法國審判權衝突解決機制

演講者／ Jean-Marie Pontier、譯者／吳秦雯

上

編 按

司法院於今（108）年6月21日上午邀請法國艾克斯馬賽大學（Aix-Marseille University, France）彭惕業教授（Jean-Marie Pontier）專題演講「法國審判權衝突解決機制」，會議由呂秘書長太郎主持，政治大學吳秦雯教授口譯，演講後並進行雙向交流。

彭惕業教授（Jean-Marie Pontier）曾任教於法國艾克斯馬賽第三大學、巴黎第一大學，現在是法國艾克斯馬賽大學名譽教授，彭教授研究的領域包括憲法、行政法、地方制度法、文化法、核能法、媒體法等，在法國實務及學術界享譽盛名，並積極致力於貢獻國際法學交流。

隨著法律制度的推陳出新，審判上常面臨紛爭到底要由何系統法院審判之困境，尤其我國是採司法多元的制度，民事、刑事、行政訴訟分屬於不同的審判體系，擁有不同的審判程序及規則，不可避免的經常發生關於管轄之爭議，當事人可能花非常多的時間，到最後是在一個沒有審判權的法院進行，浪費時間、勞力、成本，也耽誤紛爭的解決。

解決審判權爭議的方式各國有所不同，均有其參考價值。我國過去這樣的審判權衝突，大多都有賴司法院大法官解釋的機制，而且要等到最後判決確定才能進入釋憲程序。修正後之憲法訴訟法關於審判權衝突的部分，原則是不採由大法官解釋的途徑，因此勢必要有一套處理這個問題的法律規範。法國的權限衝突法院，或稱弭爭法院的機制，就是在處理這類爭議，非常值得作為我國未來研議法制的參考。希望透過彭惕業教授的介紹以及與聽眾的相互討論激盪，對於未來審判權衝突解決機制的建立有所助益。

演講內容

法國以二元司法秩序為特色（我們也可以說有三種司法權，如果把憲法委員會算入。不過後者比較特殊，因為並不存在一個審判，所以不是審判「秩序」）。二元制的起源完全是歷史性的，如果歷史重來或許不會是這樣的結果。從1880年，結束大革命後，因為先創建了最高行政法院，接著行政法院，到了我們的年代又有上訴行政法院，因而有分別的兩種審判秩序，有各自的秩序，不論是作用法或是程序。

存在兩種司法秩序不可避免地會引發區別審判權的困難，也就是「界限」的問題，也因此必須尋求衝突的解決方式。理論上有很多種可能方式，法國的方式是建立一個特別的機制— 弭爭法院，負責不同可能衝突產生時的規範。

隨著時間有許多的改革，像是主席由誰擔任，以改善程序與功能，最近一次修正在2015年，2015年2月16日之法律與2015年2月27日適用施行命令。2015年之法廢止1828年6月1日命令與1831年3月12日命令，至於1850年2月4日之法仍維持。

壹 弭爭法院之組織與角色

自1848年創建最高行政法院以來，衝突的判決都受到政治權力的信賴，不論是國王或是最高行政法院的主席。1848年憲法首次創建弭爭法院，其組織與程序以1849年10月26日行政命令與1950年2月4日之法規定。第二帝國時又恢復到第一帝國時的處理方式。弭爭法院後來又在1872年5月24日再次終局地重建，並成為一個「受委託的司法」。不同的規定之後增列以改善此審判權之運作。

一、弭爭法院之組織

（一）弭爭法院之組成

弭爭法院的基本條款之一是其組成的均衡性。總共有8位成員，另外有2位補充成員與一位公共審查官（調查官）[1]。

4位由最高行政法院大會選出之在院內任職之評事官[2]；4位最高法院法官，由最高法院內之第一級法官，不分期別位序選出；另外2位替補當選人，一位由最高行政法院自評事官與主事官的聯席大會選出，另一位由最高法院不分第一級或第二級之所有法官大會選出[3]，共計10位。每位成員任期3年，得連任兩次。如果有成員在任期當中離職，得由繼任者接續至原任期屆至。

