

# 初探法國COVID-19防疫的 法制特點

王必芳\*

## 目 次

壹、前 言	參、法治國家的維護
貳、例外制度的創設	一、行政權力的框架
一、既有法制不足？	(一)衛生緊急狀態的實施
(一)多元的危機制度	(二)行政警察權力的行使
(二)疫情初期的爭議	二、司法機關的控制
二、「衛生緊急狀態」的立法	(一)憲法委員會與事前審查
(一)針對衛生災害而設立	(二)最高行政法院與緊急審理
(二)仿效安全緊急狀態之法制	肆、結 語

## 壹、前 言

面對COVID-19疫情的威脅，世界各國為了求生存，無不試圖突破原有政治體制和法律框架的束縛，力求以更有效率的方式進行抗疫行動。對於憲政民主國家而言，如何成功抗疫而不跨越法治國原則的底線，成為嚴峻的挑戰。我國抗疫表現縱然曾在國際上被譽為「臺灣模式」，亦無法逃避此一試煉。對於臺灣在未發布緊急命令下的疫情管理<sup>1</sup>，邱文

\* 中央研究院法律學研究所副研究員。

<sup>1</sup> 有研究亞洲法的法國學者分析包括臺灣在內幾個東亞國家防疫的法制特點即在於：拒絕宣布緊急狀態和依據一般法律採取廣泛的防疫措施，cf. MÉRIEAU (E.), *Le covid-19 en Asie orientale: Corée du Sud, Hong Kong, Japon, Singapour, Taïwan, RFDA*, 2020, n° 4, pp. 695-700.

穩定網址：<http://publication.iias.sinica.edu.tw/31618012.pdf>。



聰教授在其大作〈在例外與常態間失落的法治原則——論臺灣模式防疫的法制問題〉中，即以法治國原則作為基準分析臺灣模式的法制特徵包括：高度仰賴法律中之概括條款、大幅弱化法律明確性原則、寬鬆的比例原則自我審查等三大特徵<sup>2</sup>，此外，還指出這些特徵反映出面對緊急事故時移除法制掣肘以期盡速解除疫情威脅的普遍心理狀態<sup>3</sup>，最後，對於因此所打造出之相當於「實質上凍結常態法治」之緊急法制基礎感到憂心，認為：「在欠缺總統宣告緊急狀態的儀式作為界分例外與常態的情況下，立法者即直接賦予疫情指揮中心指揮官懸置常態法治之權力，不僅僭越了憲法保留予總統的特權，也迴避掉原本應透過事後追認來控制緊急命令具體內容的監督。另一方面，欠缺儀式性的宣告作為例外與常態界分的結果，也使『必要性中沒有法』的例外狀態思維容易被偷渡到常態法治當中，大幅增加『例外狀態常態化』與『常態法秩序緊急化』的風險」<sup>4</sup>。

「實質上凍結常態法治」、「例外狀態常態化」、「常態法秩序緊急化」等警語發人深省，也令人思索其他民主國家如何、且能否擺脫或至少減輕此等疑慮。依本文初步的研究，在COVID-19危機下，法國即採取與臺灣十分不同、或可謂正好相反的法制模式。如同臺灣，法國具有傳染病防治的相關法令，也不乏宣布緊急狀態的法源依據，也專為對抗疫情通過一部「2020年3月23日因應COVID-19疫情之緊急法律」（以下簡稱「2020年3月23日法律」）<sup>5</sup>，然而，在這部法律中，法國並未空泛授權特定機關「為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施」<sup>6</sup>，而是創設了一個名為「衛生緊急狀態」（*état d'urgence sanitaire*）的例外制度，一方面界定衛生緊急狀態的宣布、延期和終止條件（包括宣布之決定應附理由且以公開之科學資料作為依據、延期須國

<sup>2</sup> 邱文聰，在例外與常態間失落的法治原則——論臺灣模式防疫的法制問題，法官協會雜誌，22卷，頁140-141（2021年）。

<sup>3</sup> 邱文聰（註1），頁141-142。

<sup>4</sup> 邱文聰（註1），頁142-143、145。

<sup>5</sup> Loi n° 2020-290 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. 此法律包含三大部分，除創設衛生緊急狀態外，還授權政府採取與疫情相關之經濟和調適措施，以及延後市鎮選舉之時程。

<sup>6</sup> 嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第7條。

會同意、科學委員會之設置和意見公開），另一方面規範衛生緊急狀態下行政權力的行使（包括明列得介入之事項、科學委員會意見之聽取、比例原則之遵守、即時司法救濟之管道），試圖在強化行政效能的同時，確保人民自由權利不受過度之侵害。

從比較法來看，特別針對公共衛生設立一個緊急狀態制度應屬少見<sup>7</sup>、更何況衛生緊急狀態實際上就是一個為COVID-19危機量身打造的制度。即便高度的制度化，此一特殊防疫法制的實施，勢必對國家機關之運作、社會和經濟生活以及個人和集體自由之行使產生重大的衝擊，也因此，從立法過程到後續的滾動式修正，此一例外制度的創設、內容及配套，都在法國引發正反兩面的爭論。法國防疫的法制模式似乎亦無法從各種非難中全身而退，但衛生緊急狀態的構思以及在形塑和實踐過程中所經歷的質疑和挑戰，仍有助於我們思索例外狀態與法治國家之間調和的困難和可能性，進而豐富我們對於危機制度、乃至於緊急命令制度的想像和討論。囿於篇幅和個人能力，本文不涉入有關例外狀態的歷史和理論，只從法制層面，分別探究衛生緊急狀態的緣起及其維護法治的基本框架，並以簡評此制度作為總結。

