法官在人民聲請釋憲程序之新角色
－最高行政法院之選案權

文／林慶郎

下

（文接上期）

例如法國最高行政法院2012年6月22日艾菲莉市鎮案（Commune d'Evry）中，原告即國家之代表人（法國內政部部長）要求最高行政法院撤銷凡爾賽地方行政法院及上訴行政法院緊急程序法官所作，課與國家應該賠償艾菲莉市鎮25萬歐元作為賠償其因執行市警局所製發關於物品扣押保管及一次性罰款等公法上給付義務之入庫事務，所產生之公法規費支出之損害。理由中原告主張判決所依據之行政律令（ordonnance）所根據之法律即2011年12月28日編號2011-1978號修正財政法（LOI n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011，下稱修正財政法）第86條之規定，違反憲法第72條地方自治團體管理自由，及第72-2條地方自治團體財務自由，及1789年人權宣言第2條及第17條所保障的財產權及第16條之權力分立原則而違憲。

最高行政法院認為，關於公法人執行公共事務所生規費義務之承擔，只有立法者有權限透過先間接課與地方市鎮義務，再透過補貼地方市鎮之方式加以平衡。由於規費事務繁多，難以精確劃分義務性質之歸屬，鑑於費用評價困難之理由（des difficultés d'évaluation de ces dépenses），訟爭法律並沒有構成立法者明顯錯誤之評價，且在國家與地方自治團體財政關係上，亦有足夠之公共利益可循，未違反1789年人權宣言所規定之財產權及權力分立原則。

至於憲法第72條及第72-2條部分，上揭二條制憲目的在於透過財政平衡機制（de mécanismes de péréquation financière）之設立，調和自由原則及平等原則，而此等違反，並不能透過事後的違憲審查，僅得適用事前違憲審查程序加以宣告違憲。

再者，將市警局依據公路法所製發違規罰單入庫事務委託給市長之權限，係既以國家之名執行，事涉國家與地方自治團體間財政劃分，與憲法第72-2條第5項：「法律應制定相關措施，以促進各地方自治團體之均衡發展」無涉。

至於國家將市警局依據公路法製發違規罰單入庫事務委託給市長，固然增加市鎮負擔（un accroissement de charges），但立法者在法律中係針對「所有地方自治市鎮」所規範，而非僅對系爭市鎮艾菲莉鎮為之；且在課與義務同時，亦以平等方式加以補貼賠償。綜上，衡量該等規定所欲追求之公益目的（objectifs d'intérêt général），最高行政法院認為該等規定並未造成不合比例原則之限制（des restrictions disproportionnées），亦未致地方自治團體所享有憲法賦與其管理及財務自由之權利發生質變。基於上述理由，最高行政法院認為該案不具嚴肅性。

另一個案例，係2012年9月19日法國四大聯合工會案[27]，該案四大聯合工會分別具狀請求最高行政法院撤銷同一個2012年3月5日編號2012-303號敕令，而該敕令所依據之法律，為2011年12月28日號2011-1977號2012年財政法（la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012）第153條規定。該條主要係規定2012年依據法國勞工法（droit du travail）第6332-18條提及之勞動基金，其中有三筆強制徵收款，分別用於求職者之培訓、成人職業訓練及支付受職業培訓者之工資。四大工會認為強制徵收款違反了1789年人權宣言第4條、第16條及1946年憲法前言第8項保障之契約自由原則，以及同項勞工參與工作條件集體決定權（le droit des travailleurs à participer à la détermination collective des conditions de travail）及同前言第16項保障人民均有平等受工作培訓權（le droit d'égal accès à la formation professionnelle），而認立法者有明顯之評價錯誤。

法國最高行政法院認為，上揭強制徵收款之負擔並未造成工會無法執行職務，也未違反2010年1月12日國家適用於跨行業之協議（l'accord national interprofessionnel du 12 janvier 2010），亦未違反2010年3月15日國家與各行業公基金間所簽訂之協議框架（la convention-cadre signée le 15 mars 2010 entre l'Etat et le fonds）之規定，最重要的是，其並未侵害人民平等進入職業訓練之原則，亦未侵害勞工參與集體締約之權利，從而，最高行政法院認為強制徵收沒有違反契約自由原則，亦無明顯之立法評價錯誤，甚至，連是否具充分公共利益，也根本無須討論，從而該問題並不具嚴肅性。

