

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/16904>

Please be advised that this information was generated on 2021-09-18 and may be subject to change.

Decentralisatie in Frankrijk

Het is in de vaderlandse politiek niet ongebruikelijk Nederland te presenteren als een (school)voorbeeld van een gedecentraliseerde staat, die weliswaar zijn problemen kent, maar waarin de decentralisatie al met al een reeds lang verworven goed is. Daartegenover stelt men Frankrijk als schrikbeeld van centralisme in recht en politiek. Ook beoefenaren van het (vergelijkend) staatsrecht laten niet na Frankrijk te etaleren als (hét) voorbeeld van de eenheidsstaat. Zo rangschikt A.W. Heringa juist dit land onder dit type bij zijn bespreking van de staatsvormen in een onlangs verschenen repetitieboekje over Nederlands staatsrecht.

Kennelijk zijn bij een aantal politici en beoefenaren van de wetenschap bepaalde beelden zo vastgevoet, dat deze met geen mogelijkheid meer los te wrikken zijn. Vaak weet men wel dat de – dogmatisch gezien – eenheidsstaat het Verenigd Koninkrijk inmiddels het een en ander gerealiseerd heeft op het terrein van de decentralisatie, de zogeheten devolution. Maar dat Frankrijk inmiddels aanmerkelijk verder is gegaan in de decentralisatie dan Nederland, weet men niet of wil men niet weten.

Hoewel het niet nodig is de Fransen in bescherming te nemen, kan het goed zijn de geïnteresseerde politicus, ambtenaar en beoefenaar van de wetenschap enigszins ‘au fait’ te brengen. Mijn uiteenzetting begint gemakshalve bij de Constitutie van de Vijfde Republiek, die, zoals bekend, dateert van 4 oktober 1958. Reeds in 1958 bepaalde het, nog steeds bestaande, artikel 72, tweede lid, van de Constitutie: ‘Ces collectivités (d.w.z. de territoriale verbanden gemeenten, departementen en overzeese gebiedsdelen) s’administrent librement pas des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi’. Nu waren deze ‘conditions’ nogal stringent. De bevoegdheden van de gedecentraliseerde besturen waren beperkt en op de uitoefening ervan werd een vergaand administratief toezicht, de zogeheten tutelle (vgl. onze goedkeuring en vernietiging, art. 132 Gw) uitgeoefend.

Charles de Gaulle, die hier te lande niet als voorstander van decentralisatie bekendstaat, was dat echter wel. In 1969 verbond hij zijn lot als President aan een referendum over o.a. een grondwetsherziening tot vergaande regionalisering. De Gaulle verloor en trad af.

Wat men onder een socialistische President (Mitterrand) en een eveneens socialistische premier (Mauroy) niet zou verwachten, daar de (niet alleen

Franse) socialisten in het algemeen centralisten zijn, geschiedde bij een uitgebreide herziening van de wetgeving in 1982. Toen ontstond een nieuwe collectivité territoriale, de regio, die De Gaulle al wensde, werd het administratief toezicht, enige uitzonderingen daargelaten, afgeschaft en verkregen de besturen van de regio’s, departementen, gemeenten en overzeese gebiedsdelen aanmerkelijk meer bevoegdheden dan voorheen. In diverse opzichten was Frankrijk na 1982 al een meer gedecentraliseerde staat dan Nederland, zowel toen als nu.

Op het ogenblik bezit Frankrijk een ‘rechtse’ President (Chirac) alsook een ‘rechtse’ premier (Rafarin).

Onder beider leiding en gesteund door een grote meerderheid van het Franse parlement, is in maart 2003 een grondwetsherziening tot stand gebracht die haar weerga niet kent op het gebied van de decentralisatie. Een van de redenen voor deze herziening was het verlangen Corsica meer autonomie te verlenen. De ‘linkse’ oppositie in het parlement heeft nog getracht deze herziening te torpederen door middel van een beroep op de Conseil constitutionnel, doch deze verklaarde zich onbevoegd een wet tot grondwetsherziening aan de Constitutie te toetsen.

Voor Franse én Nederlandse begrippen gaat de genoemde grondwetsherziening ver. Ik noem enkele elementen:

- Nadat artikel 1 van de Constitutie heeft verklaard dat Frankrijk o.a. een ‘République indivisible’ is, luidt sinds maart 2003 de slotzin ervan: ‘Son organisation est décentralisée’. Het is – zeker gezien de Franse traditie – een ongebruikelijke klaroensstoot.
- Titel XII van de Constitutie, die handelt over de ‘collectivités territoriales’, bevat sinds genoemde herziening een aantal bepalingen die er uit het oogpunt van decentralisatie niet om liegen. Zo stelt het tweede lid van artikel 72 dat de ‘collectivités territoriales’ die besluiten nemen, die het best op hun niveau kunnen worden genomen. De bepaling doet denken aan het subsidiariteitsprincipe en de vroegere Nederlandse driekringenleer. Vervolgens opent artikel 72 de mogelijkheid dat de besluiten van de gedecentraliseerde besturen bij wijze van experiment en gedurende een beperkte periode afwijken van de wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende hun bevoegdheden. Wij zijn er nog niet: arti-

kel 72 legt nu grondwettelijk vast dat administratief toezicht is uitgesloten.

- Artikel 72-1 introduceert geheel nieuwe rechtsfiguren. Zo kan iedere kiezer van een ‘collectivité territoriale’ volgens regels bij de wet te stellen een verzoek doen een onderwerp op de agenda van het vertegenwoordigend ambt van de ‘collectivité’ te plaatsen. Verder opent het artikel de mogelijkheid tot het houden van een beslissend referendum.
- Artikel 72-2 bepaalt iets dat ook niet zou misstaan in de Nederlandse Grondwet: ‘Tout transfert de compétences entre l’Etat et les collectivités territoriales s’accompagne de l’attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d’augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi’.

Misschien is dit artikel wel het beste ‘bewijs’ van de Franse wil tot decentralisatie. Men kan gedecentraliseerde besturen nog zo veel bevoegdheden verlenen en vrijheid laten, als de middelen ontbreken, stelt dat in de praktijk niet veel voor. Het probleem is ook in Nederland bekend, maar een garantie als die van de Franse Constitutie bevat de Nederlandse Grondwet niet. Deze garantie is te meer van betekenis, nu de Conseil constitutionnel bevoegd is wetten ook aan deze bepaling te toetsen.

Er zou nog meer te zeggen zijn over de decentralisatie in Frankrijk. Het bovenstaande is echter hopelijk voldoende om diegenen die nog steeds menen dat in Frankrijk ‘tout remonte à Paris’, ervan te overtuigen dat dit reeds lang verleden tijd is.

CAJMK