

EL ARTÍCULO 11	93
Michèle GUILLAUME-HOFNUNG	
I. Cronología detallada de la elaboración	94
II. Las particularidades de la elaboración del artículo 11	113
III. Conclusión	125

EL ARTÍCULO 11

Michèle GUILLAUME-HOFNUNG

El referéndum ocupa un lugar importante tanto en la ideología política francesa como en los discursos respectivos. La Constitución de 1958 le da una importancia destacada al mencionarlo en el artículo 3o., en el 53, en el 89 y sobre todo en el 11. En ocasión de las polémicas que éste último artículo suscitó cada vez que fue utilizado, hubiera sido deseable contar con información precisa sobre su elaboración a fin de resolver el conflicto entre opiniones adversas. ¿Podríamos conocer finalmente todo lo relativo a las intenciones de los constituyentes? ¿Podríamos por fin penetrar los secretos de la misteriosa fórmula “la organización de los poderes públicos” que intrigó tanto a algunos de los comentaristas del artículo 11? Para no dejar escapar nada de su misterio había que explotar primero las fuentes recién publicadas de una manera sistemática y restituir fielmente lo que corresponde exclusivamente al artículo 11 (la presente comunicación respeta escrupulosamente su título y se limita de forma deliberada al artículo 11). Se descubre entonces que si bien se menciona repetidamente el referéndum en los documentos estudiados, es en gran parte con referencia al referéndum, temido o deseado, que se celebraría para culminar el proceso de reforma comenzado dentro del marco de la Constitución de 1946 o al que tendría lugar en septiembre de 1958 para someter la nueva Constitución a la nación. El futuro referéndum considerado en el artículo 11, a pesar de su importancia política capital, en cambio, no fue motivo de largas discusiones. Es posible no obstante presentar su elaboración en detalle. Esto se vuelve incluso indispensable ya que si la elaboración del artículo 11 fue tan breve, se debe a que tal vez los autores dejaron a un lado temas relevantes. Se impone entonces estudiar la naturaleza y el orden de las discusiones, se tiene que presentar una cronología detallada de la elaboración del artículo 11 para detectar enseguida las cuestiones que fueron vistas de manera muy rápida o dejadas a un lado. Se puede uno preguntar también porqué

se privilegió tal cuestión sobre tal otra. El estudio de las circunstancias particulares de la elaboración del artículo 11 dará elementos de respuesta a las preguntas hechas.

I. CRONOLOGIA DETALLADA DE LA ELABORACIÓN

Esta presentación va a ser seguramente poco atractiva debido a su carácter minucioso. Sin embargo, no se podía simplificar; se tiene que proceder a un inventario exhaustivo de los documentos consagrados al futuro artículo 11 debido, al menos, a dos razones. Antes que nada, porque sólo lo exhaustivo permite conocer con certeza lo que se dijo y, lo que representa para los intérpretes un interés igual, lo que no se dijo. En segundo lugar, porque la primera explotación del maná documental que representan los *Documentos para servir a la historia de la elaboración de la Constitución del 4 de octubre de 1958...*, debía ser sistemática. Se aborda así un trabajo digno de un monje benedictino. Al ponerme las vestimentas de monje, seguramente me invadieron sentimientos de caridad; por ello, presentaré el resultado de estas búsquedas detalladamente, a fin de ahorrarle a otros el trabajo de volver a hacerlas.

1. *La elaboración del anteproyecto gubernamental*

A. *Introducción y primera propagación de la idea*

Dos particularidades caracterizan la aparición de la idea de referéndum: su precocidad, cargada de significado y de consecuencias y su vínculo con la disolución, que se mantendrá a lo largo de la redacción.

El primer impulso es una directiva que vino “desde arriba”; indiscutible en su fundamento y en sus características esenciales y anunciada primero a algunos colaboradores a los cuales la relativa imprecisión del trazado permitió el cuidado del dibujo. La propagación, después, se hace en círculos cada vez más amplios, pero con precaución y, sobre todo con la firme tranquilidad de hablar de lo incuestionable.

- *Individuos*: La idea de referéndum aparece entre las primeras directivas que el general De Gaulle dio al señor Debré según el testimonio de este último, transcrito en la tesis de J. L. Debré: “Después de lo cual, el general me habló brevemente de los puntos a los cuales daba gran importancia. Se refería al presidente de la República y, en particular, al derecho para el presidente de la República de llamar al pueblo por medio del referéndum y de pronunciar la disolución de la Asamblea Nacional”.¹

Una conversación del general De Gaulle a bordo de la aeronave Caravelle a su regreso de Argelia el 6 de junio de 1958, resumida por F. Luchaire confirma esta precocidad.²

En estos primeros días de junio, el general De Gaulle conversa con numerosos interlocutores, siempre fiel a su método de sondeo.

- *Grupo de trabajo*: El círculo crece hasta el grupo de trabajo presidido por el señor Debré. Este núcleo, encargado de la redacción propiamente dicha de los textos, está formado por los señores Janet (consejero técnico del gabinete del general De Gaulle), Belin (secretario general de Gobierno), Guéna (director del gabinete del señor Debré), Gallichon, Jacomet (representante de P. Sudreau), Querrien (representante de B. Chenot), Boitreaud, Bertrand, Solal-Céligny, Guillaume, y Mamert. Desde la reunión del grupo de trabajo del 12 de junio de 1958, la utilización del referéndum aparece entre los puntos considerados ya como definitivos.³ La presentación sugiere un vínculo del tema con el de la disolución. Se clasifica ya dentro de los poderes calificados formalmente como “propios” del presidente.
- *Reunión constitucional del 13 de junio de 1958 en Matignon*: por órdenes del general De Gaulle se reúnen los señores Guy Mollet, Pflimlin, Houphouët-Boigny, Jacquinot, Debré y Cassin. En esta fase de la propagación de referéndum, el general De Gaulle se dirige al Comité Ministerial Constitucional, la instancia política que define, a nivel gubernamental, los ejes importantes del proyecto de Constitución. El general De Gaulle vincula la posibilidad de recurrir al referéndum con el mandato que garantiza el funcionamiento

¹ *Les idées constitutionnelles du général De Gaulle*, París, LGDJ, 1974, p. 160.

² *DPS I*, p. 235.

³ *DPS I*, p. 241.

regular de los poderes públicos. Parece ser que G. Pompidou y R. Janot asistieron a esta reunión. Para presentar el nuevo tipo de referéndum, el general De Gaulle señala que este poder propio reduciría el recurso a la disolución. Es de notarse que nadie se preocupó por este poder, del cual De Gaulle afirma claramente que el presidente debe tener el manejo total, aún cuando entre los presentes se encontraban supervisores rigurosos. Guy Mollet manifestará sus preocupaciones sobre varios puntos, pero no sobre éste.⁴⁴ En una nota para el general De Gaulle, del 16 de junio, R. Janot subraya el carácter ilusorio del “acuerdo que parece haberse realizado sobre el hecho de que el Presidente de la República podría tener un papel de árbitro”.⁵

B. *Las transcripciones gubernamentales de la idea de referéndum*

- a. La primera transcripción, etapa importante:
el anteproyecto de Constitución elaborado
por el señor Debré a mediados de junio de 1958

Las disposiciones sobre el referéndum aparecen en el título A consagrado al presidente de la República:

Artículo 60. Dentro del marco de las misiones que le son conferidas por el artículo A 1, el presidente de la República puede, a propuesta del primer ministro, someter a referéndum todo proyecto de ley que el Parlamento hubiese rechazado, así como toda cuestión fundamental para la vida de la nación.⁶

Esta primera versión invita a hacer varios comentarios:

Se trata de una redacción apegada al marco que el general De Gaulle señaló al señor Debré. Este último interpreta fielmente la concepción “gaullista” del llamado al pueblo tal como está esbozado en mensajes y discursos, es decir, teñida de cierta hostilidad hacia el Parlamento. En esta primera fase, el señor Debré aún no elimina tal dimensión.

⁴ *DPS* I, pp. 245 y ss.

⁵ *DPS* I, p. 257.

⁶ *DPS* I, p. 252.

Nunca antes había sido tan evidente el vínculo con la disolución, que ocupa el párrafo inmediatamente posterior del mismo artículo 6o. transcrito. Se encuentra ya una característica constante que jamás será puesta en duda, a pesar de ciertas críticas: la dispensa del refrendo ministerial para el ejercicio de la facultad correspondiente.