## 貳、例外制度的創設

「我們處於戰爭狀態、當然是公衛戰爭之狀態。我們不是對抗一支軍隊，也不是對抗另一個國家，但敵人就在那裡，看不見、無法掌握，但步步進逼。而這要求我們全面動員」，這是法國總統在2020年3月16日、全國封鎖的前夕向法國人民所宣示的一段話<sup>8</sup>。這段鄭重的作戰談話，除了說服民眾國家所遭逢之例外情況並正式宣告危機時期的到來外，還在法層面上具有特別的回響：因為戰爭「在本質上即意含著暫時排除為承平時所打造的尋常合法性，以利於確保……『國家正當防衛』之必要性所固有之非比尋常的合法性」<sup>9</sup>。於是，為了迎戰COVID-

<sup>7</sup> 參見2020年3月23日法律草案之法律影響評估：étude d'impact projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19 NOR: PRMX2007883L-Bleue 1.

<sup>8</sup> Voir l'allocation du Président dans le Journal Le Monde, 16 mars 2020.

<sup>9</sup> GRABIAS (F.), Sécurité juridique et Covid-19: le prisme de la crise, *Civitas Europa*, 2020,

19疫情，法國政府旋即在3月18日向國會提交一份創設衛生緊急狀態制度的法律草案，國會在5天內快速審查通過，而為使政府盡速應變，2020年3月23日法律並未移送憲法委員會（Conseil constitutionnel），於3月24日公布生效。對於此一新例外制度的設立，有許多學者提問政策適切性和行政效用，在相關評論中，共同的質疑是：既有的法制不足以因應COVID-19危機嗎？為了回答此問題，必須回到疫情初期的管控和爭議。

## 一、既有法制不足？

不論是戰爭、恐怖主義威脅、社會動亂、天然災害、公衛事件……，法國法上其實不乏管理危機的例外或常態制度。也因此，面對COVID-19疫情的威脅，大多數的分析並不認為有必要創設一個新制度，至多調整或增補現有之法制已足。然而，究竟在檯面上的這些危機制度何者最適於因應疫情，各界並沒有共識，再加上，在管控疫情初期，政府所採行之緊急措施引發法源依據不清、甚至違法的疑慮，各種因素的加總促成了特別緊急狀態制度的創設。

### (一)多元的危機制度

在法國，為了面對不同的危機，回應以不同的危機制度<sup>10</sup>。有屬於憲法層級、有屬於立法層級，此外，還加上一個判例理論，容許事後證立行政權力的擴張<sup>11</sup>。

#### 1. 憲法上

法國憲法明文規定兩種特別制度：一是第36條的「圍城狀態」（état

---

n° 45, p. 71, <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2020-2-page-69.htm>.

<sup>10</sup> TRUCHET (D.), *Covid-19: point de vue d'un administrativiste sanitaire*, Blog Juspoliticum (27 mars 2020), <https://blog.juspoliticum.com/2020/03/27/covid-19-point-de-vue-dun-administrativiste-sanitaire-par-didier-truchet/>. TRUCHET教授指出：在法國，對於每個危機，都回應各自的緊急立法，理由無他，「因為……我們生活在一個極為條文主義和民主的國家。我們寫在憲法中且特別是在法律中。我們總是在緊急下為之，每次危機引發其專門的立法，具有其自身的適用範圍」。

<sup>11</sup> 有關法國的危機制度，可參見陳淳文，再論國家緊急權——以法國法制為中心，人文及社會科學集刊，13卷1期增刊，頁111-136（2001年）。惟須注意，相關制度在近10餘年間有許多重大修正。

de siège)，另一是第16條的總統例外權力（*pouvoirs exceptionnels*）。

首先，圍城狀態<sup>12</sup>。圍城狀態相當於我國憲法第39條之戒嚴，容許在國家內憂外患時，將平時機關的警察權力移轉給軍事機關、擴充警察權力、且在戰時由軍事法院審理全體有關國家安全之犯罪。在法國，此一機制可以上溯到1849年8月9日和1878年4月3日圍城狀態法<sup>13</sup>。1849年8月9日法律原先將圍城狀態的適用設定在出自「內部或外部安全之立即危害」的情形，且原則上由國民議會宣布；1878年4月3日法律將「立即危害」限制在出自「對外戰爭或武裝叛亂」，此一較明確的適用範圍日後被維持下來，此外，還要求宣告圍城狀態之法律應訂定其存續期間。至第五共和，1958年憲法第36條明定：「圍城狀態由部長會議（*Conseil des ministres*）以政令（*décret*）宣布之。超出12天，其延後必須經過國會同意」。自此，圍城狀態的發動權改交給由總統主持且集合總理和各部會首長作成重大決策之部長會議，另一方面，國會在宣布第12天後介入。在今天，有關圍城狀態的規定納入國防法典中，其中第L. 2121-7條列舉宣布圍城狀態時軍事機關之權限（不分日夜的住宅搜索、武器和彈藥的繳交、威脅公序之出版和集會的禁止……），第L. 2121-8條明示除法定事由外，憲法所保障之全體權利繼續行使<sup>14</sup>。

