

DEBATE

Patrice GÉLARD. Gracias por estas tres excelentes ponencias. Vamos a abrir la discusión invirtiendo los roles. Por lo general el auditorio hace preguntas a la tribuna. Esta vez es la tribuna quien quiere interrogar al auditorio.

Françoise DECAUMONT. Tengo tres preguntas con respecto a la fórmula del colegio ampliado.

La primera es que según se sabe se levantaron pocas voces a favor del sufragio universal en 1958; una de ellas la del señor Luchaire quien estimaba que era la única fuente de legitimidad; quisiera saber cual fue en 1958 la repercusión de este punto de vista; ¿se encontraba Luchaire solo? ¿se habló sobre ello? porque según se desprende de este caudal de documentos preparatorios, el principio casi no provocó discusiones ni dificultades.

La segunda pregunta también se refiere al colegio ampliado. Me gustaría conocer las razones del brusco cambio que se dio después del 14 de agosto de 1958. Antes de esta fecha, había muchas divergencias. El ministro de Justicia, en particular, parece inicialmente hostil a los delegados adicionales. Después de expresada la opinión del dictamen del Comité Consultivo Constitucional, el gobierno no solamente hace aparecer en la Constitución la composición del colegio, sino que prevé delegados suplementarios a razón, inclusive, de 1 por 1,000 en las comunas de más de 30,000 habitantes. Tenemos entonces la impresión de un cambio brusco y me gustaría saber quién tuvo tanta influencia sobre el ministro de Justicia.

Por último, la tercera pregunta concierne al Partido Comunista. Tengo la impresión de que el Partido Comunista acompañó a los redactores de la Constitución de 1958 en forma decisiva. Efectivamente, la importancia que tenía en la época en la escena política fue uno de los mayores argumentos para rechazar la elección popular del presidente de la República. El temor de que se eligiera una candidatura comunista para la magistratura suprema se manifestó incluso en los textos. Por lo menos dos pro-

yectos consideraron la elección a una sola vuelta, a mayoría relativa, pero aunado a un umbral de representatividad. Este umbral fue inicialmente de 25%, antes de ser aumentado a un tercio, de manera no totalmente inocente, con el fin de eliminar toda posibilidad a una candidatura comunista. Me pregunto por lo demás si la ampliación del colegio predominantemente rural no fue otra forma de eliminar toda candidatura comunista.

François LUCHAIRE. Quisiera tratar de contestar brevemente estas preguntas. En lo que se refiere a la elección por sufragio universal del jefe de Estado, es verdad que un cierto número de juristas, entre ellos Georges Vedel, Maurice Duverger y yo, éramos partidarios de un régimen presidencial adaptado a las condiciones francesas. En las discusiones que se dieron reiteraré esta idea. Fue inmediatamente desaprobada, puesto que el general De Gaulle había sido extremadamente preciso sobre ese punto en las deliberaciones que tuvieron como resultado la ley del 3 de junio de 1958.

En lo que concierne al segundo punto, es decir al aumento constante del número de electores, el artículo de Georges Vedel pesó mucho cuando habló del “centeno y la castaña.” En la mente del general De Gaulle y de Michel Debré, este colegio daría un gran cimiento político al presidente.

Puesto que tengo la palabra, quisiera hacer dos o tres observaciones sobre lo que se acaba de decir. El señor Savignac habló de la perfecta coherencia entre los comisionados del gobierno. Me da mucho gusto que hayamos dado esta impresión, pues partimos de ideas o de filosofías muy diferentes. Debo decir que evidentemente no era posible para un comisionado del gobierno criticar una obra hecha en común, más aun cuando, en la redacción de ella, habíamos hablado con una libertad total y expresado plenamente nuestras ideas. Los comisionados del gobierno tenían una gran libertad de opinión y crítica con respecto a las proposiciones que pudiesen ser formuladas en las instancias consultivas. Debo decir que Raymond Janot, quien fue, de alguna manera el “comisionado en jefe del gobierno” nos dio una gran libertad de apreciación e intervención. Fue quizá esta libertad la que motivó que aquellos quienes no siempre compartían las mismas ideas, desearan que esa coherencia se manifestase.