直到2015年，主席都由法務部部長擔任，當可否同數時，由主席裁定。由法務部部長擔任主席也是歷史因素：對某些人來說，這樣的主席是不合時宜的，應該要修正。部長是政治人物，在司法領域沒有任何權力，只對於解決方案增加疑惑或嫌疑；對其他人，這樣的外部觀點卻是受歡迎的，何況每個解決方案都還有4位法學家的支持。尤其從每年作出來的裁定書量觀察，由法務部長擔任主席而決定的情況事實上是很罕見的。

不過，這樣的解決模式還是被認為已經不適合當代，因為會讓這個司法權限的中立性受到質疑。這也是為何2015年2月16日第2015-177號「關於司法領域與內部事務之法律與程序現代化與簡化」法律刪除了由法務部部長擔任弭爭法院主席的原因。（儘管弭爭法院並非本法的主要面向，本法主要處理其他與司法有關的主體問題）

因此適用2015年之法，由正式的成員自己透過秘密投票、過半數的方式選舉出輪值的主席。當主席臨時缺席時，由同一個審判系統中最資深的法官任主席。如果主席確定去職，依據前揭說明重選新成員，任期至原任期屆滿時。

當可否同數的時候如何處理？2015年的法律預見了這樣的可能，在第二次評議後，若仍然無法決定，此事件將以「擴大組成」（formation élargie）的形式進行審議。此「擴大組成」形式，除了正式成員外，再加上2位最高行政法院評事，與最高法院2位法官，以相同於正式成員的選舉方式選出。法院因此有12位成員，此一由立法者安排的「賭注」，乃是以擴大數目的法官，進行對於無法獲得被接受之裁決，更深刻的反省。

（二）弭爭法院之功能

弭爭法院之功能，有相當部分與最高行政法院重疊。位置相同在巴黎皇家廣場，作成決定的形式如同上議院（使用「鑑於」而非「考量到」）並且與最高行政法院、上議院相同公開刊登於Lebon公報。不過這個「鑑於」的用語考量到「理解性」，目前已經刪除。

所有向書記處提出的請求都會送交給一位報告者，其為最高行政法院或是最高法院的成員，由他製作一份報告書，成為公共報告者提出報告書的其中一份（公共報告者以往稱為「政府委員」），這位報告者必須與案件一開始所屬審判權不同。法定的評議人數為5人，不論評議者原來所屬為普通法院或是行政法院。

審閱報告與當事人訴狀後，弭爭法院聽取律師的口頭陳述與公共報告者的結論。言詞辯論公開進行。評議秘密進行但以公開形式宣判。對弭爭法院決定不服的唯一方式，是提出解釋之訴與重大錯誤之訴訟。但不能提出反對弭爭法院決定之主張。

為了加快對於沒有問題的決定被採取，2015年法律新增以下程序：當弭爭法院提出問題的解決方案，「非常明確」，主席與屬於另一審判權之最資深成員「得以命令形式進行宣判」。

二、弭爭法院之角色

弭爭法院的權限都明確規定於法律中，且隨著時間而發展。

（一）弭爭法院之權限

弭爭法院是一個分配的司法權：只針對法律明確授權之爭端擁有審判權。解決不同審判秩序的爭議：在屬於同一審判秩序下的兩個審判機構間發生衝突，該衝突由有關司法管轄令的最高司法管轄權解決。

初始，弭爭法院指對於兩種衝突進行解決：一種為積極衝突（普通法院認為自己有管轄權，而行政法院認為自己有管轄權且普通法院無管轄權），另一種為消極衝突（普通法院與行政法院都認為自己沒有管轄權）

此權限已經改進並強化。改進，自1960年起，一項改革已經確立消極衝突的加速解決程序，大幅地去化案件。強化，因為1932年4月20日法律將之前的問題（現在已經廢止），授與法院對於實體問題進行實體解決。

