

LAS FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	75
Jean-Charles SAVIGNAC	
I. La transformación de la función del jefe de Estado constituye una de las piezas claves del proyecto de Constitución	76
II. Las nuevas funciones del presidente de la República sólo fueron objeto de enmiendas de detalle en las consultas preliminares	84
III. Conclusión	91

LAS FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Jean-Charles SAVIGNAC

Son incontables los políticos y especialistas en derecho constitucional que han venido estudiando, desde hace treinta años, las diversas etapas de la redacción de las disposiciones de la Constitución de 1958 sobre las funciones del presidente de la República. Gracias a la publicación de *Documentos para servir a la historia de la elaboración de la Constitución del 4 de octubre de 1958*, disponemos hoy de un instrumento de trabajo único para confirmar los recuerdos personales, o para corregirlos pero, sobre todo, para comprender las razones que condujeron a la redacción de los textos sucesivos.

La lectura que hacemos hoy, en 1988, de los “trabajos preparatorios” sobre las funciones del presidente de la República, no es neutra: con la experiencia de treinta años de práctica, se privilegian aquellas fórmulas cuya importancia ha quedado destacada por la vida política posterior. En este estudio conviene, sin embargo, no desdeñar en la investigación ciertos análisis, tal vez teóricos, pero, de cualquier forma reveladores.

En la presente ponencia, elaborada principalmente a partir de documentos preparatorios reunidos por el Comité Nacional encargado de la publicación de los trabajos preparatorios de las instituciones de la V República, el autor se esforzó por seguir las etapas de la redacción de los textos tratando de resaltar algunas de las intervenciones más destacadas, aquéllas que lograron convencer a los miembros de las diversas instancias consultadas.

Se encontrará en el mismo, sin duda, la confirmación de dos observaciones insuperables: una, muy general, que trata sobre la decisión pública, y la segunda, más específica al tema estudiado.

En primer lugar, en un proceso colectivo de redacción como el del anteproyecto de la Constitución de 1958, se aprecia lo mucho que cuentan la pertinencia de los dictámenes y la fuerza de algunas fórmulas para obtener la decisión buscada en el seno de las instancias donde son formuladas.

En segundo lugar, se debe destacar la constancia en la fuente de inspiración de las disposiciones que debemos examinar y la consistencia con la que fueron éstas seguidas en las varias etapas de su redacción. Sobre temas tan delicados como los que se refieren a las funciones del jefe de Estado en Francia, donde las pasiones del periodo 1944-1946 apenas se habían apaciguado, la escritura de los artículos de la Constitución relativos a las funciones del presidente de la República testimonian un destacado rigor con el cual se tradujeron nuevas y muy precisas ideas constitucionales en texto de artículos.

Las disposiciones relativas al nuevo rol del jefe de Estado, que constituyen una de las piezas claves del proyecto de Constitución, sólo fueron objeto de modificaciones de detalle después de las consultas previas.

I. LA TRANSFORMACIÓN DE LA FUNCIÓN DEL JEFE DE ESTADO CONSTITUYE UNA DE LAS PIEZAS CLAVES DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

Si bien la presencia de una persona a la cabeza del Estado es una tradición de origen monárquico, a la cual pocas de nuestras Constituciones se opusieron —la de 1793 que estableció la convención; la de 1795 (Año III) que encomendaba el ejecutivo, a un directorio de cinco miembros, la del Consulado en 1799 que lo depositaba en tres cónsules— el rol atribuido al jefe de Estado en nuestras instituciones es tradicionalmente el de:

- Personificar al Estado.
- Representarlo en las relaciones internacionales.
- Presidir el Consejo de Ministros, nombrar los ministros y una parte de los magistrados, de los funcionarios y de los oficiales.
- Promulgar las leyes y firmar al menos una parte de los decretos.
- Si bien es cierto que estas atribuciones le fueron plenamente reconocidas al presidente de la IV República, éste tuvo una función de segundo plano: el presidente Tricot escribe a este propósito, que el presidente es “un personaje sin gran relieve político”.¹

¹ Tricot, Bernard, “Les institutions politiques françaises”, *Cours de l'IEP de Paris*, 1981-1982, fascículo 1, p. 163.

Una innovación mayor en la Constitución de 1958, consiste en prece-
der las mencionadas atribuciones por una definición general de la fun-
ción del presidente.

La modificación de las funciones del jefe de Estado no se planteaba
como tema de reforma constitucional antes de comenzar la preparación
del anteproyecto de la Constitución de 1958.

1. *La modificación de las funciones del presidente de la República
no aparece dentro de los proyectos de reformas
constitucionales debatidos antes de 1958*

Después de la adopción de la Constitución de 1946, fue indudable-
mente difícil volver a discutir las funciones del presidente de la Repúbli-
ca, aun más cuando los recuerdos de la Monarquía y del Imperio pesaban
sobre todos aquellos que en Francia deseaban atribuir prerrogativas im-
portantes al jefe del Estado republicano.