Pero existían divergencias sobre el fondo mismo de los problemas constitucionales, divergencias que podían resultar en un texto común pero por motivos diferentes. Es el caso, creo yo, del referéndum. Quizá, por el lado de Raymond Janot, se veía el referéndum como un poder del presidente de la República ejercido a partir de una propuesta del gobierno. En lo que a mi respecta, yo tenía otra concepción completamente distinta. Me sorprendió lo que pasó durante la IV República cuando vi partidos políticos dispuestos a entenderse sobre casi todos los temas pero en desacuerdo sobre el asunto de la escuela libre. Pensé en el problema de la Comunidad Europea de Defensa en torno a la cual, hombres frecuentemente del mismo partido se enfrentaban siendo que eran capaces de entenderse sobre todos los demás problemas. A mi juicio, el referéndum podía ser un medio de resolver estos problemas por medio de una decisión popular frente a la cual los partidos se inclinarían inevitablemente. Teníamos entonces concepciones bastante diferentes pero llegamos a resultados idénticos.

A continuación quisiera hacer una observación en lo que se refiere al papel que desempeñó el Comité Consultivo Constitucional sobre el artículo 16 en relación a las facultades excepcionales del presidente. Por medio de sus deliberaciones, dicho organismo planteó un cambio decisivo, fue en ese momento que surgió la idea de que la Asamblea Nacional se reuniera de pleno derecho y no pudiera ser disuelta. Debo decir que Raymond Janot, al darme la palabra, me había dado completa libertad y me incliné a no oponerme a estas enmiendas. Pero había también el problema de la consulta al Consejo Constitucional cuando se aplica el artículo 16. El Comité Consultivo Constitucional estaba muy a favor de tal intervención, mientras que el general De Gaulle, en contra. Cuando Jean Foyer y yo redactamos la ordenanza orgánica sobre el Consejo Constitucional estábamos muy impresionados por la recomendación que había planteado el Comité Consultivo Constitucional e incluimos en el proyecto de texto que el Consejo Constitucional diera una opinión “motivada y pública”. Cuando redactamos ese texto, nos dijimos que apoyábamos la recomendación en razón de que la opinión pública emitida por los sabios tiene una cierta autoridad. Nunca pensamos que nuestro texto sería aceptado: pero fue aceptado por el grupo de trabajo y el general De Gaulle no se opuso. De ahí, pueden ustedes concluir la influencia que tenía ese organismo consultivo, el CCC.

Michèle GUILLAUME-HOFNUNG. Pienso que con respecto a la composición del colegio electoral que habría de elegir al presidente, no era cuestión de decenas de millares; se pensaba más bien en algunos millares. El problema era, en ese momento, el reagrupar los municipios pequeños. Y se buscó evitar caer en una politización de la elección. Así, una vez decidido que todos los alcaldes formarían parte de él, se facilitó el paso hacia la fórmula que resultaba en varias decenas de millares, pues la desmultiplicación de los municipios grandes se hacía sin politización.

Esta idea es lo opuesto de lo que sucede en el caso del sistema adoptado en 1962. Pero los ejemplos recientes de la consulta por sufragio universal nos muestran que se llega quizá al resultado buscado al inicio, es decir, que un colegio electoral que se vuelve universal, escoge personas más conocidas por su personalidad que por su programa. Era el objetivo inicial del colegio ampliado que sustrae la elección del Parlamento pero que conduce a designar tales personalidades.

Georges VEDEL. Retomando los comentarios de M. Guillaume, diría que, si esa era la finalidad, no se logró. Finalmente, el colegio electoral que debía elegir al presidente de la República, no era más que la yuxtaposición de los colegios senatoriales. Y es a un gran senador al que hubiese elegido, si hubiera existido otra ocasión de aplicar el sistema después de la elección del general De Gaulle. Por consiguiente, si existió algún objetivo, me permito observar que no fue muy acertado el procedimiento escogido para lograrlo.