El nuevo tipo de referéndum aparece como un modo alternativo del voto de la ley si se le compara con el artículo 6o. del título D consagrado a las relaciones de los poderes públicos: “La ley será votada por el Parlamento y, en caso dado, sometida a referéndum como está indicado en el artículo 6o. anterior”.⁷ Se encontrará esta posibilidad una vez más en el proyecto de los artículos sobre el Parlamento sometidos al grupo de trabajo los días 27 de junio, primero y 2 de julio de 1958.⁸ Desaparece en el informe de la reunión del grupo de trabajo del 2 de julio de 1958 elaborada por el señor F. Luchaire.⁹

- El informe rendido de la reunión del grupo de trabajo del 19 de junio de 1958 elaborado por el señor F. Luchaire propone una reducción de duración efímera, de los casos de referéndum a “todos los proyectos de ley que el Parlamento hubiera rehusado adoptar”.¹⁰ Si por un lado, las disposiciones sobre el derecho de disolución se encuentran inmediatamente después en el mismo párrafo en este documento, por otro, las observaciones de la comisión introducen una diferencia importante entre las dos técnicas. El señor Debré, ministro de Justicia “considera que la disolución, medida muy grave, debe ser decidida por el jefe de Estado exclusivamente, mientras que el referéndum, medida menos grave, sólo debe ser decidida a propuesta del primer ministro”. Propone una extensión del recurso al referéndum: el Parlamento tendría el derecho de votar una ley bajo reserva de ser aprobada por referéndum. Dado que la idea es fríamente acogida, no se sabe si esta posibilidad, de haberse aprobado, hubiera aparecido en el artículo 11 o en el título sobre el Parlamento. La objeción de que “el Parlamento pediría siempre un referéndum en materia fiscal” lo llevó a abandonar esta idea.¹¹

⁷ *DPS I*, p. 254.

⁸ *DPS I*, pp. 300 y 301, las dos variantes.

⁹ *DPS I*, p. 329.

¹⁰ *DPS I*, p. 270.

¹¹ *DPS I*, p. 271.

El señor F. Luchaire transcribe en su informe interesantes observaciones personales. Le pide al señor Debré precisiones sobre las consecuencias que tendría el rechazo del pueblo hacia un proyecto gubernamental al que se haya opuesto previamente el Parlamento. El señor Debré reflexiona sobre la necesidad de incluir formalmente en la Constitución la revocación del primer ministro en tal caso F. Luchaire aclara la terminología: “la posibilidad de decidir el referéndum o la disolución no confiere un papel de arbitraje, sino sólo el derecho de pedir el arbitraje del pueblo, lo cual es muy diferente”.¹² Agrega una precisión inspirada en la idea que se tenía del presidente de la República a la luz de las costumbres anteriores: “Existe el riesgo de que el jefe de Estado no utilice sus prerrogativas y no acepte la renuncia del primer ministro que le pida un referéndum o una disolución puesto que el jefe de Estado va a temer entrar en conflicto con la Asamblea Nacional”.¹³ ¡En ese entonces no se podía imaginar todavía la fuerza que había de alcanzar la institución presidencial!

- Notemos, para complementar, la elaboración paralela de un proyecto de artículos sobre una Constitución federal del 17 de junio de 1958, elaborada para el señor Debré por los señores Louis Bertrand y Max Querrien: “Artículo 8o. Previa conformidad del Senado, el presidente federal puede decidir que se procederá a un referéndum sobre una cuestión legislativa”.¹⁴

Con una variante: “El presidente federal: ...puede, después de un dictamen del Senado, decidir que se procederá a un referéndum sobre una cuestión que concierna la estructura de la Federación.”¹⁵

El presidente pierde terreno, pero gana libertad en la segunda versión.

b. 23 de junio de 1958

La ausencia del futuro artículo 11 es notoria en las discusiones de la reunión constitucional del 23 de junio de 1958, aún cuando la versión de

¹² *DPS I*, p. 271.

¹³ *DPS I*, p. 271.

¹⁴ *DPS I*, p. 261.

¹⁵ *DPS I*, p. 262.

entonces (la segunda), aparece en el proyecto de los artículos sobre el presidente de la República sometidos a la reunión de este día:

Artículo 8o. El presidente de la República a propuesta, del primer ministro o del Parlamento, puede someter a referéndum todo proyecto de ley sobre el cual el Parlamento se haya pronunciado cuando este proyecto afecte a las instituciones fundamentales de la República, proponga a autorizar la ratificación de un tratado diplomático o contenga una aprobación a un acuerdo de carácter federal.¹⁶

No se conoce la fecha de esta segunda versión ni las razones de algunas modificaciones. Se percibe claramente una voluntad de apaciguamiento con respecto al Parlamento, asociándolo a la facultad de proponer el referéndum; pero no se conoce bien el origen del “tríptico”, de condiciones de procedencia. Este se mantendrá en los textos sucesivos. El potencial conflictivo del recurso al referéndum no desaparece puesto que éste interviene después de que el Parlamento se ha expresado, lo cual visto desde la manera de pensar en Francia, es colocar al Parlamento en una situación incómoda frente al pueblo.

Sin embargo, en la nota sobre el estado de los trabajos del 23 de junio, elaborada por el señor F. Luchaire dos días después, aparece un comentario sobre la responsabilidad del presidente frente al pueblo. El presidente podrá “en todo momento invocar un conflicto que oponga a un ministro contra el Parlamento para comprometer su propia responsabilidad frente a la nación, ya sea por medio de la disolución o por medio del referéndum”.¹⁷ El artículo 8o. no es tratado en la reunión del grupo de trabajo del 27 de junio, presidida por el señor Debré y consagrada al gobierno, aún cuando el tema del arbitraje retiene la atención y se hace recordar la concepción del general De Gaulle sobre el poder y su origen popular.¹⁸

c. 30 de junio de 1958

Para volver a encontrar una discusión sobre el futuro artículo 11, hay que esperar hasta el Consejo Interministerial del 30 de junio de 1958, en

¹⁶ *DPS I*, p. 282.

¹⁷ *DPS I*, p. 286.

¹⁸ *DPS I*, p. 291.

el cual se presentaron proyectos de artículos sobre el presidente de la República.

Redacción propuesta: Una nueva redacción del artículo 8o. aparece:

El presidente de la República puede, a propuesta del primer ministro o del Parlamento, someter a referéndum todo proyecto de ley sobre el cual el Parlamento se haya pronunciado cuando dicho proyecto afecte a las instituciones fundamentales de la República, proponga autorizar la ratificación de un tratado diplomático o contenga una aprobación a un acuerdo de carácter federal.¹⁹

J. L. Debré da cuenta de una redacción intermediaria adoptada en comité ministerial constitucional en una fecha no precisada, pero posterior al 23 de junio de 1958,²⁰ lo cual no está confirmado por los documentos publicados.²¹

Redacción adoptada: Al final de este consejo interministerial del 30 de junio, se hace una quinta modificación. El número elevado de modificaciones refleja la tensión prevaleciente en este tercer consejo, en el cual Guy Mollet expresa su reticencia. El artículo 8o. del proyecto se convierte en el artículo 7o., aparece una especificación formal, la propuesta necesaria dirigida al presidente de la República deberá ser publicada en el Boletín Oficial y los titulares del poder de propuesta, cambian en el seno del Ejecutivo. Ya no se trata de una prerrogativa del primer ministro, sino de una propuesta gubernamental. La cuarta diferencia es que ya no será necesario que el Parlamento se haya pronunciado sobre el proyecto de ley sometido a referéndum. La ratificación de un tratado diplomático no entra en el dominio de referéndum salvo cuando el tratado tenga incidencia sobre las instituciones. El texto adoptado es el siguiente:

Artículo 7o. El presidente de la República a propuesta emanada del gobierno o del Parlamento y publicada en el Boletín Oficial, puede someter a referéndum todo proyecto de ley que afecte a las instituciones fundamentales de la República, que proponga autorizar la ratificación de un tratado

¹⁹ *DPS I*, p. 304.

²⁰ Tesis ya citada, p. 169.

²¹ La falta de precisión sobre la fecha explica una divergencia con las estimaciones de J. L. Debré. Parece ahora establecido que esta segunda versión haya servido como soporte para la reunión constitucional del 23 de junio de 1958.

diplomático que tenga incidencia sobre las instituciones o que contenga un acuerdo de carácter federal.²²

Seguramente habría que imputar a la desconfianza del señor Debré respecto a los tratados europeos, la especificación: “que tenga incidencia en las instituciones”.

Algunos documentos redactados para el Consejo Interministerial aclaran las modificaciones que se hicieron.