El general De Gaulle, sin embargo, toma con determinación una posi-
ción muy clara sobre el tema desde el 16 de junio de 1946, en Bayeux,
en términos que hay que recordar ya que nos ayudan a entender mejor la
reforma de 1958 en el tema que nos interesa:

Al jefe de Estado debe corresponder la atribución de proveer el interés ge-
neral en cuanto a la selección de funcionarios públicos, con la orientación
que se desprenda del Parlamento; a él debe corresponder la misión de
nombrar a los ministros y primero que nadie, por supuesto, al primer mi-
nistro, que deberá dirigir la política y el trabajo del gobierno, la función de
promulgar leyes y de expedir los decretos, puesto que es hacia el Estado
en su integridad que unas y otros obligan a los ciudadanos; la tarea de pre-
sidir los Consejos de Gobierno y de ejercer esa influencia en la continui-
dad de la cual una Nación no puede privarse; la atribución de servir de ár-
bitro por encima de las contingencias políticas sea normalmente, por
medio de sus recomendaciones, sea en los momentos de grave confusión,
invitando al país a dar a conocer, a través de las elecciones, su decisión
soberana; a él debe corresponder, si llegara a acontecer que la Patria estu-
viera en peligro, el deber de garantizar la independencia nacional y los tra-
tados celebrados por Francia.

El señor Raymond Schmittlein repite de manera exacta, palabra por
palabra, este extracto del discurso del 16 de junio de 1946, en su inter-

vención en la segunda sesión del 24 de mayo de 1955 de la Asamblea Nacional consagrada a la discusión de una proposición de resolución relacionada con la revisión de la Constitución de 1946. El objetivo de la propuesta de resolución de la Asamblea Nacional, adoptada por 404 votos contra 210, no pretende, sin embargo, revisar las disposiciones del texto constitucional sobre las funciones del jefe de Estado. Cuando, el 19 de julio de 1955, el Consejo de la República estudia a su vez esta resolución, el ponente Michel Debré, en un discurso muy destacado, acentúa la necesidad de poner en marcha el procedimiento de revisión, pero sin dar mayores indicaciones sobre el contenido de la reforma en sí.

Apenas Michel Debré insiste sobre los daños causados a la vida pública francesa por una concepción de las instituciones basada en la idea de que es necesario destruir el poder para garantizar la libertad. En un discurso a favor de la libertad, el entonces joven consejero de la República (senador) evoca la necesidad de respetar al poder; habla de un gobierno encargado de la doctrina de la nación, pero no cita la función que, desde esta perspectiva, debería tener el presidente de la República. Lo que constantemente está presente, entre líneas en este debate, es el temor a la dictadura, al poder personal, pues aún pesa el recuerdo de los regímenes que vivieron, o viven aún, algunos países vecinos de Francia. Al explicar las razones por las cuales el partido comunista no va a votar la resolución, Georges Marrane señala claramente el temor de que el poder del ejecutivo aumente.

En la segunda quincena de mayo de 1958, cuando la revisión de la Constitución está de nuevo al orden del día, la modificación de las funciones del presidente de la República permanece en segundo plano.

2. La ley constitucional del 3 de junio de 1958 conlleva una derogación transitoria del artículo 90 de la Constitución

No incluye ninguna disposición que se refiera directamente a las funciones del presidente de la República.

Entre los principios que el proyecto de ley constitucional ordena poner en marcha, se indican claramente la división de poderes y la responsabilidad del gobierno frente al Parlamento, pero no se menciona la función del jefe de Estado.

En el discurso pronunciado el primero de junio de 1958 frente a la Asamblea Nacional, el mismo general De Gaulle no abordó la cuestión.

El rechazo de incluir en el texto constitucional la investidura del presidente del Consejo (primer ministro) por el Parlamento, da la oportunidad a Pierre Mendès-France para resaltar las libertades de la nación, las cuales se encuentran amenazadas, según él, más por quienes rodean al general De Gaulle que por éste.

El mismo día, en la reunión de la Comisión de Sufragio Universal de la Asamblea Nacional, Jacques Duclos pregunta claramente si se está contemplando modificar la función del presidente de la República, y, más a fondo, si se está contemplando “una fusión de las prerrogativas de la Presidencia del Consejo y de la presidencia de la República, es decir, el régimen presidencial”.

En su respuesta, el señor Pflimlin, ministro de Estado, al mismo tiempo que admite ignorar cual será el contenido exacto del proyecto de reforma constitucional, señala que el principio de la responsabilidad del gobierno frente al Parlamento, constituye “una profesión de fe, una señal de fidelidad a la noción esencial del régimen parlamentario...” y que el texto excluye, sin duda alguna, el régimen parlamentario.² Guy Mollet, otro ministro de Estado, subraya que este principio es la condena misma del poder personal. El señor Teitgen propone definir el texto del proyecto de ley indicando que los poderes del presidente de la República y los del gobierno deben provenir del sufragio universal o de las instancias electas por éste.

