

Staten en kiesstelsels: Frankrijk

Van de West-Europese landen is Frankrijk het enige land met een semi presidentieel stelsel. Dat betekent onder meer dat de Franse president betrekkelijk veel macht heeft. In dat opzicht verschilt de positie van het Franse staatshoofd dus aanzienlijk van die van zijn West-Europese collega's, die genoeg moeten nemen met een grotendeels ceremoniële functie.

1. Structuur

Sinds het begin van de jaren tachtig van de twintigste eeuw heeft Frankrijk zich ontwikkeld tot een gedecentraliseerde eenheidsstaat, hoewel nog veel zaken op centraal niveau worden besloten. Frankrijk is onderverdeeld in 18 regio's: 13 in het Europese deel en 5 in het overzeese deel (Frans-Guyana, Guadeloupe, Martinique, Mayotte en Réunion) van het land. De regio's omvatten op hun beurt 101 departementen: 96 in het Europese deel en 5 in het overzeese deel van Frankrijk. De 5 overzeese departementen vallen samen met de 5 overzeese regio's. Het eiland Corsica, verdeeld in twee departementen, heeft een bijzondere status. Vanouds vormen de departementen het geraamte van het Franse staatsbestel (de regio's zijn van veel recenter datum). Frankrijk heeft een extreem hoog aantal gemeenten: de 101 departementen tellen tezamen 34.945 (per 1 januari 2023) gemeenten. Ruim 70 procent hiervan heeft minder dan duizend inwoners. De drie grote steden Parijs, Lyon en Marseille zijn onderverdeeld in arrondissementen. Op alle genoemde bestuursniveaus bestaan vertegenwoordigende en uitvoerende organen.

Sinds de grondwet van 1958 (het begin van de Vijfde Republiek) beschikt de Franse president over veel macht. De uitvoerende macht in Frankrijk wordt gedeeld door de president en de eerste minister (en de overige ministers). Volgens de grondwet beschikken de president en de premier afzonderlijk over een aantal exclusieve taken en bevoegdheden, terwijl ze op andere terreinen gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Dit gegeven kan leiden tot conflicten binnen de uitvoerende macht.

De president heeft onder meer de grondwettelijke bevoegdheid om de premier te benoemen en te ontslaan, de ministerraad voor te zittingen en (na consultatie) het parlement te ontbinden. Daarnaast speelt hij de rol van scheidsrechter in het functioneren van het politieke bestel. De premier is volgens de grondwet de belangrijkste verantwoordelijke voor het dagelijkse bestuur van het land. Dat betekent dat hij vooral actief is op binnenlands-politiek en sociaaleconomisch gebied.

In sommige concrete gevallen moeten de president en de premier hun macht delen. De grondwet stelt dat de president de nationale onafhankelijkheid en de territoriale integriteit van Frankrijk moet waarborgen. Maar de premier is verantwoordelijk voor de nationale verdediging (defensie). In de praktijk evenwel bepaalt de president het Franse buitenlandse en veiligheidsbeleid. Ook op andere terreinen kan de president zijn gezag doen gelden. Zijn macht ontleent de president vooral aan het feit dat hij direct door de bevolking wordt gekozen. Een en ander levert weinig problemen op als de president en de premier lid zijn van dezelfde politieke partij. De premier voert dan vooral het beleid uit zoals dat door de president is uitgestippeld. Voor 2002 is het verscheidene malen voorgekomen dat de president en de premier tot verschillende partijen behoorden (waarbij de premier steunde op een meerderheid in het parlement). In zo'n geval spreken we van 'cohabitation' (samenwoning). Dat

beperkte de macht van de president in niet geringe mate. De premier is dan min of meer de belangrijkste tegenspeler van de president.

Een ander kenmerk van Frankrijk is de dominantie van de uitvoerende macht ten opzichte van de wetgevende macht. Niet alleen zijn de bevoegdheden van het parlement door de grondwet beperkt (zo bepaalt de regering voor een deel de agenda van het parlement), ook laat de regering zich niet al te veel gelegen liggen aan dit orgaan, hoewel de regering formeel natuurlijk verantwoording verschuldigd is aan het parlement. Daar komt bij dat het parlement zelf volgens kenners weinig initiatieven ontplooit om invloed uit te oefenen.

Op 1 januari 2023 telde Frankrijk, exclusief de overzeese gebiedsdelen, 65.834.837 inwoners. Het departement Nord telt in absolute zin het grootste aantal inwoners (ongeveer 2.600.000), terwijl Parijs de grootste bevolkingsdichtheid per vierkante kilometer heeft.