其次，總統的例外權力<sup>15</sup>。憲法第16條第1項規定：「當共和國制度、國族獨立、其領土完整或其國際義務之履行，受到嚴重和立即之威脅，且憲法上公權力的正常運作中斷時，共和國總統在向總理、國會兩院議長以及憲法委員會正式諮詢後，採取這些狀況所要求之措施」。1940年德軍入侵事件是設立此一機制的主因，這些事件顯現出權力當局在面對軍事潰敗和全國領土被占領時，無力於確保國家的繼續性和共和

<sup>12</sup> 有關圍城狀態，*cf.* FRIER (P.-L.) et PETIT (J.), *Droit administratif*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2018, p. 342; WALINE (J.), *Droit administratif*, 24<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2012, p. 338; MANIN (B.), *Le paradigme de l'exception. L'État face au nouveau terrorisme*, La Vie des idées (15 décembre 2015), p. 5 et s., <https://laviedesidees.fr/Le-paradigme-de-l-exception.html>.

<sup>13</sup> Lois du 9 août 1849 et 3 avril 1878 relative à l'état de siège.

<sup>14</sup> Art. L. 2121-1 à L. 2121-8 du Code de la défense.

<sup>15</sup> 有關總統例外權力，*cf.* FAVOREU (L.) et al., *Droit constitutionnel*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2008, pp. 668-670.

國制度的規律運作；1958年的制憲者遂賦予總統在此等嚴重危機下，為了重建憲法上公權力之規律運作，得經一系列的諮詢後決定適用第16條，且採取情勢所要求之任何措施而無庸顧慮行政權和立法權的正常分派。自設立起，第16條只在1961年阿爾及利亞首府發生軍事叛變後適用過一次，當時情況已於4月底獲得控制，但戴高樂將軍（Général de Gaulle）卻維持第16條之效力直到9月底。有鑑於第16條的適用全屬於國家元首的判斷權力，2008年7月修憲於是增補第16條<sup>16</sup>，明定在總統行使例外權力30日後，國民議會議長、參議院議長、60名國民議會議員或是參議院議員，可以請求憲法委員會檢視第1項所宣示之條件是否依然滿足，且在行使例外權力60日後以及超出此期間之任何時刻，憲法委員會有權自行進行檢視。

## 2. 立法上

在立法層級上，主要涉及到1955年4月3日法律<sup>17</sup>所設立之「緊急狀態」（état d'urgence）；此外，針對嚴重的公衛威脅，公共衛生法典（以下簡稱「公衛法典」）第L. 3131-1條<sup>18</sup>賦予衛生部長處理公衛危機之權力。

首先，緊急狀態<sup>19</sup>。這是一個立法制度，但就其適用條件和效果來看，接近我國憲法增修條文第2條第3項的緊急命令。1955年4月3日法律第1條規定：「在公共秩序受到嚴重侵害所生之立即危險的情形下，或是在事件依其性質和嚴重性呈現出公共災難（calamité publique）特徵的

---

<sup>16</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, art. 6.

<sup>17</sup> Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

<sup>18</sup> Art. L. 3131- 1 et s. du Code de la santé publique.

<sup>19</sup> 有關緊急狀態，cf. ROUSSEAU (D.), L'état d'urgence, un état vide de droit(s), *Revue Projet*, 2006, n° 291, pp. 19-26; LASSERRE (B.), Discours d'ouverture de la *Conférence inaugurale «Les états d'urgence: pour quoi faire?»*, Palais-Royal (14 octobre 2020), pp. 4-6, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/conference-inaugurale-les-etats-d-urgence-pour-quoi-faire-par-bruno-lasserre-vice-president-du-conseil-d-etat>; DUPRÉ DE BOULOIS (X.), *État d'urgence sanitaire: une création opportune?*, Blog Le Club des Juristes (26 mai 2020), <https://blog.leclubdesjuristes.com/etat-durgence-sanitaire-une-creation-opportune/>.

情形下，可以對全部或部分的法國本土、憲法第74條所規範之海外省分、海外自治團體以及新喀里多尼亞，宣布緊急狀態。」此一機制的創設是為了回應阿爾及利亞叛亂之威脅，由於當權者不願宣布圍城狀態<sup>20</sup>，遂設立此一般的、常設的和適用於全法國領土的制度，容許強化行政權力並限制威脅公共安全者的自由。在2015年前，1955年4月3日法律只經過1次實質修正，1960年4月17日律令<sup>21</sup>將緊急狀態的宣布由「法律」改為「部長會議之政令」，換言之，從立法者手中移轉到由總統主持之部長會議手中，另規定，超出12日，緊急狀態的延期必須經法律許可<sup>22</sup>。但在2015年11月法國遭受恐怖攻擊後，緊急狀態制度經4度修法<sup>23</sup>，其中，特別是大幅修正了內政部長和省長的權力，包括廢除控制媒體等陳舊權力、增加解散某些團體或較容易查驗身分等權力、明確化限制住居和行政搜查等權力。此外，國會的監督控制被強化，政府應立即通知國會其在緊急狀態期間所採行之措施，並轉呈其據此所採行為的副本，兩院可以為了控制和評估之使用而要求補充資訊。自設立起至今，緊急狀態曾在阿爾及利亞戰爭、新喀里多尼海外領土動亂、郊區騷動、恐怖主義攻擊等不同背景下宣布，是防備各種性質威脅的核心例外制度。

其次，「嚴重衛生威脅」之制度（régime de la «menace sanitaire grave»）<sup>24</sup>。法國在2003年經歷了SARS和禽流感疫情的威脅，且同年熱浪來襲造成上萬人死亡，引發了調整公衛機制的反思。2004年8月9日公衛政策法<sup>25</sup>第3篇「衛生緊急情況之警戒、警示和管理系統的現代化」，一方面引入了「公衛危機」（*crise sanitaire*）之觀念，另一方面設立了名為「嚴重衛生威脅」的一章，將預防和限制此威脅的權責集中到衛生

<sup>20</sup> 理由是不想賦予民族主義者軍人的地位，或是給人阿爾及利亞是外國強權的印象。

<sup>21</sup> Ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960.

