alegando como motivo que la Comisión tenía fundamento para hacer las puntualizaciones en cuestión.¹²

Claro está que cuando la Comisión se enfrenta a un incumplimiento grave de las normas de la deontología,¹² aquella puede pedir al ministro de Justicia de iniciar los trámites penales. En efecto, el artículo 12 de la ley de 1977 condena con una multa de 10,000 a 500,000 francos a aquellos que, por ejemplo, hubieran realizado un sondeo sin respetar las normas propuestas por la Comisión y que tienden a asegurar la calidad y la objetividad.¹⁴ Pero no es la amenaza de una represión penal, que en el fondo aparece como la más disuasiva, sino simplemente el espectro de las puntualizaciones reiteradas. Como señalan Schrameck y Delcros,¹⁵ “dentro del círculo relativamente restringido de los organismos de sondeo, los avisos reiterados contra uno de ellos tendrían como efecto incontestable un duro golpe para conservar su imagen y en su

¹² *Cons. d'État* 22 décembre 1982, d'Orcival, *Rec. Cons. d'État*, p. 437; A.J.D.A., 1983, p. 321, conclusions Y. Robineau; D. 1983.J.603, note J.-B. Auby; 13 décembre 1985, Société Indice, *Rec. Cons. d'État*, p. 379; Les petites affiches du 17 février 1986, p. 7, conclusions P.A. Jeanneney; R.A. 1986, p. 140, note B. Pacteau; 11 décembre 1987, Société Ipsos, *Rec. Cons. d'État*, tables, p. 864; R.F.D.A., 1988, p. 495, conclusions E. Guillaume. Il existe un quatrième arrêt du Conseil d'État concernant la commission des sondages mais il concerne, non la légalité des mises au point de la commission, mais la légalité d'une des dispositions de son règlement intérieur: *Cons. d'État* 5 juillet 1985, S.A.R.L. Ipsos, *Rec. Cons. d'État*, p. 219; A.J.D. 1985, p. 554, conclusions P.A. Jeanneney; *incompétence du règlement intérieur de la commission des sondages pour déterminer les règles de quorum en cas d'urgence; illégalité*.

¹³ Ou lorsque l'organe de diffusion d'un sondage se refuse à publier la mise au point de la commission.

¹⁴ Ou ceux qui auront refusé de publier les mises au point demandées par la commission.

¹⁵ O. Schrameck et X. Delcros, art. cit., p. 387.

actividad de búsqueda de clientes, incluso en otros campos que en el de la política". En otras palabras, si la Comisión de sondeos llegara a sospechar de la falta de seriedad de alguno de los institutos, multiplicaría de golpe las puntualizaciones en su contra, lo que tendría por consecuencia una alteración de la reputación y provocaría un apartamiento de los clientes que esperan de los sondeos las más exactas informaciones sobre el estado de opinión.

2. *La prohibición de publicar, difundir o comentar un sondeo durante la semana precedente al escrutinio*

Según los términos del artículo 11 de la ley de 1977, "durante la semana que precede a cada vuelta del escrutinio, así como durante el desarrollo de éste, quedan prohibidas, por el medio que sea, la publicación, la difusión y el comentario de todo sondeo tal y como lo define el artículo primero.¹⁶ No obstante, en el caso de elecciones parciales, legislativas, senatoriales, regionales, cantonales o municipales, que se desarrollen en el intervalo de dos renovaciones del Congreso, del Senado, de los consejos regionales, de los consejos generales o de los consejos municipales, esta prohibición no se aplica más que a los sondeos que tratan directa o indirectamente de los escrutinios parciales. La prohibición no se aplica a las operaciones cuyo objeto es proporcionar un conocimiento inmediato de los resultados de cada vuelta de escrutinio y que se realizan entre el cierre de la última oficina de voto en la metrópoli y la proclamación de los resultados". Puede apreciarse que esta prohibición no concierne más que a la publicación, la difusión y el comentario de los sondeos, pero no a su realización. Esto quiere decir que los institutos de sondeo pueden continuar efectuando sondeos y transmitiendo los resultados a aquellos que los han encargado, por ejemplo los partidos políticos, pero resulta imposible proponérselos a la prensa, a la radio o a la televisión a fin de no influir al elector en el momento justo en el que va a realizar su elección definitiva. La norma puede comprenderse. Tiene, sin embargo, el inconveniente de privar a la mayoría de los ciudadanos de las informaciones conocidas por una minoría de ellos que se encuentran en una posición de "iniciados", con las ventajas materiales que resultan de ello, por ejemplo, en materia de especulación bursátil.¹⁷

¹⁶ Voir supra note 6.

¹⁷ Sur l'ensemble de la question, cf. A. Cuisance, "L'exploitation des résultats d'un

Como en el apartado precedente, el no respeto de la prohibición del artículo 11 se sanciona penalmente con una multa de 10,000 a 500,000 francos. Así el director del semanario *Le Point* ha sido condenado a pagar una multa de 10,000 francos por haber publicado, la semana que precedía un escrutinio, una simulación de voto realizada a partir de sondeos, siendo que éstos habían sido ya publicados anteriormente.¹⁸ Con una multa de la misma cantidad ha sido condenado el director del semanario *Paris-Match* por haber publicado, la semana precedente al escrutinio, un comentario de los sondeos de opinión relacionados con el escrutinio en cuestión.¹⁹ Por el contrario, el director del periódico *Sud-Ouest* no fue inculcado por publicar, la semana precedente al escrutinio, un artículo sobre los resultados de “encuestas no publicadas”, las cuales podían adoptar las más varias formas, y no ser, forzosamente, sondeos de opinión.²⁰

Pero aquí, como en el apartado anterior, no es la sanción penal la más disuasiva. En efecto, la cantidad de la multa es más bien modesta, si tenemos en cuenta lo que está en juego: ganar o perder unas elecciones.²¹ Por lo demás, la sanción penal es puramente represiva y no permite borrar los efectos de la infracción sobre el resultado del escrutinio. Además, la llegada de una amnistía, ritual tras cada elección presidencial, servirá para hacer perder a la sanción penal todo efecto disuasivo a la hora de las campañas presidenciales.²²

Lo que es, por el contrario, disuasivo, es la anulación del escrutinio por el juez de las elecciones, por violación de las disposiciones del artículo 11.

Hasta el momento presente, ninguna queja de este tipo se ha presentado ante el Conseil Constitutionnel, juez de las elecciones del presidente de la República, de los diputados y de los senadores y de los referendums.²³

sondage avant leur publication peut-elle constituer un délit d'initié?”, Les petites affiches du 2 septembre 1992, p. 11.

¹⁸ Cass. crim. 21 février 1984, Bull. Cass. Crim., n° 63, p. 161; G.P. 1994. 2. Somm 342, chronique J.-P. Doucet.

¹⁹ Cass. crim. 13 décembre 1988, Bull. Cass. Crim., n° 426, p. 1129.

²⁰ Cass. crim. 30 octobre 1984, Bull. Cass. Crim., n° 327, p. 867; G.P. 1985.1. 268, note J.-P. Doucet.

²¹ *Compte tenu également du fait que le juge pénal semble retenir le plus souvent l'amende plancher de 10 000 F. et non l'amende plafond de 500 000 F. Voir les deux arrêts précités de la chambre criminelle de la Cour de cassation.*

²² O. Schrameck et X. Delcros, art. cit., p. 389.

²³ *La seule prise de position du Conseil constitutionnel en matière de sondages concerne la question de savoir dans quels cas les sondages d'opinion constituent*

Por el contrario, sí que lo ha sido ante el Conseil d'État, juez de las elecciones de los consejeros regionales, generales, municipales y de los representantes de Francia en el Parlamento Europeo.

En tres ocasiones, la Alta Jurisdicción no la ha considerado fundamentada. Ha sido así que, a propósito de las elecciones al Parlamento Europeo de 1984, el Conseil d'État ha considerado que "si el artículo 11 de la ley anteriormente citada del 19 de julio de 1977 prohíbe la publicación, la difusión y el comentario de los sondeos de opinión durante la semana que precede cada vuelta del escrutinio, como durante el desarrollo de éste, el recuerdo o el comentario en varios periódicos de un conjunto de sondeos anteriores, que conciernen las diferentes listas de candidatos no ha alterado la sinceridad del escrutinio ni ejercido una influencia en el resultado de las elecciones".²⁴ De la misma manera, con motivo de las elecciones al Parlamento Europeo de 1989, se ha precisado que las disposiciones del artículo 11 "no podrían ser interpretadas como las que rigen la publicación y la difusión en Francia de los sondeos realizados fuera de ella sobre las operaciones electorales que conciernen a un país extranjero". En consecuencia, "el hecho de que varios periódicos hayan difundido, los días precedentes al escrutinio, los resultados de los sondeos 'sacados de las urnas' efectuados a electores de cinco países de la Comunidad Económica Europea, que votaban el 15 de junio, no ha constituido una irregularidad que viciara el resultado de las elecciones".²⁵ Finalmente, a propósito de las elecciones municipales de 1989 en Aix-en-Provence, el Conseil d'État señala una irregularidad en la primera vuelta del escrutinio, pero estima que no ha tenido ningún efecto en los resultados de la segunda.²⁶ Más precisamente, la oposición de derechas había presentado dos listas contra el municipio, de izquierdas. Ahora bien, una de las listas de la derecha había hecho difundir, al principio de la semana precedente al escrutinio, un sondeo cuyos resultados incitaban a los electores deseosos de impedir el éxito de la izquierda a votar por ella y no por la otra lista de la derecha. Teniendo en cuenta la pequeña diferencia existente en-

des dépenses électorales au sens de la législation sur le plafonnement des dépenses électorales. Cf. infra IV.