（二）弭爭法院之發展

顯然弭爭法院的角色相當有限。除此之外，1932年4月20日法律預設，它被限制在處理誰為有審判權機關，以解決一個訴訟，被事實審法官提出誰有審判權之相對疑問。現實上，這個角色被大力地強化。為了立論解決方法— 換句話說，重複審查以確定

（文轉三版）

譯者註

1 最高行政法院大會從其成員當中選出兩位公共審查官，最高法院則從公共審查官（調查官）大會中選出兩位擔任調查官。公共審查官的任務是對於弭爭法院審理案件，公正獨立地提出意見。

2 依據年資不同區分為三級：評事官（conseiller d'Etat）、主事官（maître de requête）、編審（auditeur）。而因為中央行政法院之評事官也可能調派擔任中央派駐地方之特首或是其他行政機構之首長，故此處專指任職於法院內者。

3 法國最高法院的法官依據年資區分為第一級與第二級法官。

4 所謂違法侵害行為，係指行政機關違反權限，嚴重侵害基本權或財產權之行為。

5 在法國法，刑事案件以10年有期徒刑為界限，分為輕罪與重罪兩大類別，矯正法庭專門處理輕罪與未成年犯罪事件。

（文接二版）

有審判權的法院— 弭爭法院必須對事實審進行檢驗，或是檢視若干事實要素：為了確定何法院具有審判權，必須決定適用於該案件的法律制度。

弭爭法院有時會做更多：為了知道哪一個審判秩序才有權確認違法侵害行為[4]，必須先知道是否有違法侵害行為。既然此為關鍵問題，弭爭法院直接審查案件（TC 8 avril 1935, *Action française*, Rec. p. 1126, concl. Josse）。2000 年的決定中，法院進一步對於違法侵害行為進行定義：當行政機關「對於一個決定，不論是在非法或合法條件之下，為強制執行，而對所有權或是任一基本權利構成嚴重損害；或是採取一個決定，不論是產生如何的效果，但決定本身明顯顯現不應由行政權作成。（TC 23 oct. 2000, *M. Boussadar c/ Ministre des Affaires étrangères*）

當弭爭法院在 1921 年決定工商性質的公共服務不適用公法，如同它在 1873 年決定國家責任基於服務，並非以民法典之條文進行規範（此即 Blanco 判例），構成相當大的影響力，不只是管轄權分配，尤其是對於適用法律以及後續的發展，引導了行政法的走向。

如果弭爭法院的行動超越了對於管轄權的簡單檢驗而影響到實質，它仍不使這個機構變成是最高法院（但我們也許要考慮權限不會論及實質嗎？）。最高行政法院與最高法院依然是各自審判權中的最高機構。

弭爭法院也曾遭遇這樣的情況。1955 年，關於社會性公共服務之認定，兩個終審法院都拒絕接受弭爭法院提出的解決方案，最後弭爭法院自己重為判決並放棄先前的解決方案。我們看到弭爭法院因普通法院或行政法院抵制而匆忙改變其判決，以避免被他們否定。

弭爭法院 1 年開會 6-7 次，每年大約處理 50 幾件案件，相對於普通法院或是行政法院都很少。我們因此也可以說二元制運作良好，只有邊緣案件才產生困境。

貳 不同類型之衝突

我們以下區分為 3 種衝突，重要性不完全相同：積極、消極與實質判決之衝突。

一、積極衝突

積極衝突的事前定義是很重要的，以避免模稜兩可與無法理解。積極衝突，當有行政權（係指中央派駐之地方特首，並非部長）認為普通法院宣稱有權審理某一案件是錯誤時。這個程序以今天的眼光來說，因為只針對普通法院，可謂乃是為了確保行政訴訟的權限以及行政特權。此外，這並非兩個審判權間的對立，而是行政權與司法權之間。

（一）積極衝突之程序

只有行政機關能夠提出此類衝突，此一行政機關限定為中央派駐之地方特首。2004 年的決定中，弭爭法院援引「1828 年 6 月 11 日命令第六條，授與中央派駐之地方特首，關於其權限內事項，向公共審查官（調查官）提出開啟積極衝突程序之不服管轄主張之權」，一個內政部長所提出的不服管轄主張，「並不是一個有效開啟衝突之程序」(TC 22 mars 2004, *M. X et Société Bristol Myers* Squibb, n° C3398)。行政法院法官不能拒絕受理地方特首提出之不服管轄之主張。