<sup>22</sup> 1955年4月3日法律第2條第1項和第3項。

<sup>23</sup> Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015; Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016; Loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016; Loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017.

<sup>24</sup> 有關嚴重衛生威脅，cf. TABUTEAU (D.), *Législations et épidémies, Les Tribunes de la santé*, 2020, n° 66, p. 80 et s.; TRUCHET (D.), (註10)。

<sup>25</sup> Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

部長手中。此一制度後來被整合到公衛法典第L. 3131-1條以下。在2020年3月23日法律修法前，第L. 3131-1條第1項規定：「在嚴重衛生威脅而需要採行緊急措施之情形下，且特別是在疫情的威脅下，衛生部長為了維護公共衛生，得透過附理由之部令（arrêté），訂定與蒙受之風險成比例且適合於時地狀況之任何措施，以預防和限制對人口健康之可能威脅的後果」；另依第L. 3131-2條之規定，適用第L. 3131-1條所採行之措施是否有理由，由公共衛生高等委員會（Haut conseil de la santé publique）定期審查之，當不再必要時，這些措施應立即終結。

### 3. 判例法上

除了成文法外，最高行政法院（Conseil d'Etat）亦發展出「例外狀況之理論」（*théorie des circonstances exceptionnelles*）<sup>26</sup>，承認某些危機或特殊情況的存在容許行政機關牴觸其通常應遵守之法則。此一理論最初是針對第一世界大戰所建構。在1918年6月28日Heyriès判決<sup>27</sup>中，針對政府以命令停止法律對公務員的保障以求因應國防所需之快速懲戒，最高行政法院立基於「在戰爭期間公權力行使所處之條件」而肯定了此一命令的合法性；在已成為經典的評論中，Maurice HAURIOU寫道：「在合法性中產生一個裂口：有應該要適用的法律，因為其確保服務的運行；有應該要停止適用（的法律），因為其束縛此運行。執行權力未獲取停止各種法律的權利；其獲取停止可能會中斷國家運行（的法律），即便是保障個人的法律，因為非常時期使在平常時期居於次要地位者轉至首要地位，在平常時期，個人自由在首要地位；在戰爭時期，則是國家的正當防衛」<sup>28</sup>。在1919年Dlles Dol et Laurent判決<sup>29</sup>中，針對省長限縮公共自由之措施，最高行政法院再次肯定就當時的狀況而言（第一次世界大戰）是被證立的。接著，此判例適用於第二次世界大戰<sup>30</sup>，之

<sup>26</sup> 有關例外狀況理論，cf. WALINE (J.), (註12), pp. 340-341; FRIER (P.-L.) et PETIT (J.), (註12), pp. 344-345; SAINT-BONNET (F.), *L'état d'exception*, Paris, PUF, 2001, p. 5 et s.

<sup>27</sup> CE 28 juin 1918, Heyriès, Rec. 651.

<sup>28</sup> HAURIOU (M.), Note sous CE 28 juin 1918, Heyriès, S. 1922, III, pp. 49 s.

<sup>29</sup> CE 28 février 1919, Dlles Dol et Laurent, Rec. 208.

<sup>30</sup> CE Ass. 16 avr. 1948, Laugier.

後，更逐步擴充到其他事實狀況，包括解放後的政治緊張<sup>31</sup>、普遍性罷工的威脅<sup>32</sup>、社會動亂、天然災害<sup>33</sup>……等。這些狀況的共同要素有三：異常的情況；行政機關必須行動否則將危害公益；不容許遵守通常的法則（事實上不可能，如與上級機關通訊中斷，或是拖延行動恐無實益）。在構成例外狀況的情形下，行政機關雖未遵守那些會破壞其行動的法則（包括權限法則、形式和程序法則、實體法則），其行為仍將被視為合法有效。最後，應注意的是，行政機關在此等危機時期的行為並非完全不受控制，行政法院仍將審查其所追求之目的（必須是為了面對危機）以及所實施之手段是否適合於此目的。

## （二）疫情初期的爭議

在世界衛生組織於2020年1月9日宣告在中國武漢出現新型的冠狀病毒的隔天，法國的醫療體系進入警戒；1月13日，衛生部下之國家公共健康局開設負責危機處理的應變中心；1月30日，世界衛生組織正式宣布COVID-19疫情為「國際公共衛生緊急事件」，法國政府開始發布全國性的緊急措施，隨著管制力道不斷增強、對自由權利的干涉加劇，法源依據的相關爭議也浮上檯面。

### 1. 緊急措施的採行

為了防堵疫情的擴散，法國政府自1月底起，開始採取管控疫情之全國性措施。第1個在標題中提及COVID-19疫情的全國性命令是衛生部長所發布之2020年1月30日部令<sup>34</sup>：為因應政府從中國武漢撤僑之決定，此一部令援引「2005年國際衛生條例，特別是第3條和第32條」以及「公衛法典，特別是第L. 3131-1條」作為依據，規範從COVID-19疫區（即武漢）返國者之為期15天的檢疫措施；之後，同名的2002年2月20日部令，在疫區中加上義大利北部。

隨著疫情不斷升溫，從3月3日起，每天都有新法令出現，截至3月23

---

<sup>31</sup> TC 27 mars 1952, Dame de la Murette.