²⁴ *Cons. d'État*. 23 novembre 1984, Roujansky et autres, *Rec. Cons. d'État*, p. 383; A. J. D. A. 1985, p. 216, *conclusions* D. Labetoulle.

²⁵ *Cons. d'État*. 20 octobre 1989, orblin et autres, *Rec. Cons. d'État*, p. 199; R.F.D.A. 1990, p. 86, *conclusions* A.M. Leroy; A. J. D. A. 1989, p. 83, *chronique* E. Honorat et E. Baptiste.

²⁶ *Cons. d'État*. 25 mai 1990, Elections municipales d'Aix-en-Provence, *Rec. Cons. d'État*, p. 137.

tre las dos listas en la primera vuelta, el Conseil d'État ve aquí un desconocimiento del artículo 11 que tiende a modificar su clasificación. Sin embargo, teniendo en cuenta la gran diferencia de votos que separaban, después de la segunda vuelta, la izquierda y la única lista de derechas que había podido mantenerse, el juez estima que esta irregularidad no puede ser contemplada como influyente en el resultado final de las elecciones.

Por el contrario, las elecciones municipales de Estampes de 1983 fueron anuladas por el juez de elecciones por violación de las disposiciones del artículo 11. Un folleto que presentaba los resultados de un sondeo de opinión que emanaba del Ifop y que eran favorables a la lista "Union pour Estampes" constituida por los concejales anteriores, había sido distribuida del 26 de febrero de 1983 al 3 de marzo, por lo menos, teniendo en cuenta que las elecciones se habían desarrollado el 6 de marzo. El Conseil d'État revela "que la difusión del planfleto analizado más arriba, se ha hecho violando las prescripciones citadas anteriormente y ha tenido, en las circunstancias del caso, como consecuencia alterar la sinceridad del escrutinio"; de ahí la anulación de las elecciones.²⁷ Es cierto que la diferencia de votos obtenidos por las dos listas era muy pequeña: 185 votos sobre un total de 8,699 votos emitidos de tal manera que bastaba que 93 electores cambiaran de opinión para que el sentido de las elecciones se modificara.

En otros términos, cuando se desconoce el artículo 11 de la ley de 1977 y además hay, entre vencedor y vencido, una mínima diferencia de votos en la votación final, el juez se inclinará por anular las elecciones, lo que es, sin duda, la sanción más eficaz.

II. EL PLURALISMO DE LA RADIO Y DE LA TELEVISIÓN

La normativa aplicable a la radio y a la televisión²⁸ es mucho más apremiante que la aplicable a la prensa escrita, sin duda porque la influencia que las técnicas audiovisuales son susceptibles de ejercer sobre el elector se considera más importante que la que resulta de la prensa escrita.

²⁷ *Cons. d'Ét.* 23 janvier 1984, Elections municipales d'Estampes, *Rec. Cons. d'Ét.*, p. 19; *Les petites affiches* du 22 juin 1984, p. 7, *conclusions* P.A. Jeanneney.

²⁸ C. Debbasch, *Droit de l'audiovisuel*, Dalloz 1991, 29 édition, p. 522 et ss.; J.-C. Masclet, *Droit électoral*, P.U.F. 1989, p. 232 et ss.

Tratándose de la prensa escrita y, según una fórmula tradicional retomada tanto por el juez constitucional²⁹ como por el juez administrativo,³⁰ ninguna disposición legislativa o reglamentaria actualmente en vigor no prohíbe o no limita las tomas de posiciones molíticas de la prensa en las campañas electorales. En consecuencia, la propaganda hecha por un semanario en favor de un candidato y el rechazo a insertar en ese periódico los artículos destinados a combatir los efectos de esta propaganda, no constituyen hechos que mancillen la regularidad del escrutinio.³¹ De la misma manera, dos diarios pueden no dar cuenta más que de la campaña de un candidato determinado y no querer publicar toda comunicación concerniente a la campaña de otro candidato.³² En pocas palabras, los órganos de prensa son libres de dar cuenta de la campaña de los diferentes candidatos, como de tomar posición en favor de uno de ellos.³³ Las únicas obligaciones que pesan sobre ellos son puntuales: prohibición ya mencionada de no publicar sondeos durante la semana que precede al escrutinio; prohibición, que se invocará *infra*, de recoger en sus columnas la publicidad comercial con fines políticos; respeto del derecho de respuesta instituido por el artículo 13 de la ley del 29 de julio de 1881 sobre la libertad de prensa; prohibición de difundir falsas noticias bajo pena de exponerse a sanciones penales previstas en el capítulo IV de la misma ley o por el artículo L. 97 del Código Electoral, bajo pena, igualmente, de acarrear la anulación de las elecciones por el juez de elecciones;³⁴ prohibición, bajo pena, igualmente, de exponerse a las sanciones penales previstas por la ley de 1881, de dedicarse a la difamación o la injuria.

Estas mismas obligaciones pesan igualmente sobre la radio y la televisión³⁵ pero, además, los medios de comunicación audiovisuales deben

²⁹ *Voir par exemple Cons. constit.* 25 octobre 1973, A.N., Guadeloupe, 2^o circonscription, Rec. Cons. constit. p. 181.

³⁰ *Voir par exemple Cons. d'Ét.* 29 juillet 1983, Elections cantonales de Vesoul-Est, Rec. Cons. d'Ét., p. 347.

³¹ *Cons. constit.* 13 avril 1967, A.N., Loiret, 4^o circonscription, Rec. Cons. constit. p. 47.

³² *Comité consultatif constitutionnel* 17 janvier 1959, A.N. Alpes-Maritimes, 4^o circonscription, Rec. Com. consult. constit., p. 144.

³³ *Cons. constit.* 21 octobre 1988, A.N., Hérault, 1^o circonscription, Rec. Cons. constit., p. 167, considérant n^o 3.

³⁴ *Voir par exemple Cons. d'Ét.* 30 novembre 1977, Elections municipales de Douzy, Rec. Cons. d'Ét., tables, p. 835: *annonce faite par un journal local d'un faux désistement à la veille du second tour; manoeuvre; annulation de l'élection compte tenu notamment du faible écart de voix séparant les listes en présence.*

³⁵ *Voir par exemple pour le droit de réponse, l'article 6 modifié de la loi n^o 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.*

respetar una obligación extraordinaria importante: el pluralismo. Así pues, como acabamos de ver, aunque la prensa escrita pueda ser partidaria, no ocurre lo mismo en el caso de la radio y la televisión que, particularmente en tiempo de campaña electoral, deben asegurar una expresión pluralista de las corrientes de opinión. Por un lado, este pluralismo debe ser respetado en el marco de la campaña oficial que se organiza en las antenas de radio y televisión públicas. Por otro lado, debe ocurrir lo mismo fuera de la campaña oficial, incluso cuando los medios audiovisuales se consideran privados.

1. *El pluralismo en las emisiones de la campaña oficial*

— Cuando hay elecciones nacionales se organiza una campaña oficial en las radiodifusoras y las televisoras públicas, cada partido o candidato dispone de un tiempo de antena definido según las modalidades propias al tipo de elecciones pero que permiten, en cualquier caso, una expresión pluralista de las corrientes de opinión.