Finalmente, la Comisión del Sufragio Universal de la Asamblea Nacional propone un texto que indica que las funciones del presidente de la República y del presidente del Consejo, son distintas.

Durante la sesión de la Asamblea Nacional del 2 de junio de 1958, Jacques Duclos vuelve sobre la cuestión del régimen presidencial y de los poderes esenciales encomendados al Ejecutivo. El general De Gaulle, señala que el futuro presidente de la República no podrá ser confundido con el de jefe de gobierno puesto que este último será responsable frente al Parlamento. “Sería obviamente incompatible con la concepción que se tiene del presidente de la República”.³ El texto se adopta sin la añadidura

² *DPS I*, p. 155.

³ *DPS I*, p.180.

propuesta por la Comisión del Sufragio Universal. Evitando hacer hincapié sobre el tema, el gobierno tiene campo libre para volver a escribir las disposiciones que suscitan inquietud. De hecho, el ministro de Justicia Michel Debré había señalado claramente el mismo 2 de junio de 1958, frente al Consejo de la República, que las prerrogativas del jefe de Estado serían reforzadas. Los trabajos preparatorios trataron con prioridad la redefinición de las funciones del presidente de la República.

3. La redacción de las disposiciones sobre las funciones del presidente de la República se establece en su forma casi definitiva durante el mes de junio de 1958

Como lo hace notar Guy Mollet, “los constituyentes de 1958 no retuvieron la clásica división entre “ejecutivo” y “legislativo”. Por un lado, definieron el papel que desempeña el presidente de la República, y por otro, distribuyeron las atribuciones y las funciones entre gobierno y Parlamento”⁴⁴.

François Luchaire, al relatar una conversación del general De Gaulle a bordo del “Caravelle” a su regreso de Argelia, señala, el 6 de junio, que el jefe de Estado deberá estar investido de prerrogativas importantes que le permitirán disolver libremente la Asamblea Nacional y convocar al pueblo por medio del referéndum. El general De Gaulle contempló incluso la posibilidad de que algunas oficinas permanentes dependieran del mismo. Los poderes reales del jefe de Estado forman parte de los principios que habían de ser salvaguardados en toda circunstancia, según las notas de Jean Mamert, consejero técnico en el gabinete de Michel Debré. El presidente de la República asume la continuidad del Estado; asume lo esencial; si lo esencial se viera comprometido por la actitud del jefe de Estado, la responsabilidad de éste podría ser inculpada siguiendo un procedimiento especial y por una mayoría calificada.

El grupo de trabajo, reunido bajo la presidencia del señor Michel Debré el 12 de junio, mantiene como idea principal que el jefe de Estado sea la fuente de la autoridad gubernamental; debe tener poderes propios: limitados, pero seguros. El jefe de Estado es responsable de la integridad y de la independencia del territorio.

⁴⁴ Mollet, Guy, *Quinze ans après, la Constitution de 1958*, París, Albin Michel, 1973, p. 27.

El 13 de junio se entrega al Comité Constitucional un anteproyecto que contiene el título A relativo al presidente de la República donde se expresa una concepción muy firme del papel que desempeña el jefe de Estado: “Asistido del Gobierno, define la orientación general de la política interior y exterior del país y asegura la continuidad de ésta”. Finalmente, queda establecido que el presidente de la República desempeñará un papel esencial en las nuevas instituciones; el Ejecutivo, tiene la misión de garantizar el funcionamiento regular de los poderes públicos, principalmente por el ejercicio del derecho de disolución que le pertenecerá exclusivamente y por la posibilidad que se le otorgará de recurrir al referéndum. Se debe destacar la frase: “con el fin de que asuma plenamente su papel de árbitro, no se ocupará de los detalles de la política...”.⁵

El general De Gaulle, como respuesta a Guy Mollet quien se preocupaba por el poder de disolución y el riesgo de conflicto entre el presidente de la República y el Parlamento, subraya que el presidente de la República debe ser el único titular de la facultad de disolución. La posibilidad de recurrir al referéndum otorgada al presidente de la República debe tender a impedir la multiplicación de disoluciones.

De hecho, desde mediados de junio, el anteproyecto de Constitución elaborado por Michel Debré contiene lo esencial de las disposiciones de la futura Constitución relativas al presidente de la República. El título A (diez artículos) define el papel que desempeña el presidente. Podemos leer en el primer artículo:

El presidente de la República es responsable del mantenimiento de la independencia de la nación y de la integridad de su territorio.

Asistido del gobierno, define la orientación general de la política interior y exterior del país y asegura la continuidad de ésta.