<sup>32</sup> CE 18 avr. 1947, Jarrigion.

<sup>33</sup> CE 18 mai 1983, Felix Rodes：涉及火山噴發。

<sup>34</sup> Arrêté du 30 janvier 2020 relatif à la situation des personnes ayant séjourné dans une zone atteinte par l'épidémie du virus 2019-nCov.

日止，官方公報上一共公布了27個規制COVID-19的文本。這些行政命令，依其規範對象之不同，可以區分為三類。第一是有關醫療健康體系之組織：例如，徵用和分送口罩以供醫療人員使用、允許藥房例外地更新處方箋、限制止痛藥乙醯胺酚之販售、擴大視訊看診之服務……等。第二是衛生部長以外之其他部長所採取的配合措施，例如，有關缺貨之酒精溶劑的上市和價格、商品的運送時間、軍人和消防人員合格檢查的延後、取得教師學銜之競試的報名……等。第三類是本文研究重心也是占大宗者，關涉到全民對抗疫情之措施，此類措施幾乎由衛生部長依據公衛法典第L. 3131-1條發布<sup>35</sup>。

如前所述，公衛法典第L. 3131-1條授予衛生部長「在疫情的威脅下」，採取對抗病毒散播之「任何措施」。為避免群聚導致疫情擴大，衛生部長分別在2020年3月4日、9日和13日部令中援引「公衛法典，特別是第L. 3131-1條」作為依據而先後下令：禁止密閉空間同時出現5,000人以上集結、禁止同時出現1,000人以上之任何集結、禁止在密閉和開放空間100人以上集結<sup>36</sup>。之後，更在2020年3月14日部令<sup>37</sup>中，同樣援引「公衛法典，特別是第L. 3131-1條」，進行更全面性的管控，主要包括：關閉對外開放之機構（包括：視聽室、會議室、表演廳；商業中心；餐廳和飲料店，只允許外帶和外送；舞蹈室和遊戲間；圖書館、資訊中心；展覽場；室內運動場所；博物館）、禁止集結和管制運送旅客之船舶（原則上禁止任何在封閉或開放之環境中同時出現100人以上之集結、集會或活動；禁止運送100名旅客以上之遊輪和載客船舶在特定地區停靠）；接待兒童之機構以及中小學和高等教育機構之停課。

其實，衛生部長2020年3月14日部令下令全國上下關閉學校及非民生必需之公共場所，形同以某種方式進入了緊急狀態。2天後，一份由總

---

<sup>35</sup> 以上分類，cf. TRUCHET (D.), Avant l'état d'urgence sanitaire: premières questions, premières réponses, *RFDA*, 2020, n° 4, p. 602.

<sup>36</sup> Arrêtés des 4, 9 et 13 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19.

<sup>37</sup> Arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19.

理發布、衛生部長和內政部長共同簽署的2020年3月16日政令<sup>38</sup>，更將全體法國人民都禁足家中。此一政令援引「公共衛生法典，特別是第L. 3131-1條；COVID-19疫情所生之例外狀況；以及緊急」作為依據，禁止任何人在2020年3月31日之前，「在其住所以外移動，除非基於以下理由之移動，但應遵守預防病毒散播之一般措施，且避免人員的任何集結」；這些例外許可移動的理由包括：住所和工作地點之間的路程以及不能延後之職業上移動、購買民生必需品和職業活動所需物品的移動、基於健康理由的移動、基於絕對必要之家庭因素、協助弱勢者或看顧小孩的移動、與個人身體活動（排除集體運動練習）以及寵物需求有關之住宅附近的短暫移動；此外，移動時應攜帶證立該移動的證明文件。此一封鎖令在限制行動自由的同時，其實連帶限制了集會、示威、營業、禮拜、過正常家庭生活、探訪親友……甚至是投票等各種自由和權利。在法蘭西共和國歷史上，此種侵害自由權利的規模和嚴重性是前所未有的，而且一旦違反，依2020年3月17日政令<sup>39</sup>，還將面臨第4級違法行為之135歐元罰金的處罰<sup>40</sup>。

## 2. 法源依據的爭論

從2020年3月4日部令起日趨嚴格的群聚禁止、到3月14日部令對諸多自由權利的限制、再到3月16日政令的一般性封鎖，這些緊急措施的嚴厲性引發了法源依據的爭論。有人質疑援引公衛法典第L. 3131-1條和例外狀況理論的妥適性，也有人探究發動憲法上危機制度或立法上緊急狀態制度的可行性。

---

<sup>38</sup> Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19.

<sup>39</sup> Décret n° 2020-264 du 17 mars 2020 portant création d'une contravention réprimant la violation des mesures destinées à prévenir et limiter les conséquences des menaces sanitaires graves sur la santé de la population.

<sup>40</sup> 上述分析，cf. TRUCHET (D.), (註35)，p. 602; CASSIA (P.), *L'état d'urgence sanitaire: remède, placebo ou venin juridique?*, Blog Médiapart (24 mars 2020), <https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/230320/l-etat-d-urgence-sanitaire-remede-placebo-ou-venin-juridique>.

