



元照出版提供

請勿公開散布。

# 法國行政訴訟上 停止執行制度之研究

王 必 芳\*

## 要 目

- |                |                |
|----------------|----------------|
| 壹、前 言          | (一)改革的實現       |
| 貳、傳統停止執行制度的建構  | (二)改革的爭點       |
| 一、以不停止執行為原則    | 肆、現行停止執行制度的特點  |
| (一)原則的樹立       | 一、雙軌併行的救濟管道    |
| (二)原則的例外       | (一)普通程序：停止執行速審 |
| 二、以延緩執行程序為配套   | (二)特別程序：自由速審   |
| (一)程序的演進       | 二、快速有效的司法保護    |
| (二)程序的失能       | (一)簡易快速的程序     |
| 參、當代緊急程序的總體改革  | (二)法官權力的強化     |
| 一、改革背景         | 伍、結 論          |
| (一)改革的必要性      | 一、法國法綜論        |
| (二)有利於改革的條件    | 二、我國法的反思       |
| 二、2000年6月30日改革 |                |

DOI : 10.53106/102398202023090174005

\* 中央研究院法律學研究所副研究員，法國巴黎第五大學公法學博士。本文部分內容曾發表於中央研究院法律學研究所舉辦之行政訴訟法比較論壇（2020年12月）和個人學術研討會（2021年10月）。作者由衷感謝與會先進和兩位匿名審查人惠賜寶貴意見，本文力有未逮之處，尚祈見諒。此外，劉淑範研究員、李建良特聘研究員、陳錫平助理教授、周廷翰助理教授，均曾解答作者諸多訴訟法上的疑惑，特此致謝，惟文責當由作者自負。

投稿日期：一一一年十二月三十日；接受刊登日期：一一二年四月十四日

責任校對：張碧霞



## 摘 要

在暫時權利保護體系中，相較於保全程序源自於民事訴訟，停止執行是行政訴訟上的特色，旨在防止因行政處分之執行而發生難於回復之損害。在停止執行制度「原則不停止、例外停止」與「原則停止、例外不停止」的兩種立法模式中，法國可謂是我國仿日本所採之第一種模式的先驅、也是此一模式在制度改革路上的先行者。依本文之研究，在法國行政訴訟法上，不僅不停止執行原則是立兩世紀而不墜之基本法則，且相配套的停止執行程序與日本和我國現制之間有許多相似之處，但終因運行不力而在2000年經歷重大改革；改革後的新制仍維持不停止執行原則，但放寬聲請停止執行之實體要件、創設因應極端緊急之新程序、建立簡易快速之審理機制、強化法官之禁制權力，在相當程度內轉型成為保障人民權益的有用武器。依本文之觀察和分析，原則不停止與原則停止兩種模式的形成或擇取，與各該國行政訴訟的理念和設計有關；法國行政訴訟向來側重「合法性控制」，惟為合乎保障人民權益的時代要求，亦須在堅守不停止執行原則下，扭轉以往過於保全行政效率的失衡狀態；我國行政訴訟既仿德國採「權利保護」模式，倘若基於行政效率之考量而不欲改採停止執行原則，更應在停止執行程序的改造上大步向前。

**關鍵詞：**行政訴訟、撤銷訴訟、暫時權利保護、（不）停止執行原則、停止執行、延緩執行、停止執行速審、自由速審



## 壹、前言

行政訴訟之提起在於尋求行政法院的保護，惟訴訟程序之進行往往相當漫長，以致於人民即使獲得勝訴，仍可能因為訴訟拖延而蒙受難以回復之損害，因而有必要在本案訴訟程序之外，另行建立暫時權利保護之制度，以確保救濟之實益<sup>1</sup>。為此，我國行政訴訟法在1998年修正時，設立了「停止執行」與「保全程序」二元的暫時保護體系：前者主要配合撤銷訴訟，規定於通常訴訟程序（第116條<sup>2</sup>至第119條）；後者包括假扣押和假處分，主要配合課予義務訴訟及一般給付訴訟，規定於第七篇保全程序（第293條至第303條）；在制度設計上，前者優先於後者，如得以停止執行予以暫時保護者，即不容許聲請假處分（第299條）<sup>3</sup>。

相較於保全程序源自於民事訴訟，停止執行是「公法訴訟上的

<sup>1</sup> 有關暫時權利保護之目的，參見盛子龍，行政訴訟法上行政處分停止執行制度析論，載：行政訴訟制度相關論文彙編，頁411，2007年12月；陳敏，行政法總論，頁1616，2019年11月，10版。

<sup>2</sup> 行政訴訟法第116條：「原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止（第1項）。行政訴訟繫屬中，行政法院認為原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之（第2項）。於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此限（第3項）。行政法院為前二項裁定前，應先徵詢當事人之意見。如原處分或決定機關已依職權或依聲請停止執行者，應為駁回聲請之裁定（第4項）。停止執行之裁定，得停止原處分或決定之效力、處分或決定之執行或程序之續行之全部或部份（第5項）。」

<sup>3</sup> 有關我國暫時權利保護之規範架構，參見林明昕，行政爭訟上停止執行之實體審查標準——以行政訴訟法第一百十六條第二項為中心，載：2005行政管制與行政爭訟，頁3-5，2006年12月；陳敏，同註1，頁1616；陳清秀，行政訴訟法，頁830，2018年9月，修訂8版。



一大特色」<sup>4</sup>，旨在防止因行政處分之執行而發生難於回復之損害。此一機制在舊行政訴訟法中即已存在，仿當時的日本法採行政訴訟不停止執行原則，但有關例外停止執行之規定過於簡陋，實務上運作不力<sup>5</sup>；現行行政訴訟法仍以修法當時的日本法為藍本<sup>6</sup>、另參酌德國法之規定<sup>7</sup>，在延續先前之原則下，對於停止執行的要件、程序及效力等加以規範。此套進化版之停止執行制度無疑為人民提供較為具體的暫時權利保護，但仍因制度設計上的侷限、條文規定

<sup>4</sup> 林明鏘，停止執行，載：行政訴訟法逐條釋義，頁413，2018年7月，2版。

<sup>5</sup> 舊行政訴訟法第12條規定：「原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止，但行政法院或為處分或決定之機關，得依職權或依原告之請求停止之。」這項規定是仿日本戰前之行政裁判法第23條及戰後初期行政事件訴訟特例法第10條之規定。有關此時期停止執行的原則、要件、內容、效力以及實務運作的分析，詳參：林明鏘，人民權利之暫時保護——以行政訴訟程序為中心，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁101-165，1987年6月。

<sup>6</sup> 2004年修法前之日本行政事件訴訟法第25條：Ⅰ行政處分之效力、處分之執行或程序之續行，不因撤銷訴訟之提起而受影響。Ⅱ撤銷處分訴訟提起時，為避免因處分之效力、處分之執行或程序之續行造成難以回復之損害，且有急迫情事時，法院得依聲請，裁定停止處分之效力、處分之執行或程序之續行之全部或一部。但如因停止處分之執行或程序之續行，已能達其目的時，不得停止處分之效力。Ⅲ對於公共利益有重大影響之虞，或本案訴訟顯無理由時，不得停止執行。Ⅳ第二項之聲請，應釋明之。Ⅴ第二項之裁定，得不經言詞辯論。但應先詢問當事人的意見。Ⅵ對於第二項裁定，得為即時抗告。Ⅶ對於第二項裁定之即時抗告，無停止裁定執行的效力。以上參見：林素鳳，淺析行政訴訟法上之停止執行，萬國法律，112期，頁20，2000年8月。

<sup>7</sup> 行政訴訟法第116條第3項（及訴願法第93條第3項），起訴前得向行政法院聲請停止執行之規定，仿自德國行政法院法第80條第5項第2句之規定；另應注意，訴願法第93條第2項之「合法性顯有疑義」，亦是源自德國法。參見，吳東都，暫時權利保護，載：行政法（下），頁580，註421，2020年7月，4版。



本身的疑點、實務態度的謹慎保守而飽受批評。

針對現行停止執行制度的種種問題，學界在修法至今的20餘年間，已經累積相當豐富的討論，不僅闡明條文中不明和不足之處<sup>8</sup>，且提出重構實體要件<sup>9</sup>和審查模式之建言<sup>10</sup>，甚至不乏制度改造和典範移轉之呼聲<sup>11</sup>。相關的分析 and 建議有些眾說紛紜，卻也凸顯出進一步凝聚共識、進行改革的必要性。值得注意的是，在眾多研究中，不論是涉及哪個環節或層面的問題，日本法和德國法（以及其判例和學說）經常是借鏡的對象，而特別在涉及典範移轉之議題時，還因為分別被視為是「原則不停止、例外停止」與「原則停止、例外不停止」——也有稱為「公權力維護」與「人民權利保障」<sup>12</sup>——兩種模式的代表，而成為競逐的對手。當然，日本法和德國法是我國建構停止執行、乃至於整個行政訴訟制度的依據，自有其不可或缺的參考價值，然若我們僅將目光聚焦在此二立法例而

8 包括，訴願法與行政訴訟法上停止執行有無順序關係、實體要件是否包括合法性顯有疑義、如何判定難於回復之損害、停止執行之程序標的應否擴充、第三人聲請停止執行如何進行利益權衡、強制執行專編之適用……等，相關文獻眾多，較為全面性討論者，例如，蔡進良，論行政救濟上人民權利之暫時保護——新修正訴願法及行政訴訟法之檢討，月旦法學雜誌，47期，頁72-76，1999年3月；李惠宗，行政處分停止執行制度的商榷——從訴訟權的有效保障檢討訴訟不停止執行的立法適當性，台灣法學雜誌，246期，頁86-92，2014年4月；李建良，行政訴訟十講，頁400-420，2021年8月，2版。

9 例如，李建良，同前註，頁409-411；李惠宗，同前註，頁94；吳東都，同註7，頁580-583。

10 例如，盛子龍，同註1，頁424-426；林明昕，同註3，頁35-36。

11 例如，李惠宗，同註8，頁94；李建良，暫時權利保護的規範體系與實務發展，月旦法學教室，225期，頁66，2021年7月。

12 參見李惠宗，同註8，頁82。陳敏教授亦指出，德國重在當事人之權利保護，我國重在行政效率之維持，參見陳敏，同註1，頁1617。



忽略了法國法的重要性<sup>13</sup>，這對我們確實掌握此一機制而言，恐怕不免有遺珠之憾。

其實，不停止執行原則不僅是「我國與日本行政訴訟法上共通的一項傳統原則」<sup>14</sup>，更是法國行政訴訟法上立兩百餘年而不墜的基本法則，而其所配套之停止執行程序亦由來已久，但終因運行不力，於2000年6月30日——亦即，我國現制正式上路的前1天、日本2004年修正實體要件<sup>15</sup>的4年前——經歷大刀闊斧的改革，在相當程度內轉型為保障人民權益的有用武器。從制度發展的時序來看，法國法可謂是「原則不停止、例外停止」模式的先驅、甚至是此一模式在制度改革路上的先行者。有鑑於此，本文以為，法國法的研究應可為我們解答一些困惑或帶來一些啟發，包括，何以在現代行政訴訟法發展之初，法國即採不停止執行原則？此原則如何建立和證成？相配套之停止執行程序的要件為何？是如何形成、演進？在實務運作上遭逢什麼困難？何以在2000年經歷重大改革？改革的理念和方針為何？不停止執行原則是否受到挑戰？新制如何具體規劃？法院又如何落實？鑑於行政訴訟制度的差異，這些答案的探尋，或許無法提供我們確切的解方，但仍有助於我們以更完整的視野來檢視我國現制和思索未來的走向。爰此，本文將先探究法國以「原則不停止、例外停止」為制度架構的緣起、建制和運作（貳），次檢視

<sup>13</sup> 在1998年修法前，有少數文獻提及法國立法例，但僅止於舊制、限於片斷，例如，司法院第四廳編印，改進現行行政訴訟制度之研究，頁173-175，1982年4月；林明鏞，同註5，頁127-134。

<sup>14</sup> 林明昕，論行政訴訟法上「執行（不）停止原則」，載：公法學的開拓線——理論、實務與體系之建構，頁470，2006年9月。

<sup>15</sup> 日本在2004年修正行政事件訴訟法第25條第2項，將「難以回復之損害」修正為「重大損害」，且加入新的第3項，指示「重大損害」之判斷應考量「損害回復的困難度，並斟酌損害之性質與程度，及處分之內容與性質」，參見：林明昕，同註3，頁23。



2000年改革的背景、過程及爭點（參），再對現行制度的特點進行剖析（肆），最後，以綜論法國法及反思我國法作為總結（伍）。

在進入正文前，應先敘明的是，不同於我國停止執行制度有訴願和行政訴訟兩套程序，在法國，訴願之提起亦不具停止執行之效力<sup>16</sup>，但未見有關訴願程序上申請停止執行的具體規範<sup>17</sup>。其次，法國行政訴訟上停止執行制度主要配合的撤銷訴訟，稱為「越權之訴」（recours pour excès de pouvoir），有別於我國撤銷訴訟的程序標的限於行政處分，在法國，得透過越權之訴爭議其合法性的「行政決定」（décision administrative），包括個別決定和行政命令，且在法國，並未針對駁回和怠為決定另立課予義務訴訟之類型。此外，所謂的行政決定，學說或裁判上有「行政行為」（acte administratif）、「單方行政行為」（acte administratif unilatéral）等不同用語，為便於理解，本文原則上譯為行政決定。最後，還須指出，在新冠疫情下，停止執行相關程序在法國是人民對抗緊急措施的主要工具，也引發許多理論和實務層面的反思和討論，囿於篇幅，本文無法多加著墨，容他文再述。

<sup>16</sup> Voir R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 4<sup>e</sup> éd., 1993, p. 271.

<sup>17</sup> 經查，未見相關的判例法則，且2015年編整通過之行政關係法典有關訴願之規定（Code des relations entre le public et l'administration, art. L 410-1 à L 412-8）中，亦未見相關規範。在法國，原則上不採訴願前置主義，人民可直接向行政法院起訴並聲請停止執行，而在有法令要求須踐行訴願程序時，依目前的判例，人民依情形，可以在提出訴願後即刻向法院聲請停止執行，或是在極端緊急下免除訴願（詳見後述）；換言之，縱然沒有類似我國行政訴訟法第116條第3項之規定，亦不致於影響到人民的訴訟權。



## 貳、傳統停止執行制度的建構

在法國，不論是不服行政決定向行政法院提起訴訟，或是不服裁判結果向行政法院請求救濟（上訴或抗告、廢棄、再審等），都不具有停止原決定或裁判之執行的效力。此原則主宰了全體的行政訴訟程序，在涉及行政決定時，稱為 *principe de l'effet non suspensif des recours* 或 *principe de l'absence d'effet suspensif des recours*，在涉及裁判時，稱為 *principe de l'effet non suspensif des voies de recours*，直譯為「救濟無停止效力原則」<sup>18</sup>，為便於理解，以下統一譯為「不停止執行原則」。不停止執行是一個由來已久的法則，惟考量到不停止執行可能造成難於回復之後果，因此，在訴訟程序上配套著例外容許暫時凍結原決定或裁判之效力的緊急程序，在2000年改革前均稱為「延緩執行」（*sursis à exécution*）<sup>19</sup>。基於主題之設定，以下對於停止執行制度的討論，僅聚焦於與行政決定相關之不停止執行原則及延緩執行程序。

### 一、以不停止執行為原則

在法國行政訴訟法上，不停止執行原則意含著，訴訟之提起對於其所容許爭議之行政決定的特徵和屬性，不造成任何影響，亦即，對行政機關而言，就如同沒有任何訴訟之提起，因之，在本案裁判作成前、在整個訴訟審理期間，行政機關可以繼續執行和實施

<sup>18</sup> 在法國行政救濟法上，*recours* 是不服行政決定所提起之救濟，包括訴願（*recours administratif*）和向一審（和一審兼終審）法院提起之救濟（*recours juridictionnels*）；*voies de recours* 是不服裁判結果所提起之救濟。

<sup>19</sup> 裁判之延緩執行（*sursis à exécution des jugements*）並不屬於2000年改革的對象，至今仍維持原來名稱，相關制度，*Cf. C. Broyelle, Contentieux administratif, Paris, LGDJ, 7<sup>e</sup> éd., 2019, p. 369 et s.*



該決定<sup>20</sup>。不停止執行原則很早即被樹立，但此原則並非是絕對的，歷年文本都在宣示不停止執行的同時，明示除外之情形。

### (一)原則的樹立

從19世紀初起，不停止執行原則即被成文法再三肯定至今，但此原則的證立基礎並未成為深入研究的課題，當代學說多援引行政決定之執行力以及行政效率作為論據。

#### 1. 發展沿革

淵源於君主專制時期<sup>21</sup>，不停止執行原則在法國大革命後不久即被規範「最高行政法院」（Conseil d'État）<sup>22</sup>訴訟程序的1806年7月22日命令所採，此命令第3條明定：「若未被不同地處置，向最高行政法院提起救濟將沒有任何停止效力」<sup>23</sup>。自此，不停止執行原則在後續規範最高行政法院的文本中一再被重申，包括：1872年5月24日最高行政法院組織再造法規定：「除法律另有規定外，請求不具停止效力」<sup>24</sup>；1945年7月31日有關最高行政法院之律令規定：「若訴訟部門或訴訟大會未作不同處置，向最高行政法院提出請求

<sup>20</sup> M. Lei, *Le principe de l'absence d'effet suspensif des recours contentieux en droit administrative*, Thèse de l'Université de Toulon, 2018, p. 34.

<sup>21</sup> 在此時期，涉及到向臣民灌輸對君主政體之決定（除司法決定外）的立即服從，Cf. B. Plessix, *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, 3<sup>e</sup> éd., 2020, p. 1134.

<sup>22</sup> Conseil d'Etat又譯為諮政院，成立於19世紀初，現為法國最高行政法院。法國的行政法院系統是在1950年和1980年代分別設立地方行政法院和上訴行政法院才三級化，在此之前，Conseil d'Etat其實還不是名副其實的「最高」行政法院，但為便於理解，本文統一譯為最高行政法院。

<sup>23</sup> Décret du 22 juill. 1806 relatif aux affaires contentieuses portées devant le Conseil d'État, art. 3: Le recours au Conseil d'État n'aura point d'effet suspensif, s'il n'en est autrement ordonné.

<sup>24</sup> Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat, art. 24.



並沒有停止效力」<sup>25</sup>；1963年7月30日有關最高行政法院組織和運作之命令規定：「除法律另有規定外，若最高行政法院未作不同處置，向最高行政法院提出請求並沒有停止效力」<sup>26</sup>。

至於下級行政法院，在地方行政法院創設時，1953年9月30日行政訴訟改革命令指出：「若未被以例外名義作不同處置，向地方行政法院提起救濟不具停止效力」<sup>27</sup>；在上訴行政法院創設後，1989年地方行政法院暨上訴行政法院法典亦規定：「若未被作不同處置，向上訴行政法院提起救濟不具停止效力」<sup>28</sup>。到了2000年，重新編整後適用於三級行政法院的行政法院法典第L 4條——亦即，立法部分前篇（通則）第4順位之條文——宣告：「除法律另有規定外，若法院未作不同處置，請求不具停止效力」<sup>29·30</sup>。

從原初（1806年7月22日命令第3條）到現今（行政法院法典第L 4條）一致的範式可知，不停止執行關涉到法國行政訴訟在面對

<sup>25</sup> Ordonnance n° 45-1708 du 31 juill. 1945 portant sur le Conseil d'Etat, art. 48.

<sup>26</sup> Décret n°63-766 du 30 juill. 1963 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juill. 1945 et relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat, art. 54.

<sup>27</sup> Décret n°53-934 du 30 sept. 1953 portant réforme du contentieux administratif, art. 9.

<sup>28</sup> Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (Code TA-CAA), art. R.125.

<sup>29</sup> Code de justice administrative (CJA), art. L 4: Sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction.

<sup>30</sup> 歷年規範不停止執行原則之相關文本，Cf. Garrido, L., L'effet non suspensif des recours devant le juge administratif français à l'épreuve de l'argument de droit comparé, in *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruxelles: Bruylant, 2007, pp. 321-322.



救濟問題時的共同態度<sup>31</sup>。學說紛紛肯定此一穩固建立之原則。在19世紀末，E. Laferrière即將之視為「行政訴訟程序的基本法則之一」<sup>32</sup>。到了20世紀中葉，J. Rivero教授慶幸「立法者的睿智，不想要賦予救濟停止之效力；因此，不歸由法官絆住行政機關之執行；（法官）令人生畏的查核是在事後介入」<sup>33</sup>。在20世紀後期，C. Philippe稱之為「行政法的奠基石」<sup>34</sup>。到21世紀，鑑於第L 4條在行政法院法典中的重要位置，O. Gohin將之列為「行政訴訟的指導原則」<sup>35</sup>，L. Garrido則稱此原則為行政「訴訟程序的真正支柱」，且與之相融合而深植於法國行政法院之基底<sup>36</sup>。

## 2. 證立基礎

在19世紀初，不停止執行之所以作為原則出現，或可透過當時的歷史及制度背景加以說明：一方面，在法國大革命結束後，正需要一個強而有力的行政部門來落實改革，因此，不應讓行政部門之活動的進行受到阻礙；另一方面，行政法院尚處萌芽階段，相對於其所要控制的行政權力而言，無寧是服侍者而非制裁者，因此，不應任其癱瘓行政部門的活動<sup>37</sup>。即便日後背景有所演進，此原則仍

<sup>31</sup> M. Lei, *op. cit.*, p. 17.

<sup>32</sup> E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 1896, tome I, p. 334, cité par A. Sayede Hussein, *Le juge administratif, juge du référé-suspension*, Aix-en-Provence, PUAM, 2014, p. 30.

<sup>33</sup> J. Rivero, « Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *D.*, 1962, chron., p. 37.