衝突可能在一開始訴訟時產生或是最後判決還沒作成時產生，有時是因為實體事實，有時是因為管轄權，意思是說，一個判決還可以上訴，尚未具備既判力時。

中央派駐之地方特首認為普通法院錯誤地行使審判權，得提起「不服管轄」，請弭爭法院宣判普通法院無權。此一「不服管轄」並不適用特別的形式，但必須在書狀中說明相關的法律條文，以論證無管轄權。通常中央派駐之地方特首援引的條文是 1790 年 8 月 16 到 24 日的法律。對於衝突程序而言，不服管轄之提出非常關鍵，因為它構成了一種實質性的形式，若遺漏會使整個後續程序失效。不服管轄向有爭議案件之受理法院之書記處提出。

是否承認一個私人或是公法人向中央派駐之地方特首（以下簡稱為：地方特首）請求提出不服管轄的請求？答案是否定的。舉例來說，一個人（省運輸公司）被競爭委員會裁罰，他向上訴法院提出上訴，並向法院提出不服管轄的請求，中央派駐之地方特首拒絕了他的請求，因為「這樣的請求無法從民事程序中被拆離」，因此該訴訟不能由行政法院審理。(TC 20 avril 2005, *Régie départementale des transports de l'Ain (RDTA)*, n° 255417).

前述的 2015 年 2 月 27 日命令釐清程序以減少無用的冗長。當事人由書記官通知並在收到書記官通知的 15 日內提出書面陳述。書記官接著通知公共審查官（調查官），以使公共審查官（調查官）在相同時間提出意見。收到書狀後，公共審查官（調查官）再以雙掛號交換彼此的書狀。緊急時，受理之法院院長得縮短期限。

法院受理不服管轄的請求後，依據其所適用的程序法規定進行宣判，此類案件並沒有設定期限。書記官將判決以雙掛號通知中央派駐之地方特首與當事人，同時也副知公共審查官（調查官）。

在作成管轄權裁定時，裁定必須明確以避免衝突繼續延續。一個法院判決「應該是要使請求有利益，而非僅是侷限於管轄權問題的宣判」（地方法院法官拒絕不服管轄之訴之主張，該案係租用戶主張中止提供服務構成違法侵害行為，同時要求郵局與電訊公司應重建線路，並課以罰款），弭爭法院認為法官誤解 1828 年 6 月 1 日命令之規定。若當事人和解或撤回，審判權衝突之請求即失其附麗。

當地方特首的不服管轄之訴繫屬於法院，有兩種可能的解決方式：

普通法院法官承認地方特首的請求（這曾經發生，法官重新審查案件後，承認自己管轄權錯誤），駁回當事人之本案請求，程序終結，除非訴訟當事人提起上訴或是請求廢棄，或是請求行政法院受理。當事人向高等法院提出上訴時，地方特首得再向高等法院提起新的不服管轄之訴，如果高等法院拒絕，依據於第一審法院相同程序，向弭爭法院提出解決審判權衝突之請求。

比較常見的情況是，普通法院維持他的立場，駁回地方特首的不服管轄之訴，地方特首有兩個選擇：一個是臣服於普通法院，但這與他採取的措施不同，所以很少發生；或是維持他的立場，然後提出審判權衝突之請求。地方特首得於收受判決 15 日內，提出「審判權衝突請求」（*arrêté de conflit*）。

甚至審判權衝突請求也可以在期限尚未屆滿前就先提出，如果普通法院並未理會地方特首之不服管轄之訴並且進行實體審判。（此狀況非常罕見，但仍然有可能，因為普通法院法官誤認他應該要處理的審判權衝突原則，或因為法官不想遵守，認為他不必考慮地方特首主張自己無審判權的要求）