Es así que, para las elecciones presidenciales y según los términos del artículo 12 modificados por el decreto 231 del 14 de marzo de 1964, cada candidato para la primera vuelta dispone, en principio, en los programas de las sociedades públicas de radio y televisión, de dos horas de emisión radiodifundida y de dos horas de emisión televisada.³⁶

Para las elecciones legislativas, el artículo L. 167-1 del Código Electoral dispone que, para la primera vuelta del escrutinio, una emisión de tres horas de duración en la radio y de tres horas en la televisión está a disposición de los partidos y agrupaciones representadas por los grupos parlamentarios del Congreso. Esta duración se divide en dos series iguales: una reservada para los grupos parlamentarios que pertenecen a la mayoría y otra para aquellos que no pertenecen a ella. El tiempo atribuido a cada partido o agrupación en el marco de cada una de esas dos series está determinado por un acuerdo entre los presidentes de los grupos interesados. A falta de acuerdo amistoso, el reparto

³⁶ C. Debbasch, *Le principe d'égalité dans les médias audiovisuels et la campagne présidentielle*, Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière, *Economica et P.U.A.M.*, 1989, p. 73; X. Delcros, *L'audiovisuel à l'heure des présidentielles*, A. J. D. A. 1988, p. 273; P.F. Racine, *Les aspects juridiques des deux recommandations de la C.N.C.L. aux chaînes de télévision sur la campagne présidentielle et de la décision sur la campagne présidentielle*, Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière, *précité*, p. 83; F. Ramirez et C. Rolot, *Le rite égalitaire dans une campagne présidentielle à la télévision*, *Pouvoirs*, n° 43, 1987, p. 151.

se fija, teniendo en cuenta la importancia respectiva de los grupos, por los miembros que componen la mesa del Congreso que será completado, según la circunstancia, por los presidentes de grupo. Las emisiones que preceden la segunda vuelta del escrutinio tienen una duración de una hora y media y se reparten entre los mismos partidos y agrupaciones según las mismas modalidades. Por lo que respecta a los partidos o agrupaciones no representados por los grupos parlamentarios del Congreso y que, en efecto, no pueden beneficiarse de las disposiciones que acabamos de invocar, tienen un acceso a las ondas de la radiodifusión-televisión francesa con una duración de siete minutos cada uno en la primera vuelta y de cinco minutos cada uno en la segunda, siempre que presenten a la primera vuelta del escrutinio al menos setenta y cinco candidatos.

Las disposiciones aplicables a las elecciones europeas resultan del artículo 19 de la ley 77-729 del 7 de julio de 1977, relativa a la elección de los representantes al Parlamento Europeo. Una emisión de dos horas de duración en la radio y de dos horas en la televisión está a disposición de las listas presentadas por los partidos y agrupaciones representados por los grupos parlamentarios del Congreso o del Senado. Esta duración se reparte de igual manera entre las listas. Tratándose de otras listas, una media hora de duración en la radio y una media hora en la televisión repartidas de forma igualitaria entre ellas sin que ninguna pueda disponer de más de cinco minutos.

Finalmente, para las consultas de referéndum, no existen disposiciones permanentes aplicables. Para cada referéndum se adopta un decreto que define las modalidades generales de la campaña oficial en la radio y en la televisión.³⁷ Así, resulta que los artículos 5 y 6 del decreto 92-772 del 6 de agosto de 1992, relativo a la campaña del referéndum del 20 de septiembre de 1992, sobre la ratificación del tratado sobre la Unión Europea,³⁸ plantean las normas siguientes. Los partidos y agrupaciones representados en el seno de un grupo parlamentario en el Congreso o en el Senado, disponen de dos horas de emisión radiodifundida y de dos horas de emisión televisada. Este tiempo de emisión es repartido por el primer ministro entre todos los grupos del Congreso

³⁷ *Décret détachable des opérations de référendum de telle sorte qu'il peut faire l'objet d'un recours direct devant le juge de l'excès de pouvoir: Cons. d'Ét.* 28 octobre 1988, Centre national des indépendants et paysans. *Rec. Cons. d'Ét.*, p. 385; R.F.D.A. 1988, p. 897, *conclusions* D. Levis; A.J.D.A. 1988, p. 729, *chronique* M. Azibert et M. de Boisdeffre; Les petites affiches du 31 mai 1989, p. 24, note F. Sempé.

³⁸ *Décret jugé légal par le Conseil d'État: Cons. d'Ét.* 10 septembre 1992, M. Galland et Cons. d'Ét. 10 septembre 1992, M. Meyet.

y del Senado, proporcionalmente al número de diputados o de senadores que tienen inscritos, adjuntos o agrupados. A su vez, el presidente del grupo reparte la duración de las emisiones concedida a su grupo entre las organizaciones políticas que lo componen. En cuanto a los partidos y agrupaciones no representadas en el seno de un grupo parlamentario en el Congreso o en el Senado, disponen cada uno de cinco minutos de emisión radiodifundida y de cinco minutos de emisión televisada desde el momento que los candidatos que hubieran presentado en las últimas elecciones regionales hubieran obtenido, en el momento de ese escrutinio, al menos 5% de los votos emitidos. Se puede comprobar que el tiempo de difusión se reparte como para las elecciones, es decir, entre los partidos y agrupaciones políticas, y no entre los partidarios del sí y los del no, lo que puede plantear algún problema cuando, en el seno de un partido o agrupación dados, haya a la vez partidarios del sí y del no.

Pero lo más original es que las disposiciones aplicables a las diferentes votaciones, se ponen en marcha por una autoridad administrativa independiente, el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, instituido por la ley 89-25 del 17 de enero de 1989, que modifica la ley 86-1067 del 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación y que toma el relevo de la Commission Nationale de la Communication et des Libertés, instituida por la citada ley de 1986 quien, a su vez, tomaba el relevo de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, instituida por la ley 82-652 del 29 de julio de 1982. El C.S.A. se compone de nueve miembros, tres designados por el presidente de la República, tres por el presidente del Congreso y tres por el del Senado. Según los términos del artículo 16 de la ley de 1986 y que se inspiran directamente de los de la ley de 1982, es él el que, en el respeto de las disposiciones que se han expuesto, fija por decisión ³⁹ las normas de detalle que conciernen las condiciones de producción, de programación y de difusión de las emisiones relativas a las campañas electorales que las sociedades nacionales de programa deben producir y programar y que la sociedad de difusión debe difundir. Dispone así, en la materia, de un verdadero poder reglamentario que ya ha tenido ocasión de poner en marcha varias veces, por ejemplo, a propósito de las elecciones euro-

³⁹ *Décision détachable des opérations électorales de telle sorte qu'elle peut faire l'objet d'un recours direct devant le juge de l'excès de pouvoir: Cons. d'Ét.* 20 octobre 1989, Horblin et autres, Rec. Cons. d'Ét., p. 199; R.F.D.A. 1990, p. 86, conclusions A.-M. Leroy; A.J.D.A. 1989, p. 763, chronique E. Honorat et E. Baptiste.

peas del 18 de junio de 1989,⁴⁰ también a propósito del referéndum de 20 de septiembre de 1992 sobre la ratificación del tratado sobre la Unión Europea.⁴¹ Además, la campaña oficial de los medios de comunicación públicos, se desarrolla bajo vigilancia directa,⁴² de tal manera que, en caso de problemas, pueden demandar los mandatarios de un candidato o de un partido y hacer, llegado el caso, amonestaciones a las sociedades nacionales de radio y televisión. Conviene, sin embargo, añadir que los litigios relativos a la campaña oficial sobre los medios de comunicación son poco frecuentes y que lo esencial de las dificultades proviene de las emisiones ajenas a la campaña oficial propiamente dicha.

2. El pluralismo fuera de las emisiones de la campaña oficial

No se trata de que las sociedades públicas de radio y televisión no respeten el pluralismo que en el marco de las emisiones de la campaña oficial que están obligadas a producir y difundir y que, fuera de esas emisiones oficiales y concretamente en el marco de su misión general de información, abandonen la neutralidad que debe caracterizarlas. Tampoco se trata de que las sociedades privadas de radio y televisión, las cuales no participan en la campaña oficial, se conviertan en instrumentos directos y permanentes de propaganda de tal o tal fuerza política. También, la ley 86-1067 del 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación, propone ciertas normas sobre la materia, algunas de las cuales figuraban ya en la ley de 1982.

En primer lugar, el artículo 1º precisa que, si la comunicación audiovisual es libre, el ejercicio de ésta puede ser limitado, en la medida necesaria por el respeto del carácter pluralista de la expresión de las corrientes de pensamiento y opinión.

En segundo lugar, su artículo 13 encarga al C.S.A. de asegurar el respeto de la expresión pluralista de las corrientes de pensamiento y de opinión en los programas de las sociedades nacionales de programa y en especial para las emisiones de información política; dispone del

⁴⁰ Décision n° 89-53 du 25 avril 1989, J.O. Lois et décrets du 11 mai 1989, p. 5961.

⁴¹ Décision n° 92-703 du 10 août 1992, J.O. Lois et décrets du 12 août 1992, p. 10986.

⁴² Voir par exemple, pour les élections présidentielles, l'article 12 in fine du décret précité de 1964 dans la rédaction qu'en a donné le décret n° 88-22 du 6 janvier 1988 selon lequel l'instance de régulation de l'audiovisuel veille à respect du présent article et des règles et recommandations qu'elle édicte en application de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986.

derecho de dirigir observaciones públicas a su consejo de administración, incluso de dirigir exhortaciones a su presidente.

En tercer lugar y sobre la base del artículo 16.2 de la ley de 1986, durante la duración de las campañas electorales —y sólo durante ese tiempo—, el C.S.A. dirige recomendaciones a los empresarios de los servicios de comunicación audiovisuales autorizados en virtud de la ley, fórmula que concierne a las sociedades privadas de radio y televisión.