Toma las iniciativas necesarias para que los poderes públicos puedan cumplir sus misiones respectivas en interés de la nación y con respeto de la presente Constitución.

Los otros artículos se refieren al derecho de mensaje (declaración escrita por medio de la cual el presidente se comunica con las asambleas parlamentarias), al referéndum, al poder de disolución, al derecho de otorgar gracia, a la responsabilidad en caso de alta traición (el anteproyecto no especifica que pueda ser acusado) así como las incompatibilida-

⁵ *DPS I*, p. 246.

des y el principio del refrendo de sus actos, acompañado de excepciones precisas.

En el título B, relativo al gobierno, se prevé que sólo el presidente de la República nombre al primer ministro y, bajo proposición de éste, a los otros miembros del gobierno. La facultad de nombramiento del Consejo de ministros es objeto de un artículo, al igual que la acreditación de los embajadores.

Según aparece en la versión más completa del título primero de la Constitución dirigida el 18 de junio de 1958 al señor Debré, por Louis Bertrand y Jérôme Solal-Céligny, la lista de prerrogativas del presidente de la República se define de manera precisa. El texto indica especialmente que “el presidente es el jefe de las Fuerzas Armadas”, no como en el texto de 1946 que “toma el título de jefe del Ejército” y promulga las leyes y firma los decretos. Sobre todo contiene un artículo, el 13, que señala que en caso de amenaza contra la unidad o la independencia nacional, el presidente de la República tiene la facultad, después de consultar al jefe de gobierno y a los presidentes de las asambleas, de tomar las medidas necesarias para el mantenimiento de la integridad de la República.

El 19 de junio, durante la reunión del grupo de trabajo que estudia el proyecto, François Luchaire pregunta al ministro de Justicia si el presidente de la República puede revocar al primer ministro. Según Michel Debré, el poder de nombramiento incluye el poder de revocación.

El 23 de junio de 1958, volviendo sobre esta cuestión, en ocasión de una segunda reunión constitucional, Guy Mollet considera que el presidente de la República debe ser realmente un árbitro y no el jefe del Ejecutivo. El general De Gaulle señala que el presidente de la República debe efectivamente ser un árbitro. No debe remover constantemente al gobierno, sino solamente cuando considere que las circunstancias son excepcionales podrá disponer de este poder. El artículo 1o. se adopta prácticamente en su forma definitiva. El 30 de junio, el Consejo Interministerial adopta los proyectos de artículos relativos al presidente de la República: en dieciséis artículos se desarrolla la nueva función del jefe de Estado.

El anteproyecto de Constitución del 15 de julio de 1958, llamado “Proyecto de La Celle Saint-Cloud”, sólo difiere del proyecto adoptado en el Consejo Interministerial en lo relativo al presidente de la República, en cuanto a las facultades diplomáticas, tema en el cual mejora la redacción y

en lo relativo a la proclamación del estado de sitio, cuya inclusión como parte de las facultades del jefe de Estado no pareció necesaria y que es transferido al título relativo a las relaciones entre el Parlamento y el gobierno. El título X convierte al presidente de la República en presidente de la Federación (entre Francia y la Comunidad).

El 16 de julio de 1958 el grupo de trabajo haría todavía algunas modificaciones secundarias de redacción y del orden de los artículos para mejorar el texto.

Los consejos de gabinete del 23 y 25 de julio de 1958 sólo aportan algunas modificaciones formales al título II relativo al presidente de la República: a propósito del referéndum, la expresión “la organización de los poderes públicos” es mantenida en lugar de “las instituciones de la República”. Dado que se trata de la facultad de nombramiento, se decide completar el artículo 11 por un párrafo que prevé que “la ley determina los empleos cuyo nombramiento es hecho por el primer ministro, por delegación del presidente de la República”.

El examen del artículo 14 dura, en cambio, más de una hora. Michel Debré señala en sus notas las intervenciones de los señores. Pinay, Lejeune, Malraux, Soustelle, Couve de Murville, Michelet, Buron, Mollet y Pflimlin. Es a partir de esta discusión que se define el inicio de lo que más tarde se convertiría en el artículo 16: “Cuando las instituciones de la República, la independencia de la nación...”; pero sobre todo, se introduce la consulta al Consejo Constitucional con el fin de constatar la amenaza prevista en el primer párrafo del artículo.

En el anteproyecto de Constitución, denominado “el libro rojo”, acabado el 26 de julio de 1958 después de la reunión del Consejo de Gabinete, y transmitido al Comité Consultivo Constitucional el 29 de julio, las disposiciones sobre el presidente de la República son tratadas en 15 artículos reagrupados en el título II.

La memoria explicativa del anteproyecto de Constitución subraya que el presidente de la República tiene una triple misión:

- Nombrar al primer ministro y a los miembros del gobierno, participar en el ejercicio del poder ejecutivo por medio de la firma de los actos más importantes de la vida del Estado y presidir el Consejo de Ministros.