另外，在2015年2月25日公布之QPC案關於軍人禁閉處分之違憲性案[28]，憲法委員會認為防衛法（le code de la défense）所規定的單純禁閉處分（arrêt simple）合憲，但在最高行政法院同意轉送之判決中，最高行政法院認為對軍人單純禁閉處分之適用要件，屬立法保留之事項，故立法者將權限委由行政命令權（le pouvoir réglementaire）為之，違反行動自由（la liberté d'aller et venir）及個人自由（la liberté individuelle），顯然具有明顯之評價錯誤，而違反其權限劃分範圍（méconnaître l'étendue de sa compétence），而認該問題具嚴肅性而轉送憲法委員會[29]。

（四）法律規定是否使基本權內容發生質變

另一個最高行政法院使用之理由，即係探討訟爭法律規定，是否已使基本權內容或範圍產生質變（dénaturer）。例如前述艾菲莉市鎮案，最高行政法院便認為將罰款入庫事務執行所生費用，立法者透過由市鎮負擔再補貼之方式，並未致地方自治團體原本享有之憲法保障行政管理及財務自由之基本權內容發生質變，而認為該問題不具嚴肅性。

另外，法國最高行政法院2010年10月27日梅努瓦爾自治村莊案[30]（section du bourg de menoire），該案原告認為梅努瓦爾自治村莊之聯合委員會（la commission syndicale[31]）將自治村莊之財產租賃給私人之決定違法，並爭執個案適用之法律即地方自治通則（le code général des collectivités territoriales）第2411-2條及2411-10條之規定（大意是讓市鎮級的行政單位，得決定自治村莊財產之使用條件）侵犯1789年人權宣言第2條及第17條所承認之財產權保障（la protection de la propriété）而認違憲。

最高行政法院認為，地方自治團體就財產管理之合理安排（une organisation rationnelle de la gestion des biens）係重要之公共利益，故訟爭法條授權市鎮級之行政單位得決定自治村莊財產之使用條件，不論就立法目的或法律效果，均未剝奪（dépossession）地方自治村莊之所有權，未使地方自治團體財產權之基本權內容及範圍發生質變，故該問題不具嚴肅性而判決不予轉送。

（五）透過合憲法律解釋，作為拒絕轉送之理由

合憲法律解釋，在我國學者中，有不同稱呼法，有稱之為「符合憲法的法律解釋」[32]、「法律解釋之合憲性」[33]、「合憲法律解釋或合憲性控制[34]」或「法律合憲解釋[35]」、「合憲解釋[36]」或「合憲性解釋」。

我國學者對合憲法律解釋之定義，一般係指某一法律規定，在其文義範圍內，可能有不同解釋，且並非所有解釋均合憲，但只要有解釋合憲可能，則最高釋憲機關並不宣告該法律部分無效，而是確立何種解釋得使該法律合憲，何種解釋與憲法不符[37]，並選擇最符合憲法意旨，不至於侵犯人民權利或違反權力分立之解釋[38]。簡單來說，合憲法律解釋，是一種憲法解釋之原則或要求，也是一種憲法解釋方法[39]。

合憲法律解釋對於法國最高行政法院法官而言並不陌生，因為最高行政法院法官一般被認為是歐盟普通法上法官，意指法國內國法律是否符合歐盟協議，即所謂「合協約性」（conventionalité）問題，審判權原則上歸最高行政法院，故在審查合協約性時，最高行政法院也常將法規在數種不同解釋間尋求是否合於歐盟協議，因此，在法國學說上，不直接用「合憲性解釋」稱之，而以「符合解釋」（l'interprétation conforme）稱之，再看符合之客體為何，分別理解成合憲性或合協約性解釋。