<sup>34</sup> C. Philippe, *Le sursis à exécution en droit administratif*, Thèse, Université Panthéon-Sorbonne, 1981, p. 807, cité par A. Sayede Hussein, *op. cit.*, p. 30.

<sup>35</sup> O. Gohin, « Les principes directeurs du procès administratif en droit français », *RDP*, 2005, pp. 174-175.

<sup>36</sup> Garrido, L., *op. cit.*, p. 321.

<sup>37</sup> Cf. M. Lei, *op. cit.*, pp. 205-208.



與法國社會長期以來某種以行政機關為尊的想法相結合，未曾受到真正的挑戰<sup>38</sup>。

在法國，不停止執行原則被視為自明之理，鮮少有人深究其證立基礎，如同G.-E. Lavau於1950年所指出的，「延緩（執行）是且應停留在例外，這在法國行政法上是一個穩固建立的傳統；學說無異議地將救濟不停止執行之法則列為行政機關最不受爭議的特權之一，且此法則顯得如此理所當然，以致於要人們提供證立都有困難」<sup>39</sup>。在傳統上幾個較常被提及的論據中，權力分立原則已然過時<sup>40</sup>，現今最常被援引者有二，一是建立在「行政決定具執行力」（*caractère exécutoire des décisions administratives*）之理論基礎上，另一則是出自於行政效率的務實考量。

首先，行政決定具執行力原則的延伸。所謂行政決定之「執行力」，在今天泛指行政決定之效力，而非行政機關以強制方式貫徹決定之內容的「強制執行力」。在法國行政法上，行政機關對於行政決定的執行擁有二個重要特權，分別是「事前特權」（*privilège du préalable*）和「依職權執行之特權」（*privilège de l'exécution d'office*）。依職權執行之特權容許行政機關例外地在個人不服從或是在緊急情況下以強制手段執行其決定<sup>41</sup>。有別於此，事前特權則

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 208-211.

<sup>39</sup> G.-E. Lavau, « Du caractère non-suspensif des recours devant les tribunaux administratifs », *RDP*, 1950, p. 778.

<sup>40</sup> 依Maxime Lei之研究，傳統上，爭訟不停止執行是奠立在行政法和行政訴訟的一些重要觀念上，當此原則受到批評時，行政決定之執行力以及權力（或機關）分立，總是作為防火牆；此外，行政決定的合法性推定，亦被援引。有關這三個證立理由的分析和批評，詳參M. Lei, *op. cit.*, p. 60 et s.

<sup>41</sup> 在法國，行政機關在未經法院許可下不能直接使用強制力來執行其決定，只有在緊急情況、沒有其他救濟管道、法律明定等三種情形下，才被允許例外地直接使用強制力。詳參J. Waline, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 24<sup>e</sup> éd.,



是免除行政機關事先向法院取得執行名義之義務，行政機關所作成之決定立即有效、決定的存在本身即課予其相對人（及行政機關）遵守之義務。事前特權等同賦予行政決定合法性之推定，因為行政決定在未被事前檢視其合法性下，即當然地被整合到法秩序當中；對相對人而言，推翻此合法性推定的唯一手段是向行政機關或／和行政法院請求確認行政決定之違法性且撤銷之；基此，總是人民處於原告之地位，須負決定違法之舉證責任，且在行政機關或／和行政法院作出裁決前，不能以其有違法之嫌為由而拒絕適用之<sup>42</sup>。

鑑於行政決定從事前特權所汲取之「既決力」（*autorité de chose décidée*）<sup>43</sup>，自19世紀末M. Hauriou打造相關理論以降，行政決定又被稱為「具執行力之決定」（*décision exécutoire*）<sup>44</sup>；最高行政法院有時亦使用此名稱，且在1982年Huglo判決中，還將行政決定具執行力之特性，定性為「公法之基本法則」（*règle fondamentale du droit public*）<sup>45</sup>。在Hauriou以後，學說常以行政決定之執行力來論證不停止執行原則<sup>46</sup>，直到今天，學者們仍多肯

---

2012, pp. 434-436; P.-L. Frier, J. Petit, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 12<sup>e</sup> éd., 2018, pp. 422-424.

<sup>42</sup> 有關事前特權，詳見J. Chevallier, « Le droit administratif, droit de privilège », *Pouvoirs*, n° 46, 1988, pp. 60-61; B. Plessix, *op. cit.*, p.1133.

<sup>43</sup> 本文將*autorité de chose décidée*暫譯為「既決力」，此用語是仿*autorité de chose jugée*（「既判力」）之用語而來，用以指稱行政決定和司法決定之間具有之同性質的法力量。但二者之間的類比其實有其侷限，前者具可爭議性和變動性，後者則具不可爭議性和不可觸犯性。Cf. B. Plessix, *op. cit.*, pp. 1131-1132.

<sup>44</sup> *décision exécutoire*之理論由Hauriou所打造，此理論有不同版本且*exécutoire*之用語引發爭論，在今天，學說多賦予*décision exécutoire*較為中性的詞義而與強制執行脫勾。詳見M. Lei, *op. cit.*, p. 65 et s.

<sup>45</sup> CE ass. 2 juill. 1982, *Huglo*, n° 25288, concl. J. Biancarelli.

<sup>46</sup> 但也有學者指出這是本末倒置，其實是拒絕賦予救濟有停止效力，決定了行



定，行政決定具執行力此一基本法則所蘊涵之行政決定在未被行政機關或行政法院消滅前的全然適用性，延伸至訴訟層面的必然結果即是救濟不停止執行：蓋行政決定擁有自身的執行名義，即便有救濟之提起，只要系爭決定尚未從法秩序中除去，就不能免除執行和遵守之義務<sup>47</sup>。

此外，不停止執行原則亦從其顯而易見的實益中取得力量。如同B. Pacteau教授所指出的：行政決定因救濟之提起而「自動停止，顯然會是失序和危害的來源」<sup>48</sup>；主要是可能引發大量的拖延和濫用之訴訟，造成行政行動的癱瘓<sup>49</sup>。換言之，不停止執行原則是建立在確保行政行動之效率的基礎上<sup>50</sup>。如同B. Plessix教授所言，越權之訴不停止執行「此法則之於行政訴訟，正如事前特權之於行政法：這是一個確保行政行動之立即效率的手段，甚至優先於私人權利之必要保護；相較於立即的行政失序而言，法國行政法寧可選擇暫時的不正義」<sup>51</sup>。至於行政效率相對於個人權益的優位性，總是由行政機關所背負的公益使命所證立。行政機關是為了公共利益而行動，這些行動的必要性和急迫性因而受到推定，因此，無法接受個

---

政決定之執行力 (J. Rivero, *op. cit.*, p. 825)。相關討論，*Cf.* J.-Cl. Beguin, « L'effet suspensif des recours en annulation en droit administratif allemand », *International Review of Administrative Sciences*, Volume 39, 1973, p. 398.

<sup>47</sup> 如B. Plessix, *op. cit.*, pp. 1533-1534; M. de Villiers (dir.), *Droit public général*, Paris, Litec, 2<sup>e</sup> éd., 2003, p. 635; F. Blanco, *Contentieux administratif*, Paris, PUF, 2019, pp. 347-348; A. Sayede Hussein, *op. cit.*, p. 29; Garrido, L., *op. cit.*, p. 323.

<sup>48</sup> B. Pacteau, *Manuel de contentieux administratif*, Paris, PUF, 7<sup>e</sup> éd., 2005, p. 326.

<sup>49</sup> Garrido, L., *op. cit.*, p. 323; A. Sayede Hussein, *op. cit.*, p. 31.

<sup>50</sup> *Cf.* R. Chapus, *op. cit.*, p. 271; M. Lei, *op. cit.*, p. 35; M. Guyomar, B. Seiller, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 5<sup>e</sup> éd., 2019, pp. 203-204.

<sup>51</sup> B. Plessix, *op. cit.*, p. 1533.



人可能只是作為拖延戰術而提起救濟來加以阻撓<sup>52</sup>。在行政決定的執行和停止之間，在行政效率和個人保護之間，追根究底是行政機關所追求的集體利益和人民所防衛的私人利益之間的對峙，而不停止執行原則傳達出集體至上的誠命<sup>53</sup>。

## (二)原則的例外

鑑於時間的流逝可能對人民造成難以彌補的後果，歷年文本都在宣示不停止執行原則的同時，安排除外規定。

### 1. 原則的後果

在法國，越權之訴曾被譽稱為「法律人最神奇的創造、世上防衛自由最有效、最經濟和最實用的武器」<sup>54</sup>。然而，救濟無停止效力經常導致越權之訴喪失實際效益：行政決定被推定合法，只要未被行政法院撤銷，行政決定被執行且繼續產生效果；換言之，在等待本案裁判作成的過程中，人民即刻承受不停止之後果，例如，被禁止示威的民眾無法進行示威、取得建造執照者的鄰居必須承受工程的施作。當然，如果行政法院的審理是快速的，不停止執行的影響將可銳減<sup>55</sup>。然在法國，行政法院的緩慢卻是一個長期以來的現象，在20世紀初，政府專員Romieu即批評法院的緩慢「經常使得其效率成為虛幻」<sup>56</sup>，且自此，情況不停地惡化。檢視合法性所需

<sup>52</sup> G.-E. Lavau, *op. cit.*, p. 780.

<sup>53</sup> Cf. M. Lei, *op. cit.*, p. 481.

<sup>54</sup> G. Jèze, Rapport fait à l'institut international de droit public, *Annuaire de l'institut*, 1929, p. 162, cité par J. Rivero, *op. cit.*, p. 37.

<sup>55</sup> Cf. G.-E. Lavau, *op. cit.*, p. 794.

<sup>56</sup> TC 2 déc. 1902, Société immobilière de Saint-Juste, concl. Romieu. 應注意者，政府專員（*commissaire du gouvernement*）是行政法院的成員，負責於庭上就請求人所提問題以及其自己所提議之解決方法，公開、獨立且公正地陳述意見。其所提出的結論（*conclusion*）經常有助於法院解決爭端，甚至創設新的



的時間加上行政法院的擁塞，往往使得系爭決定之效果隨著時間的經過更加難以逆轉，導致之後的撤銷判決變成無用或難以執行<sup>57</sup>。

換言之，在以不停止執行為原則下，人民和行政機關在訴訟程序中面對時間的流逝是不平等的：時間的流逝有利於行政機關而損及人民，且此現象還因審判期間的不合理而加劇<sup>58</sup>。也因此，在論及不停止執行之法則時，學者稱其為「必要的：缺此，個人可能會任意地癱瘓行政」，但也是「危險的：因為決定之執行可能造成裁判所無法消除之無法回復的後果」<sup>59</sup>；也有學者指出，此法則「經常減損後續撤銷之利益，然而，……無法接受行政機關因個人提起救濟而被剝奪執行決定……的權能：不停止執行是一個必要的惡」<sup>60</sup>。

## 2. 原則的矯正

行政決定之執行力以及由此導出之訴訟不停止執行原則，堪稱是法國行政法和行政訴訟法上，行政機關相對於個人而言處於優越地位的完美例證。但為了在確保行政效率的同時，不致於系統性地犧牲個人權益而導致嚴重後果，歷年文本在宣示此原則的同時，都對此原則帶來矯正，容許在「法律另有規定」或／和「法院作不同處置」的情形下，例外地賦予救濟之提起具有停止執行之效力。

首先，是法律明定相反的法則，只要提起救濟，即容許停止所涉行為的執行，直到本案裁判作成。近年來，法律明定「有停止效力之救濟」（*recours suspensif*）的情形有增加的趨勢，但在2000年改革之前，此類規定十分少見，一般而言，是在涉及人民自由權利

---

法則。為避免被誤認為是政府機關的代表，政府專員已於2009年更名為「公報告人」（*rapporteur public*）。

<sup>57</sup> Cf. A. Sayede Hussein, *op. cit.*, pp. 36-40.

<sup>58</sup> Garrido, L., *op. cit.*, pp. 323-324.

<sup>59</sup> J. Waline, *op. cit.*, p. 683.

<sup>60</sup> P. Weil, D. Pouyaud, *Le droit administratif*, Paris, PUF, 18<sup>e</sup> éd., 2001, p. 101.



或情況特別緊急之情形下，法律才賦予此一效力。例如，依兵役法典之規定，若行政機關不承認個人基於宗教道德因素而具有免服兵役之身分時，對此拒絕承認提起救濟可以停止入伍<sup>61</sup>。又如，依據1990年修正後之外國人入境和居留條件律令之規定，對於省長所作成之遣送邊境之決定提起救濟，具有停止效力<sup>62</sup>。另依據判例<sup>63</sup>以及一些法令<sup>64</sup>，針對繳納欠款之執行名義提起救濟，有停止強制追討之效力。由於鮮少有法律另行規定，此一解方遠不足以平衡不停止執行原則可能帶來的負面後果<sup>65</sup>。

另一安排是「法院作不同處置」，亦即，容許人民在等待本案裁判時向法院請求暫時地凍結系爭行政決定之效果，以維護本案裁判的有效性。相關程序長期以來由「延緩執行」擔綱。在學者眼中，此機制被構思為不停止執行原則之「合法的抗拒手段」、「抵銷力量」、「治標劑」或「解藥」，也是訴訟權人所擁有的寶貴武

<sup>61</sup> Code du service national, art. L 116-3.

<sup>62</sup> Ordonnance n° 45-2658 du 2 nov. 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France (modifiée par Loi 10 janv. 1990), art. 22 bis, § II, al. 2. 此一規定，經2011年6月16日法律（loi n°2011-672 du 16 juin 2011）修正後，規定於外國人入境和居留暨庇護權法典第L 512-3條（CESEDA, art. L 512-3）；現經2020年12月16日律令（ordonnance n° 2020-1733 du 16 déc. 2020）重整後，規定於同法典第L722-7條（CESEDA, art. L 722-7）。

<sup>63</sup> CE sect. 13 déc. 1935, *Ministre des Colonies c/Cie des messageries fluviales de Cochinchine*; CE 26 mars 1982, *Cie générale frigorifique*; CE 18 juin 1985, *Commune des Angles c/Société Arény frères*.

<sup>64</sup> Décret n°62-1587 du 29 déc. 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, art. 164; loi n° 96-314 du 12 avr. 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, art. 70; décret n° 92-1369 du 29 déc. 1992, art. 6.

<sup>65</sup> 針對法律另有規定之情形，Cf. Garrido, L., *op. cit.*, p. 334; M. Lei, *op. cit.*, p. 129 et s.; R. Rouquette, *Petit traité du procès administratif*, Paris, Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2010, pp. 180-181.



器<sup>66</sup>。如憲法委員會（*Conseil constitutionnel*）在1987年*Conseil de la concurrence*決定中所宣告的，「考量到競爭委員會不具裁判機關之性質、其得宣告之禁制令的廣度以及金錢裁罰的嚴重性，對於針對此機關之決定提起救濟之訴訟權人而言，提出聲請且於必要時獲得系爭決定之延緩執行的權利，構成防禦權的一個根本保障」<sup>67</sup>。換言之，至少在涉及到可能嚴重損害相對人利益之決定的情形下，延緩執行之聲請構成憲法所保障之訴訟上的防禦權<sup>68</sup>。

## 二、以延緩執行程序為配套

如前所述，在19世紀初，例外停止執行之可能性即與不停止執行原則相伴出現。建立延緩執行程序的目的是希望在確保行政效率的同時，不致於系統性地犧牲個人權益。然實際上，此程序卻因實體要件嚴苛和程序沉重等因素，並未發揮功效。即便自1970年代起，立法者試圖進行一些補救，仍不足以因應延緩執行程序所遭逢的危機。

### （一）程序的演進

延緩執行程序是漫長演進的結果，主要是由最高行政法院透過判例逐步塑造而成，即便在20世紀後半葉成文化，仍在最高行政法院主導下，受到嚴格的限制。

#### 1. 程序的形成

行政法院准予延緩執行的權力可以上溯到1806年7月22日命令第3條所明示之「若未被（法院）不同地處置」，此權力一開始只

<sup>66</sup> Cf. A. Sayede Hussein, *op. cit.*, pp. 32-33.

<sup>67</sup> CC décision n° 86-224 DC 23 janv. 1987, *Conseil de la concurrence*, considérant n° 22.

<sup>68</sup> Cf. B. Plessix, *op. cit.*, p. 1534; F. Blanco, *op. cit.*, pp. 347-348.



交付給最高行政法院，後來隨著地方行政法院和上訴行政法院的創設，亦被賦予下級法院<sup>69</sup>。然應注意，在20世紀中葉以前的一個半世紀間，認可行政法院准予延緩執行之文本，並未對此機制進行任何細部規範，因此，正如法國行政法和行政訴訟法之重大制度、觀念以及原則或法則主要是透過判例所建構，延緩執行程序，特別是其實體要件，亦是源自於最高行政法院的作品<sup>70</sup>。

第一個有關延緩執行的決定是在一個1818年9月9日裁定中現蹤，在此裁定中，最高行政法院准予延緩執行，理由是：「（被許可之）建物的變更、重建或拆除將會造成無用的損害和費用」<sup>71</sup>。之後，判例逐漸發展出准予延緩執行的二個併存的實體要件，一是系爭決定之執行可能造成難於或無法回復之損害，另一是必須具有證立系爭決定違法之正當法律理由。學說一般認為，這兩個要件的結合是誕生自1888年 *Sœurs hospitalières de l'Hôtel-Dieu de Paris* 裁判<sup>72</sup>，後由政府專員 Dayras 於1938年 *Chambre syndicale des constructeurs de moteurs d'avions* 裁判之結論中加以闡明<sup>73、74</sup>。此外，學者之間曾爭論公共利益是否構成第三個要件，後多肯認公共

<sup>69</sup> Décret n°53-934 du 30 sept. 1953 portant réforme du contentieux administratif, art. 9; Décret n° 89-641 du 7 sept. 1989, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>70</sup> Voir M. Lei, *op. cit.*, pp. 135-136.

<sup>71</sup> Ordonnance du 9 sept. 1818 « Brochard de Champigny c. Lecouturier de Courcy », cité par A. Seban, concl. sous CE sect. 28 févr. 2001, Préfet des Alpes-Maritimes et Société Sud-Est Assainissement.

<sup>72</sup> CE 23 nov. 1888, *Sœurs hospitalières de l'Hôtel-Dieu de Paris*, n° 70796, concl. R. Marguerie.

<sup>73</sup> CE ass. 2 nov. 1938, *Chambre syndicale des constructeurs de moteurs d'avions*, concl. G. Dayras.

<sup>74</sup> 有關二要件之形成，Cf. M. Lei, *op. cit.*, pp. 137-139; M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 12<sup>e</sup> éd., 1999, pp. 340-344.



利益只是法官在判斷難於回復之損害上一個舉足輕重的要素，並不是一個真正的獨立要件<sup>75</sup>。

在1953年訴訟改革後，最高行政法院提醒地方行政法院應切遵判例所界定之難於回復之損害和正當法律理由此二要件<sup>76</sup>。到了1960年代，此二要件被正式整合到條文當中，前引1963年7月30日命令第54條明定：最高行政法院得依聲請，透過審判庭、聯合審判庭、訴訟部門或訴訟大會，以附理由之決定且在同時滿足以下所定兩個條件下，命系爭行政決定之延緩執行：一是「系爭決定之執行有造成難於回復之後果（*conséquences difficilement réparables*）之虞」；一是「聲請狀所提出之理由，在預審狀態下，是正當且能夠證立系爭決定之撤銷者（*moyen « sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué »*）」相同的用語日後被地方行政法院暨上訴行政法院法典第R 125條採納，適用於上訴行政法院<sup>77</sup>，且亦界定了地方行政法院准予延緩執行的要件<sup>78</sup>。

## 2. 嚴格的限制

在成文化後，延緩執行程序在最高行政法院的主導下，遠未成為不停止執行原則的平衡機制，反而受到嚴格的限制，主要可以從四方面來觀察。

首先，在程序要件方面。如前所述，依文本之規定，得聲請延緩執行之標的為「行政決定」，然而，判例將大部分的消極決定排除在外。在1970年Amoros判決中，最高行政法院在提醒「行政法院法官沒有資格向行政機關發出禁制令」後指出：行政法院「原則

<sup>75</sup> Cf. M. Lei, *op. cit.*, p.140; R. Chapus, *op. cit.*, pp. 1007-1008.

<sup>76</sup> CE 18 juin 1954, *Préfet du Var*.

<sup>77</sup> Code TA-CAA, art. R 125.

<sup>78</sup> Cf. R. Chapus, *op. cit.*, p. 1004.



上只能在系爭決定具執行力下，命其延緩執行；相反地，其沒有權力命駁回決定之延緩執行，除非此決定的維持可能招致先前存在之法律或事實情況的變更」<sup>79</sup>。申言之，依據此判例，針對積極決定聲請延緩執行固然不成問題，但當涉及消極決定時，應區分兩種情形：若駁回決定修改了當事人法律上或事實上的地位或權益（例如，駁回更新居留證之申請），仍可受理；反之（例如，駁回建造執照之申請），則不受理。**Amoros**判例主要是奠立在行政法院無權向行政機關發出指令或禁制令之基礎上——這亦是最高行政法院從公法之原則中推導出來的法則，依此，行政法院不得採取可能會侵害到行政機關獨立性的拘束手段（詳見參一(二)2.）——，因為准予純然消極決定之停止執行，必然意含著行政機關的作為義務、要求行政機關採取其所拒絕作成之決定。由於大多數的駁回或拒絕之決定，並不會變更先前的地位或權益，一大部分的消極決定於是被阻隔於聲請延緩執行的大門之外<sup>80</sup>。

另應注意，地方行政法院在創設時亦被賦予延緩執行之權力，但文本不僅明示其只能以「例外名義」（à titre exceptionnel）為之，且排除了涉及公共秩序之決定<sup>81</sup>。換言之，對於涉及公共秩序之決定，地方行政法院無權命延緩執行，只有最高行政法院作為第一審管轄法院時享有此權力。證立此限制的理由有二：一是地方行政法院才剛設立，還無法預斷其能否取得行使警察特權之機關的服從；二是涉及公共秩序之決定正是行政決定具執行力原則的絕佳適

<sup>79</sup> CE ass. 23 janv. 1970, *Amoros et autres*.