- La nota elaborada por F. Luchaire para L. Jacquinot sugiere una relación entre la responsabilidad de los ministros frente al Parlamento y el referéndum. Desde el momento en que el voto de desconfianza en contra del Gobierno pone en duda la política misma del presidente de la República, “es la nación quien debe tomar la decisión después de una disolución o por medio del referéndum”.²³
- En otra nota F. Luchaire lamenta la limitación del dominio referendable²⁴ evocando el interés de extender el referéndum a ciertos temas de importancia para la sociedad como la escuela libre.
- En la nota que A. Chandernagor dirige a G. Mollet, el primero percibe que las garantías para desencadenar el referéndum son frágiles. Le preocupa de manera especial la ausencia de refrendo: “a partir de ahora, la disposición del artículo 8o. según la cual el presidente de la República no puede recurrir al referéndum sino a propuesta del primer ministro (o del Parlamento), no tiene ninguna especie de garantía real”.²⁵

Sería falso afirmar que ya nadie se interesa por el referéndum en las semanas siguientes; incluso se habla mucho sobre él, pero se trata del futuro referéndum del 28 de septiembre de 1958, que si bien no es motivo de preocupación, sí intriga profundamente. Se puede incluso decir que entre más se habla del referéndum como evento, menos se tratan sus aspectos técnicos. Esta relación proporcionalmente inversa se encuentra frecuentemente en nuestra historia constitucional.

²² *DPS I*, p. 307.

²³ *DPS I*, p. 310.

²⁴ *DPS I*, p. 312.

²⁵ *DPS I*, p. 315.

El futuro artículo 11, fuera de una nota del 3 de julio,²⁶ no vuelve a ser motivo de estudio hasta el Consejo Interministerial del 7 de julio. El artículo 7o. (futuro artículo 11) aparece entre los “artículos consagrados al presidente de la República”, considerados como adoptados antes de dicha reunión. A partir de entonces, no es sorprendente encontrar la versión integral adoptada el 30 de junio. Las disposiciones sobre el referéndum se encuentran siempre justo antes de las referentes a la disolución.

En el futuro, el referéndum sólo será evocado dentro del marco de la revisión²⁷ o de las prerrogativas del presidente federal (grupo de trabajo del 10 de julio). El artículo 8o. de un proyecto de artículos sobre la Federación preparado por el señor Querrien establece que “previa conformidad del Senado, el presidente federal puede decidir que se procederá a un referéndum sobre una cuestión legislativa”.²⁸ El proyecto no fue adoptado.

El artículo 7o. del anteproyecto de Constitución preparado por el señor Debré alrededor del 10 de julio, y que parece haber servido como documento de trabajo en “La Celle Saint-Cloud”, no cambia respecto a la versión del 30 de junio.²⁹

d. Cuarta versión: El proyecto llamado “Proyecto de La Celle de Saint-Cloud”

Se trata de un documento importante, no tanto para la historia del artículo 11 como para el conjunto del proyecto mismo. El hecho de que sea el primer anteproyecto registrado en la Secretaría General del Gobierno (doc. núm. SGG/6405) simboliza una fase de desarrollo satisfactoria. Se redactó en el castillo de La Celle de Saint-Cloud, “Thébaïde”, donde el grupo de trabajo restringido compuesto por M. Debré, R. Janot, J. Marmert, y J. Solal-Céligny se reunió del 10 al 15 de julio, para realizar una reflexión de síntesis con el fin de franquear una etapa decisiva. Lo que sigue siendo el artículo 7o. es modificado. La nueva versión suprime la expresión “de carácter” que precedía federal. El nuevo artículo se presenta de la siguiente forma:

²⁶ *DPS I*, p. 356.

²⁷ Grupo de trabajo del 9 de julio, *DPS I*, p. 393.

²⁸ *DPS I*, p. 408.

²⁹ *DPS I*, p. 416.

El presidente de la República, a propuesta del gobierno o del Parlamento publicada en el Boletín Oficial, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que afecte a las instituciones fundamentales de la República, que proponga autorizar la ratificación de un tratado diplomático con incidencia sobre las instituciones o que contenga la aprobación de un acuerdo federal.³⁰

El artículo 3o. del anteproyecto introduce una precaución en caso de vacante en la presidencia de la República: el presidente interino no puede recurrir al referéndum. No puede tampoco disolver la Asamblea Nacional; una vez más, los autores asocian estas dos técnicas de arbitraje popular.

El Consejo Interministerial examina el anteproyecto de La Celle de Saint-Cloud los días 16, 17 y 18 de julio. El resultado es una nueva versión del futuro artículo 11.

e. Anteproyecto de Constitución del 19 de julio de 1958

El artículo 2o. incluido en el título I “De la soberanía” muestra el progreso de la idea de referéndum, presentada como un modo de ejercicio de la soberanía equivalente a la representación: “El pueblo la ejerce (la soberanía) por medio de sus representantes y por medio del referéndum”,³¹ afirmación conforme al principio republicano introducido en las discusiones: “Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.³² El artículo 7o. se convierte durante mucho tiempo en el artículo 9o.:

El presidente de la República, a propuesta del Gobierno o a propuesta conjunta de las dos asambleas, publicada en el Boletín Oficial, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que afecte a las instituciones de la República, que proponga autorizar la ratificación de un tratado diplomático con incidencia en las instituciones o que contenga la aprobación de un acuerdo federal.³³

³⁰ *DPS I*, p. 431.

³¹ *DPS I*, p. 458.

³² Artículo 1o. al 5o., *DPS I*, p. 458.

³³ *DPS I*, p. 459.

El calificativo “fundamentales” no aparece junto a “las instituciones de la República” y se define mejor la “propuesta del Parlamento”, por “propuesta conjunta de las dos asambleas”.

f. Anteproyecto de Constitución sometido
al Consejo de Gabinete los días 23 y 25 de julio de 1958

Se trata de una reunión bajo la presidencia del general De Gaulle quien lee los artículos que el señor Debré comenta. Las observaciones de los señores Chenot, Buron, Berthoin, Soustelle, Sudreau, y Houdet llevan a la introducción de tres modificaciones:

- Los redactores remplazan “las instituciones de la República” por “la organización de los poderes públicos”.
- Suprimen la expresión “diplomático” que calificaba los tratados.
- Agregan un párrafo: “cuando el referéndum concluye en la adopción del proyecto, el presidente de la República lo promulga dentro del término previsto en el artículo 8o.” (es decir, quince días).³⁴

g. Anteproyecto de Constitución de los días 26 y 29 de julio 1958

Se trata del “Libro rojo” terminado el 26 de julio al término de la reunión del Consejo de Gabinete y que será transmitido al Comité Consultivo Constitucional el 29 de julio de 1958.

El artículo 9o. se presentará al Comité Consultivo Constitucional redactado de la siguiente manera:

El presidente de la República, a propuesta del Gobierno o a propuesta conjunta de las dos asambleas, publicada en el Boletín Oficial, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, que proponga autorizar la ratificación de un tratado que afecte a las instituciones o que contenga la aprobación de un acuerdo federal.

Cuando el referéndum concluye con la aprobación del proyecto, el presidente de la República lo promulga dentro del término previsto en el ar-

³⁴ *DPSI*, p. 476.

título 8o., párrafo 1.³⁵ La exposición de motivos, elaborada por el señor Debré a partir de un proyecto redactado por el señor J. Solal-Céligny,³⁶ vincula el derecho de someter ciertos proyectos a referéndum (como el de disolver la Asamblea Nacional) a la segunda de la triple misión del presidente de la República: la de garantizar el funcionamiento regular de las instituciones.³⁷ La exposición de motivos recuerda la fidelidad de la futura Constitución a la soberanía nacional; por tanto, la introducción del referéndum legislativo no altera esta afiliación.

2. *El examen por los órganos consultivos*

A. *El Comité Consultivo Constitucional*

Este Comité examina el proyecto gubernamental hasta el 14 de agosto. Dedicó al artículo 9o. una parte de la tarde del 8 de agosto, bajo la presidencia de Paul Reynaud. En ausencia del señor Raymond Janot, el señor François Luchaire será el comisionado del gobierno. Muy pronto se forman dos campos. En el reducido campo de los partidarios de la extensión del referéndum, se encuentra el señor Waline, quien abre la discusión proponiendo la supresión de las palabras siguientes a “cualquier proyecto de ley” con el fin de dar al “gobierno” (sic), la posibilidad de dirigirse sin límite al pueblo “el amo de todos nosotros”.³⁸ Casi nadie comparte su opinión, salvo el señor Triboulet, quien hace notar que la adopción del artículo 2o., el cual permite al pueblo ejercitar su soberanía por medio del referéndum, favorece la extensión de éste; desde este punto de vista, no sería entonces ni coherente ni legítimo el querer ahora limitar el referéndum al dominio constitucional.³⁹ El señor Dejean se inscribe inmediatamente en el campo contrario, sin desear dar precisiones sobre lo que “piensa sobre el amo de todos nosotros”,⁴⁰ y sobre todo lanzando uno de los temas dominantes del debate: si el proyecto es sometido a referéndum antes de que el Parlamento haya discutido sobre el mis-

³⁵ *DPS I*, p. 503.