En otros términos, las sociedades públicas de radio y televisión están sometidas permanentemente, bajo el control del C.S.A., a la obligación de respeto del carácter pluralista de la expresión de las corrientes de pensamiento y opinión. Lo mismo ocurre con las sociedades privadas de radio y televisión durante la duración de las campañas electorales y sobre la base de las recomendaciones del C.S.A.

En consecuencia, cuando las elecciones se acercan, el C.S.A. dirige a las sociedades nacionales de radio y televisión y a los servicios privados de comunicación audiovisual, una recomendación que recuerda a las primeras sus obligaciones y define las coacciones que pesan sobre los segundos: recomendación del 21 de abril de 1989 que concierne las elecciones europeas del 18 de junio de 1989,⁴³ recomendación 90-1 del 30 de marzo de 1990 relativa a los periodos de campaña precedentes a las elecciones parciales;⁴⁴ recomendación 91-3 del 10 de diciembre de 1991 que concierne a las elecciones cantonales y regionales del 22 y 29 de marzo de 1992;⁴⁵ recomendación 92-4 del 9 de julio de 1992 relativa al referéndum del 20 de septiembre de 1992...⁴⁶ De manera general, estas recomendaciones distinguen entre cubrir la actualidad no ligada a las elecciones en cuestión, y la actualidad ligada a las elecciones. Si se trata de cubrir la actualidad no ligada a las elecciones, las sociedades públicas y privadas de radio y televisión deben aplicar la regla conocida como de los “tres tercios”, según la cual el gobierno, la mayoría y la oposición disponen cada una de un tiempo igual. Si se trata de cubrir la actualidad ligada a las elecciones, las sociedades deben respetar, con la preocupación de una presentación y de un acceso a la emisión equitativo, un equilibrio entre los candidatos o listas de candidatos presentes, las formaciones políticas a las cuales pertenecen, las personalidades que los sostienen. Si un candidato o lista considera que sus recomendaciones han sido ignoradas por una estación de radio

⁴³ J.O. Lois et décrets du 14 mai 1989, p. 6167.

⁴⁴ J.O. Lois et décrets du 12 avril 1990, p. 4495.

⁴⁵ J.O. Lois et décrets du 3 janvier 1992, p. 143.

⁴⁶ J.O. Lois et décrets du 31 juillet 1992, p. 10335.

o por una cadena de televisión, tiene derecho a apelar el C.S.A. que, si lo estima fundamentado, podrá intervenir ante la estación o cadena en cuestión.

Evidentemente, apelar el C.S.A. no impide que el candidato o la lista de descontentos apele después, una vez que la elección ha tenido lugar, al juez de elecciones sosteniendo que el comportamiento de una determinada estación de radio o de una determinada cadena de televisión, ha perjudicado la igualdad entre los candidatos o las listas, alterando, de ese modo, la sinceridad del escrutinio. De hecho, tales recursos no son obligatoriamente debidos al fracaso. Por ejemplo, el hecho de que France-Inter y tres cadenas de televisión hayan difundido, la víspera de la segunda vuelta de escrutinio, conversaciones mantenidas en el curso de una reunión electoral y que comprendían la acusación personal de un candidato que no pudo responder a tiempo en un medio de difusión con la misma audiencia pudo, teniendo en cuenta la escasa diferencia de votos obtenidos por los candidatos, ejercer una influencia suficiente para modificar el resultado del escrutinio, de ahí la anulación de la elección.⁴⁷ Por ejemplo, constituida una ofensa a la sinceridad del escrutinio, teniendo en cuenta la escasa diferencia de votos entre la lista vencedora y la vencida, el hecho de que una estación de radio local dependiente de manera estrecha del ayuntamiento, haya aportado un apoyo cotidiano y sistemático a la lista vencedora.⁴⁸ Para terminar, por ejemplo, altera igualmente la sinceridad del escrutinio, teniendo en cuenta la diferencia tan escasa de votos, el hecho de que una cadena de televisión nacional haya difundido, tres días antes de la primera vuelta del escrutinio abierto para las elecciones municipales, un reportaje acusando a un miembro de la composición anterior del ayuntamiento, a la cual aquél no pudo responder a tiempo.⁴⁹ Por el contrario, el hecho de que el primer ministro haya acusado, durante una emisión de televisión, una formación política comprometida en ese mismo momento en una competición electoral, si bien constituye un incumplimiento a las normas aplicables en materia de comunicación audiovisual durante la duración de las campañas electorales, no

⁴⁷ *Cons. constit.* 3 décembre 1981, A.N. Seine-et-Marne, 4^e circonscription, *Rec. Cons. constit.*, p. 229.

⁴⁸ *Cons. d'Ét.* 25 janvier 1984, Elections municipales de Cosne-sur-Loire, *Rec. Cons. d'Ét.*, p. 19; Les petites affiches du 13 juillet 1984, p. 8, *conclusions* J.-F. Verny; R. D. P. 1984, p. 1673, note J. de Soto.

⁴⁹ *Cons. d'Ét.* 9 juillet 1990, Elections municipales de Torcy, *Rec. Cons. d'Ét., tables*, p. 793.

constituye, sin embargo, un hecho susceptible de alterar los resultados de las elecciones en la medida en la que esas conversaciones se llevaron a cabo tres cuartos de hora antes del cierre de las oficinas de voto y teniendo en cuenta la gran diferencia de votos que separaba a los candidatos.⁵⁰ De la misma manera, en el caso de una estación de radio local que había difundido un mensaje invitando a sus oyentes a no votar por un candidato dado, teniendo en cuenta su actitud con respecto a esta estación, y a pesar de lo criticable del comportamiento, los resultados del escrutinio no fueron alterados, dados los caracteres de esta emisión y el número de votos obtenidos por el candidato elegido.⁵¹

III. LA PROHIBICIÓN DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL

La normativa de la publicidad comercial con fines electorales resulta, en última instancia, de la ley 90-55 del 15 de enero de 1990, relativa a la limitación de los gastos electorales y a la clarificación de la financiación de las actividades políticas, que modifica, concretamente, varios artículos del Código Electoral.⁵² No se trata, sin embargo, de una total innovación, puesto que ya algunos textos anteriores abordaban el problema, por ejemplo la ley 85-1317 del 13 de diciembre de 1985, que contenía diversas disposiciones relativas a la comunicación audiovisual. Pero la ley de 1990 pone en marcha un régimen que es, a la vez, más completo y más severo. Se instituyen tres tipos de prohibiciones que conciernen respectivamente la publicidad comercial mediante carteles, a través de la prensa, de la radio y la televisión y, más generalmente, las

⁵⁰ Cons. constit. 6 mars 1990, A.N., Bouches-du-Rhône, 29 circonscription, Rec. Cons. constit., p. 52, considérants n° 7 et 8; R.A. 1990, p. 138, note R. Etien; D. 1990, p. 545, note C. Debbasch *publiée également dans* Les grands arrêts du droit de l'audiovisuel, Sirey, 1991, p. 349; R.F.D.C. 1990, p. 495, *chronique* L. Philip.

⁵¹ Cons. d'Ét. 6 mai 1983, Putz, Rec. Cons. d'Ét., p. 178.

⁵² Articles L. 51 et L. 52-1 du Code électoral. *Ces articles font partie du Livre premier du Code qui est consacré à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux mais ils sont également applicables à d'autres élections, élection des conseillers régionaux sur le fondement de l'article L. 335 du Code, élection présidentielle sur le fondement de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, élection des représentants de la France au Parlement européen sur le fondement de l'article 2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. En revanche, s'agissant des référendums, il n'existe, comme on l'a déjà indiqué, aucun texte permanent, des dispositions relatives à la campagne étant édictées par décret pour chaque référendum. Voir par exemple, à propos du référendum du 20 septembre 1992, le décret précité n° 92-772 du 6 août 1992 relatif à la campagne du référendum dont l'article 2 dispose que les interdictions prévues*

campañas de promoción publicitaria de las realizaciones o gestiones de las colectividades públicas.⁵³

1. *La prohibición de la publicidad comercial a través de carteles*

Hace mucho tiempo que el Código Electoral prohíbe, durante la campaña electoral oficial, la colocación de carteles fuera de los tabloneros especialmente instalados para ello. El parágrafo dos de su artículo L. 51 disponía, en efecto, que durante la campaña electoral, “toda colocación de carteles relativos a las elecciones, incluso los carteles timbrados, está terminantemente prohibida fuera de este emplazamiento (el emplazamiento reservado al candidato en los tabloneros oficiales) o sobre el emplazamiento reservado a los otros candidatos”, y su artículo L. 90 castigaba con una multa de 10,800 a 60,000 francos el incumplimiento de esta prohibición.