<sup>80</sup> 有關消極決定之停止執行，Cf. R. Chapus, *op. cit.*, pp. 989-993; M. de Villiers (dir.), *op. cit.*, pp. 635-636; Stahl, J.-H., Fombeur, P., Rapport du groupe de travail du Conseil d'État sur les procédures d'urgence, in *Réforme du référé administratif: 20 ans après*, Paris: Dalloz, 2020, pp. 12-13.

<sup>81</sup> Décret n° 53-934 du 30 sept. 1953, art. 9.



用類型。此限制無疑大大限縮了延緩執行程序的近用，直到1983年才被正式廢除<sup>82·83</sup>。

其次，在實體要件方面。如前所述，文本明定准予延緩執行的要件有二：一是難於回復之後果，另一是正當且能夠證立撤銷系爭決定之理由。二要件的併存已屬嚴格，但最高行政法院進一步對此二要件採取限縮解釋，使得延緩執行之獲准更加困難。(1)將「難於回復之後果」理解為「事實上難以逆轉且不能以金錢填補之後果」：法院要求後果在事實上難以逆轉，而不考量決定立即執行所可能造成的損害；特別是，基於填補可能性原則，在損害得透過金錢予以回復的情形下，決定的後果鮮少被視為難於回復，導致大多數延緩執行之請求遭到駁回。例如，關閉商店<sup>84</sup>、驅出市場<sup>85</sup>等處罰性決定，或是公務員之調動或解職決定<sup>86</sup>，都不構成難於回復之後果<sup>87</sup>。(2)「正當且能夠證立撤銷系爭決定之理由」變成「有理由」(moyen fondé)：正當理由之要件是為了防止提起單純拖延或顯無理由之救濟，理論上，應將之理解為，法官於初次檢視時在其心中產生對於決定合法性之合理懷疑；然而，在實務上，正當理由卻偏離成為在實體檢視系爭決定合法性後顯得成立之理由，這導致延緩執行只保留給經深入檢視且撤銷顯得確定之情形；基於此極端謹慎之實務，不僅快速作成暫時保護的希望落空，且幾乎未曾出現過有別於

<sup>82</sup> Décret du 27 janv. 1983.

<sup>83</sup> Cf. Ch. Debbasch, J.-Cl. Ricci, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 5<sup>e</sup> éd., 1990, p. 505; A. Sayede Hussein, *op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>84</sup> CE 18 oct. 1957, *Dame Minaud*, n° 40636.

<sup>85</sup> CE 11 juill. 1973, *Gourmaud*, n° 86517.

<sup>86</sup> CE 11 juill. 1956, *Ministre de l'Intérieur c/Malamaire*.

<sup>87</sup> Cf. Stahl, J.-H., Fombeur, P., *op. cit.*, p. 13; A. Sayede Hussein, *op. cit.*, pp. 99-100.



延緩執行裁定之立場的本案裁判<sup>88</sup>。

此外，在法官權能方面。行政法院擁有是否准予延緩執行之裁量權力。在1976年Association de sauvegarde du quartier de Notre-Dame裁判中，最高行政法院明白指出，「即便在要件滿足時，歸由行政法院法官在個案中判斷是否有必要命系爭決定之延緩執行」<sup>89</sup>。此立場在1982年Huglo裁判中再次被肯定：「即便存在證立撤銷之正當理由和難於回復之損害，延緩執行對法官而言只是一個單純的權能（*faculté*）」<sup>90</sup>。換言之，實體要件的滿足並不拘束行政法院的決定，法院可以在個案中衡量各種利益，且以上位之公共利益為名，否准延緩執行<sup>91</sup>。

最後，在訴訟程序法則方面。沒有任何文本或判例將緊急列為准予延緩執行的要件，且延緩執行本身亦未被明文納入「緊急程序」（*procédures d'urgence*）<sup>92</sup>的一環，不過，鑑於其存在之理由，此程序公認屬於緊急程序<sup>93</sup>，更何況，依規定，「延緩請求之預審應以極端緊急之方式進行之」<sup>94</sup>。縱然如此，延緩執行事件之預審和審理，原則上仍是適用通常訴訟程序法則，亦即，須由合議庭經書面預審和開庭聽取政府專員意見後，作出裁判<sup>95</sup>，平均耗費

<sup>88</sup> Cf. Stahl, J.-H., Fombeur, P., *op. cit.*, p. 13; M. de Villiers (dir.), *op. cit.*, p. 636.

<sup>89</sup> CE ass. 13 févr. 1976, *Association de sauvegarde du quartier de Notre-Dame*.

<sup>90</sup> CE ass. 2 juill. 1982, *Huglo et autres*.

<sup>91</sup> Cf. M. Lei, *op. cit.*, p. 137; M. de Villiers (dir.), *op. cit.*, pp. 636-637; Ch. Debbasch, J.-Cl. Ricci, *op. cit.*, pp. 505-506.

<sup>92</sup> 有關緊急程序，詳見參。

<sup>93</sup> Cf. R. Chapus, *op. cit.*, pp. 993-994.

<sup>94</sup> Code TA-CAA, art. R 120 et R 126.

<sup>95</sup> 惟應注意，延緩執行之准許只能由合議庭以裁判為之，但駁回則可以由合議庭或是由下級行政法院院長或庭長、最高行政法院分庭庭長以裁定為之（Code TA-CAA, art. R 121, R 125, art. L 9, al. 2; décret du 30 juill. 1963, art. 54,



約6個月的時間<sup>96</sup>。倘若遇到真正的緊急情況，由於行政決定早已執行完畢，法院在作出裁決時，也只能向既成事實屈服而否准一個沒有意義的延緩執行<sup>97</sup>。

## (二)程序的失能

特別是在法院自我設限的判例政策下，延緩執行程序受到重重的束縛，以致於在現實中難以發揮功效。為因應程序的失能所引發的危機，立法者自1970年代起設立一些特別程序和補充程序，但成效有限。

### 1. 程序的危機

延緩執行程序的存在，並未在行政訴訟上發揮其應有之功能。有研究整理相關文獻指出，從1806年到1953年的一個半世紀中，只有77個准予延緩執行的裁判：1812年至1850年，有43個；1850年至1900年，有20個；1900年至1953年，剩14個。在1954年地方行政法院設立後訴訟量大增，亦未遏阻此趨勢。對此，法官所擁有的裁量權力並非沒有影響，在1954年至1974年的20年間，在56個滿足實體要件的事件中，只有17件准予延緩執行。直到在20世紀末，此一鮮少准予延緩執行之現象，並未隨著社會演進和法制改革而有明顯的改善：在1998年，5,700個聲請延緩執行之事件中，只有465件獲得滿足，駁回率超過90%<sup>98</sup>。

當然，延緩執行畢竟是一個例外的程序，因此，我們只能期待聲請人之正當利益以及在某些假設下之公共利益，可以在非多數的

---

al. 4, al. dem.)。從此區別亦可窺知行政決定具執行力此一基本法則的重要性。Cf. R. Chapus, *op. cit.*, p. 996.

<sup>96</sup> O. Le Bot, « Référé-suspension », *J.-Cl. JA*, Fasc. 52, 2018, n°4.

<sup>97</sup> Cf. C. Broyelle, *op. cit.*, pp. 469-470.

<sup>98</sup> Cf. M. Lei, *op. cit.*, p. 141.



情形下，透過此程序來阻擋不停止執行原則以及行政決定的執行力<sup>99</sup>。然而，在近二個世紀的實踐中，准予延緩執行不僅不尋常，且實屬罕見、形同恩惠，不停止執行原則效力的徹底化導致「延緩執行程序的危機」<sup>100</sup>。依學者的分析，此危機主要是**最高行政法院的判例政策使然**。申言之，延緩執行的設立是為了防衛受到違法決定威脅的個人利益，而不是為了維護公權力，亦即，此程序的目的不在強化預先執行，而是限制之；因而，特別是針對1960年代後文本之規定，如果是由贊同此程序的法官來解讀，本來是有可能在相當程度內將之塑造成保護人民權益的有效工具，但最高行政法院卻因為對自身職責抱持十分保守的觀點而採取相反的態度，亦即，以不侵犯積極行政之獨立性和維護自身之正當性為由，在堅守行政決定之執行力下，自我限制和克制延緩執行權力之行使；此一等同與公權力及其所承擔之公益使命結盟的立場，再加上行政訴訟本質上的不平等，使得延緩執行程序形同虛設<sup>101</sup>。

在最高行政法院的判例政策下，延緩執行淪為不停止執行之「理論的」、「不完善的」或「虛假的」解藥<sup>102</sup>。縱然最高行政法院承認，違法決定之自動或強制執行構成國家賠償責任的事由，藉此促使行政機關在本案裁判作成前自願停止執行其決定，但經驗顯示，此威脅之效能令人懷疑<sup>103</sup>。很早即有聲音要求改善延緩執

<sup>99</sup> R. Chapus, *op. cit.*, p. 979.

<sup>100</sup> J.-J., Gleizal, « Le sursis à exécution des décisions administratives: théorie et politique jurisprudentielle », *AJDA*, 1975, p. 381 et s, cité par A. Sayede Hussein, *op. cit.*, p. 33.

<sup>101</sup> 以上分析，*Cf.* C. Broyelle, *op. cit.*, pp. 469-70; M. Lei, *op. cit.*, p. 143; M. de Villiers (dir.), *op. cit.*, pp. 636-637; A.-L. Girard, *La formation historique de la théorie de l'acte administratif unilatéral*, Paris, Dalloz, 2013, pp. 524-525.

<sup>102</sup> *Cf.* A. Sayede Hussein, *op. cit.*, p. 35.

<sup>103</sup> G.-E., Lavau, *op. cit.*, p. 793.



行程序，為此，無庸文本改變，只要最高行政法院心態演進即可跨出一大步<sup>104</sup>，然而，事與願違。

## 2. 有限的補救

面對程序的運作不良，立法者自1970年代起試圖進行補救。首先，為了提高准予延緩執行的可能性，立法者創設了一些放寬實體要件的特別程序，一般而言，是以**不要求損害要件**為特點。例如，1976年自然保護法<sup>105</sup>針對必須作成環境影響報告書之計畫的許可和同意，以及和1983年公共調查民主化暨環境保護法<sup>106</sup>針對必須進行公共調查之行為，都明定：若聲請人所援引之理由在預審狀態下是正當且能夠證立行為之撤銷，行政法院即可命延緩執行。但這些調整是點狀的，且只關係到少數的行政決定<sup>107</sup>。

其次，為了補救延緩執行程序的緩慢，立法者透過1995年法院組織暨程序法<sup>108</sup>創設了一般性的「暫時停止執行」(suspension provisoire d'exécution)程序。針對已提出聲請而尚未獲得延緩執行之行政決定，此機制容許地方行政法院(和上訴行政法院)院長或審判庭庭長，依聲請並依據對審程序，在符合執行可能導致不可逆之後果和有正當理由二個要件下，裁定暫時停止執行，為期至多3個月；倘若在所訂期間屆滿前，延緩執行之裁決作出，此暫時停止失其效力。對於此一新程序，有人批評其從屬於與延緩執行程序幾

<sup>104</sup> Cf. A. Sayede Hussein, *op. cit.*, pp. 35-36; M. Lei, *op. cit.*, pp. 141-142.

<sup>105</sup> Loi du 10 juill. 1976 relative à la protection de la nature.

<sup>106</sup> Loi du 12 juill. 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

<sup>107</sup> 有關特別程序，Cf. R. Chapus, *op. cit.*, pp. 1015-1017; Stahl, J.-H., Fombeur, P., *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>108</sup> Loi n° 95-125 du 8 févr. 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, art. 65; Code TA-CAA, art. L 10.



乎相同的嚴格要件，顯得無用和無效率；但也有人肯定其進步與革新，因為容許獨任法官在短時間內作成暫時決定，且可以引導延緩執行的加速審判<sup>109</sup>。無論如何，此一預先程序顯然加重法院的負擔且使程序複雜化：在等待本案訴訟之結果時，有延緩執行程序；在等待延緩執行之結果時，又有暫時停止執行程序<sup>110</sup>。

### 參、當代緊急程序的總體改革

為了回應緊急之需求，法國行政訴訟上存在一些程序，容許法院在考量案情下，於裁判結果出爐前，採取某些措施以維護當事人的利益或是法院的良好運作，這些程序有一大部分與德國或我國學界稱為「暫時權利保護」之程序重疊，在法國稱為「緊急程序」<sup>111</sup>，如前貳二(一)2.所述，延緩執行屬之，此外，還包含「行政速審」(référé administratif)<sup>112</sup>。「速審」(référé)源自於民事訴訟，兼具程序簡易快速和法官權力強大的特質，一直以來，被公法學界視為保護私人權益的有用工具。然而，保全性質的速審在20世紀中葉引入行政訴訟後，不但淪為延緩執行的輔助程序，且受到嚴格的框架。面對行政決定之預先執行，既有的救濟管道均無法提供人民即時有效的暫時保護，最終釀成2000年緊急程序的總體改革。此一改革即是以在行政訴訟上建立真正的速審為目的，一方面終結了延緩執行和速審的二元性，另一方面革新舊機制並創設新機

<sup>109</sup> Cf. Stahl, J.-H., Fombeur, P., *op. cit.*, p. 14; A. Sayede Hussein, *op. cit.*, pp. 46-47.

<sup>110</sup> M. de Villiers (dir.), *op. cit.*, p. 637.

<sup>111</sup> Cf. R. Chapus, *op. cit.*, p. 920.

<sup>112</sup> 在地方行政法院既上訴行政法院法典中，延緩執行規定於通常的起訴程序章 (Code TA-CAA, art. R 118 à R 127)，而緊急程序章 (Code TA-CAA, art. R 128 à R 137) 則規定兩種程序，分別是速審和緊急確認 (constat d'urgence)。



制，利於人民取得包括停止執行在內的暫時措施。

## 一、改革背景

如同我國暫時權利保護現制，法國傳統的緊急程序亦存在二元體系：一是前述的延緩執行，容許請求行政決定之停止執行，另一是速審家族中的「保全速審」（*référé conservatoire*），類似我國法上的假處分，容許在不阻礙行政決定之執行下，請求「任何有用之措施」。延緩執行的失能已如前述，而保全速審亦幾乎沒有用武之地。相關程序改革的必要性昭然若揭，但改革成真還需要一些有利條件的配合。

### (一)改革的必要性

在民事訴訟上，速審是保護私人權益的利器，然而，此程序在引入行政訴訟後，不僅如同我國法上之假處分是處於備位，且受到嚴格的框架，根本無法發揮應有的功能。在行政訴訟上求救無門的人民，於是轉循民事法院的速審程序尋求保護，造成兩個審判系統之間的紛擾不斷。

#### 1. 保全速審的缺失

民事訴訟是孕育速審的搖籃，此程序可以追溯到一個1685年的國王御令<sup>113</sup>，結合了簡化的程序和緊急情況下實施二個特徵。在法國大革命後，此程序被納入1806年民事訴訟法典第806條至第811條：依第806條之規定，在緊急情況，或是在裁判或其他執行名義有執行困難時，第一審法院院長可以透過裁定作出裁決；另依第809條，此等裁定不應損及本案且具暫時的執行力<sup>114</sup>。

<sup>113</sup> Edit royal du 22 janv. 1685 organisant la procédure du Châtelet.

<sup>114</sup> Voir O. Le Bot, *op. cit.*, n° 2.



受到1806年民事訴訟法典的影響，行政訴訟上逐步發展出自身的速審，稱為「行政速審」。行政速審的雛形源於塞納省諮議會（*Conseil de préfecture de la Seine*）的實務，後經1889年7月22日法律認可<sup>115</sup>，至第二次世界大戰後，由1945年7月31日律令擴及最高行政法院<sup>116</sup>、1955年11月28日法律引入地方行政法院<sup>117</sup>，後規定於地方行政法院暨上訴行政法院法典並區分成三大類，分別是預審速審（*référé instruction*）、暫付金速審（*référé provision*）、保全速審<sup>118</sup>。其中規範保全速審的第R. 130條規定：「在緊急情形下，地方行政法院或上訴行政法院院長或其代理人，得依聲請……，在不損及本案訴訟和不阻礙任何行政決定之執行下，命任何有用之措施」<sup>119</sup>。

乍看之下，保全速審似乎構成對抗行政機關的終極武器，因為如同民事訴訟上的速審，文本賦予獨任法官（法院院長或其代理人）在緊急情形下命「任何有用措施」之權力。然實際上，此程序不僅受限於不能損及本案和不能阻礙行政決定執行之嚴苛的消極要件，還加上前已提及之行政法院不能向行政機關發出禁制令的判例要求，因此，對人民幾乎沒有實益而言，至多容許其調閱與其自身有關之決定以及作成此等決定所依據的文件檔案<sup>120</sup>。非但如此，行政機關反而利用此程序請求行政法院對私人發出禁制令，例如：

<sup>115</sup> Loi du 22 juill. 1889 sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture, art. 24 : 容許向省諮議會請求命專家進行緊急確認。

<sup>116</sup> Ordonnance n° 45-1708 du 31 juill. 1945 portant sur le Conseil d'Etat, art. 34 : 「依聲請，訴訟部門主席得在緊急情形下，命任何有用措施以解決紛爭。其決定不得預斷實體。」此規定後來移轉到前引1963年7月30日命令第27條。

<sup>117</sup> Loi n° 55-1557 du 28 nov. 1955 instituant le référé administratif.

<sup>118</sup> Code TA-CAA, art. R. 128, R. 129, R. 130.

<sup>119</sup> 以上演進，Cf. R. Chapus, *op. cit.*, p. 933.

<sup>120</sup> Par ex. CE 11 mai 1979, *Espinasse*; 11 déc. 1985, *Casanovas*; 11 oct. 1989, *Wade*.



課予建造人施作預防性工程<sup>121</sup>、迫使企業暫停對公有地之河床的開採<sup>122</sup>、以及驅離公有地之無權占有人<sup>123、124</sup>。

早在20世紀初，Romieu即感歎：「行政法院未配備保護私人權利的有用工具……其沒有速審程序」<sup>125</sup>；M. Hauriou教授亦指出：「不幸的不是有行政法院、亦不是其在這些事項上有權限；不幸的是，此法院……未配備足夠的工具，且特別是，其對類似的場合沒有速審之程序」<sup>126</sup>。到了20世紀中葉後，行政法院好不容易配備此一工具，此工具卻只能扮演邊緣性角色。依學者的分析，普通法院之速審模式難以引進行政法院的原因有二：一是行政訴訟具有不同於民事訴訟的獨特面向，行政機關背負公益使命，當公益和私益之間發生衝突時，在緊急情況下，應該優先防衛公益而不是私益；另一是行政法院拒絕向行政機關發出禁制令，而禁制令卻是速審的慣用武器<sup>127</sup>。

## 2. 審判權限的競爭

延緩執行和保全速審構成行政訴訟的致命弱點，在緊急情形下，人民難以透過這兩個古典機制獲取即時有效的暫時保護。鑑於

<sup>121</sup> CE 9 févr. 1962, *Vivien*.

<sup>122</sup> TA Marseille 26 avr. 1971, *Entreprise Sotem*; CE sect. 25 janv. 1980, *Sotem et Mariani*.

<sup>123</sup> TA Dijon 2 janv. 1975, *Sncf c. Raggini*; CE 4 juin 1976, *Bosch*; CE sect. 28 nov. 1980, *Etablis. Both*.

<sup>124</sup> 有關保全速審之功用和限制，Cf. C. Broyelle, *op. cit.*, p. 497; O. Le Bot, *La protection des Libertés fondamentales par la procédure du référé-Liberté. Étude l'article L. 512-2 du code de justice administrative*, Paris, Fondation Varenne, 2007, pp. 13-14.

<sup>125</sup> TC 2 déc. 1902, *Société immobilière de Saint-Just*, concl. Romieu.

<sup>126</sup> M. Hauriou, *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, Paris, Sirey, 1929, tome I, p. 122, cité par A. Sayede Hussein, *op. cit.*, p. 43.

<sup>127</sup> M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, p. 191.



行政法院的無能為力，人民於是援引「事實行徑」（*voie de fait*：也有譯為「暴力行為」）理論，轉向普通法院尋求救濟。事實行徑是一個判例理論，容許民事法院例外地審理行政機關的不當行徑，且對行政機關發出禁制令以預防或終止對於人民財產權或自由的侵害。此一理論之形成可以追溯到政府專員 Léon Aucoc 對於 1867 年 *Duc d'Aumale* 判決的結論：當行政機關以其權力為掩飾或藉口而作成一個顯然超出其權力限制且侵害到人民財產和自由之行為時，此變質之行為就只是一種事實行徑，相關訴訟於是自然地回歸由普通法院審判<sup>128</sup>。此結論所宣示的兩個標準，至今仍是定性事實行徑的依據，亦即，顯然超出行政機關權力之限制——換言之，脫離了法律行徑、合法行徑（*voie « de droit », voie légale*）——以及嚴重侵害到財產權或自由之行為<sup>129</sup>。

自 20 世紀初起，人民即援引事實行徑理論，循民事訴訟上的速審程序，請求普通法院介入行政紛爭<sup>130</sup>。此理論在 20 世紀中葉經歷其光榮時刻，針對第二次世界大戰後行政部門在嚴重違法之條件下進行徵用，由於行政法院沒有能力及時解救被恣意剝奪財產權的受害者，受害人民於是求助民事法院，因而引發了大量的案件。相同地，在 1980 年代，在有關外國人的訴訟上，再次轉向民事法院<sup>131</sup>。對於尋求快速有效司法救濟的人民而言，民事法院無疑具有強大的吸引力，因為民事法院在速審上所擁有的廣大權力及適於緊急情況之程序，是行政法院望塵莫及的。至於民事法院，在面對經常被浮濫援引的事實行徑時，亦樂於透過靈活的解釋，將舉凡涉及自由權

<sup>128</sup> CE 9 mai 1867, *Duc d'Aumale*, concl. Aucoc.