- Garantizar el funcionamiento regular de las instituciones disponiendo especialmente, para este efecto, de la facultad de someter ciertos proyectos al referéndum y del derecho a disolver la Asamblea Nacional.
- Ser el garante de la continuidad del Estado y de la integridad del territorio nacional; la memoria explicativa señala que una función importante le es otorgada en política exterior, que es el presidente de la Federación en ese entonces considerada, y el jefe supremo del ejército.

Por último, cuando las instituciones de la República o de la vida de la nación están amenazadas de manera grave, es el presidente quien debe tomar las medidas excepcionales exigidas por las circunstancias.

El anteproyecto señala a este respecto que las medidas deben inspirarse en la voluntad de garantizar, hasta en el más mínimo detalle, los medios para que los poderes públicos puedan cumplir su misión.

Es así como sólo fueron necesarias unas cuantas semanas, en junio de 1958, para que lo esencial de los principios del discurso de Bayeux quedara inscrito en el anteproyecto de Constitución elaborado por el gobierno.

II. LAS NUEVAS FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SÓLO FUERON OBJETO DE ENMIENDAS DE DETALLE EN LAS CONSULTAS PRELIMINARES

Pocas disposiciones del proyecto del 21 de julio relativas al presidente de la República fueron modificadas por el Comité Consultivo Constitucional o por el Consejo de Estado. Sin embargo, las discusiones que se desarrollaron en estos dos organismos brindan una ilustración muy útil sobre la concepción que éstos tuvieron de la función del jefe de Estado o de algunas de las atribuciones que se le otorgan.

1. *Los cuestionamientos sobre la función del jefe de Estado*

Se basan principalmente sobre dos asuntos estrechamente ligados pero que aquí por comodidad distinguiremos: el del poder de arbitraje y el de las relaciones entre el presidente de la República y el primer ministro.

Desde el 16 de junio, el señor Raymond Janot, consejero técnico en el gabinete del general De Gaulle, ya entonces presidente del Consejo de Ministros, subrayaba en una nota para este último, el carácter ilusorio del papel de árbitro que supuestamente tendría el presidente de la República: “Los poderes exclusivos del Presidente se oponen a la noción de arbitraje”.⁶

Ante el Comité Consultivo Constitucional, en la mañana del 31 de julio, el mismo señor Janot subraya en una conferencia magistral que la función del presidente de la República es una función esencial y que el título II, sobre el presidente de la República, contiene innovaciones en el orden jurídico francés; insiste especialmente en el hecho de que un cierto número de sus actos están dispensados del refrendo ministerial y que el presidente asume una misión de arbitraje en tanto que el Poder Ejecutivo pertenece al gobierno. Si por un lado, el señor Coste-Floret hace también hincapié sobre la cuestión de la irresponsabilidad del presidente, cuando su poder es ampliamente reforzado, por el otro, el señor Waline no cree que la misión asignada al presidente de la República sea excesiva y contraria a los principios republicanos parlamentarios.

El señor Barrachin, al subrayar que la nación es el árbitro supremo, se cuestiona sobre lo que pasaría cuando esta última se pronuncie contra una proposición que le sea presentada por el presidente de la República.

El general De Gaulle se dirige al Comité Consultivo Constitucional el 8 de agosto de 1958 para aportarle detalles precisos sobre los proyectos del gobierno. Si el informe mimeografiado señala que el primer ministro es responsable frente al Parlamento y no frente al jefe de Estado, personaje imparcial que no debe intervenir en la coyuntura política, el informe publicado establece que “El primer ministro y no el jefe de Estado es responsable frente al Parlamento en lo que concierne a la coyuntura política...”. La modificación es importante. Para el general, el presidente de la República es un árbitro imparcial, que debe garantizar el funcionamiento de los poderes públicos, pase lo que pase.

La discusión sobre el alcance de la noción de arbitraje del presidente se prolongará durante la consulta al Consejo de Estado.

Ante a la Comisión Constitucional del Consejo, el 25 de agosto, el señor Janot señala que la noción de árbitro puede tener dos significados: árbitro puede ser un personaje pasivo, una especie de espejo en el que se

⁶ *DPS I*, p. 257.

reflejan los eventos de la vida política, o puede también concebirse como alguien que toma, en ciertos casos precisos, determinadas decisiones.

El 27 de agosto de 1958, ante la Asamblea General del Consejo de Estado, el ministro de Justicia Michel Debré señala claramente que el objetivo de la reforma constitucional es primero, y ante todo, tratar de reconstruir un poder “sin el cual no existe ni Estado ni democracia”. Su discurso termina con una fórmula clave: “queremos dar un poder a la República”.

Después de subrayar que el régimen de asamblea es imposible y que el régimen presidencial sería peligroso en las circunstancias de la época, la única vía —ciertamente estrecha— es la del régimen parlamentario.