2. Organen

Het Franse parlement, de wetgevende macht, bestaat uit twee kamers. De Nationale Vergadering ('Assemblée nationale') telt 577 leden, van wie er 27 afkomstig zijn uit de overzeese gebiedsdelen. De in het buitenland woonachtige Fransen kiezen 11 leden. De parlementariërs worden eens in de vijf jaar rechtstreeks door de bevolking gekozen. De Senaat ('Sénat') is de vertegenwoordiging van de Franse territoriale eenheden en van de in het buitenland woonachtige Fransen en telt 348 leden, van wie er 12 uit de laatstgenoemde categorie afkomstig zijn. De uitvoerende macht bestaat in Frankrijk uit de regering (premier en ministers) en de president. In Frankrijk kunnen ministers niet tegelijkertijd lid zijn van het parlement, zoals in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Anders dan de Nationale Vergadering kan de Senaat overigens niet door de president worden ontbonden, maar de Senaat heeft op zijn beurt niet het recht om de regering naar huis te sturen.

De regio's hebben hun eigen regionale raden; uit hun midden kiezen ze een voorzitter, die de uitvoerende macht vormt. De taken van de regio's liggen vooral op het gebied van economische ontwikkeling, onderwijs, infrastructuur, huisvesting en cultuur. Daarnaast kent elke regio een prefect, die door de centrale regering wordt aangesteld. De representatieve organen van de departementen worden 'conseils départementaux' genoemd. De departementen zijn onder meer verantwoordelijk voor toezicht op sociale zaken, lokale wegen, cultuur en sport. Uit zijn midden kiest een departementale raad een voorzitter, die de uitvoerende macht vormt in het departement. Ook elk departement heeft een prefect. De prefecten in de regio's en de departementen zijn vooral verantwoordelijk voor de naleving van wetten en de coördinatie van beleid in hun gebied.

Alle gemeenten in Frankrijk hebben een gemeenteraad, die voor de duur van zes jaar wordt gekozen en minimaal 7 en maximaal 69 leden telt. De steden Parijs, Lyon en Marseille hebben respectievelijk 163, 73 en 101 raadsleden. Aan het hoofd van de raad staat een door de raad gekozen burgemeester, die wordt bijgestaan door 1 tot 12 wethouders. De arrondissementen in de drie grote steden hebben eveneens hun eigen raden en burgemeesters. Naast de uitvoerende macht is de burgemeester ook de vertegenwoordiger van de centrale staat in zijn gemeente; in die hoedanigheid is hij verantwoordelijk voor de uitvoering van wetten.

Overigens is er in Frankrijk geen sprake van een hiërarchische relatie binnen het lokale bestuur. Gemeenten, departementen en regio's hebben allemaal dezelfde juridische status - gemeenten zijn dus niet ondergeschikt aan de departementen en deze niet aan de regio's.

3. Verkiezingen

Voor verkiezingen van de Nationale Vergadering kent Frankrijk een meerderheidsstelsel met twee ronden. Voor dit doel is Frankrijk ingedeeld in 577 kiesdistricten. Elk departement omvat minimaal 2 en maximaal 24 kiesdistricten. Tijdens de eerste ronde zijn alleen diegenen gekozen die een absolute meerderheid (meer dan 50 procent) van de stemmen hebben gekregen, maar zij moeten tevens ten minste 25 procent van de stemmen van alle kiesgerechtigde burgers in het betreffende kiesdistrict hebben ontvangen. Indien in de eerste ronde niemand is gekozen, dan vindt een week later een tweede ronde plaats. Alleen kandidaten die aan de eerste ronde hebben deelgenomen, kunnen aan de tweede ronde meedoen. Men moet wel in de eerste ronde de steun van ten minste 12,5 procent van de kiesgerechtigden hebben verworven. In de praktijk echter gaat de electorale strijd in de tweede ronde tussen de twee kandidaten die in de eerste ronde als beste uit de bus zijn gekomen. Degene die de meeste stemmen in het betreffende district krijgt, zal een zetel in de Nationale Vergadering innemen. Dit meerderheidsstelsel is in 1958 ingevoerd, zodat de uitvoerende macht over stabiele meerderheden in de Nationale Vergadering kan beschikken. Om aan verkiezingen mee te kunnen doen, moeten de burgers zelf het initiatief nemen om zich in de kiesregisters in te schrijven. Maar ook dan nog kunnen kiezers natuurlijk thuisblijven. En dat doen ze in groten getale, zoals blijkt uit de opkomstpercentages:

Opkomst in procenten:

	2022	2017	2012
Eerste ronde	47,5	48,7	57,2
Tweede ronde	46,2	42,6	55,4

De Senaat wordt indirect gekozen, namelijk door een kiescollege van ongeveer 160.000 functionarissen. Dit college bestaat onder anderen uit regionale, departementale en – vooral – gemeentelijke volksvertegenwoordigers. Afhankelijk van de omvang van de bevolking, kiest elk departement 1 tot 12 senatoren. In de departementen die 1 of 2 senatoren mogen kiezen, vindt de verkiezing plaats op basis van het meerderheidsstelsel (met eventueel twee ronden). In de overige departementen kent men een ingewikkeld stelsel van evenredige vertegenwoordiging. De leden van de Senaat krijgen een mandaat voor een periode van zes jaar, waarbij om de drie jaar de helft van de Senaat opnieuw wordt verkozen.