法國合憲法律解釋，若再以更具

（文轉三版）

註釋

27. 該案是4個案號合併，案號分別為357814、359183、359184、359186等4案，原告分別為法國勞動法的4個工會組織，按法國目前有5大工會，分別為法國總聯合工會(Confédération Générale du Travail，簡稱CGT)、法國工人民主聯盟(Confédération Française Démocratique du Travail，簡稱CFDT)、法國工人力量總工會(Confédération Générale du Travail Force Ouvrière，簡稱CGT-FO)、天主教工會聯盟（Confédération Française des Travailleurs Chrétiens，簡稱CFTC）及法國職員工會－管理人員聯合會和執行人員總工會（Confédération Française de l'Encadrement - Confédération Générale des Cadres，簡稱CFE-CGC），本案事涉最後4個工會組織，故以法國四大聯合工會案稱之。
28. Décision n° 2014-450 QPC du 27 février 2015.
29. CE, 17 décembre 2014, req N° 384984.
30. 參前揭註26.
31. 法國地方自治主要由大區(région)→省(département)→小區(arrondissement)→選舉基層區(canton)→市鎮(commune)→村莊(bourg)構成，另外還有若干代表一個具有地理、經濟、文化或社會一致特性的大地區，叫區域(pays)。
32. 王澤鑑(2010)，《法律思維與民法實例－請求權基礎理論體系》，自版，2010年3月版，第235頁。及吳庚大法官於釋字第509號之協同意見書第一段。
33. 黃茂榮(2009)，《法學方法與現代民法》，自版，2009年增訂六版，第479頁。
34. 蘇永欽(1999)，《合憲性控制的理論與實踐》，月旦出版股份有限公司，1999年版，第69頁。
35. 陳新民(2001)，《法治國家論》，學林文化事業有限公司，2001年版，第267頁。
36. 楊仁壽(2010)，《法學方法論》，三民書局，2010年二版，第171頁。
37. 參見陳春生大法官於釋字第653號解釋部分不同意見書。
38. 廖元豪(2014)，〈適用上違憲與合憲性解釋〉，《月旦法學教室》，第143期，2014年9月，第8頁。
39. 關於合憲法律解釋在功能法上之界限與效力問題，參閱蘇永欽(1994)，〈合憲法律解釋原則〉，收錄於氏著：《合憲性控制的理論與實際》，月旦出版股份有限公司，1994年版，第117頁以下。
40. Philippe Cossalter, Interprétation

JUDICIAL 司法 訂閱 辦法 本刊每 全年 費用新臺 如蒙 請郵政 帳 5005 帳 司法院

（文接二版）

體操作方法來看，有時學說及實務會以「中立性解釋」（une interprétation enutralisante[40]）或「量身定作解釋」（une interprtation sur mesure）稱之，亦即對法律加以「說明」或加以「補充」，甚至「指示」等方式，以尋求符合憲法意旨之法律解釋。

例如法國最高行政法院於2010年5月19日戴弘案（M.Théron），該案訟爭法條為刑事訴訟法第728-1條規定，原告認為違反1789年人權宣言第9條揭示之無罪推定原則（le principe de la présompation d'innocence）。該條係針對法國人遭羈押時，監所（l'établissement pénitentiaire）會替被羈押人開設一個記名帳戶（un compte nominatif），而被羈押人之財產資料，將會被分成三部分，第一部分供民事賠償權利人或扶養費請求權人主張；第二部分則作為勞役金，不得加以執行；第三部分才讓被羈押人自由運用。但上揭將被羈押人之帳戶註記並分配作為日後可能賠償之用，並未區別被告（prévenu）與受刑人（condamné）。最高行政法院認為，一方面人權宣言第9條之無罪推定，雖然具有憲法價值，但仍非不能加以限制，例如憲法委員會曾數度表示，針對預防性羈押（en détention provisoire）之人的權利加以限制，仍屬合憲；他方面，法國刑事訴訟法第728-1條之規定，建構起被羈押人於監所財產權處分之一般性框架（un cadre général），其規定被羈押人應開立記名帳戶及管理方法（即：將帳戶資料內容及金額作註記（inscription de valeurs）並決定其分配（affectation）與使用），性質上屬保全措施（une mesure conservatoire），以使損害賠償之權利人，於被羈押人遭判決賠償時，得為權利之主張，並非終局扣除（prélèvement définitif），該措施從立法目的及法律效果來看，均無剝奪被羈押人之財產（avoirs），故該問題並不具嚴肅性，而在該案最高行政法院公布的判決書全文，在摘要欄（abstrats）中，最高行政法院即明白指出該解釋係中立性解釋。

畢竟將法律宣告違憲，對立法者來說是一項很大的傷害，故最高行政法院一方面尊重立法者或其他專業法院的決定，他方面亦可避免宣告違憲所可能造成的法律真空（欠缺有效的法律規範的）狀態，從而將法律在執行面作了「補充」，或說最高行政法院直接對法律之執行，對監所機關下了「指示」（即：必須該規定係在「保全」而非終局預扣之目的及法律效果下），讓法律得出合憲之可能。