(1)公衛法典第L. 3131-1條

公衛法典第L. 3131-1條被系統性地援引以作為發布防疫措施的法源依據。對此，有許多批評之聲。首先，涉及到第L. 3131-1條本身。嚴重衛生威脅之制度是針對SARS類型之威脅所設計，亦即，是針對一個還可以阻止其進入法國或是可以快速控制的疫情，因此，其所預設的是管控旅客之一般措施、或是檢疫和限制住居等個別決定，這與在全國快速發展且要求採行影響全民生活之措施的COVID-19疫情大不相同；換言之，第L. 3131-1條的原始構想是適用於疫情的威脅階段而進行預防性的管理，但在COVID-19疫情下，卻是在風險已實現、疫情已證實下採行緊急措施<sup>41</sup>。此外，第L. 3131-1條的規定過於簡要而有違憲疑慮，這在據此採行一般性封鎖的情形下，更是如此。依據憲法委員會有關緊急狀態之判例要求<sup>42</sup>，立法者應調和公序的維護和自由的尊重，特別是考量到採取警察措施之條件的明確程度，以及這些條件對於人民所施加的束縛；若以此為尺度，第L. 3131-1條中「嚴重衛生威脅」、「疫情威脅」這般模糊的條件，恐怕無法容許將全體法國人民封鎖在家中<sup>43</sup>。

其次，針對衛生部長的權限和能力。第L. 3131-1條容許衛生部長採取防疫所需的「任何措施」，但由衛生部長發布跨部會射程範圍之部令，例如，3月14日部令規制人群的集結、遊輪停靠、學校停課、零售商業……等，從其所擁有的資源手段以及部會權限的分配來看，令人懷疑是否合乎邏輯和適當<sup>44</sup>。此外，依條文的字面解讀，在嚴重衛生威脅下，只有衛生部長具有採取全國性規制措施之權限，但如前所述，最沉重的全國封鎖措施，卻是透過2020年3月16日「政令」（*décret*）而非「部令」（*arrêté*）下達。雖然衛生部長亦共同簽署，但3月16日政令既名為「政令」，性質上屬於總理所發布的行政命令，此一命令的合法性因而引發質疑，有認為這彰顯出政府行動之失序和不融貫以及第L. 3131-1條的規範弱點、亦有批評衛生部長和總理之間權力銜接的模糊

<sup>41</sup> TRUCHET (D.), (註35), p. 601; CASSIA (P.), (註40).

<sup>42</sup> Voir not., décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015.

<sup>43</sup> Cf. DUPRÉ DE BOULOIS (X.), (註19); PETIT (J.), L'état d'urgence sanitaire, *AJDA*, 2020, n° 15, p. 834.

<sup>44</sup> TRUCHET (D.), (註35), pp. 601-602; TRUCHET (D.), (註10).

不清<sup>45</sup>。

### (2)例外狀況理論

如前所述，2020年3月16日政令同時援引公衛法典第L. 3131-1條和例外狀況作為依據。在2020年3月22日裁定中，最高行政法院認可此二者可以作為2020年3月16日政令以及衛生部長自3月4日起所發布之數個部令的依據，且提醒：總理依據其固有的權力可以訂定適用於全國領土之警察措施，特別是在例外狀況下，如法國目前所經歷的COVID-19疫情<sup>46</sup>。法國學界大多肯定例外狀況理論可以提供相關措施（特別是總理的封鎖令）一個適當的法源依據，因為COVID-19危機及其因應措施所具有之例外特徵是無庸置疑的<sup>47</sup>。然而，也有學者持保留態度。對這些學者而言，相對於成文的危機制度而言，例外狀況並未提供足夠清晰的法架構，可能對安全和自由的保障帶來危害：其適用條件（例外狀況之觀念）不明確，增加法官事後判斷條件是否滿足的不確定性；無法事前界定狀況所允許之措施（只要是必要和合比例者即可滿足）；無法課予立法者所得設立之保障（如專家意見、國會控制）。因此，從法治國家的要求來看（特別是限縮自由的可預見性），在危機制度的領域中，特別法律會比判例為佳<sup>48</sup>。

### (3)其他機制

針對憲法上的危機制度是否適於因應COVID-19疫情，有學者援引法國總統在3月16日談話中的戰爭隱喻而指出：在理論層面上，並非不能想像部長會議決議宣布圍城狀態<sup>49</sup>；然而，在公共討論上，憲法第36條並未成為真正的課題。相反地，總統的例外權力則在疫情初期受到較多的關注，特別是涉及到有關市鎮選舉是否如期舉辦之問題；有認為，倘

<sup>45</sup> Sur ce point, cf. GELBLAT (A.) et MARGUET (L.), État d'urgence sanitaire: la doctrine dans tous ses états?, *La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés*, avril 2020, p. 3.

<sup>46</sup> CE ord. 22 mars 2020, Syndicat jeunes médecins, n° 439674, point 2.

<sup>47</sup> Cf. GELBLAT (A.) et MARGUET (L.), (註45), p. 3.

<sup>48</sup> PETIT (J.), (註43), pp. 834-835; DUPRÉ DE BOULOIS (X.), (註19); SIZAIRE (V.), Un colosse aux pieds d'argile, *La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés*, mars 2020, n° 12 [<https://doi.org/10.4000/revdh.8976>].

<sup>49</sup> CASSIA (P.), (註40).