<sup>129</sup> 有關事實行徑理論，*Cf. O. Le Bot, La protection des Libertés..., op. cit.*, pp. 334-336.

<sup>130</sup> *Voir* TC 2 déc. 1902, *Société immobilière de Saint-Just*.

<sup>131</sup> *Cf. O. Le Bot, La protection des Libertés..., op. cit.*, pp. 18-20.



利的違法侵害都納入自己的審判權限，且滿足人民的請求。對於此一違反審判權限劃分的亂現，權限衝突法院（*Tribunal des conflits*）始終無法終結<sup>132</sup>。面對緊急情況，行政法院角色的邊緣化以及權限劃分的不確定性，召喚改革的到來。

### （二）有利於改革的條件

改革的必要性是已知的，但要等到1990年代兩個有利的條件出現，才使得改革成為可能，一是全新的快速程序的引入，另一是禁制令禁止原則的打破。

#### 1. 緊急文化的形成

在1990年代初，立法者設立了二個由獨任法官審理的全新程序，促成了行政法院內部緊急文化（*culture de l'urgence*）的形成<sup>133</sup>。一是爭議遣送邊境之決定的程序（*procédure de contestation des arrêtés de reconduite à la frontière*）。針對省長對違法入境或居留之外國人所作成之遣送邊境決定，前引1990年1月10法律修正1945年外國人入境和居留條件律令，引入了第22條之2，依此規定，相對人應自決定通知起24小時內，向地方行政法院院長請求撤銷該決定；地方行政法院院長或其代理人應在事件繫屬起48小時內作出裁決。在此程序中，起訴和裁判的時間都非常短暫，且是在一個由獨任法官裁決、無政府專員結論的程序下進行。其實，立法者原想將相關訴訟交給大審法院院長依據民事訴訟上速審之形式要件作出裁決，但憲法委員會認為警察措施屬於行政法院的審判權限，且行政法院如同普通法院般可以確保當事人權利獲得有效保障，因而宣告該規定違憲<sup>134</sup>。正是為了回應憲法委員會之決定，1990年1月10法

<sup>132</sup> *Ibid.*, pp. 16-18.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>134</sup> CC n° 89-261 DC, 28 juill. 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée*



律創設此新程序，而大量的案件亦驗證了行政法院具備在極短期間內承擔重責的能力<sup>135</sup>。

另一是締約前之速審程序（*procédure du référé-précontractuel*）。在歐洲共同體法的影響下<sup>136</sup>，1992年1月4日簽訂某些供應和工程採購契約救濟法<sup>137</sup>修正地方行政法院暨上訴行政法院法典第L 22條，容許地方行政法院院長或其代理人，依利害關係人之請求，可以在某些政府採購契約締結之前，針對違反公開和競爭義務之情事，以速審之形式作出裁決：命違反者遵守其義務、中止契約之簽訂或任何相關決定之執行，或撤銷和廢除違反此等義務之契約條款或規定<sup>138</sup>。基於法官介入的快速及權力的廣泛，此程序亦在傳統的行政訴訟程序中注入新血。然應注意，雖稱為締約前之「速審」程序，但如同爭議遣送邊境決定的程序，二者均不構成真正的速審，而是在加速條件下作出本案裁判<sup>139</sup>。

## 2. 禁制令禁止原則的打破

在法國行政訴訟法的傳統上，行政法院可以撤銷行政機關的違法決定、可以判定行政機關負賠償或補償責任，但不能對行政機關發出禁制令，稱為「禁制令禁止原則」（*principe de prohibition des injonctions*）。此一原則首先且優先的適用領地是越權之訴<sup>140</sup>，蓋

---

*des étrangers en France*, spé. point 29.

<sup>135</sup> 有關爭議遣送邊境之決定的程序，Cf. O. Le Bot, « Référé-suspension », *op. cit.*, n°5; C. Broyelle, *op. cit.*, pp. 470-471.

<sup>136</sup> Dir. 89/665/CEE, 21 déc. 1989 relative aux marchés des secteurs traditionnelles.

<sup>137</sup> Loi n° 92-10 du 4 janv. 1992 relative aux recours en matière de passation de certains contrats et marchés de fournitures et de travaux.

<sup>138</sup> 有關締約前之速審程序，Cf. O. Le Bot, « Référé-suspension », *op. cit.*, n°5; C. Broyelle, *op. cit.*, pp. 471.

<sup>139</sup> C. Broyelle, *op. cit.*, p. 482.

<sup>140</sup> CE 26 nov. 1920, *Gilbert*; CE 27 févr. 1920, *Mouchés*.



禁制令之禁止與行政法院在越權之訴中的傳統角色相吻合：透過撤銷之純然消極的手段來確認行政機關的行為違法；不過，此原則的適用範圍後來擴及完全之訴。此外，此原則不僅關涉到「主要名義之禁制令」（*injonctions à titre principal*）（亦即，不接受類似我國法上之課予義務訴訟），亦關涉到「執行裁判之禁制令」（*injonctions d'exécution*）。最後，不限於本案訴訟，此原則亦適用於緊急程序，依此原則，行政法院不能在保全速審中命具強制性質之措施，亦不能在延緩執行程序中命駁回決定之停止執行（因為等同命行政機關採取積極措施）<sup>141</sup>。

禁制令禁止原則是由最高行政法院自行發展出來，但最高行政法院從未明言任何基礎或理由。為了證立此一判例原則，有些學者稱之源自於「事物之本質」，更多則是視之為「權力分立原則」、「行政裁判和積極行政分立原則」（*principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*）、或「禁止行政法院法官行使行政官之權力」（*interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur*）之原則的直接後果。不過，這些論據並未成為共識，不乏學者直指此原則是出於行政法院的自我設限，且不斷有批評此立場的聲音出現<sup>142</sup>。

面對牢不可破的禁制令禁止原則，立法者於是開出第一槍，透過前引1995年法院組織暨程序法第62條，在地方行政法院暨上訴行

<sup>141</sup> 有關禁制令禁止原則的發展和適用範圍，*Cf.* F. Blanco, *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité*, Aix-en-Provence, PUAM, 2010, pp. 143-144; O. Le Bot, *La protection des Libertés...*, *op. cit.*, pp. 511-512; A. Sayede Hussein, *op. cit.*, pp. 172-173.

<sup>142</sup> 有關禁制令禁止原則的證立和批評，*Cf.* F. Blanco, *op. cit.*, pp. 145-146; O. Le Bot, *La protection des Libertés...*, *op. cit.*, pp. 511-512; A. Sayede Hussein, *op. cit.*, pp. 173-174.



政法院法典中增列「裁判之執行」專章，賦予行政法院依聲請在同一裁判中命行政機關採行措施之權力，區分兩種情形：當裁判必然意含著行政機關採行特定方向上的執行措施時，命行政機關採行此一措施，且於必要時，訂定執行期間；或是，當裁判必然意含著行政機關於重新審查後作出決定時，命行政機關在特定期間內採取其自認為好的新決定。在兩種情形下，都得伴隨怠金的宣告，此外，若作成裁判時未宣告禁制令或怠金，得再次繫屬原法院為之<sup>143</sup>。法國行政訴訟制度因此寫下歷史新頁，自此，行政法院不再侷限於對系爭行政決定行使廢棄的權能，也可以行使其他屬於法官的正常權力<sup>144</sup>。

惟應注意，禁制令禁止原則只是被削弱而未被推翻。1995年法院組織暨程序法並未容許行政法院宣告主要名義之禁制令，此外，在緊急程序方面，縱然在新時空背景下，有些下級行政法院開始在命延緩執行時伴隨著執行裁判之指示，但最高行政法院只在涉及本案裁判之執行時，才接受此原則的排除適用<sup>145</sup>。無論如何，1995年修法仍跨出一大步，為未來緊急程序的改革立下範示。

## 二、2000年6月30日改革

面對緊急情況，延緩執行和保全速審兩個古典機制均無法發揮功效，以致於人民求助於民事訴訟上的速審，從而衍生出兩個審判

<sup>143</sup> Code TA-CAA, art. L 8-2 à L 8-4.

<sup>144</sup> 有關執行裁判之禁制令，Cf. M. Fromont, « Les pouvoirs d'injonction du juge administratif en Allemagne, Italie, Espagne et France », *RFDA*, 2002, pp. 559-560.

<sup>145</sup> 最高行政法院直到2000年改革生效的前幾天，才承認在延緩執行程序中，可以在准予駁回決定之停止執行時，向行政機關指示執行此裁定所應遵循之義務（CE sect. 20 déc. 2000, *Ouatah*, n° 206745）。有關1995年修法的侷限和後續實務發展，Cf. A. Sayede Hussein, *op. cit.*, pp. 185-186.



系統之間的反覆衝突。然而，行政訴訟流向普通法院的警訊，並未能引導有權者改革現狀，直到一個引爆事件的出現，行政法院無力於保障人民權益的問題被攤在陽光下，終至啟動緊急程序的總體改革。在上述有利於改革之條件的配合下，立法工程進行順利，並未經歷太多波折，但其中一些爭點關涉現今停止執行制度的基本框架和設計，值得留意。

### (一)改革的實現

重構行政訴訟上緊急程序的覺醒，是由權限衝突法院在1997年作成的一個裁判所引爆。鑑於此事件可能威脅到行政法院系統的存亡，最高行政法院於是主動引領修法，在總體改革的規劃下，將涉及緊急情況的程序集結成為一個特殊類型，打破了傳統上延緩執行和保全速審的二元性。

#### 1. 權限衝突法院1997年5月12日裁判

引爆的裁判源自於一個偷渡事件。在1996年8月8日的夜晚，一艘停靠在諾曼地港口的貨輪上有兩名不具入境文件的摩洛哥籍偷渡客。8月9日早上，移民局對此二人作出拒絕入境的決定，但基於方便，並未依法將之安置於等待區而是禁足於船上。船東和二名偷渡客向巴黎大審法院的速審法官爭議此禁足令，且請求命該機關將偷渡客安置在等待區。速審法官同日作成裁定，承認事實行徑的存在而駁回了警察機關所提出之不服管轄的抗辯，但宣告在權限衝突法院作出決定前暫緩裁決。9個月後，權限衝突法院在1997年5月12日裁判中指出：「此案對（二名偷渡客）所採取之措施——即便假定是違法的——，並非顯然不能附著在歸屬於行政機關的權力上」，因而作出了有利於行政法院審判權限的結論<sup>146、147</sup>。

<sup>146</sup> TC 12 mai 1997, *Préfet de police de Paris c/Tribunal de grande instance de Paris*,



此一裁判引發喧然大波，依O. Le Bot教授的分析，理由有三。一是權限衝突法院成員之間意見平手，法務部長罕見介入此案以解決爭議。二是在此裁判後，一名出身普通法院的權限衝突法院成員辭職，抗議權限分配法則過度偏向於行政法院、甚至有利於維護行政機關之利益。三是法律界強烈質疑行政法院處理涉及個人基本權利之緊急訴訟的能力：首先，向行政法院提起訴訟，須有事前決定之存在，在此案中，須先向行政機關提出請求並等候決定之作成，這在涉及默示駁回之情形，還須等候4個月；其次，倘若行政機關作出駁回決定，依據Amoros判例，行政法院將不受理延緩執行之聲請，至於保全速審，則不能阻礙行政決定之執行；因此，對抗駁回決定的唯一管道是越權之訴，但此救濟管道耗費時日，無法回應緊急情況。審判權限問題的解決原本不該對人民權益的保障產生影響，但在此事件中，承認行政法院的權限，等於否定了人民獲得有效司法保護的權利<sup>148</sup>。

## 2. 緊急程序法的革新

意識到行政法院存在的正當性可能因1997年5月12日裁判而遭逢危機，最高行政法院遂於同年11月成立一個內部的工作小組，並於隔年5月向法務部長提出報告<sup>149</sup>。工作小組的報告不僅闡明了行政法院緊急程序法的不足，且提出具體的修法建議。政府向各界諮詢意見後，於1999年3月通過行政法院速審法草案。此一改革在國會取得廣泛的共識，並在14個月內通過2000年6月30日行政法院速審

---

affaire *Ben Salem et Taznaret*, dite « des Marocains d'Honfleur ».

<sup>147</sup> 有關此案，Cf. O. Le Bot, *Le guide des référés administratifs*, Paris, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 2017, pp. 7-9; O. Le Bot, *La protection des Libertés...*, *op. cit.*, pp. 27-28.

<sup>148</sup> 以上分析，Cf. O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 9-10; O. Le Bot, *La protection des Libertés...*, *op. cit.*, pp. 29-30.

<sup>149</sup> Stahl, J.-H., Fombeur, P., *op. cit.*, pp. 11-35.



法<sup>150</sup>，修正了行政法院法典中的相關規定，於2001年1月1日生效上路<sup>151</sup>。

一直以來，民事訴訟上的速審是行政訴訟上的速審比較的對象，為了追趕二者之間的差距，2000年法律草案的立法理由中即明示：「行政法院法官一般而言未擁有必要的手段，以容許其立即採取訴訟權人利益和司法良好行政所要求之措施。受到最高行政法院工作小組結論的啟發，本草案對行政法院速審程序進行總體改革。此改革……的目標是，在同時考量到行政訴訟的特點下，賦予作成緊急裁決之行政法院法官得以與民事速審法官相比擬之效率」<sup>152</sup>。

依循最高行政法院工作小組「尋求總體改革之路線」的規劃<sup>153</sup>，2000年6月30日法律在行政法院法典中設立了第5部「速審」<sup>154</sup>，下分5篇。第1篇「速審法官」<sup>155</sup>，旨在規範專責速審事件之法官。第2篇「在緊急下作出裁決之速審法官」<sup>156</sup>，則是終結了長久以來延緩執行和速審的二元性，而將涉及緊急狀況之程序集結在一起，自此，有三個「緊急速審」（*référés d'urgence*），適用一些共同的程序和救濟規定，分別是：第L 521-1條之「停止執行速審」（*référé-suspension*），是翻新舊有的延緩執行程序，以利於獲取行政決定之停止執行；第L 521-2條之「自由速審」（*référé-liberté*），是完全新創的程序，旨在獲取維護基本自由所必要之任

<sup>150</sup> Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives.

<sup>151</sup> 修法過程，Cf. O. Le Bot, *La protection des Libertés...*, *op. cit.*, pp. 29-35.

<sup>152</sup> Voir Projet de loi relatif au référé devant les juridictions administratives (senat.fr), <https://www.senat.fr/leg/pjl98-269.html> (dernière visite le 31 décembre 2022).

<sup>153</sup> Stahl, J.-H., Fombeur, P., *op. cit.*, p. 15.

<sup>154</sup> CJA, Livre V: Le référé.

<sup>155</sup> CJA, Livre V, Titre 1<sup>er</sup>: Le juge des référés.

<sup>156</sup> CJA, Livre V, Titre II: Le juge des référés statuant en urgence.



何措施；第L 521-3條之「有用措施速審」（*référé-mesures utiles*），放寬原先保全速審的要件，以利於獲取前二程序所得命採取者外之任何有用措施。第3篇和第4篇涉及到不以緊急為要件之速審，包括確認速審、鑑定速審、暫付金速審等<sup>157</sup>。第5篇則是針對某些訴訟的特別規定，包括政府採購契約、稅務、通訊傳播等事項之速審，以及一些特殊的停止制度<sup>158</sup>。上述5篇中，後3篇與本文主題較無相關，以下不多提及。

## （二）改革的爭點

2000年改革在各界取得廣泛的共識，然而，在立法過程、且特別在工作小組研擬過程中，針對改革的重大方針和制度設計，並非沒有經歷一翻討論和取捨，這些爭點有助於理解法國新制背後的思維，值得特別說明。

### 1. 改採停止執行原則？

早在2000年改革之前，就有學者和實務工作者受到德國法「撤銷訴訟有延宕效力」之啟發，提倡真實地放寬不停止執行原則。在1970年代，有著名的行政法學者觀察到：「與法國法相比，（德國）體系較為保護人民權利，因為其以某種方式在多數情形下推翻了舉證責任：歸由行政機關舉證執行是必要的，而不是由請求人證明（執行）會呈現嚴重不利」<sup>159</sup>。不過，也有研究指出，德國法上的停止執行原則並不如想像中的「慷慨」，因為撤銷訴訟只針對行政

<sup>157</sup> CJA, Livre V, Titre III: Le juge des référés ordonnant un constat ou une mesure d'instruction; Titres IV: Le juge des référés accordant une provision.

<sup>158</sup> CJA, Livre V, Titre V: Dispositions diverses et particulières à certains contentieux.

<sup>159</sup> G. Braibant, N. Questiaux, C. Wiener, *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens (étude comparative)*, Paris, Cujas, 1973, p. 63, cité par Garrido, L., *op. cit.*, pp. 334-335.



處分，且相對人必須主觀權利受侵害，相反地，在法國，越權之訴針對個別決定和行政命令，且訴之利益的判斷十分寬鬆，以停止執行為原則所可能癱瘓行政行動的風險顯然更高，也因此，令人質疑德國模式轉置到法國法上的可行性；此外，德國法上的原則有太多的例外，亦削弱其作為榜樣的價值<sup>160</sup>。

2000年6月30日法律草案在國會審查時，德國模式再次被援引作為對抗法國緊急程序無效率的參考或依據。例如，參議院進行了包括德國在內之歐洲國家之暫時保護實務的比較研究以豐富討論<sup>161</sup>；有國民議會議員提醒應注意外國特別是德國以延宕執行為原則的經驗，且認為此類型的規定構成朝向現代民主政治的一項進步<sup>162</sup>。不過，政府所持的反對立場是明確的，如同法務部長在參議院的回應：行政決定的作成是為了公益且因此享有合法性之推定，倘若將有停止效力之救濟（*recours suspensif*）予以一般化，會侵害行政決定的執行力，且導致行政機關的癱瘓<sup>163、164</sup>。

這些用來反對停止執行原則的經典理由，其實是重採前引最高行政法院工作小組報告的論點。在此份報告中，工作小組在提問推翻或調整不停止執行法則的妥適性後，臚列出將有停止效力之救濟予以一般化所遭遇到的重大阻礙，包括：(1)就原則而言，一般化將抵觸行政決定之執行力，而後者構成公法之基本法則；(2)就行政行

<sup>160</sup> 以上各家觀點的歸納分析，Cf. Garrido, L., *op. cit.*, p. 328; *Voir aussi* M. Lei, *op. cit.*, pp. 502-504.

<sup>161</sup> Le référé administratif, Etude de législation comparée, octobre 1998, <http://www.senat.fr/lc/lc45/lc45.html> (dernière visite le 31 décembre 2022).

<sup>162</sup> F. Colcombet, *Rapport sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif au référé devant les juridictions administratives*, Assemblée nationale, n° 2002, 8 déc. 1999, p. 23.

<sup>163</sup> E. Guigou, *JO, Sénat, CR*, 8 juin 1999, p. 3738.

<sup>164</sup> 有關國會審查時的討論，Cf. Garrido, L., *op. cit.*, pp. 329-330.



動而言，有停止效力之救濟的擴充必須配套著伴隨機制，特別是避免導致行政行動癱瘓的保全程序，或是因應公益要求之除去停止效力的程序，換言之，必須對各種行政決定之類型（如遣送邊境之決定、行政拘留之決定）進行反思而重新調整行政行動之條件後才能加以擴充；(3)賦予救濟有停止效力等於是賦予聲請人某種特權，特別是在涉及三邊法律關係的假設下，除了可能造成救濟泛濫和行政行動癱瘓外，還可能讓繫屬法院淪為濫用的工具<sup>165</sup>。此外，工作小組還指出，未聞有人希望將救濟有停止效力之機制予以一般化，至多是鎖定特定領域或事項，且從未涉及到行政命令或消極的個別決定<sup>166</sup>。基於上述理由，工作小組總結，「將救濟有停止效力之機制予以一般化，既不是可行的、也不是令人希望的」<sup>167</sup>。

總之，2000年改革最終並未動搖到不停止執行原則，相反地，此原則因再次被肯定而顯得益發穩固。學說一般而言都肯認2000年改革是權益保障上的一大進步，似乎未對不停止執行原則的維持有何置喙。

## 2. 緊急速審如何建構？

在不希望翻轉不停止執行原則的前提下，2000年改革致力於革新舊機制和創設新機制，以利於人民在面對緊急情況時可以更容易、更經常地獲取暫時保護。不過，在立法過程、且特別在工作小組研擬過程中，前已提及之三種緊急速審的建構，曾出現一些不同的考量和方案，擇要說明如下。

首先，**停止執行速審**。此機制是延緩執行程序的翻新，一方面賦予速審法官命任何行政決定——即便是駁回決定——停止執行的

<sup>165</sup> Stahl, J.-H., Fombeur, P., *op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 15.