³⁶ *DPS I*, p. 522.

³⁷ *DPS I*, p. 518.

³⁸ *DPS II*, p. 320.

³⁹ *DPS II*, p. 323.

⁴⁰ *DPS II*, p. 321.

mo, el referéndum va a privar al Parlamento del estudio de los textos. Se preocupa, al igual que muchos de los participantes de los debates, por el uso que el gobierno pueda hacer del referéndum; el señor Luchaire recuerda que el proyecto del gobierno lo limita a proponer el referéndum al presidente de la República.⁴¹ Realmente se abre brecha en terreno desconocido, se percibe una vacilación en el uso de la terminología y algunas dificultades de lectura debidas, en este caso, a la novedad del tema más que a la oscuridad del texto. El señor Gilbert-Jules, con la idea de que el gobierno sólo propondrá el referéndum si está “prácticamente de acuerdo con las asambleas”,⁴² entra en este terreno sin la más mínima aprehensión. Casi logra convencer al señor Dejean, quien pasa de la disyunción simple y llana del artículo 9o. a la supresión de la facultad de propuesta del gobierno. Si exclusivamente las asambleas pueden proponer el referéndum al presidente de la República, se suprime todo riesgo de privación involuntaria a aquéllas de un área tradicionalmente atribuida a su competencia.⁴³ La enmienda del señor Dejean se somete a votación y no es adoptada. El Comité Consultivo Constitucional contaba con suficientes hombres sensibles, por experiencia, al comentario de Léon Noël justo antes de la votación: las asambleas pueden preferir dejar al gobierno tomar la responsabilidad de una iniciativa que aprueban de manera implícita.⁴⁴

En cambio, la enmienda del señor Gilbert-Jules constituía un arreglo tranquilizador: la propuesta gubernamental de consulta popular solamente podría tener lugar durante los periodos de sesiones parlamentarias. Esta enmienda caracteriza perfectamente la sesión de la cual es el colofón: totalmente dominada por el lugar del Parlamento en todo el sentido de la palabra. ¿Será desposeído el Parlamento? ¿Cuándo intervendrá éste? ¿Puede convertirse en el blanco del referéndum? El referéndum es menos satisfactorio que la técnica parlamentaria puesto que sólo permite un voto bloqueado. La sesión del Comité Consultivo Constitucional es esencialmente política. Hay que admitir que está en juego un asunto esencial; se debe imponer el criterio de que el Parlamento tenga una posición diferente en el nuevo sistema constitucional. Se está frente a una opción fundamental respecto a la naturaleza del futuro régimen. ¿Se va a mantener un régimen representativo, o no? Una de las escasas preguntas técnicas

41 *DPS* II, p. 321.

42 *DPS* II, p. 322; ver también pp. 552-553.

43 *DPS* II, p. 323.

44 *DPS* II, p. 324.

recae en el señor Teitgen:⁴⁵ “¿cómo se modifica una ley que fue adoptada por referéndum?”. La discusión sobre el artículo 9o. termina con la adopción de la enmienda de Gilbert-Jules.⁴⁶

La carta de Paul Reynaud dirigida al general De Gaulle el 14 de agosto muestra bien la orientación constatada:

El Comité tomó nota, con satisfacción, de la idea general con la que se concibió el referéndum, el cual en ningún caso podrá ser un medio para oponer el gobierno a las asambleas. Para subrayar este carácter, el Comité previó, por mayoría de votos, que solamente podría celebrarse durante los periodos de sesiones.⁴⁷

B. *El Consejo de Estado*

a. La sesión de la Comisión Constitucional del 25 de agosto de 1958⁴⁸

Descifrar el acta de esta sesión resulta difícil debido a la cantidad de puntos suspensivos que se encuentra al inicio. Por ejemplo, no se conoce exactamente el contenido del texto leído que sirvió como punto de partida a la discusión. Parece ser que se trata ya de propuestas de enmienda de los ponentes, pues los primeros intercambios de puntos de vista emplean términos que no figuran en el proyecto gubernamental. En especial se discutirá largamente sobre las palabras “leyes orgánicas”, “incidencias”, “instituciones”.⁴⁹ Si bien la comisión evita tomar partido en varias ocasiones mostrando con ello que deja al gobierno la responsabilidad de sus decisiones políticas,⁵⁰ reconoce por voz de su presidente, tener un objetivo. Las enmiendas propuestas tienden en efecto a estructurar el referéndum más racional y mas efectivo, al limitarlo “a un cierto número de puntos delicados que interesan al pueblo y que podrían provocar graves conflictos al interior de los poderes públicos”.⁵¹ Tienden también a

⁴⁵ *DPS* II, p. 322.

⁴⁶ *DPS* II, p. 325.

⁴⁷ *DPS* II, p. 558.

⁴⁸ *DPS* III, pp. 67 y ss.

⁴⁹ *DPS* III, p. 68.

⁵⁰ *DPS* III, p. 70.

⁵¹ *DPS* III, p. 68.

prevenir las dificultades de interpretación. El esfuerzo del Consejo de Estado se va a concentrar entonces, lógicamente, sobre el perfeccionamiento del tríptico que delimita el dominio refrendable.

Los dos temas que dominan la sesión aparecen muy rápidamente:

- La difícil combinación del artículo 9o. y del artículo 49 (el futuro artículo 54). Las dos sesiones del Consejo de Estado otorgan un importante lugar a este tema, pero bajo dos ángulos diferentes. La primera sesión aborda la posibilidad del doble empleo entre los dos artículos,⁵² la segunda se inquietará por la posibilidad de aniquilar las precauciones del artículo 49 con la ayuda del artículo 9o. El proyecto del artículo 49 prevé en efecto que “cuando un compromiso internacional contenga una cláusula contraria a la Constitución o a una ley orgánica, la autorización para ratificar o aprobar el referido compromiso internacional solamente puede otorgarse previa reforma de la Constitución o de la modificación de la ley orgánica”.
- La búsqueda de una buena fórmula, que sin utilizar la palabra “incidencia” sea mejor que la del proyecto gubernamental que prevé la posibilidad de someter a referéndum un tratado “que afecte” a las instituciones, expresión juzgada demasiado imprecisa por el ponente del artículo, el señor Martin.⁵³ Este deseo de precisión refleja la voluntad del Consejo de Estado por proteger la soberanía nacional frente al proceso de integración europea. Esta preocupación se confirmará aun más claramente en la Asamblea General del 27 de agosto.
- La dificultad de la tarea aparece muy pronto. El ponente general, el señor Deschamps trata de explicar a algunos incrédulos, entre los cuales se encuentra el presidente Latournerie, las ventajas de la palabra “incidencia”.⁵⁴ Hay que admitir que lo que se expresa en la reunión no permite convencerse de ello. Los partidarios de la enmienda y sus promotores, los señores Martin y Deschamps deberán esforzarse por lograrlo en varias ocasiones,⁵⁵ utilizando ejem-

⁵² *DPS* III, p. 68.

⁵³ *DPS* III, p. 68.

⁵⁴ *DPS* III, p. 68.

⁵⁵ *DPS* III, pp. 68 y ss.

- plos concretos, como la incidencia que pudiera tener en las instituciones la Comunidad Europea de Defensa.
- Todavía en su sesión del 25 de agosto, la Comisión Constitucional del Consejo de Estado aborda tres puntos interesantes, por iniciativa del presidente Latournerie.
 - Este último se interroga sobre el futuro lugar del referéndum, relacionando su pregunta con la naturaleza del futuro régimen. ¿Hasta dónde quiere llegar el gobierno del general De Gaulle en la instauración de un régimen que cede su lugar a la consulta popular? Esta pregunta⁵⁶ permite al señor Janot revelar que: “toda cuestión que se refiera a una institución, tiene un interés capital para la nación” y puede entonces necesitar “el acuerdo del conjunto de la nación”.⁵⁷ El señor Janot no desmiente al señor Latournerie cuando este último, felicitándose por el vasto campo otorgado al referéndum, da el ejemplo de una posible consulta popular sobre “la nacionalización de tal o cuál sector de la economía o de su desnacionalización por ejemplo”.⁵⁸
 - El señor Latournerie intenta calificar el tríptico delimitando el dominio refrendable. ¿Se trata de una fórmula enumerativa o de una fórmula “suficientemente vasta para dejar al presidente y al gobierno un amplio margen de apreciación”?⁵⁹ Se declara favorable a esta última fórmula, a diferencia de otros participantes preocupados de no “cansar demasiado al cuerpo electoral francés”,⁶⁰ pero no obtiene respuesta clara.
 - Al igual que el señor Teitgen ante el Comité Consultivo Constitucional piensa que se debe indicar de manera formal que una ley ordinaria puede modificar la ley adoptada por referéndum.⁶¹

⁵⁶ *DPS* III, p. 69.