Mi otra observación tiene por objeto resaltar de la excelente ponencia del señor Savignac que ninguna Constitución, antes de 1958, había definido el papel del jefe de Estado. Si se trata de un texto votado y aplicado, tiene razón. Pero, si nos remitimos a la historia de los proyectos constitucionales, la Constitución conocida como “Petain” de 1943 contenía un artículo que definía el papel del jefe de Estado, y hay ciertas zonas de resonancia entre los dos textos. Se puede uno preguntar cómo esta resonancia pudo darse. No se trata, evidentemente de imitación ni se trata de filiación. Pero se trata, no obstante, de una pista interesante. En realidad, la fuente común es el movimiento de “reforma del Estado” que surge de las reflexiones de los años treinta. En una cierta hagiografía, el general De Gaulle posee una especie de ciencia infusa de la Constitución. Pero fue un hombre verdadero, que vivió su época. Oficial durante cuarenta años, se interesaba en la política y en la forma que tomaba la reflexión

constitucional en esa época. Era la “forma Tardieu”, es decir, la de toda esa gente que trabajaba por la “reforma del Estado”. Y uno de los elementos de la reforma del Estado era justamente esta idea de la restitución de un poder ejecutivo o de un poder de arbitraje fuerte, poder que la torpeza de Mac-Mahon le quita al presidente de la III República y que era necesario restaurar.

Entonces, la Constitución de 1958, no imitó el proyecto constitucional de 1943. No tiene en lo absoluto la misma inspiración política, pero tiene un cierto fondo de concepción de las estructuras del Estado ligadas a un momento histórico que olvidamos quizá demasiado cuando nos remitimos a la historia de la Constitución de 1958. Al igual que los “escritores” y los hombres públicos tenían mucha más cultura política, impartida en la Facultad de Derecho o de Ciencias Políticas en los años 1930-1940 que en los años 1950-1960.

Raymond JANOT. Quisiera hablar sobre el colegio electoral. A decir verdad, si no hubieran existido los graves problemas de descolonización, si no hubiera habido la duda que existía en la época con respecto al considerable impacto del general y del gobierno sobre la nación francesa, las preferencias del general De Gaulle se hubieran inclinado por la elección por sufragio universal. A tal grado que, una tarde en el Consejo Interministerial, el general hizo alusión a esta posibilidad, aunque con gran prudencia, para ver cuáles eran las reacciones. El ministro de Justicia enunció entonces los inconvenientes y uno de los ministros de estado fue extremadamente firme en contra. Por consiguiente, usted tiene toda la razón, este colegio electoral, es el colegio senatorial. Es evidente que esto se prestaba a ciertas críticas.

Quisiera sobre todo decir unas palabras sobre el referéndum. Al inicio, la idea del referéndum fue lanzada por el general De Gaulle de manera extremadamente general. Después, todos aquellos que fueron encargados de esta cuestión participaron con sus propias reflexiones e imaginación. De esto resultan ciertas propuestas que van a tomar forma, de proyectos de artículos. Pero muy pronto se vio que había que tener cuidado. Se trataba de saber si establecíamos o no un régimen representativo. Y efectivamente se escogió esta opción fundamental. Sin embargo, es evidente también que el general estaba apegado a la idea de un llamado al pueblo para las cuestiones fundamentales. Y su pensamiento se definió en esa fórmula final del artículo 11 que habla en tercer lugar de

la aprobación de acuerdos internacionales, en segundo lugar de los acuerdos de Comunidad y en primer lugar, de la organización de los poderes públicos.

Usted notó, señora, (dirigiéndose a la ponente) con mucho acierto, que cada vez que se interroga a un comisionado del gobierno sobre este asunto, éste responde con un discurso suficientemente general como para hablar de otra cosa y embragar los dos términos anteriores. Y esto porque era esencial el evitar ser demasiado claros. La organización de los poderes públicos era la fórmula lingüística que debía cubrir los problemas de descolonización, pero no era posible decirlo con toda claridad, tomando en cuenta el estado de las fuerzas políticas en Francia en esa época. Las soluciones interinas no se conocían. Y en el plano de la descolonización, puedo decir, por haber convivido mucho con el general, que su pensamiento se movía en tres planos y que los tres planos fueron examinados. Vemos claramente que este texto es invocado el día de hoy por un texto de naturaleza comparable. Esta fórmula cubrió lo que debía cubrir pero no puedo afirmar que nunca haya pensado en otras cosas. En cuanto a nosotros, a nuestro modesto nivel, no pensábamos en nada más. La prueba es que, cuando en el Comité Consultivo Constitucional, se le preguntó al comisionado del gobierno si esto podía aplicarse a una reforma de la Constitución, la respuesta formal fue un no aprobado por todas las autoridades de la época.