Sin embargo, para escapar a esta prohibición, bastaba con que la colocación de carteles se efectuara antes de la fecha de comienzo de la campaña electoral. Podía entonces permanecer durante toda la campaña, sin que el juez de los recursos de urgencia pudiera ordenar el levantamiento o sin que el juez penal pudiera condenar a su autor a pagar una multa. En efecto, los jueces consideraban la infracción en el momento de la colocación y veían un delito instantáneo, y no tenían en cuenta su duración, negándose a considerarlo como un delito continuo, lo que venía a privar al artículo L. 51 de toda su eficacia.⁵⁴

En estas condiciones, se comprende que el artículo 2º de la ley de 1990, que modifica en este punto la redacción del artículo L. 51 del Código Electoral, haya alargado la duración de la prohibición impuesta

aux articles L. 51, troisième alinéa, et L. 52-1, premier alinéa, en ce qui concerne la presse écrite, “sont applicables à toute propagande relative au référendum à compter du 19 septembre 1992 à zéro heure”.

⁵³ *Et introduit également dans le Code électoral un article L. 52-16 nouveau selon lequel “aucune forme de publicité commerciale ne peut être mise en oeuvre à des fins électorales au profit d'un candidat ou d'une liste de candidats sans l'accord exprès du candidat, du responsable de la liste ou de leur représentant dûment qualifié”.*

⁵⁴ *Trib. gr. inst. Le Mans (réf.) 25 avril 1969, G.P. 1969.I.306; Trib. gr. inst. Paris (réf.) 26 avril 1974, J.C.P. 1974.II.17773, note C. Franck; G.P. 1974.2.500, note D. Amson; Trib. gr. inst. Paris (réf.) 16 avril 1981, D. 1981.J.555, note D. Amson. Voir également D. Amson, “Une disposition inapplicable à l'élection présidentielle: l'article L. 51 du Code électoral”, G.P. 1977.I.Doctr.130 et R. Lindon, “La déplorable organisation du contrôle de la loyauté des élections”, J.C.P. 1978.1.2906.*

por el Código. De ahora en adelante, toda colocación de carteles relativa a las elecciones está prohibida, fuera de los lugares oficiales, “durante los tres meses que preceden al primer día del mes de las elecciones y hasta la fecha de la vuelta del escrutinio, donde ésta es adquirida”.⁵⁵

Por lo demás, y sobre la base del artículo L. 113-116^o nuevo, será castigado con una multa de 360 a 15,000 francos y/o prisión de un mes a un año a todo candidato que se haya beneficiado, bajo sus órdenes o con su autorización expresa, de la colocación de carteles sin respetar las disposiciones del artículo L. 51.

Una primera aplicación de estas nuevas disposiciones ha sido efectuada por el Tribunal de Grande Instance de Carcassonne.⁵⁶ Una elección cantonal parcial debía haber tenido lugar el 18 de noviembre. Ahora bien, desde el 9 de octubre, carteles en favor de un candidato se habían colocado fuera de los lugares oficiales de emplazamiento, que no eran susceptibles de utilización que a partir del 3 de noviembre, fecha del comienzo de la campaña oficial. El juez de recursos de urgencia vio en ello una violación de la ley y ordenó el levantamiento de los carteles comprometedores con la obligación de pagar 5,000 francos por cada día de retraso.

2. *La prohibición de la publicidad comercial a través de la prensa, la radio y la televisión*

El problema no se plantea exactamente en los mismos términos según que estemos en el caso de la publicidad comercial mediante prensa, o mediante radio y televisión.

Tratándose de la publicidad comercial a través de la prensa,⁵⁷ el artículo L. 52-1 del Código Electoral disponía que “durante el desarrollo de la campaña electoral, queda igualmente prohibido la utilización, con fines de propaganda electoral, de todo procedimiento de publicidad comercial a través de la prensa”, artículo L. 52-1 cuyo in-

⁵⁵ *A compter du 1^o septembre 1992 à zéro heure dans le cas du référendum du 20 septembre 1992.*

⁵⁶ *Trib. gr. inst. Carcassonne (réf.) 2 novembre 1990, J.C.P. 1991.II.21601, note C. Franck.*

⁵⁷ *Qui, en principe, se distingue assez facilement du reste du journal puisque l'article 10, alinéa second, de la loi n° 86-897 du 1^o août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse dispose que “tout article de publicité à présentation rédactionnelle doit être précédé de la mention “publicité” ou “communiqué””, l'article 15 3^o de la loi punissant d'une amende de 10 000 F. à 40 000 F. les directeurs de publication qui auront enfreint cette prescription.*

cumplimiento era castigado con una multa de 10,000 a 500,000 francos por el artículo L. 90-1. La ley de 1990 alarga en el tiempo el alcance de esta prohibición ya que, de ahora en adelante, la publicidad comercial a través de la prensa queda prohibida “durante los tres meses que preceden el primer día del mes de unas elecciones y hasta la fecha del turno del escrutinio en el que ésta es adquirida”.⁵⁸ Por otro lado, la ley de 1990 introduce un artículo L. 113-1 16° que castiga con una multa de 360 a 15,000 francos y/o a prisión de un mes a un año, a aquel que se haya beneficiado, pudiéndolo él o con su autorización expresa, de tal publicidad. Queda saber si, fuera de esta represión penal, el incumplimiento de esta prohibición puede ser sancionado por el juez de las elecciones mediante la anulación del escrutinio. La respuesta es dudosa. Hasta ahora, el Conseil Constitutionnel no ha anulado nunca ninguna elección, incluso cuando la prensa había publicado publicidades comerciales con carácter electoral durante el periodo prohibido. Ha considerado, en efecto, que esta irregularidad no había podido tener una influencia determinante en el sentido del escrutinio “teniendo en cuenta el contenido no polémico” de la publicidad inculpada⁵⁹ o “teniendo en cuenta el contenido de las inserciones inculpadas”.⁶⁰ Por el contrario, el Consejo d'État ha anulado las elecciones municipales de Ollioules con el motivo de que los concejales anteriores habían insertado publicidad gratuita en un diario, presumiendo de sus realizaciones y haciendo una llamada a continuar en sus funciones. Se ha visto en esta actitud una maniobra para alterar la sinceridad del escrutinio, teniendo en cuenta la escasa diferencia de votos.⁶¹

Tratándose de la publicidad comercial a través de la radio y la televisión, ésta parece sometida, a primera vista, a las mismas normas que rigen la publicidad comercial a través de la prensa. En efecto, el artículo L. 52-1 del Código Electoral no distingue entre los diferentes medios de comunicación puesto que dispone, en la redacción del artículo 3° de la ley de 1990, que, “durante los tres meses que preceden al primer día de unas elecciones, y hasta la fecha de la vuelta del escrutinio en el que la elección es definitiva, el empleo, con fines de

⁵⁸ *A compter du 10 septembre 1992 à zéro heure dans le cas du référendum du 20 septembre 1992.*

⁵⁹ *Cons. constit.* 21 octobre 1988, A.N., Charente-Maritime, 49 circonscription, Rec. Cons. constit., p. 186, *considérant* n° 1.

⁶⁰ *Cons. constit.* 11 mai 1989, A.N., Bouches-du-Rhône, 69 circonscription, *précité*, *considérant* n° 7.

⁶¹ *Cons. d'État*. 31 janvier 1990, Elections municipales d'Ollioules, Rec. Cons. d'État, *tables*, p. 793.

propaganda electoral, de todo procedimiento de publicidad comercial a través de la prensa o por cualquier otro medio de comunicación audiovisual queda prohibido".⁶² No obstante, el artículo 22 de la misma ley de 1990, que modifica el parágrafo dos del artículo 14 de la ley 86-1067 del 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación, plantea una norma sensiblemente diferente puesto que prohíbe, de manera permanente "las emisiones publicitarias con carácter político".⁶³ Aquí aparece, a nuestro modo de ver, una contradicción lamentable, entre los artículos 3º y 22 de la ley de 1990 en materia de publicidad a través de la radio y la televisión: el primero no promulga más que una prohibición limitada en el tiempo, mientras que el segundo contiene una prohibición permanente.⁶⁴

3. *La prohibición de las campañas de promoción publicitaria de las colectividades públicas*

Las campañas de promoción publicitaria de las colectividades públicas, esencialmente de las colectividades locales, sobre todo si están organizadas por el alcalde, el presidente del consejo general o el presidente del consejo regional cuando se acercan las elecciones a las que este último se presenta, pueden tener una fuerte connotación electora-

⁶² *Disposition dont le non respect est sanctionné par les articles L. 90-1 et L. 113-1 I 6º précités.*

⁶³ *Règle dont le non respect est, sur le fondement du troisième alinéa de la loi de 1986, sanctionné par les peines prévues à l'article L. 90-1 du Code électoral.*