⁵⁷ *DPS* III, p. 69.

⁵⁸ *DPS* III, p. 69.

⁵⁹ *DPS* III, p. 70.

⁶⁰ *DPS* III, p. 70.

⁶¹ *DPS* III, p. 70.

b. La Asamblea General del Consejo de Estado,
sesión del 27 de agosto⁶²

La Asamblea General del Consejo de Estado aborda desde el principio un tema que prácticamente no volverá a dejar: la delimitación de la categoría de tratados que pueden ser sometidos a referéndum. A lo largo de toda la sesión los participantes intentarán entonces evaluar el potencial de apertura de las expresiones que sirven para establecer las características de los tratados concernidos. La vaguedad de las fórmulas y la dificultad de remediarla les preocupa constantemente.

El ponente abre la discusión lamentando la falta de precisión de la fórmula que intenta establecer las características de los tratados que puedan dar lugar al referéndum.⁶³ Después de la Comisión Constitucional, la Asamblea trata de determinar la “noción” de “tratados que pudieran tener incidencias sobre las instituciones y no solamente sobre las leyes orgánicas, sino, sobre el funcionamiento del conjunto del régimen”. La constatación de oscuridad persiste; el señor Latournerie intenta respaldar la tentativa de los ponentes “para dar un poco de precisión a este texto que está singularmente desprovisto de ella”⁶⁴ ligándolo a una noción que le parece “perfectamente clara”, la de poderes públicos.⁶⁵ Su tentativa de enmienda⁶⁶ no prospera. En efecto, el señor Janot aceptando que la fórmula: “tratado que afecte a las instituciones” no tiene la claridad que se podría desear⁶⁷ se conforma con ella. Piensa que se necesita una fórmula amplia para permitir al presidente de la República evitar, por medio del recurso al referéndum, las trampas que la evolución del derecho internacional multiplicará sin duda, y en las cuales podría caer casualmente una mayoría parlamentaria. Esta imprecisión preocupa al señor Gros que aprecia que todos los tratados pueden entrar en el campo del referéndum “si se toma la palabra ‘instituciones’ en su sentido jurídico más amplio”.⁶⁸

⁶² *DPS* III, pp. 313-318.

⁶³ *DPS* III, p. 313.

⁶⁴ *DPS* III, p. 315.

⁶⁵ *DPS* III, p. 315.

⁶⁶ *DPS* III, p. 316.

⁶⁷ *DPS* III, p. 317.

⁶⁸ *DPS* III, p. 314.

En el transcurso de esta sesión, encontramos pronto el segundo de los temas que había particularmente preocupado a la Comisión Constitucional del Consejo de Estado. Conciérne de nuevo a los tratados puesto que se trata de la combinación del artículo 9o. y del artículo 49, pero bajo un ángulo más político. El señor Gros se inquieta de que un tratado pudiera modificar la Constitución o una ley orgánica a pesar de las precauciones del artículo 49, con la complicidad del presidente de la República. La Asamblea General, detrás de su presidente, conviene que más vale marcar claramente que el “artículo 49 es el principio, y el artículo 9o. la excepción que consiste en provocar, por así decirlo, la violación de la Constitución por la vía del referéndum”.⁶⁹ Participantes tan preparados como el señor Latournerie temen que el gobierno reciba contra su voluntad “un poder de referéndum del cual se podría hacer un uso inmoderado”.⁷⁰ Se presenta una propuesta radical (pero quizá se trata de una broma del señor Blondel que sugiere suprimir el artículo 9o.⁷¹). Parece indispensable obtener el acuerdo del pueblo, sobre todo para aquellos tratados que parecen preocupar más que son aquellos que pudiesen provocar una pérdida de soberanía.⁷² El espectro de la Comunidad Europea de Defensa regresa varias veces. Si bien el acta de sesión la refleja efectivamente, se debe constatar que hasta el último momento⁷³ la Asamblea General del Consejo de Estado examinará aún el artículo 9o. en relación con el artículo 49. Sus dominios de aplicación respectivos se precisan gracias a las explicaciones del ponente Martin⁷⁴ y del señor Janot.⁷⁵ Para fijar esta interpretación y mantener la relativa claridad que parece haber aportado, la enmienda del ponente general Deschamps, a la cuál no se le había prestado atención, se impone entonces⁷⁶ y permite concluir la sesión.

En el artículo 9o. se tenía una preocupación, no por las disposiciones de los tratados internacionales que tuviesen un carácter contrario a las leyes constitucionales, a las leyes orgánicas, sino porque se temían las disposiciones que, sin ser contrarias a la Constitución, pudieran tener una gran

⁶⁹ *DPS* III, p. 317.

⁷⁰ *DPS* III, p. 317.

⁷¹ *DPS* III, p. 318.

⁷² *DPS* III, p. 315.

⁷³ *DPS* III, pp. 316-318.

⁷⁴ *DPS* III, p. 317.

⁷⁵ *DPS* III, p. 318.

⁷⁶ *DPS* III, p. 318.

importancia. Es por ello que finalmente se consideró el proceso del referéndum y por ello que finalmente sigo pensando que la redacción del señor consejero Deschamps, era mucho más precisa, superior a la redacción del gobierno”.⁷⁷

La Asamblea General del Consejo de Estado disponía de poco tiempo para abordar los otros aspectos del artículo 9o.:

- Se preocupa menos por el lugar del Parlamento en el proceso referendario. La naturaleza del Consejo de Estado lo explica, y quizá también la voluntad de no iniciar de nuevo los debates habidos en el Comité Consultivo Constitucional. No se encuentran más que dos cuestiones sobre este tema, una de información puramente técnica (p. 314) y la otra más política (p. 316) relativa al temor de ver al referéndum considerablemente disminuido si se celebra después de la intervención del Parlamento.
- Por último los señores Brassart (p. 314) y Latournerie (p. 315) evalúan los inconvenientes de la concesión hecha al Comité Consultivo Constitucional respecto a la limitación al periodo de sesiones. Esta podría retrasar la adopción de un tratado, el cuál se encontraría bloqueado por el periodo entre sesiones.

Limitándose a los objetivos que él mismo se había impuesto al inicio, ¿que balance se puede establecer de la intervención del Consejo de Estado? Si por una parte no encontró algo mejor que la fórmula “organización de los poderes públicos” criticada, por él, por su amplitud y sus dificultades de interpretación, por otra, se declara satisfecho de la enmienda propuesta al gobierno para resolver el problema de la determinación de los tratados que pudiesen dar lugar al referéndum.

El análisis que se presenta aquí del examen del artículo 9o. por el Consejo de Estado se limita estrictamente a los problemas tratados durante las dos sesiones consagradas a este artículo. No va más lejos de lo que descubrían, preveían, temían o descuidaban los autores en el horizonte de su reflexión. En efecto, las dificultades planteadas por el artículo 11 acabado son demasiado conocidas como para ser mencionadas aquí

⁷⁷ Intervención del señor Janot, *DPS* III, p. 318.

con el riesgo de hacer pesada una presentación ya intencionalmente detallada, además que en la segunda parte de la ponencia se hará.

El artículo 9o. sale del Consejo de Estado modificado así:

El presidente de la República, a propuesta del gobierno durante, el periodo de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos asambleas, publicada en el Boletín Oficial, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, que proponga la aprobación de un acuerdo de la Comunidad o la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución o a una ley orgánica, pudiera tener incidencias sobre el funcionamiento de las instituciones.

A partir de esto, el estudio de los documentos publicados no aporta nada nuevo a lo que escribió J. L. Debré en su tesis precitada.

Hay que reconocer que el análisis aún minucioso, aún exhaustivo de los documentos preparatorios, no permite responder a las preguntas planteadas por las fórmulas finalmente contenidas en el artículo 11. Se revelan necesarias otra serie de investigaciones.