Por lo demás, no se discutió sobre un referéndum de origen popular porque no lo queríamos. Cabe agregar que si esto fue así limitado, debido al régimen representativo, es cierto también que, muy probablemente, había en la mente del general De Gaulle la idea de que el referéndum podía ser, llegado el caso, una gota de “Santo Crisma”. Es evidente que, muy seguido, el uso del referéndum fue considerado por el general como la reafirmación de la consagración de la legitimidad. Este hombre fue fundamentalmente demócrata y la idea de mantenerse en el poder, si éste no estaba ya en armonía con el pueblo, le era totalmente ajena: lo vimos claramente *in fine*.

Pierre CHATENET. En esta asamblea yo pertenezco a la categoría a la cual los organizadores han conferido el amable nombre de testigo. Es por ello que quisiera aportar un testimonio de carácter histórico sobre la evolución del pensamiento del general De Gaulle en lo que se refiere a la elección del presidente de la República, y como pasó de la posición en la cual

no optaba por la elección del presidente por sufragio universal a la posición que tomó en 1962. No puedo ser testigo de la elaboración de la Constitución puesto que la época en que fue redactada me dedicaba a la aviación. Fue de una manera más bien inesperada que me encontré en el primer gobierno emanado de esta nueva Constitución. Asistí, entonces, al acabado de los últimos textos de leyes orgánicas.

En lo que se refiere al punto específico de la elección del presidente por sufragio universal, fui llevado, especialmente después del discurso sobre la autodeterminación y sobre todo después del “caso de las barricadas”, a examinar de cerca las amenazas de eliminación física del general De Gaulle, que se definían cada vez más claramente. Con respecto a esto, me dijo una tarde: “Si esto sucediera, ¿que cree que pasaría después?” Le contesté “Mi general, habría una elección”. Me pregunto “¿Quién sería elegido?” Le expliqué lo que sería la elección, teniendo en cuenta lo que era el cuerpo electoral del texto primitivo de la Constitución de 1958 y del conocimiento que sobre él teníamos en el Ministerio del Interior, tratándose principalmente de representantes electos locales. No mencionaré los nombres que fueron evocados en el curso de la conversación pero el resultado de ello estuvo muy claro en su mente. Puedo situar esta conversación, puesto que se trata de fechar una evolución, en el mes de febrero o marzo de 1960 e indicar que, en ese momento, comprendí, al salir de su despacho esa tarde, que estaba resuelto a evitar que se conservase el cuerpo electoral de la Constitución de 1958.

Sobre la cuestión del referéndum, tuve que organizar, en tanto que ministro del Interior, el referéndum del 8 de enero de 1961 sobre Argelia, y exponerlo al conjunto del cuerpo prefectoral. Lo que me sorprendió fue que en ese momento ninguna de las discusiones jurídicas, que luego se conocieron, fue planteada. Todo el mundo consideraba completamente normal que se hiciera un referéndum sobre ese punto. Y fui llevado a recordárselo al general De Gaulle en 1962.

Maurice DUVERGER. Quisiera volver al problema de la interpretación del artículo 11. En el fondo, después de haber escuchado al señor Raymond Janot y al señor Pierre Chatenet, siento que hubo una evolución del pensamiento “expresado” del general De Gaulle entre el momento en el que aprobó la declaración del Comité Consultivo Constitucional según la cual el artículo 11 no era aplicable en materia constitucional y el momento en el que pensó que era completamente natural aplicarlo en

materia constitucional. Es un debate muy viejo. Todo el mundo sabe que ese debate se cerró desde que el pasado mes de marzo el presidente Mitterrand decidió (lo que *a priori* no parecía evidente en 1962) seguir la posición del general De Gaulle, constatando que después de los referéndum de 1962 y 1969, la opinión pública estaba de acuerdo con su uso constitucional, y que en lo sucesivo el artículo 11 y el artículo 89 estaban prácticamente en el mismo plano salvo por ligeras diferencias.