Según una fórmula que será famosa en nuestro derecho publico, Michel Debré afirma que el presidente de la República deberá ser “la piedra angular” del nuevo edificio constitucional. Pero más, que el jefe de Estado del régimen parlamentario, el presidente de la República, deberá ser el juez superior del interés nacional. A los poderes normales de jefe de Estado, sea como presidente de la República parlamentaria, sea como presidente de la Comunidad, el proyecto de Constitución agrega poderes excepcionales: representará la legitimidad en el caso de trastornos profundos para los cuales habrá que determinar y señalar solemnemente las responsabilidades correspondientes, es decir, las posibilidades de acción.

En su informe general, el consejero Deschamps subraya que el presidente de la República es el guardián de la legitimidad; como árbitro, debe garantizar el funcionamiento de los poderes públicos, pase lo que pase.

El 27 de agosto de 1958, la Asamblea General del Consejo de Estado estudia a fondo la fórmula sobre el arbitraje del presidente de la República. En respuesta a los señores Boris y Blondel, quienes deseaban la supresión de la expresión “mediante su arbitraje” básicamente porque les parece superflua, o porque no parece corresponder a la noción jurídica común y estrecha de arbitraje, el señor Janot señala que la palabra árbitro debe ser considerada como un concepto positivo: “es árbitro la persona que, en un cierto número de casos definidos, sabrá tomar determinadas decisiones”. El presidente Latournerie señala que el termino “arbitraje”, aún cuando no pertenece a una categoría actualmente definida, tiene de todas maneras una especie de coloración que no es solamente jurídica, pero igualmente afectiva: “se le da un significado de conciliación si-

guiendo un interés superior, de una composición de intereses diferentes dentro de una síntesis tan armoniosa como sea posible”.

El señor Seligman, en la discusión del proyecto de Constitución, llevada a cabo en la Asamblea General del Consejo de Estado, se preocupa por las posibilidades de conflicto entre el primer ministro y el presidente de la República: “si se quiere un poder ejecutivo muy fuerte, no se debe permitir que el primer ministro pueda mantenerse en su puesto contra viento y marea cuando el presidente de la República tenga razones válidas para pedirle su renuncia...”. El presidente Cassin recuerda la respuesta del general De Gaulle según la cual “no podía darse lugar a una responsabilidad a la vez frente al Parlamento y frente al Presidente...”. La única manera que tiene el presidente para poner fin a las funciones del primer ministro es aceptando la renuncia del gobierno.

Dado que se trata de las relaciones entre el presidente de la República y el primer ministro, el punto crucial es el de la posibilidad para el primero de revocar o no al jefe de gobierno.

A los miembros del Comité Consultivo Constitucional, preocupados por saber si el presidente de la República puede deshacerse de un primer ministro cuya política no fuese conforme a sus opiniones, el señor Janot señala, el 31 de julio de 1958, que no puede hacerlo. No existe doble responsabilidad del ejecutivo, frente al presidente de la República por un lado, y frente al Parlamento, por el otro.

En respuesta al presidente Paul Reynaud, el 8 de agosto, el general De Gaulle vuelve sobre esta cuestión: el primer ministro es responsable frente al Parlamento y no frente al jefe de Estado en lo que se refiere a la coyuntura política: “en efecto, si esto último fuera así, no podría gobernar”.

Como consecuencia de estas declaraciones, el Comité Interministerial que elabora el proyecto, decide agregar una segunda frase al primer párrafo: “La única manera de poner fin a las funciones del primer ministro es cuando éste presenta su renuncia”.

El Consejo de Estado no propone ninguna modificación al texto. En los últimos ajustes del texto sometido al pueblo, el modo negativo se reemplaza por uno afirmativo en la redacción: “el modo afirmativo excluye cualquier otra posibilidad”, dice Guy Mollet citando al general De Gaulle.⁷

⁷ Mollet, Guy, *Quinze ans après*, p. 79.

2. Las instancias consultivas modifican sólo de manera superficial las disposiciones sobre las funciones del presidente de la República

Las modificaciones se hicieron principalmente en las disposiciones relativas a los poderes excepcionales, el referéndum, a la facultad de nombramiento⁸ y a la responsabilidad de los ministros que refrendan los actos del presidente.

La discusión de principio sobre la nueva facultad otorgada al presidente de la República para tomar las medidas necesarias para asegurar la continuidad de la vida nacional, fue una de las más arduas de los trabajos preparatorios. Si bien fueron registradas algunas concesiones de procedimiento, durante el desarrollo de los trabajos preparatorios, el gobierno y el presidente del Consejo, por su parte se mantuvieron inflexibles sobre el principio y sobre la función mayor otorgada al jefe de Estado.