可能性，另一方面放寬准予停止執行的要件。對於這些改革，可分兩點說明。(1)針對駁回決定：工作小組認為，透過判例的演進，已可以將1995年法院組織暨程序法所賦予行政法院在裁判執行上的禁制權力轉置到停止執行程序上，進而解決純然消極決定不受理的問題<sup>168</sup>；惟如前所述，最高行政法院並未演進其立場；為確實終結Amoros判例的負面影響，是國民議會法律委員會提案在條文中加上「即便是駁回決定」，此一明文化被學者稱為是「重大進步」<sup>169</sup>。(2)針對實體要件：工作小組曾考慮設立一個非常不同於延緩執行的新制度，亦即，不再立基於違法性和損害後果的古典要件，而是改建立在所涉利益的衡量上：法官將對作成系爭行政決定所追求的利益以及其可能對聲請人權益所帶來的損害加以權衡，藉此判斷是否准予停止執行；工作小組最後並未採納，主要理由是，利益衡量之方案將使得法官在毫無考量到合法性之問題下准予停止執行，這並不符合法國行政法之原則<sup>170</sup>。

其次，自由速審。這是全新的程序，法律明定速審法官在48小時內命「維護基本自由所必要之任何措施」。此程序令人聯想到民事訴訟上的速審。其實，工作小組正是在禁制權力的視角下來思考此程序，然此權力的適用範圍，在工作小組內部經過熱烈討論。有二種選項：或是，適用範圍限縮，只針對基本自由，且只能在基本自由受到嚴重和顯然違法之侵害時，命任何必要措施；或是，適用範圍較大，針對全體的自由和權利，可在緊急和無重大爭議下，命任何必要措施。工作小組偏好前一選項，理由有4：(1)侵害基本自由之假設，顯得最有理由讓具有廣大權力的法官緊急介入；(2)多數

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>169</sup> A. Sayede Hussein, *op. cit.*, p. 187, note 1419.

<sup>170</sup> Stahl, J.-H., Fombeur, P., *op. cit.*, pp. 16-17.



事件涉及行政決定，就此，改革後之停止執行速審足以保障訴訟權人的權益；(3)較大的適用範圍可能會將絕大部分的行政訴訟吸引到速審程序，有損通常訴訟程序所提供的保障；(4)太大的適用範圍可能會導致案件量過多，超出行政法院的負荷能力<sup>171</sup>。政府在諮詢各界意見後，在並陳的兩種選項中採納了前一選項，成為現今的版本<sup>172</sup>。

**最後，有用措施速審。**這是調整原來的保全速審而來，依新規定：「在緊急情形下，即便缺乏事前之行政決定，速審法官得依聲請，在不阻礙任何行政決定之執行下，命任何其他有用措施」<sup>173</sup>。2000年改革維持了緊急和不阻礙行政決定之執行的要件，但解除了不損及本案訴訟之要求<sup>174</sup>。其實，在翻新延緩執行和特別是創設保障基本自由之新程序後，此機制是否還有存在之必要令人懷疑。但工作小組肯定此程序的**輔助利益**，且其在實務上亦有效地回應某些聲請（例如：調閱行政決定或驅離無權占有人）<sup>175</sup>。此外，還應注意，條文中「任何其他有用措施」中的「其他」是在政府提交國會的草案中出現，用以強調在有用措施速審之架構下，不允許命停止執行速審和自由速審所得下令採取之措施<sup>176</sup>。

<sup>171</sup> *Ibid.*, pp. 18-19.

<sup>172</sup> 有關適用範圍的討論，詳見O. Le Bot, *La protection des Libertés...*, *op. cit.*, pp. 33-35.

<sup>173</sup> CJA, art. L 521-3.

<sup>174</sup> 不損及本案之要件阻止法官對實體問題作出裁決，但工作小組認為，既然所命措施是暫時的且不具既判力，此一要求並不具意義，因而提議廢除之。Cf. Stahl, J.-H., Fombeur, P., *op. cit.*, p. 19.

<sup>175</sup> *Ibid.*

<sup>176</sup> Cf. M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, pp. 201-202.



## 肆、現行停止執行制度的特點

不停止執行是法國行政訴訟程序上最穩固的原則之一，在2000年改革中，此原則再次受到肯定，成為改革的前提而非對象。在堅守不停止執行原則下，為提升人民權益的保障，除善用「法律另有規定」<sup>177</sup>及另立特殊停止執行程序<sup>178</sup>外，勢必大幅翻新停止執行之一般程序。然而，在已整合至行政法院法典（本文以下所引之條號，皆出自此法典）的三個緊急速審中，何者是人民尋求停止執行之管道，一開始並非毫無爭議：停止執行速審是為了取代延緩執行程序而設立，固無疑義；有用措施速審受到「不阻礙任何行政決定之執行」的明文限制，自當被排除；問題出在自由速審。第L 521-2條賦予自由速審法官命「維護基本自由所必要之任何措施」的權力，從字面來看，並未排除停止措施，但停止執行速審的存在本身不就蘊含其對停止執行的專屬排他權嗎？在新制剛上路時，有些地方行政法院即採此立場，但最高行政法院肯定自由速審法官有命停止執行之權力<sup>179、180</sup>。有鑑於此，本文將自由速審列入停止執行程

<sup>177</sup> 例如，針對外國人強制離境（*obligation de quitter le territoire*）之決定，可以循特定程序爭議之，且訴之提起有停止效力（*CESEDA, art. L 512-3*）；又如，針對視聽暨數位通訊管制局（*Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique*）所作成之廢止許可之決定，除非該決定是以侵害公共秩序、公共安全或健康為由作成，否則訴之提起有停止效力（*Loi n° 86-1067 du 30 sept. 1986 relative à la liberté de communication, art. 42-9*）。

<sup>178</sup> 例如，針對某些開發許可之決定，速審法官只須審查違法要件（*C. env. art. L 123-16*）。

<sup>179</sup> *CE ord. 27 mars 2001, min. de l'intérieur c/ Dalot, n°231735*; *CE 4 févr. 2005, Ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ Rezai, n° 270407*.

<sup>180</sup> 有關自由速審法官的停止權力，*Cf. O. Le Bot, La protection des Libertés..., op. cit., p. 503*.



序的一環<sup>181</sup>，並認為停止執行速審與自由速審的雙軌併行構成了法國行政訴訟上停止執行制度的一大特點，除此之外，2000年改革還為包括這兩個程序在內的緊急速審創設了共同的程序框架，在加速審判進行和強化法官權力下，落實快速有效的司法保護。

### 一、雙軌併行的救濟管道

在法國行政訴訟上，有停止執行速審和自由速審兩個可以聲請停止執行的管道，針對行政決定，人民可以透過不同的聲請狀，同時或接續地循這兩個管道提出停止執行之請求<sup>182</sup>。對人民而言，提出兩種聲請可能是有利的，因為二程序各有所長：停止執行速審的實體要件要求較低，較容易獲得滿足，而自由速審不必附隨於越權之訴，且審判期間受到48小時的限制<sup>183</sup>。依據最高行政法院的判例，在緊急速審的訴訟結構中，自由速審相對於停止執行速審而言具有特殊性：藉由區分這兩個程序，「立法者想要回應不同的情況」；二者「所從屬之要件不同，速審法官所擁有之權力亦不相同」<sup>184</sup>；因而，在緊急速審的內部，清楚地區分：第L 521-1條停止執行速審之普通程序以及第L 521-2條自由速審之特別程序<sup>185</sup>。

<sup>181</sup> 但應注意的是，在自由速審下，法官得命採取之必要措施有兩種形式，除停止執行外，還有主要名義之禁制令，亦即，為了維護基本自由，命行政機關採取或不採取某一行為、或是作成特定決定或是在一定期限內作出決定（Cf. O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 421-427）。囿於主題設定，本文以下有關自由速審的討論，僅聚焦於停止執行以及執行相關裁定之禁制令，至於主要名義之禁制令，容他文再述。

<sup>182</sup> CE sect. 28 févr. 2001, *Philippart et Lesage*, n° 230112.

<sup>183</sup> Cf. B. Faure, « Référé », *J.-Cl. JA*, Fasc. 51, 2017, n° 27; O. Le Bot, « Référé-suspension », *op. cit.*, n° 56.

<sup>184</sup> Cf. CE ord. 28 févr. 2003, *Commune de Pertuis*, n° 254411.

<sup>185</sup> 有關二程序的關係，Cf. O. Le Bot, *La protection des Libertés...*, *op. cit.*, p. 45 et



### (一)普通程序：停止執行速審

在制度設計上，停止執行速審延續延緩執行程序的一般結構，並未與之決裂<sup>186</sup>。從最高行政法院工作小組的報告可知，延緩執行程序的失能主要被歸咎於判例對於實體要件的限縮解釋，而非啟發實體要件之原則本身<sup>187</sup>，因此，改革方向朝向放寬原有的程序要件和實體要件，以利於停止措施的取得。依第L 521-1條第1項之規定，「當行政決定——即便是駁回決定——成為撤銷或變更之訴的標的時，速審法官（依……）聲請，在緊急證立之，且有適當理由令人在預審狀態對該決定之合法性產生正當懷疑之情形下，得命該決定或其某些效力之停止執行」<sup>188</sup>。一般皆肯定，以停止執行速審取代延緩執行，是一大成功。

#### 1. 程序要件

除一般的程序要件外，停止執行速審有兩個特別的程序要件，一是針對有效之行政決定提出，另一是附隨於本案訴訟。以下就改革後之新規定及裁判所形塑之現行法說明之。

首先，有效之行政決定，可分兩部分說明。(1)行政決定之範疇：停止執行速審既是以凍結行政決定為目的，必然預設此決定的存在。倘若聲請人未能證明任何行政決定存在，將不予受理<sup>189</sup>。

---

pp. 50-51.

<sup>186</sup> M. Lei, *op. cit.*, p. 149.

<sup>187</sup> Stahl, J.-H., Fombeur, P., *op. cit.*, p. 17.

<sup>188</sup> CJA, art. L 521-1, 1<sup>er</sup>: Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

<sup>189</sup> CE ord. 31 janv. 2001, *Assoc. Promouvoir*, n° 264182.



惟何謂行政決定？最高行政法院重採越權之訴中行政決定之觀念，排除行政機關的事實行為、內部秩序措施、準備行為、意圖之表達、明示或默示決定以外之不作為；相反地，只要落入行政決定的範疇，任何形式的行為都可以提起停止執行速審，不論是書面的或口頭的、明示的或默示的、形式的或經事實顯露的、個別的或一般的、積極的或消極的決定；此外，比較特別的是，最高行政法院還將契約<sup>190</sup>、獨立管制機關之軟法行為<sup>191</sup>，納入第L 521-1條意義和適用下的行政決定。(2)行政決定之效力：在提出停止執行之聲請時，行政決定須發生效力，且保有其效力直到速審法官裁決之時。以下三種情形不符合此要求：一是依據法律，行政決定因救濟之提起即自動停止執行，例如，在請求延後繳稅後，又針對課稅決定聲請停止執行；二是已被本案判決撤銷之決定，但鮮少發生；三是已執行完畢之決定，亦即，已竭盡其效力之決定，例如，已竣工之建築許可<sup>192</sup>。

其次，附隨於本案訴訟。立基於第L 521-1條聲請停止執行，須附隨於針對系爭行政決定所提起之本案訴訟；此行政決定在本案訴訟和停止執行速審中必須同一<sup>193</sup>；倘若未提出本案訴訟或是本案訴訟不受理，停止執行之聲請亦不受理<sup>194</sup>。相關的本案訴訟，依

<sup>190</sup> CE ass. 4 avr. 2014, *Dpt Tarn-et-Garonne*, n° 358994. 然在實務上，速審法官鮮少准予契約之停止執行。

<sup>191</sup> 當管制機關所發布的意見或建議，可能產生顯著效果或影響其對象之行為時，例如，健康機關對某藥品所訂定之使用說明（CE ord. 13 juin 2016, *Sté Menarini France*, n° 399765）。

<sup>192</sup> 以上相關裁判，不一一列舉，詳見O. Le Bot, « Référé-suspension », *op. cit.*, n°9 et s.; O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, p. 152 et s.

<sup>193</sup> CE 31 mars 2003, *Union nat. Apiculture française*, n° 254638.

<sup>194</sup> Par ex. TA Lyon ord. 12 juin 2001, *Assoc. Sauvegarde Sud-Ouest lyonnais*, n° 0101877.



條文所示，包括**撤銷之訴**（即**越權之訴**，這是最經常涉及者）和**變更之訴**（如在稅務訴訟之情形），判例加上**宣告不存在之訴**<sup>195</sup>（相當於我國法上之**確認無效之訴**）。此外，還應注意，有關提起本案訴訟之要求，因是否須先踐行訴願程序而所有不同。(1)**無須踐行訴願之情形**：這是通常的情形，須知，在法國，除非有法令明定，否則行政訴訟之提起不採訴願前置主義；在此情形下，人民應事先或同時向本案管轄法院提起訴訟，停止執行之聲請才是可受理的。習慣上，停止執行是與本案訴訟同時提出，透過二個訴狀，分別向速審法官和本案法院為之；當停止系爭決定之緊急是在本案審理過程中才顯現時，也可以在此過程中的任何時刻向速審法官提出停止之聲請。另在實務上，速審法官也接受先提出停止之聲請，只要在其裁決之前有提起本案訴訟即可<sup>196</sup>。(2)**須先踐行訴願之情形**：當法令要求須先提起訴願時，考量到本案訴訟之提起將因此延遲數個月，判例容許人民自**提起訴願之即刻起繫屬速審法官**，而不待訴願結果<sup>197</sup>。倘若速審法官裁定停止執行，停止之效力維持至訴願決定之作成，或是其所定之更短期限；當訴願決定（不論明示或默示）作成時，聲請人面臨以下選擇：或是滿意訴願決定而就此打住，因為訴願決定取代了原決定，針對原決定之停止執行聲請失其附麗，導致此聲請之不受理或免訴；或是不滿意訴願決定而提起訴訟，在此情形下，無庸再針對訴願決定提出停止執行之聲請，只需提出新聲明足矣<sup>198</sup>。

<sup>195</sup> CE 26 janv. 2007, *Cne Neuville-sur-Escout*, n° 297969.

<sup>196</sup> CE 15 oct. 2004, *Cne Andeville*, n° 266176.

<sup>197</sup> CE sect. 12 oct. 2001, *Sté Produits Roche*, n° 237376.

<sup>198</sup> 有關停止執行速審與本案訴訟的關係，詳見O. Le Bot, « Référé-suspension », *op. cit.*, n° 27 et s.; O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 159-161. 另應指出，在2018年後，二者之間的關係更為強化，依據新規定，倘若速審法官



## 2. 實體要件

依第L 521-1條第1項之規定，必須同時滿足**緊急**以及**對系爭決定之合法性的正當懷疑**兩個合併的要件，速審法官才能命停止執行；如欠缺其中一個要件，速審法官逕於駁回，無庸檢視另一要件<sup>199</sup>。此外，這二個要件是相互獨立的，因此，不能從對合法性的正當懷疑中推得出**緊急**<sup>200</sup>。與延緩執行程序所要求的嚴重損害和正當理由相比，停止執行速審所要求的緊急和正當懷疑，容許速審法官較容易且快速地命停止執行。

首先，以「**緊急**」取代「**難於回復之後果**」。在過往，難於回復之後果被理解為事實上難以逆轉且不能以金錢填補之後果；在今天，聲請人只須釋明「在本案裁判作成前獲准系爭決定停止執行之**緊急**」<sup>201</sup>。以下依最高行政法院建立之新判例，說明緊急之定義、成立和判斷。(1)**緊急之定義**：依2001年Confédération nationale des radios libres裁判所建立之標準：「當系爭行政決定以足夠嚴重和立即之方式，損及某一公共利益、聲請人之自身權益、或其想防衛之利益時」，緊急要件應被視為滿足；「即便此決定只有純然財務上的標的或影響，且在撤銷的情形下，其效果可以透過金錢賠償予以消除」，亦是如此<sup>202</sup>。自此判例起，緊急被分析成：**對聲請人**

---

以未滿足合法性正當懷疑為理駁回停止執行之聲請，除非聲請人爭議此裁決，否則應在此駁回裁定通知起1個月內確認其維持撤銷或變更之訴，逾期未確認者，將被視為撤回本案訴訟。Voir décret n° 2018-617 du 17 juill. 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme, créant l'art. R 612-5-2 du CJA.

<sup>199</sup> CE sect. 14 mar 2001, *Min. Intérieur c/Ameur*, n° 22977.

<sup>200</sup> CE ord. 31 août 2005, *Assoc. utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne c/min. de la Santé*, n° 282418.

<sup>201</sup> CE sect. 19 janv. 2001, *Conféd. nat. radios libres*, n° 228815.

<sup>202</sup> *Ibid.*



想防衛之個人利益、集體利益<sup>203</sup>或是公益<sup>204</sup>所造成之足夠嚴重和立即的損害，此外，可以透過金錢填補不再構成准予停止執行的阻礙；換言之，難於回復之後果被「客觀的」緊急所取代，損害的性質以及其回復的可能性不再重要，唯一重要的是損害的嚴重性。(2)緊急之舉證：通常聲請人應釋明緊急要件之滿足，但判例承認一些推定緊急之情形，主要關涉到造成難以逆轉之情況的行政決定，例如，核發建造執照之決定<sup>205</sup>、發給土地開發執照之決定<sup>206</sup>、居留證更新之撤銷或拒絕<sup>207</sup>、可以隨時執行之驅逐外國人之決定<sup>208</sup>。(3)緊急之判斷：為了判斷情況是否緊急，法官不只聚焦於聲請人之利益，亦考量到可能反對承認緊急之利益（公益、第三人利益），由於法官在分析中納入了全體的利益，此判斷被稱為「總體判斷」，這是最高行政法院在2001年Préfet des Alpes-Maritimes裁判中所確立<sup>209</sup>。依此判例，速審法官應在相衝突的利益之間進行權衡，倘若天秤傾

<sup>203</sup> 是指社團、工會或職業組織所承擔或防衛之集體利益，例如，環保團體針對開打野鳥之決定聲請停止執行（CE ord. 1<sup>er</sup> août 2002, *Assoc. France nature environnement*, n° 248988）。

<sup>204</sup> 例如，某製藥廠針對不給付某些藥品之決定，以其對公共健康所生影響為由聲請停止執行（CE ord. 13 juin 2016, *Sté Menarini France*, n° 399765）。

<sup>205</sup> CE 27 juill. 2001, *Cne Meudon*, n° 23199.

<sup>206</sup> CE 3 juill. 2009, *Lelin*, n° 32164.

<sup>207</sup> CE sect. 14 mars 2001, *Min. Intérieur c/Ameur*, n° 22977.

<sup>208</sup> CE 26 sept. 2001, *Min. Intérieur c/Mesbah*, n° 231204.

<sup>209</sup> CE sect. 28 fevr. 2001, *Préfet Alpes-Maritimes*, n° 229562. 在此案中，涉及到某個家庭垃圾儲存廠的開發許可決定，地方行政法院速審法官依環保團體之聲請裁定該決定停止執行，針對此裁定，最高行政法院指出：緊急應「被總體和客觀地判斷」，速審法官不僅應考量系爭決定對環境所生的後果，且應考量到停止執行對垃圾處理之條件立即可能產生的後果；接著，最高行政法院在權衡公共衛生和環境保護兩個公益之後認為，處理垃圾之緊急優位於儲存場運作可能對環境帶來的風險，因而撤銷下級法院速審法官之裁定。



向聲請人一方，即證立了緊急的承認，相反地，倘若傾向於被告機關，則阻礙了緊急的承認。最後，還應注意，緊急之判斷是在速審法官裁決之日，而非提出聲請之日<sup>210、211</sup>。

其次，以對行政決定之合法性的「正當『懷疑』」（« doute sérieux »）取代「正當『理由』」（« moyen sérieux »）。在過去，正當理由被分析成一個成立的、導向撤銷的理由，在今天，則只要求有正當懷疑的適切理由即可，可從兩方面說明。(1)非涉及確定的違法：2000年法律藉由修改用辭，重新界定速審法官相對於本案法院的職責。速審法官不用以同樣深入之方式來檢視聲請人提出的理由，亦不用確定理由是否成立。其在自身職責的架構下作出裁決，無庸擔心日後被本案法院推翻。不同於本案法院是在審理後對決定的違法性作出判斷，速審法官只是針對表面的違法性且在預審狀態下作出裁決，因為正當懷疑比較容易成立，本案法院在審理後完全可能駁回撤銷之請求<sup>212</sup>。(2)涉及「疑似違法」（illégalité vraisemblable）：懷疑的觀念是主觀的，在於法官的感受、其親身的判斷；「正當的」懷疑則鞏固和客觀化此一要件，當速審法官認為所提出的理由可能導致行政決定的撤銷或變更，在同時滿足緊急要件下，即應同意停止之請求<sup>213、214</sup>。

<sup>210</sup> CE ord. 31 oct. 2001, *Dourel*, n° 239050.

<sup>211</sup> 有關緊急要件，詳見O. Le Bot, « Référé-suspension », *op. cit.*, n° 73 et s.; A. Sayede Hussein, *op. cit.*, p. 99 et s.

<sup>212</sup> 例如，CE sect. 11 juill. 2001, *Sté Trans-Éthylène*, n° 231692：承認系爭決定之合法性的嚴肅懷疑；CE, 24 oct. 2001, *Cne Marennnes*, n° 228543：實體駁回撤銷決定之請求。然而，在實務上，二法官之間的決定鮮少不同調。一些心理因素可能造成本案法院法官遲疑於排除速審法官所採之解決方法，這特別是發生在最高行政法院作為廢棄法院對於速審裁定之抗告作出裁決之後。

<sup>213</sup> 如CE ord. 21 oct. 2010, *Conférence nat. président unions régionales médecins libéraux*, n° 343527.