El problema es importante. Podemos preguntarnos si, sobre ese punto, la expresión del pensamiento del general De Gaulle no poseía, de alguna manera más discreta, la misma sutilidad que tuvo en sus discusiones con Guy Mollet sobre la obligación para el gobierno de presentarse a la confianza de la Asamblea. La famosa historia del indicativo que equivale al imperativo y que siempre ha suscitado en mí una gran admiración por el genio político del general De Gaulle a ese respecto, así como el sentimiento de una gran ingenuidad política de la parte de Guy Mollet. Los juristas han reflexionado mucho sobre ello. Hubo un coloquio a finales de 1984 en torno a los problemas del referéndum donde fue evidente que había una profunda evolución de su pensamiento. Esta evolución había comenzado desde 1969 puesto que, mientras en 1962 hubieron muchas protestas por el uso constitucional del refrendo; en 1969 hubieron muy pocas. Y parece ser que en el coloquio de 1984, la mayoría de los juristas presentes estimaron que el artículo 11 podía ser utilizado, en lo sucesivo, en materia constitucional.

Pero, ya que hablamos de la escritura de la Constitución y que esta mañana Louis Favoreu nos explicó, con brío, que se trató de una Constitución de jueces, señalaré por otra parte, que estos tienen todos una característica común: Son, tanto los miembros del Consejo de Estado como los miembros del Consejo Constitucional. Quisiera saber si los “jueces legistas” que redactaron la Constitución, pensaron que la formula “la organización de poderes públicos”, que remplazó la formula “las instituciones fundamentales”, había sido empleada ya en una ley constitucional. Todo el mundo sabe que la ley constitucional del 25 de febrero de 1875 trata sobre la organización de los poderes públicos. Es decir que un verdadero legista, al emplear esta expresión en el artículo 11, pudo haberlo hecho con cierta astucia.

En la época, yo me sentía personalmente dividido. Pensé, en tanto que constitucionalista de gran rigidez, que el uso del artículo 11 de la Consti-

tución era contrario a la Constitución. No interrogaré a los miembros presentes del Consejo Constitucional. Pero quisiera decir que, si no hubiera habido la declaración en el Comité Consultivo Constitucional, se hubiera podido dudar. Dicho esto, una vez aceptada esta costumbre por el pueblo francés, al igual que las leyes-decreto de la III República, me parece incontestable el hecho de que, como lo dijo Georges Vedel, se creó una costumbre constitucional.

Didier MAUS. ¿Quién inventó esa fórmula que aparecía en lo que se convirtió en el artículo 5o. pero que fue eliminada: “asistido del gobierno, el presidente de la República determina las grandes orientaciones de la política nacional y controla su ejecución”? Es una fórmula que desapareció muy rápidamente, creo que prácticamente desde el 13 de junio. Se entiende muy bien por qué hirió algunas sensibilidades. Es completamente heterodoxo en nuestra cultura constitucional. ¿Pero quién la inventó?

Patrice GÉLARD. La respuesta se encuentra en la ponencia del señor Emeri.

Léo HAMON. Se podría plantear la pregunta de manera un poco provocativa. ¿Por qué el general De Gaulle no siguió la opinión de François Luchaire? Nunca me ha parecido pertinente ninguna de las razones que pretenden explicar el por qué no se optó por el sufragio universal para la elección del presidente de la República en 1958. ¿El problema de los comunistas? En otras circunstancias el general De Gaulle demostró que no les temía electoralmente hablando.