II. LAS PARTICULARIDADES DE LA ELABORACIÓN DEL ARTÍCULO 11

No hay que esperar que este título encubra una afirmación de radical originalidad sobre las condiciones de elaboración del artículo 11. El artículo 11 se encuentra demasiado en el corazón del sistema constitucional establecido en 1958 como para distinguirse totalmente de éste a través de la historia de su elaboración. Se trata solamente de resaltar algunos elementos distintivos, que permiten comprender mejor por qué se elaboró así, con sus audacias y sus límites. La breve historia de la escritura del artículo 11 muestra claramente que, a pesar de su relativa novedad, no implica un rompimiento brutal en nuestra historia constitucional. Se puede apreciar mejor hasta que punto el artículo es lo que el general De Gaulle quiso que fuera. Ahora bien, a pesar de su nota de originalidad, el fondo de la norma no escapa a un marco acentuadamente francés. El referéndum del artículo 11 no se aleja nunca de la concepción de su autor, la idea política ni se enriquece ni se carga con consideraciones técnicas o con comparaciones con normas del derecho constitucional extranjero durante la elaboración. Además, el artículo 11 proviene de

una voluntad política que, a pesar de una lucha de fuerzas favorable (al general De Gaulle), debía tomar en cuenta otras contrarias (las de la IV República) hostiles al referéndum o que no podían concebir éste más que a través de una tradición nacional en este aspecto menos arraigada con respecto a otros países.

La utilización de documentos ahora disponibles, combinada con otras fuentes, hace resaltar dos características de la elaboración del artículo 11:

- La predominancia del aspecto político no permitió durante la elaboración el examen de ciertos aspectos técnicos del referéndum. Se puede imputar este carácter tanto a los adversarios del referéndum como a sus defensores. Esto lleva a prestar más atención al papel de cada uno.
- Destaca forzosamente la huella particularmente fuerte del general De Gaulle. Los autores del artículo 11 son, claro está, los mismos que del resto de la Constitución, pero la repartición de papeles otorga un lugar arrollador al general debido a la perfecta adecuación entre el hombre político y la institución referendaria.

1. *Una elaboración muy poco técnica*

Este análisis parecería presuntuoso si no estuviera precedido por una aclaración sincera: es fácil buscar treinta años después las lagunas técnicas de un artículo escrito “en caliente” en un breve plazo y en un tiempo récord. Sería además injusto apreciar siguiendo criterios técnicos la traducción de una voluntad puramente política. Aquí nos limitamos entonces a lo descriptivo y especulativo. No se hablará de lagunas lamentadas sino de ausencias constatadas. No olvidaremos tampoco que el referéndum no es sólo una técnica, sino que incluso hay quienes no lo ven más que como una idea política exclusivamente, y para ellos este aspecto está por encima de los demás. ¿Por qué entonces tratar de distinguir entre los temas discutidos de junio a septiembre 1958 lo que pertenece al dominio político y lo que pertenece al conocimiento técnico? Simplemente porque la ignorancia de ciertos aspectos técnicos puede traicionar la voluntad política o volverla peligrosa.

¿Cómo distinguir entre los aspectos políticos y los aspectos técnicos? Las cuestiones técnicas⁷⁸ son aquellas que a partir de las grandes opciones políticas especifican normativamente las relativas a su desencadenamiento, su desarrollo, sus efectos. Se formulan la mayoría de las veces muy simplemente, por medio de preguntas tales como: ¿quién?, ¿cuándo?, ¿cómo? y ¿sobre qué?

Con el fin de no darle a esta presentación un carácter sistemático que la transformaría en requisitoria, desagradable y fuera de lugar, nos limitaremos a un breve muestrario de preguntas. Aprovecho además la oportunidad única de este Coloquio que ofrece la posibilidad de hablar frente a los autores de la Constitución para someterla a su crítica. Me dirijo especialmente a aquellos con los que no pude encontrarme antes del Coloquio. Los temas que incluyo aquí ¿fueron, contrariamente a lo que supongo, discutidos, aunque fuese en otro lado?

A. *Los temas más discutidos*

El inventario exhaustivo presentado en la primera parte permite localizarlos.

Conciernen casi exclusivamente, la primera fase del referéndum, la de la puesta en operación, el desencadenamiento.

a) La convocatoria en operación del referéndum

El ámbito refrendable: ¿sobre qué versará el referéndum?

Como vimos, los constituyentes se concentraron sobre dos cuestiones:

- Búsqueda de soluciones menos hostiles al Parlamento que en el primer proyecto;
- Determinación de los tratados que pudiesen dar lugar al referéndum.

⁷⁸ Guillaume-Hofnung, Michèle, *Le référendum*, PUF, 1987, 1a. parte.

¿Quién puede convocar el referéndum?

- El cuestionamiento sólo se refirió a la determinación de las autoridades que podrían dirigir una propuesta al presidente de la República.
- Algunas precauciones en la puesta en operación aparecen durante la elaboración: la publicación en el Boletín Oficial de la propuesta gubernamental o parlamentaria; la imposibilidad para el Presidente de la República interino de convocar el referéndum.

¿Cuándo?

- Antes o después de la intervención del Parlamento.
- Jamás fuera de período de sesiones.

b) Los efectos del referéndum

Sobre el gobierno: ¿debe renunciar? ¿El presidente debe revocarlo?

- La modificación de la ley adoptada por referéndum y brevemente su régimen.

c) Las facetas no consideradas, o consideradas superficialmente, dentro de estos temas.

Las discusiones relativas a la convocatoria del referéndum tocaron las preguntas ¿por quién?, ¿cuándo?, ¿sobre qué?, pero no tuvieron tiempo de ver todos los aspectos de preguntas tan vastas.

— Poco estudiado:

La hipótesis rápidamente descartada del referéndum popular.

— No estudiado:

¿Se puede recurrir al referéndum luego de una disolución?

¿Un gobierno dimisionario puede proponer un referéndum al presidente de la República?

¿Se debe introducir un referéndum obligatorio sobre ciertas cuestiones importantes? La hipótesis del referéndum constitu-

cional obligatorio no aparece.

¿Se debe introducir el referéndum sobre ciertos temas?

B. Los aspectos totalmente ausentes

Este breve inventario se basa en la lectura de documentos publicados y testimonios, pero requiere confirmación en ciertos casos. Las fases del proceso referendario después de la convocatoria no fueron objeto de discusión, en particular el del desarrollo del referéndum:

- No hubo reflexión sobre el referéndum en los países vecinos.
- Por consiguiente, no encontramos una tipología de los referéndum posibles. Durante las discusiones en el seno del Consejo de Estado algunos participantes intentan clasificar el referéndum del artículo 9o. dentro de categorías imprecisas. De una manera general, si bien es cierto que una teoría política poderosa une, como lo vimos, el apego del general De Gaulle al proceso del referéndum, los autores de la Constitución de 1958 no se detuvieron en una reflexión teórica. En particular se abstuvieron de la querrela “franco-francesa”: referéndum, soberanía nacional y soberanía popular. Podemos felicitarnos por ello. En cambio, la ausencia de reflexión tipológica no permitió profundizar la distinción referéndum legislativo-referéndum constitucional que hubiera sido útil para aclarar las discusiones de 1962.

Parece ser que no se planteó para nada la cuestión de la supervisión en ninguna fase del referéndum. De la misma manera, ¿se evocó acaso la posibilidad de supervisar la redacción de la pregunta sometida a referéndum? ¿Se habló de la supervisión de la campaña referendaria? para los resultados, ¿se evocó la cuestión de un quórum, de una mayoría calificada?

Fuera de la nota de A. Chandernagor para Guy Mollet, hay un cuestionamiento casi inexistente sobre la ausencia de “garantías reales” en la fase de la puesta en operación del referéndum. Por lo demás, el señor Chandernagor tampoco propone ninguna de manera detallada.

Evidentemente se desconoce el contenido de las sesiones de trabajo en grupos pequeños, pero los testigos que estuvieron dispuestos a excavar en su memoria no tienen recuerdo de discusiones técnicas. No era el ob-

jetivo en ese entonces. En cambio, los adversarios del referéndum pudieron haberse permitido un examen más agudo. Pero se quedaron en las habituales quejas, partiendo de un análisis político muy superficial.

2. La huella especialmente destacada del general De Gaulle

Se explica por dos razones principales: la perfecta adecuación entre el hombre y el referéndum y la ausencia de un contrapeso en los demás autores.

A. Una perfecta adecuación

Todos los caminos de su itinerario personal y de su itinerario político debían llevar al general De Gaulle al referéndum, o más bien, a un cierto tipo de referéndum.

a. El general De Gaulle y el referéndum

Podemos intentar la enumeración esquemáticamente de las vías que llevaron al general De Gaulle al referéndum.

Sus concepciones políticas y sus aspiraciones. No se trata de exponer las ideas constitucionales del general De Gaulle. Esto ya se ha hecho y está fuera de nuestro objetivo. Se trata de ver como las ideas más apreciadas por el general De Gaulle lo llevan infaliblemente a un referéndum que rebasa el simple referéndum constitucional y que crea un vínculo particular entre un jefe y el país.