El debate sobre las facultades excepcionales previstas en el artículo 16, en el seno del Comité Consultivo Constitucional es especialmente intenso. El presidente Paul Reynaud, quien presentía bien que este artículo iba a ser un campo de batalla en la campaña del referéndum, hace recordar que los poderes del presidente eran ya muy extensos en 1940. Sobre este tema, el señor Dejean, diputado del Ariège, se pregunta si todo incumplimiento o toda torcida interpretación del artículo 14 podría llevar al presidente de la República a la inculpación por alta traición.

Todas estas primeras críticas al artículo 14 llevan al señor Michel Debré a sugerir al general De Gaulle, en una nota del 5 de agosto, que se sustituya la simple enumeración de las causas, por una redacción que indique los efectos (impotencia de los poderes públicos para funcionar). En su intervención el 8 de agosto, el general De Gaulle insiste sobre la idea que la Constitución debe obligar al hombre que está a la cabeza del Estado a tomar iniciativas y decisiones cuando las circunstancias excepcionales así lo exijan: se recordará la fórmula “la Constitución debe darle el mandato para ello, y entonces él lo cumplirá”.

Finalmente, el Comité Consultivo Constitucional estima que en virtud de la gravedad de esta medida, se debe aclarar que el ejercicio de las facultades excepcionales está precisamente ligado a una situación comple-

⁸ Lo que se refiera a la magistratura no será tratado en este informe: será el objeto de otra contribución.

tamente anómala, caracterizada esencialmente por la imposibilidad en que quedan los poderes públicos de funcionar regularmente, y descarta cualquier otra hipótesis. Por otra parte, expresó su deseo de que una decisión tan grave reciba el aval del Consejo Constitucional y que la Asamblea Nacional no pueda ser disuelta durante el ejercicio de aquellas.

Sobre las facultades excepcionales del artículo 14, la Asamblea General del Consejo de Estado consideró que la aplicación abusiva de las mismas constituiría una alta traición que sería de la jurisdicción de la Alta Corte, pero también que era necesario prever que las garantías de procedimiento, en torno al establecimiento o aplicación del artículo 14 podían no tener aplicación en caso de fuerza mayor, por ejemplo si el presidente se encontrara en la imposibilidad de consultar al Consejo Constitucional disperso o el primer ministro, a los presidentes de las asambleas.

La Asamblea General, asimismo, suprimió la reserva de la reunión de pleno derecho del Parlamento en el procedimiento de aplicación del artículo 14.

Bajo consulta del Consejo Constitucional, la Asamblea hizo a un lado el procedimiento que exigía el aval del Consejo, porque significaría transferir a éste un poder real sobre la apreciación de las circunstancias de la aplicación del artículo.

El Consejo de Estado elaboró, por último, el futuro artículo 16 sobre la interrupción del funcionamiento regular de los poderes públicos “constitucionales”, y por lo tanto, tal como estén organizados de acuerdo con la ley suprema en el momento en que el artículo 16 entre en aplicación.

Sobre el recurso al referéndum, el Comité Consultivo Constitucional propone agregar las palabras “durante los periodos de sesiones” y, en su carta de envío, el presidente Paul Reynaud comenta:

El Comité tomó en cuenta, con satisfacción, la idea general con la cual ha sido concebido el referéndum que no puede ser, en ningún caso, un medio de oponer el gobierno a las asambleas. Para subrayar esta característica, el Comité previó, por mayoría, que solamente podrá tener lugar durante los periodos de sesiones.

La posibilidad de someter a referéndum los proyectos de ley sobre la organización de los poderes públicos, aquellos que contienen una aprobación de un acuerdo de la Comunidad o los que tienden a autorizar la

ratificación de un tratado (artículo 9o.) es motivo de un examen profundo llevado a cabo por la Asamblea General del Consejo de Estado que analiza el alcance de los términos en cuestión y la combinación de este proceso con el de los artículos 48 y 49 del proyecto. Es así como la Asamblea considera que el proceso del artículo 49 (modificación previa de la Constitución) es el principio y el del artículo 9o. (referéndum), la excepción. El ponente señor Deschamps sugiere, a propósito de los tratados, la fórmula que va retener la Asamblea, según la cual se trata de un tratado que “sin ser contraria a la Constitución o alguna ley orgánica, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones”.

El Consejo de Estado estudia a fondo la cuestión del poder de nombramiento del presidente de la República dado que la redacción prevista es bastante compleja. El Comisario del gobierno, el señor Janot, subraya, frente a las comisiones constitucionales, la importancia que se le da al poder propio del presidente de la República:

Cuando se entra al servicio del Estado, no es solamente al servicio de un gobierno transitorio, sino al servicio del Estado, que es permanente. Sería conveniente que en el texto que contenga la liga del funcionario con el Estado, se señale justamente este acto de continuidad, que está mucho mejor encarnado por la firma del presidente que por la de un primer ministro.