## (二)特別程序：自由速審

自由速審是2000年法律所創設的全新程序，在行政法院保障人民自由和權利的歷史上寫下新頁。各界強調此程序之創新性、甚至革命性，且認為其構成2000年法律的主要貢獻、改革的真正明星<sup>215</sup>。依第L 521-2條之規定：「公法人或管理公共服務之私法組織於行使其權力時，對某一基本自由造成嚴重且顯然違法之侵害者，速審法官得在緊急情況下依聲請，命維護此基本自由所必要之任何措施。速審法官在48小時期限內作出宣告」<sup>216</sup>。自由速審旨在迅速終止最嚴重的侵害，法條本身雖未明確化可得採取之措施的性質和內容，但當侵害是出自行政決定時，最經常和最適切的手段無疑就是停止執行。自由速審的實體要件十分嚴格但程序要件相對靈活，相較於停止執行速審而言，構成特別的程序。

### 1. 程序要件

自由速審是一個容易近用的救濟管道。在程序要件上，為方便和加速聲請的提出，立法者和判例共同打造出一些特殊的安排和例外法則，以下分別說明之。

首先，程序之標的。第L 521-2條以一般方式指出對基本自由之「侵害」（*atteinte*），並未加以明確化或限制，換言之，法條所要

<sup>214</sup> 有關正當懷疑之要件，詳見O. Le Bot, « Référé-suspension », *op. cit.*, n° 80 et s.; C. Broyelle, *op. cit.*, pp. 487-488.

<sup>215</sup> 有關各界對於創設自由速審的肯定，Cf. O. Le Bot, *La protection des Libertés...*, *op. cit.*, pp. 41-42.

<sup>216</sup> CJA, art. L 521-2: Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.



求的是一個受侵害的狀況，而不論其來源或形式，因此，只要侵害是出自行政機關的行為或不行為，不論涉及積極或消極的個別決定、行政命令或事實行為，都可以提出聲請，且無須滿足事前決定之傳統要求<sup>217</sup>；即便是在行政決定造成侵害的情形下，亦免除此義務<sup>218</sup>；聲請人可以自侵害發生起立即請求救濟。此外，自由速審法官所關心的，並不是個別來看的法律行為或事實行為本身，而是行為所引發之狀況的所有要素；其考量行政機關意志所生之全體的法律效果，而不必然駐足於特定行為上，此點有別於停止執行速審法官。以2003年Aguillon案為例<sup>219</sup>，聲請人透過自由速審之管道請求停止執行一個徵用罷工助產士7天的11月21日省長決定，此決定在11月28日向最高行政法院提起廢棄之訴的當日效力終止。倘若是透過停止執行速審之管道提起，最高行政法院本應不受理，但在此案中，由於省長於11月28日又作成徵用罷工助產士10天的新決定，最高行政法考量到此新決定旨在維持和延續前一決定之效力，於是受理聲請<sup>220</sup>。

其次，聲請人之要件。(1)訴之利益：如同其他訴訟程序，聲請人應具備賦予其起訴資格之「直接和個人之利益」( *intérêt direct et personnel* )，但因為自由速審中所爭議的不是某一行政行為而是侵害的狀況，訴之利益的判斷依此一特性調適而較為寬鬆<sup>221</sup>。(2)免除律師代理：依第R 522-5條之規定，當涉及停止執行速審和有用

<sup>217</sup> TA Versailles ord. 19 sept. 2015, *Assoc. Avocats sans frontières*, n° 1506153.

<sup>218</sup> CE 4 mai 2016, *Da Cunha*, n° 396332.

<sup>219</sup> CE 9 déc. 2003, *Aguillon et autres*, n° 262186.

<sup>220</sup> 有關程序標的，Cf. O. Le Bot, *La protection des Libertés...*, *op. cit.*, pp. 404-407;

O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 334-339.

<sup>221</sup> 例如，馬賽律師公會爭議某監所之衛生條件可以被受理，因為其成員在此監所執行業務 (CE ord. 22 déc. 2012, *Section française de l'OIP*, n° 364584)。



措施速審時，只有在本案訴訟未強制律師代理下才免除律師代理（第2項），但自由速審則是一般性地免除律師代理（第1項）。不過此免除僅涉及到第一審和抗告審，而未擴及到廢棄之訴<sup>222</sup>。

此外，聲請之提起。(1)自主程序：不同於停止執行速審，自由速審是一個自主程序，聲請人可以在沒有向本案法院提起任何訴訟下立基於第L 521-2條提出聲請<sup>223</sup>。(2)免除訴願：如前所述，在法令要求先提起訴願的情形，停止執行速審之聲請人可以不等候訴願結果而立即提出聲請；在自由速審的情形下，則是完全免除訴願之要求<sup>224</sup>。(3)平行救濟之可能性：原則上，即便聲請人可以透過特殊程序來爭議某特定行政決定或事實行為之效果（如，停止執行速審、或是行政法院裁判之不執行<sup>225</sup>或契約締約階段之爭議<sup>226</sup>等程序），仍可以提起自由速審。(4)無期間限制：不論是所爭議的是法律或事實行為，都不能以逾越期限為由而不受理<sup>227</sup>，但在實體要件的審查階段，拖延提出聲請在緊急要件的判斷上會對聲請人構成不利之因素<sup>228</sup>。

最後，值得一提的是，依第L 521-2條之用語，公法人或負擔管理公共服務之私人組織是「在行使其權力下」對基本自由造成侵害。此一條件顯示出立法者有意保留前述（參一(一)2.）事實行徑之程序，亦即，當行政機關的活動顯然無法依附於其被賦予之權力

<sup>222</sup> 有關聲請人要件，詳見O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 340-341; O.

Le Bot, « Référé », *J-Cl. JA*, Fasc. 50, 2018, n° 52.

<sup>223</sup> CE 4 févr. 2005, *Zairi*, n° 267723.

<sup>224</sup> CE ord. 10 févr. 2004, *Min. Justice c/Soltani*, n° 264182.

<sup>225</sup> CE ord. 8 nov. 2001, *Kaigisiz*, n° 239734.

<sup>226</sup> CE ord. 12 avr. 2006, *Sté Pau Loisirs*, n° 292255.

<sup>227</sup> CE 17 mars 2010, *Larkhawi*, n° 332585.

<sup>228</sup> 有關聲請之提起，詳見O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 341-344.



時，聲請人應在事實行徑的架構下繫屬普通法院。然而，二個相繼的判例演進朝向放棄事實行徑而有利於自由速審的方向發展。(1)即便對基本自由的侵害構成事實行徑，亦即，顯然超出行政機關之權力，最高行政法院仍認為落入自由速審的範疇<sup>229</sup>；在此情形下，受害人因而擁有二個救濟管道，或是訴諸普通法院，或是訴諸自由速審法官；依此判例，自由速審成為一個與事實行徑相競爭的程序。(2)鑑於此一雙重保護的「奢華」，權限衝突法院重新定義事實行徑，從而限縮其適用範圍；自此，事實行徑只在侵害「個人自由」（不再包括地方自治團體之行政自由等）或「所有權消滅」（不僅是遭剝奪）之情形下才發揮作用<sup>230</sup>；此一演進使事實行徑淪為一個殘存的程序<sup>231</sup>。

## 2. 實體要件

在訴訟實務上，第L 521-2條所宣示之實體要件被集結成兩大部分：一是對基本自由造成嚴重和顯然違法之侵害，另一是取得維護措施之緊急。以下分別說明之。

首先，對基本自由之嚴重和顯然違法的侵害。此要件可拆解成三個要素，速審法官可以欠缺任一要素為由而駁回聲請。(1)涉及「基本自由」：第L 521-2條程序的使命是維護基本自由，然而，在法國法上，基本自由並不具清楚、單一和明確之意義，而2000年法律亦未對之加以定義或對其內容有所指示，因此，留待速審法官逐一認定。依據目前累積之判例，被認可為第L 521-2條意義下之基本自由者眾，包括：行動自由、人身自由、信仰自由、表達自由、

<sup>229</sup> CE 23 janv. 2013, *Commune de Chirongui*, n°365262：涉及所有權。

<sup>230</sup> TC 17 juin 2013, *Bergoend*, n° C3911.

<sup>231</sup> 有關事實行徑和自由速審的關係，Cf. C. Broyelle, *op. cit.*, pp. 490-491; B. Faure, *op. cit.*, n° 39-40.



思想和意見之思潮的多元主義特徵、集會自由、結社自由、示威自由，工會自由、結婚自由、營業自由、地方自治團體之自由行政、以及所有權、罷工權、投票權、庇護權、正常家庭生活之權利、生命權、病人同意醫療處置和不受不合理治療之權利、或不受不人道或有損尊嚴之處遇的權利、無罪推定、有效救濟之權利……等<sup>232</sup>。這些被納入基本自由行列的自由和權利，有少數源自歐洲人權公約、行政法上一般原則或成文法律，絕大多數則出自憲法和憲法裁判；不過，並非憲法所宣示的自由和權利都會取得基本自由之地位，例如，平等原則<sup>233</sup>和某些意含行政給付之社會權（如健康權<sup>234</sup>、居住權<sup>235</sup>）即被否認，但身心障礙兒童之就學權則被認可<sup>236、237</sup>。

(2)嚴重的侵害：侵害是指行政措施對於基本自由的違反，此侵害應超出某一門檻、超出單純的干擾或不舒服。速審法官是依據個案具體判斷此要求，使得體系化變得困難，但可以歸納出一些構成侵害嚴重性的因素（例如，行政措施所造成的衝擊、行政機關的態度）以及一些減輕此嚴重性的因素（例如，聲請人有過錯之舉動、法律對此自由或權利之行使所為之限制）；此外，有些行政機關的決定或行為原則上會被視為對基本自由造成嚴重的侵害，例如，驅離法國領土、扣留護照、或指定住居<sup>238</sup>。(3)顯然違法的侵害：此一

<sup>232</sup> 認可這些自由權利的裁判，詳見O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 355-358; B. Faure, *op. cit.*, n° 35; C. Broyelle, *op. cit.*, pp. 491-492.

<sup>233</sup> CE 1<sup>er</sup> sept. 2017, *Cne de Dannemarie*, n° 413607.

<sup>234</sup> CE 8 sept. 2005, *Garde des Sceaux, min. de la Justice*, n° 284803.

<sup>235</sup> CE 3 mai 2002, *Assoc. de réinsertion sociale du Limousin*, n° 245697.

<sup>236</sup> CE 15 déc. 2010, *Ministre de l'Education nationale c/M et Mme B*, n° 344729.

<sup>237</sup> 相關裁判的分析，參見O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 350-352; B. Faure, *op. cit.*, n° 36; C. Broyelle, *op. cit.*, pp. 492-493.

<sup>238</sup> 有關嚴重的侵害，*Cf.* O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 363-369; B. Faure, *op. cit.*, n° 38; C. Broyelle, *op. cit.*, p. 493.



違法性應是不容討論、不容質疑。比較第L 521-1條和第L 521-2條之違法可知，前者只要求正當懷疑，後者則要求更高程度、更難證明的違法，此一嚴格要求的理由有二：一是自由速審法官必須在極短期間內作出裁決，無法對系爭決定或行為的合法性進行仔細的檢視；另一是自由速審是自主程序，在缺乏本案法院事後介入的確保下，自由速審法官合理地只能在顯然違法下行使其權力。在實務上，有許多聲請即是因為未滿足此一要件而失敗<sup>239</sup>。

其次，**緊急**。如同停止執行速審，自由速審法官只在緊急下介入，但此處的緊急要件有兩個特點。(1)**極端緊急**：最高行政法院一開始是以同一方式來面對第L 521-1條和第L 521-2條意義下的緊急，但從2003年Commune de Pertuis裁判起<sup>240</sup>，藉由提高第L 521-2條之緊急程度的要求，使之有別於第L 521-1條之緊急。在後者，若無法等到本案法院作出裁判，緊急即被視為顯著；在前者，所要求之緊急更為急迫，必須構成極端的緊急、加重的緊急、需要在48小時內作出宣告的緊急，才達到法官必須立即介入的緊急。例如，因為行政機關拒發簽證而阻礙聲請人之結婚計畫或參加學校開學，可能被視為構成第L 521-1條之緊急，但不足以構成第L 521-2條之緊急<sup>241·242</sup>。

(2)**緊急要件的相對自主性**：在第L 521-2條下，緊急與對基本自由之嚴重和顯然違法的侵害之間存在著密切關係。檢視第L 521-2條之訴訟實務顯示，當速審法官認為個案的情況構成對基本自由嚴

<sup>239</sup> 有關顯然違法的侵害，Cf. O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 369-379; B. Faure, *op. cit.*, n° 38; C. Broyelle, *op. cit.*, pp. 493-494.

<sup>240</sup> CE ord. 28 févr. 2003, *Commune de Pertuis*, n° 254411.

<sup>241</sup> CE ord. 18 oct. 2004, *Yebroni*, n° 273095; CE ord. 4 oct. 2005, *Lachat*, n° 285594.

<sup>242</sup> 有關極端緊急，Cf. O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 391-394; B. Faure, *op. cit.*, n° 44.



重和顯然違法之侵害時，總是未經論證即承認緊急之存在；換言之，緊急要件被包含在損害要件中，或是派生自或是被容納在此要件中<sup>243</sup>。相反地，法官會以缺乏緊急為由駁回聲請，都是在個案的情況不構成對基本自由之嚴重和顯然違法之侵害，在此情形下，有二種要素可以阻礙緊急的成立：一是聲請人的行為引發或加重了緊急情況，例如，聲請人延遲向有權機關提出申請、或在侵害發生後明顯延遲提起訴訟<sup>244</sup>；另一是被告機關所追求之公益，在經總體判斷全體利益後，亦得阻礙緊急要件之成立，例如，市府下令拆除某社團作為禮拜場所的公有危樓，公共安全之理由排除了緊急<sup>245·246</sup>。

## 二、快速有效的司法保護

不論是延續延緩執行程序的停止執行速審，或是完全創新的自由速審，二者——即便在程序要件和實體要件上有諸多差異——都是人民聲請行政決定停止執行的管道。這兩個程序既然都是為了因應緊急情況所設立，自然都須遵守一些有利於法院快速介入的共同程序法則。不過，光靠快速並無法確保司法的效能，還需要法院真實有效的介入，法官權力的強化因此成為2000年改革的另一重心<sup>247</sup>。

<sup>243</sup> 例如，速審法官在確認某一限制車輛通行之決定侵害基本自由後，即肯定此未證立之限制「創設了緊急情況」（CE ord. 26 nov. 2004, *Cne de Wingles*, n° 274226）。

<sup>244</sup> CE ord. 9 janv. 2001, *Deperthes*, n° 228928; CE ord. 16 mars 2001, *Assoc. Radio « 2 couleurs »*, n° 231736.

<sup>245</sup> CE ord. 10 août 2001, *Assoc. « La Mosquée » et a.*, n° 237004：換言之，前述在停止執行速審所建立之總體判斷原則，亦適用於自由速審。

<sup>246</sup> 有關緊急要件之相對自主性的分析，詳見O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 394-401.

<sup>247</sup> 值得一提的，在緊急速審程序上，當事人亦得提出「合憲性優先問題」（question prioritaire de constitutionnalité, QPC），但QPC機制的存在似乎未對



### (一)簡易快速的程序

在通常的救濟程序中，事件的審判必須遵循一些複雜的法則和拘束性的形式。這些要求容許法院在完整審理和深入檢視後從容地作出裁決。此一形式主義固然提供訴訟權人較佳的保障，但在事涉緊急之暫時保護程序中，難以與訴訟快捷的目標相調和。2000年法律因而為此安排了一些適於法院快速介入的程序法則，主要涉及到法官的組成以及審理和救濟程序的減輕，前者適用於全體的速審，後二者則是專為緊急速審而設計。

#### 1. 速審法官的組成

有別於我國停止執行或假處分之聲請是由管轄本案之法院管轄，法國則在法院內部設立專責速審事件的法官，且為求快速，原則上由獨任法官審理之，只有在遇到困難時，才以合議方式處理。以下分別說明之。

首先，以獨任法官為原則。審判合議制是行政訴訟法的法則，此要求現今明列於行政法院法典前篇第3條：「除非法律另有規定，裁判以合議組成之方式作成。」合議審判不僅被視為是司法品質的保障，在行政訴訟上，更因涉及對行政機關的審判，而被視為是確保法官獨立和裁判權威所不可或缺，這也說明了何以獨任法官的設立，長期以來在行政訴訟上受到敵視。惟鑑於行政法院的編制和案件量，獨任制逐漸成為面對緊急需求時不得不的選項。此原則先是在前述之保全速審、遣送邊境、締約前速審、暫時停止……等

---

行政法院行使暫時保護的權限造成太大影響，因為緊急速審事件涉及緊急，不論是依成文法（Ordonnance n° 58-1067 du 7 nov. 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, art. 23-3）或判例（CE ord. 16 juin 2010, *Mme Diakité*, n° 340250; CE ord. 21 oct. 2010, *Conférence nationale des présidents des unions régionales des médecins libéraux*, n° 343527），速審法官在移送QPC時，仍得作出裁決、行使第L 521-1或L 521-2條所賦予之權力。



程序中被採納，2000年改革更統一將之適用於行政法院法典第5部所規範之全體速審。不過，為顧及獨任法官快速裁決所帶來的風險，第L 511-2條第1項明定速審法官應由有能力和有經驗的法官來擔任：在地方行政法院和上訴行政法院，是法院的院長以及所指派之法官，且後者原則上應具有2年以上的年資和第1級諮政官（*conseillers d'Etat*）之級別（第1項）；在最高行政法院，則是訴訟部門主席以及其所指派之諮政官（第2項）。透過對資格和經驗的要求，確保司法品質不受影響<sup>248</sup>。

其次，例外情形之合議審理。在速審程序上，雖然原則是一位法官獨制裁決，但法官不是孤立無援的，特別是當其面對新穎、複雜或原則性問題時，具有將事件移送合議審判的權能。可以區分兩種情形。(1)將事件移送到在通常訴訟程序下作成裁判之合議庭。依據穩固的判例，對於「呈現出嚴重困難和應嚴肅討論之請求」，獨制裁決的行政法院法官可以將事件移送通常訴訟程序之合議庭審理，且對此移送之決定不能提起抗告<sup>249</sup>。2000年改革並未明示此實務，但第L 522-1條第3項「除非移送合議庭」之文字間接肯定之<sup>250</sup>。事實上，一些有關緊急速審之原則性問題（如，前述之須先提起訴願時如何繫屬速審法官），或是程序之行使條件不明（如，前述之在同一聲請狀中可否提出不同的緊急速審之請求），即是透過此一方式解決。(2)三位速審法官聯席。面對大量棘手的卜速審事件，2016年4月20日法律<sup>251</sup>在第L 511-2條中引入第3項，明定：「當事件之

<sup>248</sup> 有關獨任法官之原則，Cf. O. Le Bot, *La protection des Libertés...*, *op. cit.*, pp. 414-416; A. Sayede Hussein, *op. cit.*, pp. 73-75.

<sup>249</sup> CE sect. 13 juill. 1956, *Secrétaire d'État à la reconstruction et au logement c/Consorts Piéton-Guibout*, n° 37649 et 37779.

<sup>250</sup> 相關規定，參見下2之說明。

<sup>251</sup> Loi n° 2016-483 du 20 avr. 2016 relative à la déontologie et aux droits et



性質證立時，地方行政法院或上訴行政法院之院長，或是最高行政法院訴訟部門之主席，得決定（此事件）在本（法典第5）部所定條件下，由3位速審法官所組成之審判庭來審判，但不損及將事件移送到在普通法條件下之其他審判庭。」換言之，在不影響第一種移送方式下，還可以透過3位速審法官聯席之方式來審理，而依此一形式所作出之決定，將被視為是獨任法官所為之裁定<sup>252</sup>。

## 2. 審理的程序

為了加速程序的進行，2000年改革為緊急速審設計了兩種程序：一是針對無勝算之聲請的無預審駁回，又稱為「揀選程序」（*procédure « de tri »*），另一是針對呈現正當利益之聲請的一般程序。這兩種程序是互斥的，速審法官在面對聲請時，即須選擇其將依循的程序，且此選擇不可逆轉，一旦開啟一般程序，就不能再以揀選裁定駁回聲請<sup>253</sup>。

首先，**揀選程序**。依第L 522-3條之規定，當聲請未呈現出緊急特徵，或從聲請狀來看，顯然不屬於行政法院審判權限、不符合受理要件、或無理由時，速審法官可以直接以附理由之裁定駁回之。此一程序是例外程序，固然容許法官迅速地排除註定失敗的聲請，以避免法院無謂的擁塞，卻也使得訴訟權人的基本保障落空，因而受到爭論，特別是引發了違反歐洲人權公約第6條第1項有關公平審判權之要求的疑慮，但最高行政法院認為，速審法官是以暫時名義作出裁決，與該規定之間並無不相容<sup>254、255</sup>。

---

obligations des fonctionnaires, art. 62.

<sup>252</sup> 有關合議審理，Cf. A. Sayede Hussein, *op. cit.*, pp. 75-76; O. Le Bot, « Référé », *op. cit.*, n°19-21.

<sup>253</sup> O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, p. 61; « Référé », *op. cit.*, n° 70.

<sup>254</sup> CE sect. 28 févr. 2001, *Casanovas*, n° 229163.

<sup>255</sup> 有關揀選程序，詳見O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 61-74; O. Le



其次，**一般程序**。對於呈現出足夠正當之利益而證立深入檢視的聲請，則依第L 522-1條所定之程序來加速審理：速審法官可以依據書面或口頭之對審程序（*procédure contradictoire*）作出裁決（第1項）；速審法官應立即通知當事人公開法庭之期日和時間（第2項）；除非移送合議庭，否則開庭是在沒有公報告人的結論下進行（第3項）。如前已提及的，公報告人原稱政府專員，是於庭上公開、獨立且公正地陳述意見的行政法院成員<sup>256</sup>；在緊急速審程序中，免除公報告人的介入，一方面可以加速程序的進行，另一方面也留給當事人和法官之間較為非正式的討論空間，以利於論據的提出和資訊的補充。此外，還應注意，對於此一須經過預審和開庭的程序，速審法官應「在最佳期限內」作出宣判（第L 511-1條第2句），而針對自由速審，還須「在48小時期限內」為之（第L 521-2條第2句）。理論上，法定審判期限的遵守是一項義務，但最高行政法院自認有不在期限內作出裁判的至高權力，此一穩固立場在自由速審的架構下依然維持<sup>257</sup>，幸而在實務上，自由速審法官一般而言遵守48小時的審判期限<sup>258</sup>。

### 3. 不服裁定的救濟管道

緊急速審法官之裁定可以成為爭議的對象，分成兩種情形。

首先，**通常的救濟管道**。在涉及停止執行速審時，地方或上訴行政法院速審法官所作之裁定，不論是依揀選程序或一般程序作成，只能就法律問題向最高行政法院提起廢棄之訴（第L 523-1條

---

Bot, « Référé », *op. cit.*, n° 71-78.