由特首必須針對一個實體判決或是駁回不服管轄之訴訟的裁定，提出審判權衝突請求。審判權衝突請求必須說明不具備審判權之理由。由特首提出的衝突請求，附加書狀，向普通法院書記處提出。如果審判權衝突請求沒有在 15 日之期限內送達，審判權衝突請求即不得再向受理個案的普通法院提出。

書記官收到審判權衝突請求起 15 日內，個案受理法官必須暫停審理程序。衝突請求與書狀置放在書記處 15 天，並通知當事人或其律師以知悉此情狀，在相同期間內，當事人或其律師得提出他們對於管轄權問題的意見，附上足以支持的文書。此些意見與文書都將附卷。

期限屆至，書記官將審判權衝突請求、不服管轄之訴、公共審查官（調查官）之意見、駁回不服管轄之訴的判決，於必要時，當事人書狀與證明文件，移轉到弭爭法院的秘書處。

弭爭法院於收受送交到秘書處的文件後 3 個月內宣判。期限得由主席再延長兩個月。如果被提出有衝突案件的普通法院在期限屆滿後 1 個月內未收到弭爭法院之決定，即可自為判決。

弭爭法院有兩個可能，一個是確認審判權衝突請求。意思是地方特首有理由，普通法院沒有審判權。但是不必然導致行政法院擁有審判權，如果我們發現行政法院也沒有審判權，曾經有過一些這樣的案件，僅管是少數，像是政府行為的情況。

或是弭爭法院撤銷審判權衝突請求，即表示地方特首弄錯了。然而，應當注意，撤銷可能是基於實質，因此普通法院有審判權，並得繼續進行審判；也可能因為形式上的瑕疵（忽略移送書狀、未遵守期間等），地方特首得再提起新的不服管轄之訴、新的審判權衝突請求，以對抗受理案件之普通法院。

（二）不得提出積極衝突之法院

1828 年 6 月 1 日皇家命令限制刑事與矯正訴訟提出審判權衝突之可能性，2015 年又予以確認。也就是說，刑事訴訟案件是絕對禁止提出審判權衝突之主張。

至於矯正領域[5]，只有兩種提出衝突的可能。首先，輕罪的制裁由法律授權由行政機關為之（主要是對公共領域的侵害，例如法國稱之為「重要道路之違規」之事件）。其次，一個由矯正法庭所為之判決，其所憑據之先決問題，依據法令規定，必須先由行政機關作成。（所謂先決問題，乃是一個審判進展必須處理的問題，但是並非受理法官管轄權內之得處理，因而必須暫停程序等待有審判權之法院對該問題宣判）

即便在矯正案件，關於審判權衝突之主張是不可能的，依據刑事訴訟法第 136 條之規定，提起審判權衝突之主張會構成個人基本權利之侵害。

二、消極衝突之減少與移送程序

先說明何謂消極衝突，再說明移送程序。

（一）消極衝突

消極衝突，即兩個不同的審判法院都表明自己對於個案沒有審判權且認定另一個審判法院有審判權。一個被拒絕審判的風險因而出現。因此由當事人一方向弭爭法院提出請求確認究竟哪一個審判法院有權。如果弭爭法院認為消極衝突的要件合致，法院可以撤銷弭爭法院覺得沒有理由的兩方意見，將案件移送至弭爭法院認為有審判權之法院。如果認為不是消極衝突，就駁回請求。

（下期待續）

（演講者為法國艾克斯馬賽大學教授、
譯者為法國Aix-Marseille大學博士，
政治大學法律系副教授）

WEEKLY 周刊 徵 高 啓 事
一、本刊歡迎兼顧理論與實務、探討司法制度、法學新知的作品。文長宜在八千字以內，以利一次刊出。文後請加註，以利參考。
二、本刊並歡迎，司法人、事及法院的故事。
三、不
本刊對來稿有權刪飾，
的，請加注說明，
接受刪改者，
利出文章並將
置司法
WEEKLY 周刊
出刊
訂閱
幣400元
訂 閱
收劃撥
號
4377
戶
司法周刊