La Asamblea General del Consejo de Estado se esfuerza por aclarar la repartición de esta facultad de nombramiento con otras autoridades juntando en un solo párrafo las dos ideas siguientes: el presidente nombra los demás puestos civiles y militares del Estado; la ley fija las condiciones bajo las cuales esta facultad de nombramiento puede ser ejercido en su nombre.

El presidente Brasart vuelve más clara la discusión proponiendo hacer una distinción entre los tres tipos de nombramientos a los cuales pueden proceder el presidente de la República y su primer ministro:

- Los nombramientos por decreto en Consejo de ministros.
- Los nombramientos por decreto del Presidente de la República para los altos funcionarios que, no nombrados en Consejo de Ministros, lo son por un decreto ministerial de manera especial.
- Los nombramientos por el primer ministro.

La fórmula “...La ley fija las condiciones bajo las cuáles los otros nombramientos se hacen...” da fin así a una larga discusión; esta redacción es adoptada por el gobierno.

La Comisión Constitucional del Consejo de Estado se detiene un buen momento sobre la noción de “ministros responsables” que reemplaza la de “ministros interesados” en vigor en la Constitución de 1946. El presidente Latournerie señala que el concepto de responsabilidad es más amplio que el de interés; la noción de responsabilidad sola es menos precisa, menos oportuna, que la noción de interés. Pero al ser restrictiva la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Comisión conserva la nueva fórmula, que es tomada de la misma manera por la Asamblea General, para “acabar con el paseo de los textos entre un ministerio y otro” según la expresión del presidente Brassart.

Sabemos que la jurisprudencia del Consejo de Estado tuvo que determinar, unos años después, el alcance de la noción de ministros responsables, particularmente con respecto a la noción de “ministros encargados de su ejecución”.⁹

III. CONCLUSIÓN

¿Se debe compartir la opinión de Guy Mollet y de otros especialistas para quienes el texto de la Constitución de 1958, escrito bajo la presidencia del general De Gaulle, y bajo su acuerdo, no era “un traje hecho a su medida”? Dejaremos a un lado esta apreciación de fondo para detenernos sobre dos características de la elaboración de las disposiciones del anteproyecto de Constitución que tratan sobre las funciones del presidente de la República.

Una cosa que sorprende al principio en la lectura de los documentos preparatorios, sobre las funciones del presidente de la República, es la ausencia de elementos provenientes de la presidencia de la República de entonces y del presidente René Coty en particular. Seguramente, los servicios y el círculo de colaboradores que rodeaban entonces al presidente no se comparan a los servicios y al círculo actual, pero los documentos

⁹ Cfr. CE, 27 de abril de 1962, “Sicard et autres”, *L.*, p. 279, y sobre todo CE, 10 de junio de 1966, “Sieur Pelon et autres”, *L.* p. 384: “los ministros responsables son aquellos a los que incumbe, a título principal, la preparación y la aplicación de los decretos...”.

reunidos no contienen huella alguna de la consulta o de alguna nota del Eliseo sobre este tema. Si existían algunos contactos entre el círculo que rodeaba al jefe de Estado y los redactores del anteproyecto, como parece ser el caso, la ausencia de toda contribución oficial de la presidencia de la República no podría haber pasado desapercibida.

Lo que llama la atención en segundo lugar, es la notable cohesión del equipo de los comisarios del gobierno que hizo el seguimiento de la redacción del anteproyecto de Constitución para el presidente del Consejo y para el gobierno. A propósito de las disposiciones relacionadas con las funciones del presidente de la República, no hubo ninguna nota falsa, ningún error de apreciación que frenara el desarrollo de la elaboración del texto frente a las diversas instancias a las que fue presentado. Para quienes conocen un poco el detalle de las diversas etapas de redacción de los textos, hay que señalar aquí el papel desempeñado por estos comisarios de gobierno, ligas esenciales entre las autoridades gubernamentales y los organismos consultivos, que supieron encontrar los argumentos políticos y jurídicos necesarios para responder a los cuestionamientos del Comité Consultivo Constitucional y del Consejo de Estado, al mismo tiempo que mantuvieron firmemente las orientaciones que fueron dadas. Algunos de ellos, presentes en Aix-en-Provence, nos dirán, seguramente, por encima de las constancias escritas disponibles, como se efectuó la organización, entre ellos, de esta coordinación indispensable, fuente de la coherencia del nuevo Ejecutivo.

Hay que señalar también —y es seguramente el principio de una respuesta a la observación precedente— la firmeza de la dirección de la cual fueron objeto por parte del presidente del Consejo de Ministros, el general De Gaulle.

Si hubiese que hacer una comparación simple entre el procedimiento de elaboración utilizado en 1946, que requería la intervención pesada de las asambleas constituyentes, y el utilizado en 1958 bajo la autoridad del gobierno, la eficacia del procedimiento de 1958 merece ser destacada.