<sup>256</sup> G.-E. Lavau, *op. cit.*, p. 794.

<sup>257</sup> CE ord. 19 juin 2002, *Hoffr*, n° 247884; CE ord. 6 sept. 2002, *Tetaahi*, n° 250120.

<sup>258</sup> 有關一般程序，詳見O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 74-92; O. Le Bot, « Référé », *op. cit.*, n° 79-94.



第1項參照)；在自由速審下所作成之揀選裁定，亦然<sup>259</sup>。然而，在自由速審下依一般程序所作成之裁定，依第L 523-1條第2項之規定，則可以在裁定通知之日起15日內就事實和法律問題向最高行政法院提出抗告，而最高行政法院的速審法官應在48小時期間內作出裁決，且於必要時行使下述第L 521-4條所規定之權力。此一機制的設立，一方面是考量到自由速審涉及到嚴重侵害基本自由之紛爭且法官的權力甚大，故強化審級救濟的保障，另一方面是為求快速統一法律見解，因此明定直接向最高行政法院提起抗告。至於最高行政法院速審法官之決定，即便是作為第一審法官所為（例如，涉及總理或部長所發布之命令），原則上都不能被爭議<sup>260</sup>。

其次，再議（réexamen）。第L 521-4條規定：依任何利害關係人之聲請，「速審法官可以在任何時刻，鑑於新要素，變更或終止其所命之措施」。此一機制容許速審法官在出現新情勢或新資訊的情形下，可以重新考量自己原先的決定。其實，基於速審法官決定的暫時特徵，判例早已承認此一可能性<sup>261</sup>，2000年改革將之成文化和明確化。依據現行法，速審法官不能本於職權行動，必須為關係人繫屬；其次，再議之聲請沒有時間限制，可以在任何時刻提出；此外，除原審之當事人外，對於原裁定之變更有利害關係之第三人亦得提出聲請<sup>262</sup>，換言之，對於當初來不及行動的關係人而言，這是一個補救的管道；最後，必須要有新要素出現，例如，法律或事實條件的變更、較佳釋明緊急或損害嚴重性的新證據。另應

<sup>259</sup> Cf. CE sect. 28 févr. 2001, *Casanovas*, n° 229163.

<sup>260</sup> 有關通常的救濟管道，Cf. O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 117-124; O. Le Bot, « Référé », *op. cit.*, n° 114 -121.

<sup>261</sup> CE 24 févr. 1982, *Sté Entreprise industrielle et financière pour les travaux publics et le bâtiment et a.*

<sup>262</sup> CE ord. 16 déc. 2005, *Fondation Hector Otto*, n° 286593.



注意，在程序法則方面，再議之聲請亦得依揀選程序駁回；倘若是依一般程序審理，應遵守對審和開庭等法則；至於再議之裁定的救濟，則依循原聲請所適用之法則<sup>263</sup>。

### (二)法官權力的強化

在過去，行政法院受到禁制令禁止原則的束縛，不能就裁判的執行向行政機關下達指令，且基於相同理由，不能在延緩執行程序中命駁回決定的停止執行。2000年改革和判例的演進解除了此一禁令，且容許速審法官在裁定停止執行時，輔之以事實上難以逆轉的執行措施。

#### 1. 停止措施及禁制令的宣告

在今天，速審法官不僅可以針對任何行政決定——即便是駁回決定——作出停止執行之裁定，且具有調整停止執行之效力和期間的權能，容許其超越「全有或全無」的兩難而較容易准予停止執行。此外，更大的突破是，停止執行之裁定可以伴隨禁制令，有助於停止措施之正確和完全的執行。最後，在滿足實體要件下，速審法官似仍保有否准停止執行之權能，但此立場遭到質疑。

首先，停止之方式。(1)全部或部分停止：依舊法之規定，法官只有停止和不停止的選項，但判例早已承認部分停止的可能性<sup>264</sup>。第521-1條明定得命停止系爭決定或是系爭決定「某些效力」之執行，而第521-2條所稱之「任何措施」亦意含此一可能性。部分停止得依聲請為之，聲請人得請求停止系爭決定中對其不利之部分，而繼續適用對其有利之部分，例如，工會聲請停止某一部令中的某

<sup>263</sup> 有關再議，Cf. O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 124-135; O. Le Bot, « Référé », *op. cit.*, n° 123-134.

<sup>264</sup> CE 17 juill. 1936, *Mouvement social français des Croix-de-feu*.



個條文<sup>265</sup>。但部分停止只能在所請求停止之部分可以與系爭決定分離的情形下，才能准許<sup>266</sup>，否則速審法官將以不受理駁回。此外，當系爭決定只有部分滿足實體要件時，速審法官亦得只不令滿足之部分停止執行，例如，針對一個限制運輸危險物質之車輛在某些道路上通行的市府命令，速審法官認為只有涉及住宅群外某道路的部分滿足實體要件，因此只裁定涉及此道路之部分停止執行<sup>267</sup>。

(2)停止之期間：在起點方面，原則上，自裁定通知作成決定之機關時立即生效，但速審法官可以例外地延後其生效之時間<sup>268</sup>；在終點方面，通常，速審法官命系爭決定之停止直到本案裁判之作成，但得限縮停止的期間，另應注意，在涉及須先提起訴願之情形，停止最晚在訴願決定作成之日，或法官事先訂定之日終止其效力<sup>269</sup>。最後，應提醒的是，有別於越權之訴的撤銷判決，停止措施不溯及既往，只對未來生效，因此，針對某公務員之停薪決定，倘若速審法官准予停止執行，行政機關僅負自裁判通知起支薪的義務，而無須補發先前未給付之薪資<sup>270·271</sup>。

其次，伴隨禁制令之可能性。在自由速審和停止執行速審之架構下，均得向行政機關發出執行裁定之禁制令。(1)停止執行速審。第L 521-1條只賦予速審法官命停止執行之權力，但自2001年起，最高行政法院將前述（參一(二)2.）行政法院為執行本案裁判宣告禁

<sup>265</sup> CE ord. 31 août 2001, *Féd. CFTC Santé-sociaux*, n° 236937.

<sup>266</sup> CE ord. 12 févr. 2001, *Assoc. France Nature Environnement*, n° 229797.

<sup>267</sup> CE ord. 26 nov. 2004, *Cne de Wingles*, n° 274226.

<sup>268</sup> CE ord. 2 févr. 2009, *ASPAS et a.*, n° 324321：涉及對於野生動物之保護。

<sup>269</sup> CE sect. 12 oct. 2001, *Sté Produit Roche*.

<sup>270</sup> CE 22 juill. 2011, *min. Éducation nationale c/Pratdessus*.

<sup>271</sup> 有關停止之方式，Cf. O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 283-289, 420-421; O. Le Bot, « Référé-suspension », *op. cit.*, n° 109-115.



制令之權力擴及停止執行速審<sup>272</sup>；自此，不論涉及積極或消極決定，速審法官均得在命停止執行的同時，課予行政機關暫時的義務，或是命其採行特定措施<sup>273</sup>，或是命其於特定期間內作出新決定<sup>274</sup>。(2)自由速審。相同地，不論涉及積極或消極決定，自由速審法官亦得在命停止措施的同時，發出執行裁定之禁制令，或是命行政機關採取執行其裁定所意含之措施<sup>275</sup>，或是避免採取同一措施<sup>276</sup>。應注意的是，有關執行裁判之禁制令的規定現已整合至行政法院法典第L 911-1條以下<sup>277</sup>，依2019年修法後的現行法<sup>278</sup>，速審法官——如同本案法院法官——不僅得依聲請、亦得本於職權宣告確保裁定之執行的禁制令，且於必要時課以怠金。換言之，速審法官在今天擁有宣告停止執行、禁制令、怠金三種確保使命達成之權力<sup>279</sup>。

<sup>272</sup> CE 27 juill. 2001, *Min. Emploi et Solidarité c/Vedel*, n° 232603.

<sup>273</sup> 例如，針對金融市場管制機關所為之裁罰，除命停止執行外，命該機關在網站上加記系爭決定已被停止（CE ord. 12 mai 2011, *Zerbib*, n° 279011）；又如，針對省長拒絕歸還被吊扣之駕照，除命停止執行外，命省長在15日內歸還駕照（CE ord. 7 juin 2004, *Dubus*, n° 264946）。

<sup>274</sup> 例如，針對駁回簽證申請之決定，除命停止執行外，命移民部長在15日內重新檢視簽證之申請（CE ord. 11 mai 2009, *Wunda Diuntuta*, n° 326430）；又如，針對駁回建築許可之決定，除命停止執行外，命主管機關在1個月內再次對建築執照之申請作出決定（CE 9 mai 2001, *Cne Scy-Chazelles*, n° 230705）。

<sup>275</sup> 例如，針對市長要求郵務單位打開某些議員之信件的指令，認為侵害通訊秘密，除命該指令之停止執行外，要求市長指示相關單位立即終結該指令之適用（CE 9 avr. 2004, *Vast*, n° 263759）。

<sup>276</sup> 例如，針對市長以信件指示其拒絕讓某政黨在市府會議中心舉辦活動，認為侵害集會自由，除命停止該信件之效力外，要求行政機關不得阻礙該政黨與會議中心管理公司之間所締結之契約的執行（CE ord. 19 août 2002, *Front national et Institut de formation des élus locaux*, n° 249666）。

<sup>277</sup> CJA, art. L 911-1 et s.

<sup>278</sup> Modifié par Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, art. 40 (V)

<sup>279</sup> 有執行裁定之禁制令，*Cf. O. Le Bot, Le guide des référés..., op. cit.*, pp. 295-



最後，准予停止執行之權能或義務？在2000年改革前，即便滿足實體要件，行政法院擁有例外不准予延緩執行的權能。在新法上路後，最高行政法院亦曾在停止執行速審中肯定之<sup>280</sup>。不過，此一解方之基礎和穩固性遭到學者質疑：一方面，在滿足法定要件下，得以否准停止執行的唯一考量似乎只能建立在公共利益或其他重大利益之上，但如前所述，在現制下，這些利益的考量已經被納入緊急要件的總體判斷之中；另一方面，此解方只被最高行政法院肯定過一次。因此，不應將第L 521-1條所規定之法官「得」停止，理解為法官具有停止或不停止之裁量權，而是其在此場合有命停止之權力<sup>281</sup>。至於第L 521-2條所規定之「得」命任何必要措施，亦應如是理解，但法官得自由選擇其認為最適合之措施，且不受限於聲請人之聲明<sup>282</sup>。

## 2. 暫時的停止措施及禁制令？

依第L 511-1條之規定，速審法官透過「呈現暫時特徵之措施（mesures qui présentent un caractère provisoire）作出裁決」，且「並非被繫屬本案」。此條提出二個法則，一是禁止速審法官命終局之措施，另一是禁止速審法官對本案作出裁決。雖然有所區別，但這二個句子緊密相關：因為未被繫屬本案，速審法官只能命暫時措施<sup>283</sup>。

在停止執行速審的情形下，速審法官所命系爭決定之停止執

---

300, 418-421; O. Le Bot, « Référé-suspension », *op. cit.*, n° 121-125.

<sup>280</sup> CE ord. 15 juin 2001, *Sté Robert Nioche et ses fils SA*, n° 230637.

<sup>281</sup> Cf. O. Le Bot, « Référé-suspension », *op. cit.*, n° 108; M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, p. 209.

<sup>282</sup> 有關自由速審法官的權力，Cf. O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 408-411.

<sup>283</sup> *Ibid.*, pp. 413-414.



行，必然呈現出暫時之特徵。第L 521-1條第2項明定：「在宣告停止之情況下，針對該決定提起之撤銷或變更之訴應於最佳期間內作出裁決。停止至遲於針對該決定提起之撤銷或變更之訴作出裁決之時終止。」換言之，作為附隨程序，停止執行速審所准許之停止執行的效力至多持續到本案裁判作成之日<sup>284</sup>。此外，暫時特徵亦關涉到為了執行停止執行之裁定所發出之禁制令，例如，速審法官在裁定停止執行時，得命行政機關發給暫時的居留許可<sup>285</sup>，但不得命其直接發給開發許可<sup>286</sup>或是錄取某公務員進入培訓學校<sup>287</sup>。在相同理念下，速審法官所命之措施不能在各方面都與撤銷判決之執行具有相同之效果<sup>288</sup>，例如，命支付賠償金<sup>289</sup>或撤銷選舉投票<sup>290</sup>。只是，在現實上，法律上的暫時有時會變成事實上的終局。例如，針對使用公有土地之駁回決定，速審法官裁定該駁回決定之停止執行時，命行政機關在一定期間內發給暫時許可，而此暫時許可可在本案裁判作成之時完全執行完畢<sup>291</sup>。又如，針對延緩建造執照申請案之決定，速審法官裁定該延緩決定之停止執行時，命行政機關於重新檢視後再次作出決定，導致建造執照的發給，雖然所核給之執照只具暫時特徵（直到撤銷訴訟作出裁決），但已執行的工程難以

<sup>284</sup> Cf. C. Broyelle, *op. cit.*, p. 475.

<sup>285</sup> CE ord. 9 janv. 2006, *Min. d'État, Min. Intérieur et Aménag. territ. c/Daaji*, n° 288745.

<sup>286</sup> CE 20 oct. 2004, *Min. Agriculture c/Jaboulet*, n° 266724.

<sup>287</sup> CE 20 mai 2009, *Min. Défense*, n° 317098.

<sup>288</sup> CE 14 mai 2003, *Chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Bagnols-Le Vigan*, n° 245628.

<sup>289</sup> CE 7 avr. 2008, *Alain, Marlarde*, n° 314822.

<sup>290</sup> CE 16 mars 2010, *M. B. A.*, n° 337469.

<sup>291</sup> TA Montpellier 2 juill. 2003, *EURL la cour des miracles*, n° 03-2173.



復原<sup>292、293</sup>。

在自由速審的情形下，速審法官依第L 521-2條之規定得命包括停止執行在內的任何必要措施，但因為第L 511-1條適用於所有的速審，因此，這些所謂的任何必要措施以及其執行措施，依規定亦不得是終局和具不可逆之效果的措施<sup>294</sup>。然而，鑑於自由速審之特徵，且特別是其所從屬之嚴格的實體要件，自由速審法官所命之措施，其實不太可能受到任何挑戰。一方面，自由速審是自主程序，最經常，立基於第L 521-2條獲得滿足之聲請人並沒有再提起本案訴訟之實益，即便真的提起本案訴訟，既然速審法官已事前確認「顯然」違法的存在，本案法院在面對同一法律問題時不可能採取不同的解方，因為「顯然」違法更有理由構成單純的違法；另一方面，自由速審處理的是極端緊急之事件，在速審法官裁決後，爭端通常都會立即或至少在幾天內消失，因此，不太可能出現新要素容許依第L 521-4條之再議程序推翻原裁定。簡言之，除非透過審級救濟管道，否則自由速審法官所命之措施，若非不可逆、至少具有顯著的穩定性，可謂是終局地解決紛爭<sup>295</sup>。

<sup>292</sup> CE 13 juill. 2007, *Commune de Sanary-sur-Mer*, n° 294721.

<sup>293</sup> Cf. A. Sayede Hussein, *op. cit.*, pp. 406-412.

<sup>294</sup> 應注意者，2007年*Ville de Lyon*裁定（CE ord. 30 mars 2007, *Ville de Lyon*, n° 304053）容許自由速審法官例外地命「非暫時之措施」。依此裁定所建立之原則：若暫時措施足以消除侵害效果，法官只能命暫時措施；但若沒有任何暫時措施足以消除侵害效果，則得命侵害之行為人「採取能夠維護系爭基本自由有效行使之任何處置」，這特別是發生在具暫時或短期效力之禁止決定造成侵害之情形。在此案件中，針對里昂市長拒絕租借市府場地給某社團之決定，速審法官不僅命該決定之停止執行，還命市長租借該場地或相當之場地給此社團（不過此處所涉及的應是主要名義之禁制令）。Cf. O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, pp. 416-418.

<sup>295</sup> 以上分析，詳見O. Le Bot, *La protection des Libertés...*, *op. cit.*, pp. 544-557.



最後，值得一提的，雖然停止執行速審和自由速審在現行法上都被歸類為速審、緊急速審的一環，但相較於停止執行速審具有古典意義下速審之特徵（附隨程序、不觸及實體法律問題、命暫時措施），自由速審其實呈現出相反的特點（自主程序、判定實體法律問題、命實際上不可逆之措施）<sup>296</sup>。鑑於自由速審所具有的非典型特徵，也學者將之歸類為在非常快速之條件下審判本案訴訟的「本案速審」（*référé au fond*）<sup>297·298</sup>。

## 伍、結 論

在停止執行制度的兩種立法例中，至少相對於日本法和我國法而言，法國法是「原則不停止、例外停止」模式的先驅，也是此一模式在改革路上的先行者。本文無意論斷法國法對於日本法、以至於間接對於我國法的可能影響<sup>299</sup>，但從研究發現，如以2000年改革作為分界點而將法國制度區分為舊制和新制，其中特別是舊制與日本和我國現行法之間有諸多相似之處。然而，正是基於舊制的缺失，法國於2000年，在維持不停止執行原則下，進行多方位的改革。法國改革有其特殊的背景和考量，更受制於其自身行政訴訟制度的理念

<sup>296</sup> *Ibid.*, pp. 559-561.

<sup>297</sup> F. Blanco, *Contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 342.

<sup>298</sup> 有關自由速審性質之討論，*Cf.* Le Bot, O., *Vingt ans de référé-liberté*, in *Réforme du référé administratif: 20 ans après*, Paris: Dalloz, 2020, pp. 354-355.

<sup>299</sup> 李惠宗教授指出（同註8，頁84），日本法之相關規定「基本上是取範於法國體制，以行政權優越為出發點的設計」，並於註6中明示：有關論述，參見詹融潔，*停止執行與假處分制度實體要件之研究——以日本行政事件訴訟法的變革對我國的啓示為中心*，臺北大學法律學系研究所碩士論文，頁65以下，2009年7月。然查閱該本論文，雖2次提及法國（頁65、69），但並未實質論及法國法對日本法制之具體影響。



與設計，未必適於他國直接仿效，惟其強化人民權益有效保護的方針和作為，對於在修法上裹足不前的我國而言，仍深具啟發。

### 一、法國法綜論

法國行政訴訟上之停止執行制度歷史悠久，在1806年，規範最高行政法院審理訴訟事件的命令即明示救濟之提起不具停止效力，且同時保留由法院裁定停止執行的可能性。從法國大革命後的背景來看，不停止執行原則的建立順應彼時對於強而有力之行政權力的需求，自此，此一原則屹立不搖，學說一般而言援引行政決定之執行力及行政效率作為支持的論據。另一方面，為平衡不停止執行原則，最高行政法院透過判例打造「延緩執行」程序，於19世紀成形、20世紀中葉成文化，後適用於三級化的行政法院。

依本文之觀察，此一停止執行之舊制與我國法所仿效的日本法之間有諸多交匯：不僅同採不停止執行原則，且在證立基礎的討論上，皆（曾）以行政行為的公定力或執行力、合法性推定、權力分立、行政效率……等作為論據。至於准予停止執行所考量之要素，乍看之下，似乎不盡相同，但仔細推敲可發現，均包括損害要件（兩國均將難於回復之損害或後果列為第一要件）、違法要件（但日本只要求本案訴訟非顯無理由，法國則要求正當且能夠證立撤銷系爭決定之理由）、急迫之要求（在日本為明示要件，在法國是緊急程序之默示的當然要件）、公益之考量（在日本是獨立的消極要件，在法國是判斷難於回復之損害或是進行利益衡量時所考量之要素）；另在實務見解上，均對急迫與回復困難為合併之觀察，且同以可否金錢填補作為判斷難於回復之損害的標準<sup>300</sup>。

<sup>300</sup> 此外，法日兩國的法院都只能依聲請裁定停止執行，且均未特別針對訴訟繫屬前之聲請另為規範（此二點與我國法不同），但法國並沒有類似日本內閣



在法國，延緩執行程序的建制，原意是用來抗衡不停止執行原則，惟長期以來，卻因為實體要件嚴格、法院態度保守、審查程序冗長等各種因素，並未發揮功效。隨著權益保護意識的抬頭，改革延緩執行程序的迫切性益發顯著，但真正的改革則要等到本世紀初才在緊急程序的總體改革下一起實現。在今天，法國停止執行制度並未從「公權力維護」模式逕行蛻變成「人民權利保障」模式，但依本文之見，已在相當程度內晉級為保護人民權益的有用武器。

首先，從制度結構來看。在法國，基於行政機關的公益使命及其擁有的特權，行政法向來被視為是「不平等、不對稱」的法<sup>301</sup>，此外，行政訴訟的主要目的是維護客觀合法性，而不在保護個人權益；在此脈絡下，不停止執行原則之所以構成行政訴訟程序的基本法則、延緩執行程序之所以受到重重的束縛，不過是反映行政法和行政訴訟法上行政機關相對於個人的優位性。在改革過程中，即便也有改採停止執行原則或參考德國模式的聲音，但相同的理念和論據，再度證成不停止執行原則的維持。在法國，不停止執行被視為是必要的惡，「原則不停止，例外停止」之大框架難以撼動，配套的停止執行程序成為改革的重心：停止執行速審是升級版的延緩執行，不僅將消極決定納入程序標的，且放寬實體要件，以「緊急」取代「難於回復之後果」、以合法性的「正當懷疑」取代「正當理由」；此外，依本文之見，新創的自由速審——鑑於法官有權命包括停止執行在內的任何必要措施——亦屬於停止執行程序的一環，容許在自由權利受到嚴重和顯然違法侵害之極端緊急下，請求法院在48小時內作出裁決。有別於停止執行速審是附隨程序、命暫時措

---

總理大臣之異議的規定。有關日本停止執行制度，詳見林明鏘，同註5，頁106-119；蔡進良，同註8，頁72-76；詹融潔，同註299，頁69-89。

<sup>301</sup> J. Chevallier, *op. cit.*, pp. 59-60.