⁶⁴ *On relèvera que, s'agissant de la campagne pour le référendum du 20 septembre 1992, c'est finalement la règle de l'interdiction de toute publicité commerciale à la radio et à la télévision qui a prévalu. Certes, le gouvernement avait décidé, à la fin du mois de juillet, de faire à la radio et à la télévision une campagne publicitaire en faveur du oui. Mais, si l'on en croit la presse, il y a renoncé à la demande du président du Conseil supérieur de l'audiovisuel qui lui a rappelé la règle posée par l'article 22 de la loi de 1990 selon laquelle "les émissions publicitaires à caractère politique sont interdites". Et lorsque, quelques jours plus tard, il a édicté le décret n° 92-772 du 6 août 1992 relatif à la campagne en vue du référendum, s'il a rendu applicable à la campagne référendaire les dispositions de l'article L. 52-1 n'interdisant que, durant un laps de temps déterminé (en l'espèce à compter du 19 septembre 1992 à zéro heure), la publicité commerciale par voie de presse, il n'a pas rendu applicable à ladite campagne les dispositions du même article n'interdisant que temporairement la publicité à la radio et à la télévision, donnant ainsi plein effet aux dispositions de l'article 22 de la loi de 1990 interdisant de façon permanente les émissions publicitaires à caractère politique. En d'autres termes, s'il y a pu avoir jusqu'au 19 septembre une campagne publicitaire par voie de presse (et, évidemment, par voie d'affiches), il n'y a eu aucune campagne publicitaire à la radio et à la télévision.*

lista. ¿Es esto un abuso de propaganda tendente a alterar la sinceridad del escrutinio? La jurisprudencia sobre este punto debe ser matizada. En el caso de las elecciones municipales de París, el Conseil d'État ha estimado que la campaña de información llevada a cabo por la ciudad de París en los meses de febrero y marzo de 1983, cuando las elecciones municipales se acercaban y que recordaba la actividad de la alcaldía en el poder desde 1977, incluso si intentaba dar a los electores una opinión favorable de esta actividad, había tenido por objeto principal, dar cuenta de esta actividad y no había constituido un instrumento de polémica electoral.⁶⁵ Por el contrario, en el caso de las elecciones de Lège-Cap-Ferret, la alta jurisdicción, demostrando que la campaña publicitaria de promoción turística de la comuna precedía a la electoral, llevada a cabo algunos días después por el alcalde, puesto que las dos campañas habían sido organizadas por la misma agencia publicitaria, conteniendo los mismos elementos gráficos y el mismo eslogan, ha visto aquí un abuso de propaganda tendente a acarrear la anulación del escrutinio, teniendo en cuenta la escasa diferencia de votos entre la lista del ayuntamiento y la contraria.⁶⁶

En cualquier caso, la ley de 1990 se enfrenta al problema puesto que introduce en su artículo L. 52-1 un segundo párrafo, según el cual, "a partir del primer día del sexto mes que precede al mes en el cual se va a proceder a las elecciones generales, ninguna campaña de promoción publicitaria sobre las realizaciones o gestión del ayuntamiento puede organizarse en el territorio de las colectividades interesadas por el escrutinio". El artículo L. 90-1 castiga toda infracción de esta norma con una multa de 10,000 a 500,000 francos. El artículo 113-1 I 6° castiga a pagar una multa de 360 a 15,000 francos y/o de un mes a un año de prisión aquel que bajo sus órdenes o con su autorización expresa, se haya beneficiado de tal campaña.⁶⁷

⁶⁵ *Cons. d'Et.* 21 décembre 1983, Elections municipales de Paris, *Rec. Cons. d'Ét., tables*, p. 736.

⁶⁶ *Const. d'Et.* 23 mai 1990, Election municipales de Lège-Cap-Ferret, *Rec. Cons. d'Ét.*, p. 132.

⁶⁷ *Pour une première interprétation, par le C.S.A., des dispositions de l'article L. 52-1, second alinéa, cf. sa recommandation n° 91.3 du 10 décembre 1991, J. O. Lois et décrets du 3 janvier 1992, p. 143 et ss., spécialement p. 144. Pour une première application, par le juge des référés, de cette disposition, cf. Trib. gr. inst. Paris (réf.) septembre 1991, G.P. des 20-22 octobre 1991, p. 28.*

IV. EL LÍMITE Y LA FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS ELECTORALES

No es más que en 1988 que se crea en Francia una legislación sobre la financiación de la vida política,⁶⁸ lo cual se hizo no sin dificultades, puesto que el sistema instituido en esa época⁶⁹ fue sensiblemente modificado y completado a partir de 1990.⁷⁰ El objetivo de esta legislación es caprichosamente ambicioso puesto que se trata de dirigir y clarificar los principales aspectos de la financiación de la vida política. Por ejemplo, impone a los hombres políticos redactar, al principio y al final del mandato, una declaración que describa su situación patrimonial con el fin de comprobar si el ejercicio de sus funciones políticas se traduce o no en un enriquecimiento personal. Por ejemplo, instituye una

⁶⁸ *Pour une approche de droit comparé, voir par exemple Y.-M. Doublet, Le financement de la vie politique, P.U.F., 1990.*

⁶⁹ *Loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique; loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique; C. Deslhiat et C. Mare, "La politique et l'argent: législations français et étrangères", Regards sur l'actualité, n° 140, avril 1988, p. 3; G. Drouot, "La transparence financière de la vie politique (à propos des lois du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique)", Actualité législative Dalloz 1988, p. 151; D. Maus, "La nouvelle législation française sur la transparence financière de la vie politique", Compagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière, précité, p. 57; F. Weill, "Structures de la démocratie et financement de la vie politique en France et en R.F.A.", Revue internationale de droit comparé 1989, p. 959. Sur la décision du Conseil constitutionnel à laquelle a donné lieu la loi organique du 11 mars 1988, cf. Cons. constit. 10 mars 1988, décision n° 88-242 DC, Rec. Cons. constit., p. 36; R.A. 1988, p. 441, note M.L. Pavia.*

⁷⁰ *Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques; loi organique n° 90-383 du 10 mai 1990 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés; G. Aidan et F. Bilbaut-Faillat, "Le financement de la vie politique: commentaire des lois de 1990", R.F.D.C. 1990, p. 501; E. Derieux, "Financement et plafonnement des dépenses électorales", R.D.P. 1990, p. 1055; G. Drouot, "Le financement des campagnes électorales et des activités politiques: les nouvelles règles du jeu", Actualité législative Dalloz 1990, p. 125; P. Terneyre, "Le financement des élections et des partis: la loi du 15 janvier 1990", Regards sur l'actualité, n° 159, mars 1990, p. 25. Sur la décision du Conseil constitutionnel à laquelle a donné lieu la loi du 15 janvier 1990, cf. Cons. constit. 11 janvier 1990, décision n° 89-271 DC, Rec. Cons. constit., p. 21; R.A. 1990, p. 320, note M.L. Pavia; Les petites affiches du 21 février 1990, p. 20, note J.-J. Chaumont; R.F.D.C. 1990, p. 332, chronique A. Roux. Sur les deux décisions du Conseil constitutionnel auxquelles a donné lieu la loi organique du 21 février 1990, p. 20, note J.-P. Chaumont; R.D.P. 1990, p. 832, note F. Luchaire; R.D.D.C. 1990, p. 320, chronique T.S. Renoux (décision de non conformité) et Cons. constit. 4 mai 1990, décision n° 90-273 DC, Rec. Cons. constit., p. 55; R.D.P. 1990, p. 8323, note F. Luchaire; R.F.D.C. 1990, p. 495, chronique T.S. Renoux (décision de conformité).*

financiación pública de los partidos y agrupaciones políticos y establece su financiación privada y, en concreto, el régimen de las donaciones. Es decir, que se encuentra lejos de limitarse a la única problemática de las campañas electorales. Nos limitaremos, sin embargo, en el marco de esta exposición, a ese único aspecto, desarrollando las dos ideas fuertes de la legislación en la materia: el límite de los gastos electorales y su financiación.

1. *El límite de los gastos electorales*

Con el fin de que las campañas electorales no se traduzcan en un exceso de los medios financieros, que sería susceptible de dañar la igualdad de los candidatos y su independencia, con respecto al poder del dinero, la ley fija, para cada tipo de elección, una cantidad máxima de gastos electorales que puede realizar el candidato. Para las elecciones presidenciales, este límite se sitúa en 120 millones de francos por candidato y en 160 millones de francos para cada uno de los candidatos presentes en la segunda vuelta.⁷¹ Para las elecciones de diputados, el límite es de 500,000 francos por candidato, reducidos a 400,000 en las circunscripciones en las que la población sea inferior a 80,000 habitantes.⁷² Para las elecciones europeas, este límite es de 80 millones de francos para cada lista de candidatos.⁷³ Para las elecciones de los consejeros municipales, los consejeros generales y regionales, la ley fija los límites por habitante, diferentes según el tipo de elección y el número de habitantes de la circunscripción en cuestión.⁷⁴ Por el contrario y hasta el momento actual, ningún decreto relativo a la campaña para los referéndum ha establecido un límite para los gastos generados por el referéndum en cuestión.

Por lo demás, la ley pone en marcha diversos mecanismos destinados a asegurar el respeto de estas disposiciones.⁷⁵

⁷¹ Article 3 II modifié de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

⁷² Article L. 52-11 du Code électoral.

⁷³ Article 19-1 nouveau de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

⁷⁴ Voir le tableau dressé par l'article L. 52-11 du Code électoral.