若公衛狀況自此嚴重地威脅共和國制度且阻礙公權力之正常運作，總統可以選擇啟動憲法第16條此一原子彈級的憲法武器；不過，在實際上，憲法公權力之規律運作顯然並未中斷，此一討論最後無疾而終<sup>50</sup>。

最多的討論集中在立法層級的緊急狀態法制。一般認為，公衛危機，特別是COVID-19疫情，可以被定性為1955年4月3日法律第1條所明列之「事件依其性質和嚴重性呈現出公共災難特徵的情形」<sup>51</sup>。然而，即便緊急狀態的宣布條件基本上適合或可以適用於公衛危機之情形，此一制度是否容許行政部門採取對抗COVID-19所必要之緊急措施，則不無疑問。不乏論者指出，1955年4月3日法律所規範的緊急狀態制度具有強烈的「安全」色彩，以致無法適用於公衛危機。此一安全色彩在此制度所容許採行之不同措施中表露無遺：依該法律第5條，禁止人員和車輛流通之措施以及禁止人員逗留之措施，只能由「預防對安全和公序之干擾的目的」加以證立；相同地，依第6條，限制住居之措施的對象只限於存在嚴肅理由認為其舉動對公共安全和秩序構成威脅之人；此外，解散團體或社團（第6-1條）和行政搜查（第11條）等措施，在對抗公衛危機的背景下並不適合。因此，如果要實施緊急狀態來對抗COVID-19疫情，必須先對1955年4月3日法律進行修正，使之合乎公衛危機的需求<sup>52</sup>。

無論如何，政府未動用緊急狀態是既成事實。緊急狀態在2015年至2017年反恐期間的實施，曾成為熱議的對象。前鑑不遠，或許是為了避免無謂的爭端而不願動用緊急狀態，又或許是基於其他務實的考量，政府選擇了公衛法典L. 3131-1條、有時輔之以例外狀況理論，來作為緊急措施的依據<sup>53</sup>。雖然也有學者強調，面對情況的新穎性和急迫性，行政機關仍致力於將其行動倚靠在儘可能堅固的基礎上，這見證了疫情大流行下的法國仍是一個法治國家<sup>54</sup>，但更多的批評和爭論則指向了在現行

<sup>50</sup> TRUCHET (D.), (註35), p. 598.

<sup>51</sup> Cf. GELBLAT (A.) et MARGUET (L.), (註45), pp. 2-3.

<sup>52</sup> DUPRÉ DE BOULOIS (X.), (註19).

<sup>53</sup> Cf. ANDRIANTSIMBAZOVINA (J.), Les régimes de crises à l'épreuve des circonstances sanitaires exceptionnelles, *RDLF*, 2020 chron. n° 20.

<sup>54</sup> TRUCHET (D.), (註35), p. 600.

法上缺乏一個有組織和清楚的干預框架足以因應COVID-19所引爆的危機。

## 二、「衛生緊急狀態」的立法

意識到先前採行之全體措施在法律上和政治上的脆弱性<sup>55</sup>，政府在其主導通過的2020年3月23日法律第1篇中創設了名為「衛生緊急狀態」的新制度。支持設立的理念是，COVID-19所引爆之危機前所未見，不但超出了衛生部長的權限和能力範圍，也超出了一般緊急狀態的預設範圍。為了補救既有法工具的不足，因而針對大規模的公衛危機設立一個新制度，且仿效1955年4月3日法律之相關規定，但加上必要的調適。

### (一)針對衛生災害而設立

2020年3月23日法律第2條在公衛法典中引入第L. 3131-12條之新規定：「在依其性質和其嚴重性，危及人口健康之衛生災害（catastrophe sanitaire）的情形下，可以對全部或部分的法國本土、憲法第73條和第74條所規範之自治團體之領土以及新喀里多尼亞，宣布衛生緊急狀態」。自此，在「嚴重衛生威脅」旁，出現了一個針對「衛生災害」所設立的例外制度。然應注意，此新制度是妥協下的產物，政府草案原本將之構思為一個一般性和常設性的制度，但因國會反對而變成為專為COVID-19疫情量身打造的臨時制度。

#### 1. 衛生災害vs.嚴重衛生威脅

在既有法制似乎未能適當回應COVID-19危機的情形下，如同法律草案之評估報告<sup>56</sup>所指出的，政府原有3種選項。選項1：不修改法架構而繼續倚靠公衛法典第L. 3131-1條之既有規定以及屬於總理和省市長之一般警察權力。選項2：補充既有規定以使之適應於今日所遭遇之極端情

<sup>55</sup> 但也有指出衛生緊急狀態的立法出乎意料，因為不論是總統2020年3月16日晚間或總理隔天的談話中都未提及，且相對於疫情所衍生的市鎮選舉和社經層面的影響而言，這遠非是優先問題。Cf. CASSIA (P.), (註40)；RENARD (S.), L'état d'urgence sanitaire: droit d'exception et exceptions au droit, *RDLF*, 2020, chron. n° 13, <http://www.revuedlf.com/droit-administratif/letat-durgence-sanitaire-droit-dexception-et-exceptions-au-droit/>.

<sup>56</sup> Etude d'impact, précitée.