Su búsqueda de un equilibrio político por medio del control del Poder Legislativo constituye una de sus preocupaciones más constantes y más tempranas.

El referéndum no figura sin embargo en el discurso de Bayeux. En su itinerario político, el general De Gaulle sin duda se encontró primero con la disolución como instrumento de diálogo con el país y como factor de equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los esfuerzos de André Tardieu seguramente no lo dejaron indiferente, las tentativas poco afortunadas de Millerand tampoco. Estos hombres de la III República tenían una preferencia por las técnicas del régimen parlamentario sobre aquellas

de la democracia semidirecta. Llamaron entonces la atención sobre las primeras, aun si Tardieu evoca el referéndum.⁷⁹

Es en el pensamiento de Carré de Malberg que el referéndum figura más claramente como el instrumento de limitación del parlamentarismo absoluto.⁸⁰

Al limitar con el acuerdo popular el poder de la Asamblea Constituyente de 1946, el general De Gaulle manifiesta que él también ve en el referéndum el mejor dique contra los inevitables desbordamientos de la Asamblea.

Su concepción del Estado es consensual, la legitimidad proviene del consentimiento popular, "...sobre el interés y el sentimiento de la nación":⁸¹ No se trata únicamente de una adhesión abstracta sino de una "confianza que da vida a la legitimidad".⁸² Bajo esta condición el Estado, que debe ser fuerte, garantiza plenamente la libertad. El referéndum permite la manifestación de confianza indispensable. Esta confianza se concentra en un guía, por lo cual naturalmente el general De Gaulle optará por confiar a este último el poder de dirigirse al pueblo y no a otra autoridad del Estado.

Su preocupación constante y temprana por el fortalecimiento del Estado por medio del fortalecimiento del Poder Ejecutivo. Este último, fuerte en tanto guarde la confianza del pueblo, debe verificar que ésta se mantenga. Todas las consultas refrendarias organizadas por el general De Gaulle a partir de 1961 obedecen a este imperativo.⁸³

Su concepción de la democracia, no una democracia confiscada por los partidos políticos, sino una democracia restituida a los ciudadanos.

Su apego a la idea de participación sobrepasaba ampliamente el marco del mundo del trabajo. Dicho apego hubiera podido llevarlo a preconizar un tipo de referéndum diferente de aquel que establece el artículo 11. Hubiera podido llevar al general De Gaulle hacia un referéndum de ini-

⁷⁹ Tardieu, André, *L'heure de la décision*, 1934, pp. 228-229, *La réforme parlementaire*, 1937, p. 239.

⁸⁰ Carré de Malberg, "Considerations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlamentarism", *RD*, 1931, p. 225-244.

⁸¹ General De Gaulle, 16 de junio de 1946, Bayeux, *Discours et Messages*, Plon, 1970, t. I, p. 5.

⁸² General De Gaulle, 4 de septiembre de 1958, París, *Discours es Messages*, Plon, 1970, t. III, p. 44.

⁸³ Ver la lista establecida por J. L., Debré, tesis precitada, *op. cit.*, nota 62, p. 286.

ciativa popular. Sin embargo, nada permite pensar que el general haya considerado seriamente llegar hasta ese punto.

El deseo de reunificación nacional debía llevar también al general De Gaulle al referéndum. El referéndum permite, en efecto, sobrepasar las discrepancias partidistas izquierda-derecha y las divergencias de interés. Aunque el discurso pronunciado en Vincennes⁸⁴ no concierne explícitamente al referéndum, descubrimos en éste un incentivo potencial adicional. En él, el general De Gaulle hace a un lado las críticas dirigidas al Estado, afirmando que sólo éste puede hacer prevalecer el interés general. Ahora bien, el referéndum podía no solamente ayudar a descubrir el interés general, sino también ayudar a imponerlo. A pesar de su autoridad natural, el general De Gaulle apreció, sin duda, esta última ventaja. Demasiado realista para creer en la posible renovación, indudablemente deseada, del personal político,⁸⁵ siempre encontró en la consulta popular directa el medio de sobrepasar sus actitudes opositoras y evitar la parálisis política.

Su apego al derecho de los pueblos de disponer de ellos mismos. El artículo 53 de la Constitución de 1958 constituye la principal ilustración de ese tema mayor del pensamiento gaulliano, pero el artículo 11 también, aunque en una menor medida.

Las circunstancias. También las circunstancias coyunturales debían llevar al general De Gaulle a apreciar el referéndum. En momentos estratégicos solamente el referéndum podía resolver cuestiones capitales. Las elecciones legislativas o disolución no hubieran permitido lograr el mismo objetivo vital. En 1945, por ejemplo, sólo la llamada al pueblo permitía resolver el delicado problema constitucional y político que quería resolver. Por otra parte prevaleció sin duda el aspecto político dando al referéndum un atractivo adicional. El testimonio del señor Debré nos empuja a creer esto.⁸⁶ En una carta dirigida al señor Debré el 3 de julio de 1946, lo expresa muy claramente al recordar que es preciso contra todo el mundo (me refiero al mundo político) instituir el referéndum, es

⁸⁴ “Vivimos en un régimen social donde la oposición de intereses entre quienes, sin embargo, colaboran en una misma tarea, obstaculiza el rendimiento, envenena la atmósfera y no sirve en definitiva más que a divisores personales”, Discurso del 7 de abril de 1947, *Discursos y mensajes*, Estrasburgo, t. II, p. 49.

⁸⁵ Discurso del 1 de abril de 1942, *Discursos y mensajes*, Londres, t. I, p. 180.

⁸⁶ Tesis ya citada de J. L. Debré, p. 65.

nuestra única salvación”.⁸⁷ Cuando retoma el poder en 1958, sabía que tenía que resolver el delicado problema de Argelia; el referéndum no podía sino seducirlo nuevamente. La observación de los fracasos sucesivos de las grandes tentativas políticas de la IV República contribuyó a dirigirlo hacia el referéndum.

Las difíciles circunstancias tuvieron también mucho peso en el pensamiento del general De Gaulle, sobre todo en momentos estratégicos como 1945 y 1958. Su facultad de previsión, su aptitud particularmente desarrollada para elaborar tácticas complejas y alternativas a largo plazo sorprendía a todos los testigos de sus actos. El general De Gaulle vio seguramente en el referéndum el medio para resolver las dificultades cuya llegada adivinaba. La perspectiva de llevar a cabo una descolonización por respeto al derecho de los pueblos de disponer de sí mismos y superar la reticencia de una parte de la opinión metropolitana, debió pesar a favor de la introducción del referéndum en nuestras instituciones.

b. El encuentro y el resultado del encuentro

La combinación del legendario pragmatismo del general De Gaulle y de la fuerza de sus ideas lo llevaban, pues, infaliblemente hacia el referéndum no estrictamente constitucional.

Parece ser que el encuentro se dio en 1943. En esa época, el general De Gaulle toma nota de la baja participación de responsables políticos tradicionales en la resistencia: “Es un snobismo irrisorio el lamentar que no haya, en la Francia combatiente, nombres en otro tiempo consagrados... En el silencio de sus dolores presentes se crea una Francia completamente nueva”.⁸⁸ Por lo tanto, tal vez quiso dar la palabra a las categorías sociales que descubrió en la resistencia. Pero la fecha antes señalada se explica, sobre todo, por el conflicto de legitimidad que había que resolver. Era necesario marcar la separación entre el régimen de Vichy y las instituciones de la Francia libre. La primera alusión directa a la posibilidad de organizar una consulta popular se encuentra en una declaración del 9 de febrero de 1943.⁸⁹ De acuerdo con el señor Prélot, es desde

⁸⁷ Discurso inédito reproducido por J. L. Debré, tesis precitada, p. 70.

⁸⁸ Discurso del 1 de abril de 1942, Discursos y mensajes, t. I, p. 180.

⁸⁹ General De Gaulle, *Discours et Messages*, t. I, p. 262.

1940 que el general De Gaulle consideró la posibilidad de una ratificación de la forma republicana del régimen por el pueblo.