Quisiera más bien evocar un recuerdo, el de una conversación que tuve con el general De Gaulle en 1937. Le había hablado entonces de la elección norteamericana y me había sorprendido la reacción de rechazo que suscitó en él el mecanismo según el cual el candidato era el candidato de un partido y, a continuación, el representante electo de un partido. Era algo que no quería en Francia, bajo ninguna circunstancia; pensaba que la elección debía ser menos una selección, que una confirmación, llevada a cabo por los más aptos, de la aptitud de un hombre para encarnar a la nación entera. Pienso que, si se inclinó por un sufragio de personas en lugares poco politizados como lo son los representantes municipales, es porque vio la ventaja de evitar una politización de la elección presidencial que vendría ineluctablemente, lo estamos viendo en este momento, con la elección por sufragio universal. A diferencia de esos

partidos políticos que buscan con la ley electoral una regla de juego que les favoreciera en el juego político, el general De Gaulle, por su parte, quería una regla que prohibiera la politización de la elección del presidente de la República por sufragio universal. Y es cuando vio los resultados a los que llegaría el cuerpo electoral, sin él, tal y como había sido estructurado, cuando se dijo que entre dos males, hay que escoger el menor. Y veo la marca de este deseo de antipolitización, de despolitización del jefe de Estado, en los escritos, precipitados y apresurados pero muy claros en cuanto a su orientación de los poderes del presidente de la República. Se trata de encontrar, tanto con el modo de elección que como con la definición de los poderes, alguna cosa que retire del juego político el procedimiento de designación del jefe de Estado.

Concluyo diciendo que esta Constitución es un término medio acordado entre una retrogradación deseada del Parlamento y una aceptación por parte de ese Parlamento de esta retrogradación. Los acuerdos no duran. Lo vimos entre 1875 y 1877 al igual que entre 1958 y 1962. Hago hincapié en la similitud de lapsos de tiempo.

Louis FAVOREU. Quisiera volver a lo que dijo Maurice Duverger y al problema de las definiciones vagas. No se puede seguir diciendo: un término tiene tal sentido y luego tal otro. El presidente de la República no puede decir que no se puede recurrir al referéndum para modificar la Constitución y después, en una entrevista con Olivier Duhamel, decir que sí se puede modificar la Constitución por referéndum. Los colegas extranjeros que nos escuchan están pasmados, pues en sus Constituciones una palabra es interpretada por la corte suprema o por la corte constitucional. Lo mismo en cuanto a la organización de los poderes públicos que en el verano de 1984 no incluye las colectividades territoriales, y luego, en el verano de 1988 las incluye por decisión del presidente de la República. No hay definiciones vagas. Hay solamente un juez que interpreta la Constitución para expresar su sentido. Nos encontramos bajo una Constitución moderna normativa como en otros países. No se puede seguir permitiendo una interpretación por parte del presidente.

Michèle GUILLAUME-HOFNUNG. Se entiende por qué los redactores no deseaban ser más claros. Pero lo que más me sorprende es la actitud de aquellos que eran hostiles al referéndum. Me sorprende que no hayan hecho las preguntas técnicas de las cuales he hecho un breve inventario en mi ponencia. Les correspondía a ellos intentar obtener las precisiones

sobre lo que significaba la organización de poderes públicos. Verdaderamente fueron prisioneros de una falta de vivacidad psicológica. Se encerraron en un debate franco-francés y las pocas consideraciones de derecho comparado que se escucharon son del nivel “Suiza es un país pequeño... son protestantes”. Si las personas hostiles no tienen argumentos más agudos que éste, no hay que sorprenderse del silencio constatado.

Raymond JANOT. Quisiera decirle al señor Léo Hamon que encuentro la explicación que da extremadamente interesante y extremadamente inteligente, pero que no se aplica a la elección del presidente de la República por sufragio universal. Cuando el general De Gaulle, lanzó la idea en el Comité Interministerial al cual hice alusión y vio la reacción del señor Guy Mollet, pensó que ésta era representativa de una reacción importante de la izquierda francesa y, por consiguiente, juzgó más prudente no dar otro paso por el momento.

Podría contestarle a la señora Guillaume-Hofnung de dos maneras. Podría decirle en primer lugar que si bien puedo explicar el estado de ánimo de aquellos que eran favorables al referéndum, me es difícil ponerme en el estado de ánimo de aquellos que le eran desfavorables. Sin embargo, supongo que al ver que la cuestión recibía siempre una respuesta muy general y evasiva, pensaron que había algo serio y que más valía abstenerse de seguir preguntando.