Op gemeentelijk niveau wordt gebruik gemaakt van verschillende soorten kiesstelsels. In gemeenten met minder dan 1000 inwoners vinden verkiezingen voor de gemeenteraad plaats volgens een meerderheidsstelsel met verschillende kandidaten en de mogelijkheid tot ‘panachage’ (letterlijk: menging). Dat laatste betekent dat de kiezer op verschillende kandidaten van verschillende kieslijsten kan stemmen. In de eerste ronde is de kandidaat gekozen die een absolute meerderheid (meer dan de helft) van de stemmen heeft gekregen, maar die meerderheid moet wel 25 procent van het aantal kiesgerechtigden vormen. In een eventuele tweede ronde volstaat een gewone meerderheid (de meeste stemmen).

In gemeenten met meer dan 1000 inwoners bestaat een stelsel van evenredige vertegenwoordiging met een meerderheidsbonus. Als een partij meer dan 50 procent van de stemmen wint, krijgt deze partij automatisch de helft van alle raadszetels. De andere helft van de zetels wordt verdeeld tussen alle partijen die meer dan 5 procent van de stemmen hebben gekregen, en wel op grond van

evenredigheid (inclusief dus de winnende partij). Indien geen enkele partij in de eerste ronde meer dan 50 procent van de stemmen heeft gehaald, vindt een tweede ronde plaats. Hieraan mogen alleen die partijen meedoen die in de eerste ronde meer dan 10 procent van de stemmen hebben gekregen. De partij met de meeste stemmen (ook als dat minder is dan 50 procent) krijgt dan automatisch de helft van het aantal zetels. De andere helft wordt verdeeld op een wijze zoals hierboven omschreven. De grote steden Parijs, Lyon en Marseille hebben een stelsel dat lijkt op dat van gemeenten boven de 1000 inwoners.

De verkiezingen voor de regionale raden vinden om de zes jaar plaats. Het kiesstelsel vertoont grote overeenkomsten met dat van gemeenten met meer dan 1000 inwoners, met dien verstande dat de aantallen automatisch verworven zetels en de percentages verschillen.

Ook voor de departementale raden vinden de verkiezingen om de zes jaar plaats, en wel op dezelfde dag als die voor de regionale raden. Voor deze verkiezingen worden de departementen opgedeeld in zogeheten kantons - en elk kanton kiest een afgevaardigde volgens een meerderheidsstelsel in twee rondes (zoals bij de verkiezingen voor de Nationale Vergadering).

De president wordt voor een periode van vijf jaar rechtstreeks door de bevolking gekozen. Frankrijk is dan één groot kiesdistrict. Ook de presidentsverkiezingen vinden in twee rondes plaats: indien een kandidaat in de eerste ronde niet de absolute meerderheid behaalt, vindt twee weken later een tweede ronde plaats tussen de twee kandidaten die de meeste stemmen hebben gekregen. De Franse president verkrijgt zijn mandaat dus rechtstreeks van het Franse volk, als gevolg waarvan hij een krachtige speler is op het Franse politieke toneel. De president is herkiesbaar voor een tweede termijn.

Opkomst in procenten:

	2022	2017	2012
Eerste ronde	73,69	77,77	79,48
Tweede ronde	71,99	74,56	80,35

4. Referendum

Frankrijk kent het presidentiële referendum, hetgeen betekent dat alleen de president een (bindend) nationaal referendum kan uitschrijven. Maar een dergelijk referendum moet wel gebaseerd zijn op een voorstel van de regering of een resolutie van beide kamers van het parlement. Bovendien zijn er slechts drie onderwerpen die voor een referendum in aanmerking komen. Dat zijn de organisatie van publieke instellingen, hervormingen van het economische en sociale beleid van het land en de ratificatie van verdragen die van invloed zijn op het functioneren van de staatsinstellingen. Er kan ook een referendum worden georganiseerd wanneer een vijfde van de parlementsleden en een tiende van de kiezers hierom vraagt. Het laatste referendum in Frankrijk vond plaats in 2005.

Daarnaast kunnen gemeenten, departementen en regio's over zaken die binnen hun competentie vallen een referendum uitschrijven. Dat kan ook gebeuren bij wijzigingen in de organisatie of van grenzen. Van deze mogelijkheid wordt weinig gebruik gemaakt.

5. Bronnen

- Assemblée nationale, *Constitution du 4 octobre 1958*, editie 2011, te raadplegen via <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/textes-de-reference/constitution-du-4-octobre-1958> .
- Website Senaat: <https://www.senat.fr/lng/en.html> .
- Robert Elgie, *Political institutions in contemporary France*, Oxford 2004, tweede druk, ISBN 9780198782667.
- Udo Kempf, 'Das politische System Frankreichs', in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, pp. 349-404, vierde druk, Wiesbaden 2009, ISBN 9783531162003.
- David M. Farrell, *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, tweede druk, 2011, ISBN 9781403912312.
- Website van het Ministerie van Binnenlandse en Overzeese Zaken over verkiezingen: <https://www.elections.interieur.gouv.fr/comprendre-elections> .

Auteur: Harm Ramkema

Voor het laatst bijgewerkt op 30-11-2023.