另一個中立性解釋是2015年1月21日法國最高行政法院艾格蒙市鎮（Commune d'Aigremont）案[41]。該案原告係一家民營公司，請求凡爾賽地方行政法院撤銷艾格蒙市鎮政府於2009年7月22日作成拒絕其建造執照之申請及後續之訴願決定（le recours gracieux），並認為個案適用之法條即「2009年5月12日編號2009-526號簡化程序及權利明確化法律（la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures）修改了都市法（le code de l'urbanisme）第111-3條規定」違憲，該條於2000年12月13日制定時規定為：因災難而傾倒之建物，於市政府建照或當地都市計畫有其他規定，允許該原建物縱已違反現行法律，仍得依原建物原地重建外，否則即屬違法興建。於2009年5月12日時即修正增加為：對於10年內傾倒或拆除之建物，於市政府建照或當地都市計畫有其他規定者，允許該原建物縱已違反現行法律，仍得依原建物原地重建外，否則即屬違法興建。

換言之，2009年5月12日的修法，增加了建物若要原地依原建物重建，必須係10年內傾倒或拆除之建物，否則一律須依當代建築法規興建。原告之建物於1996年因暴風雨造成部分傾倒，嗣於1998年火災則全部傾倒，原告主張其於修法前之2009年2月11日提出建造申請，市政府於修法後之2009年7月22日以修法後之法條為依據拒絕其申請，原告乃認為該修法違反法律安定性（le principe de sécurité）及合法性。

最高行政法院在本案中以「說明」之方式認為，該修法創設了一個新的除斥期間（un délai de prescription），修法者顯然不想讓建物之所有權人，在除斥期間經過後，仍得繼續興建以逃避建築法上之強制規定，故立法者在2009年的修法，就是明顯要創設一個期間，使原本2000年12月13日之法律所允許之權利，在2009年以後即歸於消滅（extinctive），讓當代建築法規得以落實，故2009年5月12日之修法，並未違反法律安定性，亦無侵害人權宣言所保障之合法性，而認該問題不具嚴肅性[42]。

又如最高行政法院在2011年9月14日尚布里市鎮案（Chambry）[43]，原告請求巴黎地方行政法院撤銷尚布里市鎮土地稅治理委員會（la commission communale d'aménagement foncier de Chambry）於2004年5月18日之行政處分，並主張個案適用之鄉村法（le code rural）第123-5條及第123-4條規定，依照最高行政法院在2004年6月23日所建立的見解，將土地生態種植法排除在土地之特殊使用之外，而不適用土地稅治理方案，原告認為上揭鄉村法，在最高行政法院上揭2004年見解下，將侵害1789年人權宣言第2條保障之財產權，及環境憲章（la Charte de l'environnement）第2條、第6條要求之和諧原則（le principe de conciliation），以及環境改善與保持之要求（les exigences de préservation et d'amélioration de l'environnement）。最高行政法院為了讓2004年之見解，及個案適用之鄉村法合憲，一方面認為上揭規定與見解並未造成財產權過度侵害（pas excessive），他方面要求治理委員會以補償方式，調和原告在財產權上之損害，以此方式對法律作補充性解釋（une interprétation complémentaire de loi）[44]，讓鄉村法得以合憲。

參 結論

如同法國媒體所言：把憲法還給人民！這應該就是QPC制度最生動而易懂的說明了。透過法國的QPC制度，或我國大審法草案新增之人民聲請釋憲制度，讓人民可以在個案中，針對可能違憲的法律，透過法官的雙重篩檢機制，送給法國憲法委員會或我國大法官（修法後為憲法法庭），以終止違憲法律造成之權利侵害。而雙重篩檢機制的運作良窳，將是左右整個人民聲請釋憲制度的肯綮，其中又以「嚴肅性」為靈魂。

法國最高行政法院法官在違憲審查上，透過嚴肅性的審查，表現出其在違憲審查上重要的角色與定位，誠如法國憲法學者Mattias Guyomar所稱，最高行政法院在QPC程序中篩檢角色，究竟是「有效的篩檢」（une filtrage efficace），或是「無理的杯葛」（une obstruction déloyale），令人深感好奇[45]。

學者Marthe認為，雖然在法規範違憲審查中，只有憲法委員會才擁有專屬權限，得就違憲之法律給與對世效力之宣告（erga omnes），但不可否認最高行政法院對於事實審法官在操作「嚴肅性」要件時，仍具有「最高至上」（souverainement）的權威性，特別是在「不予轉送」的案例，最高行政法院透過「模仿」（se calquer）憲法委員會的理由構成，而嘗試作出合憲法律解釋，某程度來說，也是一種尊重憲法及法治國之表現（une forme de coopération au respect de la Constitution et à l'État de droit）。特別是在QPC施行之後，法國最高行政法院展現出比最高法院更合作（coopératif），而與憲法委員會更有「對話」（un rapport dialoque）的態度，是QPC改革成功的要角。