El referéndum adecuado. En 1946 el general De Gaulle necesitaba un referéndum constitucional. En 1958 sabía que pronto tendría la necesidad del apoyo nacional para un tema más vasto; sus convicciones también lo empujaban hacia el referéndum no estrictamente constitucional. Finalmente iba a poder hacerlo. Sin embargo el referéndum hacia el cual se encamina el general De Gaulle, permanece decididamente dentro de los límites de la cosmogonía política francesa. Le bastaba un referéndum a la iniciativa del árbitro, y de él sólo, para verificar la confianza popular en los puntos importantes y no solamente en el momento de la ratificación de la Constitución. Quería resolver el problema de Argelia, y también beneficiar de cierta cláusula de protección a la soberanía nacional en el momento de llevar a cabo negociaciones internacionales. (Encontramos la razón primera de ser del referéndum suizo dónde las representantes de los cantones no se comprometen sino *ad referendum*). Quería también un referéndum cercano a la disolución, quizá más que lo que permitiría el artículo 11 definitivo. Sus convicciones más fuertes así se lo exigían. Pero hizo entonces, durante la elaboración del artículo 11, una tentativa más audaz. La versión más intrépida del artículo 11, la primera, va hasta el máximo del uso del referéndum como instrumento de defensa del ejecutivo. Presenta, claro está, una amenaza importante respecto al Parlamento, pero permanece dentro de la línea de proposiciones presentadas bajo la III República.⁹⁰

B. *La ausencia de contrapeso*

Michel Debré, el único colaborador del general De Gaulle a quien podemos reconocer una influencia incontestable, no parecía realmente muy apegado a la idea del referéndum. No tenía, entonces, una concepción personal que hacer prevalecer.

Los demás colaboradores del general De Gaulle, o bien, no lograron empujarlo hacia formas más audaces de referéndum (René Capitant), o bien, no tenían ni el deseo ni el conocimiento técnico para hacerlo.

⁹⁰ Ver la tesis de Denquin, J. M., *Référendum et plebiscit*, LGDJ, París, 1976, pp. 100 y ss.

a. Michel Debré

Salvo un desmentido aportado por este Coloquio, se puede reconocer a Michel Debré una cierta influencia en la formación de algunas soluciones constitucionales o administrativas adoptadas por el general De Gaulle. Su defensa a favor de la votación mayoritaria rindió finalmente sus frutos.

Parece, por el contrario, que Michel Debré no tenía convicciones profundas con respecto al referéndum. Sus escritos ignoran esta técnica, comenzando por el proyecto institucional del Comité General de Estudios elaborado en 1945, (CGE) en el cual sólo menciona la disolución. Los demás proyectos no lograron ocupar un mejor lugar. El artículo 11 desmiente la afirmación de Nicolas Wahl según la cual “cada una de las innovaciones importantes de la Constitución de 1958 puede encontrarse, bajo una forma más o menos semejante, en el proyecto del CGE”.⁹¹ Por el contrario, al proponer durante la reunión del grupo de trabajo del 19 de junio de 1958⁹² atribuir al Parlamento el derecho de votar una ley bajo reserva de su aprobación por referéndum, Michel Debré demuestra su ausencia de reticencia a priori con respecto al referéndum. Parece entonces, que Michel Debré sólo desempeñó el papel de intérprete escrupuloso en la elaboración del artículo 11 así como el de dirigir la información.

b. René Capitant

El más ferviente defensor del referéndum de todos los que contribuyeron a la elaboración de la Constitución de 1958 no logró que se le reconociera un lugar más importante en nuestras instituciones. No logró tampoco convencer al general De Gaulle de instaurar una democracia semidirecta más desarrollada. En su último curso de doctorado daba gustoso testimonio de sus intentos de sensibilización, mostrando la futilidad de los intentos de influencia. Se le reconoce, sin embargo, el mérito de haber familiarizado al general De Gaulle con las reflexiones de Carré de Malberg. El general De Gaulle solamente retuvo lo que permitiera limitar al parlamentarismo absoluto, que ambos desaprobaban.

⁹¹ “Aux origines de la nouvelle Constitution”, *Revist Magazine Française de Science Politiques*, vol. IX, núm. 1, marzo de 1959, p. 38.

⁹² *DPS I*, p. 270.

c. Los otros participantes

Los colaboradores del general De Gaulle y de Michel Debré. Puede parecer artificial el reagruparlos bajo una misma rúbrica, aun si su pertenencia mayoritaria al Consejo de Estado incita a ello. Podemos hacerlo, sin embargo, debido a su método de trabajo. Los testigos interrogados están de acuerdo en describirlos como un grupo que buscaba, a pesar de ciertas diferencias, reflexionar en conjunto sobre las ideas expresadas por el general De Gaulle. En este grupo, de mentalidad homogénea debido a la formación común, no había ningún especialista en materia de referéndum. La necesidad de llevar a cabo investigaciones profundas en la materia no se manifestó.

Los políticos asociados a la redacción de la Constitución reflexionaron en el marco muy limitado de la tradición francesa y de estereotipos en materia de referéndum. En el Comité Consultivo Constitucional, las pocas referencias al extranjero (no podemos realmente hablar de derecho comparado) se refieren a ese soberano que el señor Dejean prefiere no evocar: “Suiza es un país pequeño, son protestantes...”⁹³

Entre los actores políticos distinguimos dos grupos, un grupo hostil al referéndum y un grupo favorable, no a esta institución, sino a la introducción de ésta por apego al general De Gaulle. Un punto común los une, ninguno contribuyó a una discusión técnica “erudita”. Los políticos favorables a los deseos del general De Gaulle preferían la vaguedad de las discusiones, lo cual no llevaba a un análisis técnico profundo. Discusiones técnicas demasiado elevadas hubieran podido revelar aspectos del referéndum sobre los cuales valía más guardar discreción por prudencia política. Además presionados por el calendario, no se podían entregar a una extensa investigación. No sorprende entonces su falta de “curiosidad” técnica. Por el contrario, la de los adversarios del referéndum se tiene que ver como una verdadera falta, ya que era a ellos a quienes correspondía el papel de cuestionadores. Olvidaron, sin embargo, presentar su argumentación. Sufrieron las consecuencias de sus límites psicológicos, dejándose llevar por la rutina del debate político que no permitía más que una “reflexión” condicionada por los numerosos lugares comunes en materia de referéndum.

⁹³ Guillaume-Hofnung, Michèle, *Le référendum*, PUF, 1987, pp. 23 y ss.

El Consejo de Estado sólo tuvo el tiempo de ver algunos problemas particulares. Fuera del señor Reinach, autor de una tesis sobre el referéndum, ningún especialista de esta técnica figuraba en sus filas. Se puede, incidentalmente, recordar la jurisprudencia del Consejo de Estado, que tradicionalmente ignora el referéndum, lo cual no habilitó a sus miembros a un conocimiento profesional de la institución

Debido a las características relativas a quienes lo redactaron, el artículo 11 se encuentra dominado por consideraciones meramente políticas. La elaboración del artículo 11 fue, entonces, tributaria de la voluntad de su autor principal y de sus coautores, de sus conocimientos y de sus “lagunas”. Nada hay de anormal en todo esto

Se tomará a la Constitución de 1958 por lo que es, por lo que sus autores quisieron que fuera, aún cuando no se pueda evitar el pensar que con el artículo 11 no se llega muy lejos en el camino de la democracia semidirecta, lo cual constituye otro debate

III. CONCLUSIÓN

Como hemos visto, las consideraciones de derecho constitucional y de ciencia política no ocupan un lugar muy importante en la elaboración del artículo 11. No es ninguna sorpresa. Esta ponencia en el Coloquio no ha contribuido entonces más que ligeramente a una mejor interpretación de uno de los artículos más discutidos en la práctica. El análisis de las condiciones de su nacimiento no le quita a la expresión “organización de los poderes públicos” su misterio. Pero quizá justamente la oscuridad persistente y sus inconvenientes, incitará a modificar la actitud general con respecto al referéndum. ¿Convencerá la necesidad de hablar finalmente con seriedad sobre ello? Los franceses hacen del referéndum más un objeto de pasión que de conocimiento. Olvidan que se puede ver en él un instrumento jurídico.

No hay desgraciadamente en Francia una institución que obligue a ese esfuerzo. El Consejo Constitucional se retiró del tema en 1962. Dudo que la incitación de una simple universitaria constituya una invitación suficientemente poderosa. Llamo a los relevos. El cineasta japonés Mizoguchshi aconsejaba en una bella frase “lavarse la mirada entre cada imagen”. Habría que hacerlo especialmente entre cada lugar común que concierne al referéndum. Es quizá el momento. En efecto, la obra refe-

réndum está abierta desde la Revolución de 1789 y ha apenas progresado. Para conservar el beneficio de la palabra obra diría: no se le ocurriría a nadie renunciar por razones ideológicas al progreso técnico que ha aportado la grúa, la excavadora. Es, sin embargo, lo que hacemos en materia del referéndum: no renovamos la herramienta intelectual que permitiría progresar. El año del bicentenario permite tener esperanza.