施，自由速審則是自主程序、通常終局地解決紛爭，兩個程序的相輔相成，合力防免重大損害的發生。

其次，從程序法則來看。在採行不停止執行原則下，時間的流逝對人民不利，因此，停止執行程序必須要能適時、或至少及時地發揮作用。然而，在舊制下，有別於保全速審適用簡易程序，延緩執行是適用通常訴訟程序，倘若遇到真正的緊急情況，系爭決定早在法院作成裁定前執行完畢，根本來不及阻止憾事發生。有鑑於此，2000年改革除創設自由速審容許火速處理最嚴重的侵害外，另一創舉即是打破延緩和保全的二元性，使全體的緊急程序適用簡易快速的審理機制，包括：在各級行政法院內部特設專責的速審法官，且由有經驗的獨任法官審理為原則；安排易於人民近用和方便法官審理的程序法則，且在一般的簡易程序外，另針對無勝算之聲請設立無預審駁回之**揀選程序**，以避免法院擁塞。遲來的正義不是正義，歸功於組織和程序的調整，停止與否之裁決得以儘速作出，對人民訴訟權之保障而言，無疑是一大進步。

最後，從法院權力來看。長久以來，行政法院為維護自身的正當性，自我設限不得對行政機關發出禁制令：不僅不能在裁判中指示確保裁判執行的措施、不能在保全速審中命強制性措施，且在延緩執行程序中限制對駁回決定提出聲請（以避免課予作為義務）、甚至嚴格解釋實體要件（以避免強制決定之停止執行）。此一禁忌先在1995年被打破，自此，行政法院收復其在本案裁判中宣告執行措施的權力，5年後，停止執行速審納入駁回決定、自由速審在禁制權力的視角下創設，此外，不論是停止執行速審或自由速審，行政法院不再嚴格解釋實體要件，且以總體方式權衡各方利益，另在裁定停止執行的同時，不再遲疑於發出確保裁定正確和完全執行之禁制令。透過禁制權力的行使，行政法院從行政機關的結盟者變身為真正的控制者，落實停止執行程序保全人民權益的功能。



自改革以來，法國各界對於停止執行的相關法制及判例發展，一直有熱烈的討論和各種意見，但似未聞否定新制在效能上的提升，而地方行政法院2001年至2016年的一些統計數字，也可印證此一進步：在停止執行速審方面，平均每年約1萬個聲請案，占地方行政法院登錄事件的5%至6%，勝訴率在15%至20%之間，平均審判期間為20天<sup>302</sup>；至於自由速審，儘管實體要件嚴苛，但基於靈活的程序要件、快速的裁決、及涉及基本自由之領域，仍吸引聲請人蜂擁而至<sup>303</sup>，平均每年3,000多個聲請案（但不限於請求停止執行），勝訴率早期約10%，自2010年起達25%，平均審判期間為3至5天<sup>304</sup>。換言之，與舊制時期相較，聲請之案件量攀升、停止執行之可能性提高、且審判速度明顯加快。

## 二、我國法的反思

針對我國停止執行制度的問題及學界的討論，本文無法一一檢視和回應，以下僅以法國在制度改造上的突破與侷限為鑑，對於我國法未來的走向，表達一些淺見。

首先，在原則方面。我國舊行政訴訟法第12條即仿日本以不停止執行為原則，立法意旨在於：原處分「具有國家意思的公定力，在未經判決為違法以前，尚受……適法的推定，倘因提起行政訴訟，遽予停止執行，難免妨礙行政的推行，且有啟致濫訴之虞」<sup>305</sup>，現行法第116條延續此一原則，修法理由為：「行政機關之處分或決定，在依法撤銷或變更前，具有公定力及確定力，原則上不因提

<sup>302</sup> O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, p. 137.

<sup>303</sup> Cf. Le Bot, O., *Vingt ans de référé-liberté*, *op. cit.*, pp. 355-356.

<sup>304</sup> O. Le Bot, *Le guide des référés...*, *op. cit.*, p. 326.

<sup>305</sup> 轉引自林明鏘，同註5，頁102。



起行政訴訟而停止執行，以提高行政效率，並防杜濫訴」<sup>306</sup>。從立法和修法理由來看，我國採不停止執行原則之依據，似乎都兼具行政處分之效力及行政效率之考量，與法國所採之論據相較，並無二致<sup>307</sup>。

惟有疑問的是，我國現行行政訴訟制度既仿德國採「人民權益保障」模式，卻又在停止執行制度上以「行政效率」為名維持不停止執行原則，這兩者之間難道沒有扞格之處嗎？換言之，我國沒有一併仿效德國改採停止執行原則之應然或必要嗎？針對此一問題，學界在1998年修法後，立場仍未統合<sup>308</sup>。本文贊同在兩種原則的採擇上，立法者享有一定的裁量空間，上綱至憲法恐怕高估憲法第16條之內涵，但在結論上，則傾向改採停止執行原則。蓋從德國和法國這兩個重要的行政法「輸出國」來看，兩國在面對此一問題時，

<sup>306</sup> 司法院行政訴訟制度研究修正委員會，行政訴訟法修正草案總說明暨條文對照表，第117條行政訴訟不停止執行之原則(→)修法理由第2點，1988年。

<sup>307</sup> 惟有學者強調，「過去係以行政處分之公定力與自力執行性為其論據，時至今日，則認為係立法政策之考量，即由防止行政活動之停廢與行政目的之圓滑實現為政策之判斷」，參見陳計男，行政訴訟法釋論，頁727，2000年1月。

<sup>308</sup> 例如，林明昕教授在闡明德國較新理論後指出，停止執行原則之採用與否為立法政策之決定而已，與憲法之間無必然之關係，且隨著行政法律關係的複雜化，停止執行之制度重心也已轉移到停止執行程序上，進而總結停止執行原則在德國「多少已成爲告朔之餼羊」，我國並無引進之必要（同註14，頁491）；盛子龍教授分析，無論採何種規範模式，均屬於立法合理裁量之範圍，「不宜高估憲法第16條所導出來的權利救濟之實效性之意涵」（同註1，頁428）；劉宗德和彭鳳至教授主張，行政法院的功能重在尋求個案公平，爲普遍加強當事人權益之保護，立法者宜參考德國法，明定撤銷訴訟之提起原則上具停止效力（行政訴訟制度，載：行政法（下），頁534，2006年10月，3版）；李惠宗教授認為，德國將停止執行制度上溯至憲法訴訟權的保障，「對於以『不停止執行』爲原則的立法例而言，不啻爲一種當頭棒喝」，建議修法改採停止執行原則（同註8，頁86、94）。



雖然皆援引行政處分（行政決定）之效力作為論據，卻得出相反的原則，且各自所採之原則還構成各該國「公法訴訟上之根本原理」和「行政訴訟法上之基本法則」；即便隨著時代或法律關係的變遷，傳統的立論並非不受質疑、制度的重心或有所移轉、甚至原則的權威亦受到眾多例外的挑戰，但兩國在經歷改革後，都未翻轉既有之原則<sup>309</sup>。從而，本文以為，停止或不停止執行原則的建立和維持，都不（應）單純只是立法政策的決定，相反地，關乎到、甚至受制於整體行政訴訟制度的基本理念和設計<sup>310</sup>。

如前所述，法國行政訴訟是以合法性控制為主要目的，不停止執行原則只是行政效率所化身之公益至上的結果和展現。德國行政訴訟以權利保障為核心，從保全的結果來看，「一種只能透過權利保護程序始取得延宕效力的處理模式，至少具有該延宕效力不能即時發揮作用的高度風險。因此，唯有原則上依據法律即主動出現的延宕效力，方能提供人民對抗國家干預行政的適宜之保護可能性」<sup>311</sup>。我國行政訴訟毋寧以權利保障為核心，為切合及貫徹以權利保障為導向的制度理念，在立法政策上理當優先採行停止執行原則。退一步言，縱令肯認立法者有超越體系融貫性之政策形成空間，本文亦認為，我國欲以行政效率來證成不改採停止執行原則，至少相較於法國而言，說服力要薄弱許多。須知，法國停止執行程序主要配合的越權之訴是客觀訴訟，不僅對訴之利益的要求寬鬆，且可得爭議之行為包括積極或消極的個別決定和行政命令，因此，如果賦予訴之提起有停止效力，所得影響之層面將非同小可，而這也是法國在

<sup>309</sup> 有關德國法的部分，詳見林明昕，同註14，頁480-491。

<sup>310</sup> 法國學者GARRIDO (Garrido, L., *op. cit.*, p. 326) 亦有類似看法，而LEI (M. Lei, *op. cit.*, pp. 498-501) 更從德法兩國整個法體系的差異，來論證兩國採取不同的原則。

<sup>311</sup> 蕭文生等譯，德國行政法院法逐條釋義（上），頁881-882，2020年11月。



改革時不考慮改採停止執行原則的重要原因<sup>312</sup>。反觀我國，從撤銷訴訟嚴格的程序要件來看（特別是程序標的不含客觀法規範、駁回處分受阻於權利保護必要），改採停止執行原則雖不免妨礙行政之推行，但顯然不致於像法國一般有大規模癱瘓行政行動的風險或顧慮。

無論如何，倘若出於種種考量，我們在立法政策上決定固守不停止執行此一傳統原則，依本文之見，更有理由借鑑、甚至超越法國改革，對於現行的停止執程序、乃至整個暫時權利保護機制，進行通盤檢討，扭轉長期以來過於保全行政效率的制度設計<sup>313</sup>。就此，如前言提及的，我國學者在這20餘年間已累積豐富的討論，其中特別是針對行政訴訟法第116條第2項和第3項，提出了許多有利於行政法院准予停止執行或是快速進行審查的具體建議，有些還落實為司法實務的見解。例如，「能否用金錢賠償損失」不再是「難於回復之損害」要件的唯一判準<sup>314</sup>；又如，將發生難於回復之損害，通常即可認定有「急迫情事」<sup>315</sup>。甚至，不僅訴訟繫屬前，且訴訟繫屬中法條但書所明定之原告之訴「在法律上（非）顯無理由」，從消極要件變成「合法性顯有疑義」之積極要件<sup>316</sup>；「合法性顯有疑義」與「難於回復之損害，且有急迫情事」，又從缺一不可之要件變成「抑或」之要件<sup>317</sup>；最後，「合法性顯有疑義」

<sup>312</sup> 參見參二(二) 1。

<sup>313</sup> 經查官方統計資料，似未見歷年來單獨針對停止執行的統計數字（如案件量、審判期間、勝訴率等），因此，本文無法進一步透過實務運作的具體情形來佐證現制的失衡狀態。

<sup>314</sup> 如最高行政法院101年度裁字第483號裁定。

<sup>315</sup> 如最高行政法院108年度裁字第1513號裁定、111年度抗字第185號裁定。

<sup>316</sup> 如最高行政法院108年度裁字第1513號裁定、109年度裁字第362號裁定。

<sup>317</sup> 如最高行政法院108年度裁字第1513號裁定、109年度裁字第362號裁定、109



與「法律上顯無理由」又分別化身為「本案訴訟顯會勝訴」與「本案訴訟顯會敗訴」，成為「階段化審查」中優先審查之對象<sup>318</sup>。

這些學說建言和實務發展，大抵與法國新制放寬實體要件（特別是以「緊急」取代「難於回復之後果」，且著重損害的嚴重性<sup>319</sup>）、設立揀選程序（針對不緊急或是顯然無理由之聲請，可逕予駁回）等改革方向不謀而合，且從提升人民權益有效保護的角度來看，無疑值得肯定。比較有問題的是，在上述裁判新解中，有些應可透過解釋方法得出，有些則跳脫法條之文句和體例，已然涉及實體要件或審查模式之重構。這些建構性新解，主要是透過與訴願法第93條之結合而推導出，無非源自於德國法及其判例和學說。我國現行法的立法設計，看似留下一些各取所需的空間，然而，依本文之見，居於補充地位的德國法在針對例外不停止之回復停止的安排上，實與日本法（和法國法）以損害要件作為例外停止之重心、且要求滿足合併要件的規範結構有所差異；再加上，我國行政訴訟法的規定——至少在第116條第2項之情形——堪稱清楚完整，而訴願法又非規範行政訴訟之法律，是否得以之作為解釋或類推適用之依據，而無視行政訴訟法本身之要求，亦令人生疑。基此，本文以為，在實體要件或審查模式的演進上，如認為仿效德國法對人民權益之保護尤佳<sup>320</sup>，修法應是不二法門；

---

年度裁聲字第707號裁定。

318 如最高行政法院107年度裁字第1590號裁定、111年度抗字第304號裁定、111年度抗字第291號裁定。

319 比較2004年修法後的日本法（參見註15）與2000年改革後的法國法（參見肆一(一)2.）可發現，兩國在損害要件上有相似的演進。

320 依本文初步想法，我國雖採取與德國相反的原則，但應不致於因此阻礙在實體要件或審查模式上仿效德國法，不過，改良原採之日本法，或是參考，甚至超越法國新制，亦是可能的選項。



況且，也惟有透過修法之途徑，始得以改革的高度，一併將各個層面的問題，例如，法國新制所致力之強化法院權力、加速程序進行、乃至極端緊急之處理等納入考量，形塑出更臻完善的停止執行程序。



## 參考文獻

### 一、中 文

1. 司法院第四廳編印，改進現行行政訴訟制度之研究，1982年4月。
2. 吳東都，暫時權利保護，載：行政法（下），頁577-597，4版，2020年7月。
3. 李建良，暫時權利保護的規範體系與實務發展，月旦法學教室，225期，頁54-68，2021年7月。
4. 李建良，行政訴訟十講，2版，2021年8月。
5. 李惠宗，行政處分停止執行制度的商榷——從訴訟權的有效保障檢討訴訟不停止執行的立法適當性，台灣法學雜誌，246期，頁76-113，2014年4月。
6. 林明昕，論行政訴訟法上「執行（不）停止原則」，載：公法學的開拓線——理論、實務與體系之建構，頁469-494，2006年9月。
7. 林明昕，行政爭訟上停止執行之實體審查標準——以行政訴訟法第一百十六條第二項為中心，載：2005行政管制與行政爭訟，頁1-39，2006年12月。
8. 林明鏘，人民權利之暫時保護——以行政訴訟程序為中心，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，1987年6月。
9. 林明鏘，停止執行，載：行政訴訟法逐條釋義，頁413-425，2版，2018年7月。
10. 林素鳳，淺析行政訴訟法上之停止執行，萬國法律，112期，頁17-25，2000年8月。
11. 盛子龍，行政訴訟法上行政處分停止執行制度析論，載：行政訴訟制度相關論文彙編，頁409-444，2007年12月。
12. 陳計男，行政訴訟法釋論，2000年1月。
13. 陳敏，行政法總論，10版，2019年11月。
14. 陳清秀，行政訴訟法，修訂8版，2018年9月。
15. 詹融潔，停止執行與假處分制度實體要件之研究——以日本行政事件訴訟法的變革對我國的啟示為中心，臺北大學法律學系研究所碩士論文，2009年7月。



16. 劉宗德、彭鳳至，行政訴訟制度，載：行政法（下），頁351-555，3版，2006年10月。
17. 蔡進良，論行政救濟上人民權利之暫時保護——新修正訴願法及行政訴訟法之檢討，月旦法學雜誌，47期，頁65-82，1999年3月。
18. 蕭文生等譯，德國行政法院法逐條釋義（上），2020年11月。

## 二、外 文

1. BEGUIN (J.-Cl.), « L'effet suspensif des recours en annulation en droit administratif allemand », *International Review of Administrative Sciences*, Volume 39, 1973, pp. 398-416.
2. BLANCO (F.), *Contentieux administratif*, Paris, PUF, 2019.
3. BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité*, Aix-en-Provence, PUAM, 2010.
4. BROUELLE (C.), *Contentieux administratif*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2019.
5. CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1993.
6. CHEVALLIER (J.), « Le droit administratif, droit de privilège », *Pouvoirs*, n° 46, 1988, pp. 57-70.
7. DE VILLIERS (M.) (dir.), *Droit public général*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Litec, 2003.
8. DEBBASCH (CH.), RICCI (J.-Cl.), *Contentieux administratif*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1990.
9. FAURE (B.), « Référé », *J.-Cl. JA*, Fasc. 51, 2017.
10. FRIER (P.-L.), PETIT (J.), *Droit administratif*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2018.
11. FROMONT (M.), « Les pouvoirs d'injonction du juge administratif en Allemagne, Italie, Espagne et France », *RFDA*, 2002, pp. 551-560.
12. GARRIDO (L.), « L'effet non suspensif des recours devant le juge administratif français à l'épreuve de l'argument de droit comparé », in F. Melleray (dir.), *« L'argument de droit comparé en droit administratif français »*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 321-338.



13. GIRARD (A.-L.), *La formation historique de la théorie de l'acte administratif unilatéral*, Paris, Dalloz, 2013.
14. GOHIN (O.), « Les principes directeurs du procès administratif en droit français », *RDP*, 2005, pp. 171-181.
15. GUYOMAR (M.), SEILLER (B.), *Contentieux administratif*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2019.
16. LAVAU (G.-E.), « Du caractère non-suspensif des recours devant les tribunaux administratifs », *RDP*, 1950, pp. 777-811.
17. LE BOT (O.), *La protection des Libertés fondamentales par la procédure du référé-Liberté*, Étude l'article L. 512-2 du code de justice administrative, Paris, Fondation Varenne, 2007.
18. LE BOT (O.), *Le guide des référés administratifs*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017.
19. LE BOT (O.), « Référé », *J.-Cl. JA*, Fasc. 50, 2018.
20. LE BOT (O.), « Référé-suspension », *J.-Cl. JA*, Fasc. 52, 2018.
21. LE BOT (O.), « Vingt ans de référé-liberté », in Z. Aït-el-Kadi et E. Royer (dir.), « Réforme du référé administratif: 20 ans après », Paris, Dalloz, 2020, pp. 349-357.
22. LEI (M.), *Le principe de l'absence d'effet suspensif des recours contentieux en droit administrative*, Thèse de l'Université de Toulon, 2018.
23. LONG (M.), WEIL (P.), BRAIBANT (G.), DELVOLVE (P.), GENEVOIS (B.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1999.
24. PACTEAU (B.), *Manuel de contentieux administratif*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2005.
25. PLESSIX (B.), *Droit administratif général*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, LexisNexis, 2020.
26. RIVERO (J.), « Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *D.*, 1962, chron., pp. 37-40.
27. ROUQUETTE (R.), *Petit traité du procès administratif*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2010.
28. SAYEDE HUSSEIN (A.), *Le juge administratif, juge du référé-suspension*, Aix-en-Provence, PUAM, 2014.
29. STAHL (J.-H.) et FOMBEUR (P.), « Rapport du groupe de travail du Conseil



d'État sur les procédures d'urgence », in Z. Aït-el-Kadi et E. Royer (dir.),

« Réforme du référé administratif : 20 ans après », Paris, Dalloz, 2020, pp. 11-35.

30. WALINE (J.), *Droit administratif*, 24<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2012.

31. WEIL (P.), POUYAUD (D.), *Le droit administratif*, 18<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2001.



# Study on the Institution of Suspension from Execution in French Administrative Litigation Law

Pi-Fang Wang<sup>\*</sup>

## Abstract

In contrast to the injunctive procedure deriving from civil litigation, the institution of suspension from execution is a feature of administrative remedies, aiming to prevent irreparable damages from enforcing administrative decisions. This article focuses on the institution of suspension from execution in French administrative litigation law and finds that, between the two legislative models of suspension from execution in principle or on exception, the French law is not only the forerunner but the pioneer of institutional reform of the latter, which the Japanese and Taiwanese law systems adopt.

According to our research, the principle of non-suspension of execution due to litigations has been a fundamental rule in French administrative litigation law for more than two centuries, and the accompanying procedure of “sursis à exécution” has numerous similar traits to the current Japanese and Taiwanese law systems. Nonetheless,

---

<sup>\*</sup> Associate Research Professor, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica; Ph.D., Paris Descartes University (Paris 5), France.

Received: December 30, 2022; accepted: April 14, 2023



the institution underwent a major reform in 2000 because of its ineffectiveness in practice. The current version of the suspension from execution system remains based on the principle of non-suspension of execution due to litigations. Still, it relaxed the condition to its claim, created a new procedure for extreme urgencies, established a simple and rapid trial mechanism, and intensified the powers of the judges; thus, to a certain extent, the institution has transformed into a practical weapon to safeguard the rights of the people.

The author argues that the choice between the two legislative models – whether adopting the principle of non-suspension of execution or not, is related to the philosophy and the institutional design of administrative remedies of every country. Despite the French administrative litigation law known for its emphasis on the control of legality, it has adapted to the worldwide trend of intensifying the procedural guarantees of the people. On the contrary, our administrative litigation system inherited the German model, which emphasizes the safeguarding of people's rights; hence, even if we do not wish to adopt the principle of suspension of execution, referring to the concerns of administrative efficiency, we should make a significant step forward in the reform of our legal procedures concerning the suspension from execution.

**Keywords:** Administrative Litigation, Litigation of Revocation, Interim Relief, Principle of (Non) Suspension of Execution Due to Litigations, Suspension from Execution, *Sursis À Exécution*, *Référé-Suspension*, *Référé-Liberté*



元照出版提供 請勿公開散布。