隨著QPC制度越來越發展，憲法委員會逐漸累積的先例見解，將為最高行政法院轉送的案子注入研究素材，逐漸精緻化QPC的操作要件後，轉送的案件量應該會越來越少，甚至會有枯竭的現象（se tarir），最後只剩下必須真正既新穎又嚴肅的議題，例如強烈懷疑（en cas de forte suspicion）、已達違憲確信（conviction d'inconstitutionnalité），或最高行政法院在窮盡其慣用之法律解釋後，對於是否違憲仍莫衷一是，才會允許轉送至憲法委員會[46]。

憲法委員會之先例見解，不論最高行政法院加以限縮或擴張，不可否認地，都會成為最高行政法院在面臨解釋方法歧異（régler une divergence d'interprétation）時之統一解釋依據[47]。

而QPC制度實現後，將會使得專業法院（指相對於憲法法院而言，即一般理解的普通法院及行政法院）的法官，重新思考他們與憲法間的關係，特別是他們對於憲法條文的解釋，應如何重新定位？如何重新建構一個「新的司法機關間的平衡」（des nouveaux équilibres institutionnels）[48]？

回到我國大審法草案，通過後將造成我國司法界重大革命，不論是憲法法庭[49]，或兩終審法院，乃至事實審法院，均必須重新調整心態，所有法官都必須在個案中，隨時保持高度憲法意識，以扮演好違憲審查之篩檢功能。囿於筆者能力淺薄，在此野人獻曝，僅希望藉以拋磚引玉，激起更多人關心此一制度之發展。

至於法國另一個終審法院：最高法院，在QPC制度上之新角色，筆者將待日後以專文析之。

（作者為台中地院法官、法國巴黎政治學院法學博士）

註釋

neutralisante et non-renvoi d'une QPC par le Conseil d'Etat, available at http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2015/01/25/interpretation-neutralisante-et-non-renvoi-dune-qpc-le-role-dinterpete-du-conseil-detat/#.VPsdvvmUeSo, 最後瀏覽日期：2015年3月7日。

41. CE, 21 janvier 2015, Commune d'Aigremont, req N°382902.
42. 但最後最高行政法院認為，原告既依據修法前之法律規定提出申請，凡爾賽地方行政法院及上訴行政法院卻依裁判時之新法駁回原告請求，適用法律顯有錯誤而撤銷發回。
43. CE, 14 Septembre 2011, req N°348394.
44. 補充性解釋之用語，亦是出現在該判決的摘要欄中，顯示這是最高行政法院自己解讀之解釋方法之用語。
45. Marthe Fatin-Rouge Stéfanini(2013), Le filtre exercé par le Conseil d'Etat, du rapport effectué dans le cadre d'une recherche réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice: La QPC vue du droit comparé. Le contrôle de constitutionnalité sur renvoi du juge ordinaire en France, Espagne et Italie sous la direction de Laurence Gay, Pierre Bon et Thierry Di Manno, Mars 2013, disponsible sur : http://www.gerjc.univ-cezanne.fr/fileadmin/GERJC/Documents/COMMUNICATIONS/Le_filtre_exerce_par_le_Conseil_d_Etat_1.pdf, le date final : 24 Fev. 2015.
46. Marthe Fatin-Rouge Stéfanini，前揭註45。
47. 參前揭註45。
48. 當然這也涉及法國憲法委員會算不算「司法機關」之屬性爭議，原則上法國憲法委員會在QPC制度施行後，依舊不是法院，法國仍然堅持違憲審查機關，必須與其他法院體系獨立、分離，詳見陳淳文，前揭註3，第49頁。
49. 我國司法院版大審法修正理由中已明白揭示，「司法院審判機關化」與「大法官行使職權法庭化」是我國修法主要精神。

WEEKLY 周刊 徵稿啓事 一、本刊歡迎兼顧理論與實務、法學新知的作品。二、本刊並歡迎一次刊出文長宜在八千字以內。三、本刊以利參考。 WEEKLY 周刊 周出刊 訂閱 定價400元 訂閱 劃撥 號 4377 戶 司法周刊