⁷⁵ Voir notamment les articles L. 52-4 à L. 52-18 et L. 118-2 à L. 118-3 du Code électoral pour les élections des députés, des membres du Parlement européen, des conseillers régionaux, généraux et municipaux. S'agissant de l'élection du Président de la République, l'article 3 II précité de la loi de 1962 précise que seuls les articles L. 52-4 à L. 52-12 et L. 52-16 sont applicables.

En primer lugar, un candidato de unas elecciones no puede, durante el año que precede al primer día del mes de las elecciones y hasta la fecha de la vuelta del escrutinio, ajustar los gastos ocasionados por su campaña electoral, a excepción de la cantidad de la fianza eventual y de los gastos que se encarga el partido o la agrupación política, que por medio del mandatario nominalmente designado por él y que es, sea una asociación de financiación electoral, sea una persona física denominada, “mandatario financiero”. De la misma manera, los fondos recogidos con vistas a la financiación de su campaña no pueden serlo que más que por su mandatario, el cual debe abrir una cuenta bancaria única describiendo la totalidad de las operaciones financieras. Esta cuenta es añadida a la cuenta de la campaña del candidato.⁷⁶

En segundo lugar, cada candidato o candidato cabeza de lista debe establecer una cuenta de campaña describiendo, según su origen, el conjunto de los ingresos recibidos y, según su naturaleza el conjunto de los gastos realizados con vistas a la elección, por él mismo o por cuenta suya, durante el periodo mencionado en el punto precedente. Se consideran hechos por su cuenta los gastos orientados a su provecho y con su autorización, incluso tácita, por los partidos y agrupaciones que lo apoyan. Deben también ser estimadas e incluidas en la cuenta, en gastos e ingresos, las ventajas directas o indirectas, las prestaciones de servicio y donaciones de las cuales se ha beneficiado. En los dos meses que siguen a la vuelta del escrutinio en el que las elecciones son definitivas, esta cuenta de la campaña y sus anexos, presentados por un contable, al igual que los justificantes de los gastos e ingresos, deben ser presentadas en la prefectura.

En tercer lugar, las cuentas de la campaña son transmitidas a una autoridad administrativa independiente, la comisión nacional de cuentas de campaña y de financiaciones políticas, compuesta de nueve miembros elegidos por cinco años, tres que son miembros del Conseil d'État propuestos por el vicepresidente de dicha institución según un dictamen de la mesa; tres miembros de la Cour de Cassation propuestos por el primer presidente de la misma según dictamen de la mesa y tres miembros de la Cour des Comptes, propuestos por el primer presidente de ésta según un dictamen de los presidentes de las salas. La comisión dispone, para el cumplimiento de estas funciones, de funcionarios en-

⁷⁶ *A noter que, sur le fondement de l'article L. 54-4 in fine du Code électoral, ces dispositions ne sont pas applicables à l'élection des conseillers généraux dans les cantons de moins de 9 000 habitants et à l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 9 000 habitants.*

cargados de asistirle y puede incluso recurrir a los expertos. Puede, igualmente, pedir a los oficiales de policía que procedan a una investigación si lo estima necesario para el ejercicio de su misión⁷⁷ sin que por ello estos últimos puedan ejercer poderes coercitivos, so pena de atentar contra la libertad individual garantizada por la Constitución.⁷⁸ Su misión consiste en aprobar las cuentas o, en el caso de proceso, contradictorio, rechazarlas o reformarlas. Si descubre irregularidades con naturaleza de infracciones penales,⁷⁹ transmite el expediente al ministerio fiscal. Si la comisión constata que la cuenta de campaña no se ha depositado en el plazo previsto, si ha sido rechazada o si, llegado el caso después de ser reformada, pone de manifiesto un exceso en los gastos electorales, la comisión plantea una demanda ante el juez de las elecciones.⁸⁰ Hay que señalar que las normas que acabamos de exponer son válidas para todas las elecciones, con la excepción de las presidenciales. Tratándose de éstas, es el mismo juez de elecciones, a saber el Conseil Constitutionnel, el que aprueba, rechaza o reforma la cuenta de campaña y el que, en caso de infracción de tipo penal, planteará la demanda ante el ministerio fiscal.

En último lugar, a petición de la comisión⁸¹ o de un demandante, el juez de elecciones dispone de un poder para pronunciar la inelegibilidad de un candidato. En concreto, tres hipótesis deben distinguirse.

La primera es aquélla en la que la cuenta de campaña no haya sido depositada en los plazos previstos. Aquí el juez de elecciones tiene la obligación de pronunciar la inelegibilidad durante un año del candidato y, si éste ha sido elegido, debe declarar su dimisión de oficio. Así resultó en las elecciones legislativas que se desarrollaron los días 2 y 9 de junio de 1991 en la segunda circunscripción del territorio de Belfort, en el que los candidatos derrotados, Guilhem y Moschenross, no depositaron sus cuentas de campaña en los plazos previstos. Una vez que la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña apeló ante el Conseil Constitutionnel, éste se pronunció sobre la inelegibilidad durante un año, a contar desde el 9 de junio, después de haber constatado que

⁷⁷ Article L. 52-14 in fine du Code électoral.

⁷⁸ Cons. constit. 11 janvier 1990, décision n° 89-271 DC précitée, considérant n° 3.

⁷⁹ Voir par exemple l'article L. 113-1 du Code électoral qui punit d'une amende de 360 F. à 15 000 F. et d'un emprisonnement d'un mois à un an ou de l'une de ces deux peines seulement tout candidat qui n'aura pas respecté certaines des règles posées par les articles L. 52-4 et suivants du Code électoral.

⁸⁰ Et, au cas de dépassement du plafond des dépenses électorales, impose au candidat de verser au Trésor public une somme égale au montant du dépassement.

⁸¹ Sauf dans le cas des élections présidentielles.

el plazo de depósito prescrito por la norma de derecho, presentaba un carácter imperativo y que el depósito de la cuenta posterior a la expiración del plazo no podría cubrir la irregularidad cometida.⁸²

La segunda hipótesis es aquella en la que la Comisión ha rechazado la cuenta de campaña. Su apreciación no obliga al juez de elecciones. En efecto, y como ya lo ha revelado en distintas ocasiones el juez constitucional⁸³ la comisión nacional de cuentas de campaña y de financiaciones políticas es una autoridad administrativa y no una jurisdicción. Por lo tanto, la posición que esta comisión adopte como consecuencia del examen de las cuentas de campaña de un candidato, no podría, de ninguna manera, imponerse al juez de elecciones. Por lo tanto, este último conserva toda la libertad para apreciar, llegado el caso por vía de excepción, si la cuenta de campaña ha sido justamente rechazada. Sin embargo, si él confirma el análisis de la comisión, tiene, como en el caso anterior, la obligación de pronunciar la inelegibilidad durante un año del candidato en cuestión y, si éste ha resultado elegido, declarar la dimisión de oficio. Hasta ahora el juez de elecciones se ha confrontado, al menos en dos ocasiones, a estas disposiciones. El primer caso concernía las elecciones legislativas parciales que se desarrollaron los días 27 de enero y 3 de febrero de 1991 en la decimotercera circunscripción de París. La comisión nacional de cuentas de campaña había rechazado las cuentas de dos candidatos derrotados, Barzach y Caradec, con motivo de que su mandatario financiero había recogido, con fecha posterior al 3 de febrero de 1991, fondos que él había hecho aparecer en su cuenta, siendo que la campaña había terminado, puesto que las elecciones ya habían tenido lugar. El Conseil Constitutionnel estimó que las disposiciones aplicables, teniendo en cuenta su finalidad, no impiden que aparezcan en la cuenta de campaña ingresos correspondientes a los pagos posteriores a las elecciones cuando esos pagos hayan sido cuenta los elementos conocidos y que la comisión desconocía, va a estimar que la cuenta de campaña de los dos candidatos había sido rechazada de forma injusta y que, por lo tanto, no había lugar a pronunciar su inelegibilidad.⁸⁴ El segundo caso trataba de una elección cantoral par-

⁸² *Cons. constit. du 29 janvier 1992*, A.N., territoire de Belfort, 2^e circonscription, J.O. Lois et décrets 1992, p. 1582; R.F.D.C. 1992, p. 334, *chronique* L. Philip.

⁸³ *Voir par exemple Cons. constit. 11 janvier 1990, décision n° 89-271 DC précité, considérant n° 7.*

⁸⁴ *Cons. constit. 31 juillet 1991*, A.N., Paris, 13^e circonscription, Rec. Cons. constit., p. 114 *considérents* n° 24 à 32; R.F.D.A. 1991, p. 887, *note* B. Genevois; R.F.D.C. 1991, p. 730, *chronique* L. Philip; Les petites affiches du 3 février 1992, p. 12, *note* B. Maligner; D. 1992, p. 105, *note* Y.-M. Doublet.

cial. Como en el caso anterior, la comisión nacional de cuentas de campaña había rechazado la cuenta de un candidato por no haber respetado la legislación sobre las donaciones privadas.⁸⁵ Esta vez, el juez de elecciones va a confirmar la posición de la comisión y, en consecuencia, pronunciar la inelegibilidad durante un año del candidato en cuestión.⁸⁶

La última hipótesis es aquella en la que la comisión ha estimado que en la cuenta de campaña, llegado el caso después de una reforma, aparece un exceso en los gastos electorales. Como en la hipótesis anterior, la apreciación de la comisión no obliga al juez de elecciones quien puede considerar que no se ha rebasado el límite de los gastos. A diferencia de los casos anteriores, si él confirma la posición de la comisión y concluye igualmente que existe un exceso, no tiene la obligación sino sólo la posibilidad de pronunciar la inelegibilidad durante un año del candidato y, si ha sido elegido, declarar su dimisión de oficio. Con relación a esto el juez ha tenido al menos dos veces la ocasión de aplicar estas disposiciones y de utilizarlas con flexibilidad ya que, en los dos casos, y siendo que había exceso en los gastos electorales, el comportamiento de los candidatos en cuestión no fue sancionado. El primer asunto concierne las elecciones legislativas de que tuvieron lugar en la sexta circunscripción de Bouches-du-Rhône los días 22 y 29 de enero de 1989 y que vieron la victoria de Tapie. Uno de sus competidores, Teissier, planteó una demanda ante el juez de elección sosteniendo que los gastos realizados por Tapie habían excedido el límite legal. El Conseil Constitutionnel constató que, efectivamente, ciertos gastos relacionados con las reuniones y manifestaciones, no aparecían en la cuenta de campaña presentada por el interesado, siendo que si lo hubieran hecho, hubiera habido un exceso del límite. Pero la alta jurisdicción prosigue diciendo que tampoco figuran en la cuenta de Teissier gastos de la misma naturaleza y de importancia comparable a los que Tapie había olvidado de describir en su cuenta. Por lo tanto, el desconocimiento de la norma de derecho no ha tenido por efecto un atentado a la libertad de los electores o a la sinceridad del escrutinio y por ello, se rechazó la demanda.⁸⁷ El segundo caso trataba de las elecciones legislativas ya citadas, que tuvieron lugar en 1991 en la decimotercera circunscripción de

⁸⁵ Cf. *infra* B.

⁸⁶ Trib. admin. de Versailles 17 mars 1992, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/M. Richard-Bloch, A.J.D.A. 1992, p. 628, note A.L.

⁸⁷ Cons. constit. 11 mai 1989, A.N., Bouches-du-Rhône, 6^e circonscription, *précité*, considérants n^o 8 à 14.

París. Un elector reprochaba a su candidato elegido, Galy-Dejean, que había vencido a las candidatas Barzach y Caradec, de haber superado el límite de los gastos electorales al olvidar incluir en su cuenta el coste de los sondeos de opinión. El Conseil Constitutionnel va a estimar que, si un sondeo efectuado con vistas a determinar las posibilidades de éxito de eventuales candidatos no constituye un gasto de campaña a partir del momento en que los resultados de ese sondeo no hacen objeto de explotación con fines de propaganda electoral, sí constituye, por el contrario, un gasto electoral, todo sondeo encargado por un candidato o con su autorización, incluso tácita, por los partidos y agrupaciones que lo apoyan. Ahora bien, tal era, efectivamente, el caso de los dos sondeos realizados en diciembre de 1990 y enero de 1991 y que, sin embargo, el señor Galy-Dejean había olvidado incluir en su cuenta de campaña de tal manera que había perfectamente un exceso del límite legal. No obstante, en este caso, el Conseil no va a sancionar al candidato elegido, ya que la ley de 1990, por primera vez aplicada a unas elecciones al Congreso, no contenía, ni en la letra ni en los debates que precedieron a su adopción, ninguna precisión sobre la relación de los sondeos de opinión con los gastos electorales, de tal manera que así interpretado el texto, y en estas condiciones, el exceso del límite de los gastos legales no justificaba la pronunciación de la inelegibilidad de Galy-Dejean. En otros términos, la aplicación de una nueva ley que da lugar a la interpretación, salva a Galy-Dejean, al igual que Tapie se había salvado por el comportamiento igualmente reprehensible de su competidor. Estos “salvamentos” no están exentos de justificaciones. No conviene, sin embargo, que se reproduzcan hasta el punto de vaciar de todo interés la norma del límite de los gastos electorales.

2. El financiamiento de los gastos electorales

Las disposiciones que hemos ido evocando en el punto anterior tienen por objeto, no solamente limitar los gastos electorales y permitir el control de ese límite, sino igualmente y más en general, clarificar su financiación. Por ejemplo, la obligación del candidato de abrir una cuenta de campaña, permite comprobar que el límite de los gastos no sea rebasado, e igualmente de conocer la manera en la que esos gastos han sido financiados, puesto que esa cuenta debe precisar, según el origen, el conjunto de ingresos recibidos por el candidato. Pero otras dos series de disposiciones, una que concierne el régimen de las dona-

ciones y la otra del reembolso del coste de las campañas por el Estado, conciernen igualmente el financiamiento de los gastos electorales.

El artículo L. 52-8 del Código electoral plantea varias normas que conciernen el régimen de las donaciones. En primer lugar, prohíbe las donaciones provenientes de personas morales de derecho público, de personas morales de derecho privado la mayoría de cuyo capital pertenece a una o varias personas morales de derecho público, y... casinos, círculos y casas de juego. Como indica E. Durieux,⁸⁸ la comparación entre los dos tipos de personas es sorprendente. En segundo lugar, están igualmente prohibidas las donaciones, contribuciones y ayudas materiales que provengan directa o indirectamente de un Estado extranjero o de una persona moral de un país extranjero.⁸⁹ En último lugar, las donaciones privadas autorizadas⁹⁰ están limitadas: las donaciones consentidas por una persona física no pueden exceder de 30,000 francos; las donaciones consentidas por una persona moral que no sea un partido político o una agrupación no pueden exceder el 10% del límite de los gastos electorales con el límite de 500,000 francos,⁹¹ la cantidad global de las donaciones consentidas en metálico —y de las cuales cada una de ellas debe ser inferior a 1,000 francos, ya que toda donación de más de 1,000 francos debe ser entregada en cheque— no pudiendo exceder del 20% de la cantidad de los gastos autorizados cuando esa cantidad sea igual o superior a 100,000 francos.

En cuanto al reembolso parcial por el Estado del coste de las campañas electorales, no se ha previsto en lo que concierne las elecciones presidenciales y legislativas.⁹² En cuanto a las elecciones presidenciales, el

⁸⁸ E. Durieux, *art. cit.*, p. 1062.

⁸⁹ *A ce propos et avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, le Conseil d'Etat avait estimé que l'aide apportée par les Communautés européennes à certaines listes en compétition pour les élections européennes de 1984 n'avait pu porte atteinte à la sincérité du scrutin compte tenu de l'important écart des voix entre ces listes et celles qui n'avaient pas été aidées par les Communautés: Cons. d'Et. 23 novembre 1984, Roujansky et autres, précité. De son côté, la Cour de justice des Communautés européennes avait estimé que ce système d'aides était irrégulier: C.J.C.E. 23 avril 1986, Association Parti écologiste "Les verts" c/Parlement européen, affaire 294/83, D. 1987, p. 77, note V. Constantinesco et D. Simon; R.T.D.E. 1986, p. 491, note J.-P. Jacqué; C.D.E. 1987, p. 328, note R. Kovar.*

⁹⁰ *Qui, sous certaines conditions, sont déductibles des impôts: voir l'article 238 bis du Code général des impôts dans sa rédaction modifiée par l'article 18 de la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales.*

⁹¹ *A noter qu'un projet de loi vient d'être déposé au Parlement interdisant tout simplement les dons des entreprises.*

⁹² *Réserve faite du remboursement général du coût des professions de foi et de l'affichage officiel évoqué plus haut.*

artículo 3V de la ley del 6 de noviembre de 1962, relativa a las elecciones del presidente de la República por sufragio universal, en la nueva redacción que dan las leyes orgánicas del 11 de marzo de 1988 y del 10 de mayo de 1990, dispone que una cantidad igual a la vigésima parte del límite de los gastos electorales de la campaña es rembolsado, de modo global, a cada candidato. Esta cantidad se reduce a un cuarto del dicho límite para cada candidato que haya obtenido más del 5% del total de votos emitidos en la primera vuelta. Por lo que concierne a las elecciones legislativas, los candidatos que hayan obtenido al menos 5% de los votos emitidos se benefician de un reembolso total de sus gastos electorales, fijado a una décima parte del límite de los gastos en cuestión. Ya se trate de elecciones legislativas o presidenciales, el reembolso del Estado no puede, en cualquier caso, sobrepasar la cantidad de los gastos del candidato descritos en su cuenta de campaña y esto no se hará si el candidato no ha depositado su cuenta de campaña en el plazo previsto o si ha rebasado el límite legal.