況且明確化所允許之措施，這涉及到豐富第L. 3131-1條之規定。選項3：建造一個特殊之衛生緊急例外制度，有別於第L. 3131-1條之機制且增設到此法典中；此例外制度將在很重大規模之危機下實施，而第L. 3131-1條仍適用於較小規模之危機。政府選擇第3個選項。

依政府草案說明，設置新例外制度的理由在於：國家目前正經歷一個世紀以來前所未有的重大公衛危機，因而必須發展出一個強化且合乎情勢所需的法架構，容許執行部門得以面對緊急狀況<sup>57</sup>。換言之，由於COVID-19危機的規模是如此之大，遠超乎現有法令在構思當時所能預見，因此，應依據此一新的且未來可能再發生和擴大的現實，來思考一個可以提供必要工具予以回應的立法架構<sup>58</sup>。作為政府法律草案的諮詢者，最高行政法院肯定政府之目標，並認為在發生衛生災害時，具備一個有組織和清楚之干預框架的特別緊急狀態制度是有用的<sup>59</sup>。在國會審查過程中，新制度的創設理由有不同的討論版本，或是賦予一般性封鎖一個原本欠缺的法源依據、或是較全面性地賦予全體防疫措施一個較清楚明確的法架構、或是改善現行法對於尊重國會特權和自由保障的不充分；無論如何，國會總體而言接受政府所提出之目前法架構不足的理由<sup>60</sup>。

在2020年3月23日法律的重新安排下，公衛法典第三大部分第1部第2篇「嚴重衛生威脅和危機」分別在第1章規範「衛生威脅」（第L. 3131-1條至第L. 3131-11條）、第1章之1規範「衛生緊急狀態」（第L. 3131-12條至第L. 3131-20條）<sup>61</sup>。由此可知，衛生緊急狀態並未取代第L. 3131-1條之制度：原先由衛生部長全權負責的「嚴重衛生威脅」制度被保留下來（只略加修正），在一旁新增一個經宣布後由總理主導管制措施的「衛生緊急狀態」。此一安排的目的是在於確保衛生緊急狀態與公衛法典

---

<sup>57</sup> Exposé des motifs du texte n° 376 (2019-2020) de M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre, déposé au Sénat le 18 mars 2020.

<sup>58</sup> Etude d'impact, précitée, point 2.

<sup>59</sup> CE avis n° 399873 du 18 mars 2020 sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, point 15.

<sup>60</sup> Cf. PETIT (J.), (註43), p. 834.

<sup>61</sup> Chapitre 1<sup>er</sup> et chapitre 1<sup>er</sup> bis du titre III, livre 1<sup>er</sup>, troisième partie du CSP.

相關規定之間的融貫性<sup>62</sup>，換言之，根據危機之嚴重性（或規模）和／或時序作成漸進的安排：第L. 3131-1條適用於較小規模之危機，新例外制度適用於重大規模之危機；衛生威脅容許衛生部長採取因時制宜之預防性規制和個別措施，被證實之衛生災害則授予總理採取嚴重限縮自由之措施的權限；此外，還應注意，依新增的第L. 3131-1條後段，在衛生緊急狀態結束後，衛生部長亦得採取其在嚴重衛生威脅下所得採取之措施，以確保公衛危機之情況能永久消失。自此，相較於總理在衛生緊急狀態期間的權力，衛生部長的權責被劃定在衛生緊急狀態的上游或下游，亦即在衛生災害發生的前或後<sup>63</sup>。

## 2. 為COVID-19疫情量身打造

依照政府草案的原始構想，衛生緊急狀態是一個適用於所有衛生災害的法架構。然而，在如此急迫下創設一個常設的危機制度，不免令人擔憂其完善性。政府草案說明中聲稱要將這3個月以來從危機管理中所汲取的教訓整合到此法律中（如科學委員會的意見、對國會和人民的透明）<sup>64</sup>，然如同前述，政府這3個月以來的作為飽受批評，遠非是一個典範。甚至，想從一個大流行病出發來建造一個公衛危機之制度類型，不僅邏輯可議，更會導致極端措施的常規化，例如，一般性封鎖可以在所有衛生災害下使用，這令人戒慎恐懼。最後，急就章所建立起的危機制度無可避免地導向公共秩序（以維護全民健康和生命權為名）的優位至上，不容許妥善處理維護公共秩序和保護自由權利二者間平衡的複雜問題<sup>65</sup>。

正是對於緊急立法有所保留，參議院只接受此制度以臨時、實驗之方式存在。2020年3月23日法律第7條明定「第1章之1適用至2021年4月1日止」，於到期後，歸由國會對此機制的適用作成總結報告，若其效用成立，再常設之，且於必要時，依之前的經驗修正<sup>66</sup>。此種立法方式等

<sup>62</sup> 這是依循最高行政法院對草案的建議，*cf.* CE avis n° 399873, précité, point 19.

<sup>63</sup> Sur ce point, *cf.* RENARD (S.), (註55) .

<sup>64</sup> Exposé des motifs, précité.

<sup>65</sup> PETIT (J.), (註43) , p. 835.

<sup>66</sup> BAS (P.), *Rapp. fait au nom de la commission des lois du Sénat*, n° 381 (2019-2020), p. 25, <https://www.senat.fr/rap/119-381/119-381.html>.

同將衛生緊急狀態的實施限定在COVID-19危機的管理上，且事實上，在國會的討論中，有關衛生緊急狀態的一般反思，即有不斷滑向對抗COVID-19疫情的趨勢，特別是，國會因此同意授予政府一些權力，而這些權力的授予在涉及常設危機制度時是會更加審慎以對的<sup>67</sup>。

在法國危機制度史上，這種定期失效的立法方式似乎是頭一遭，不乏學者肯定國會附加此一條件可以減輕政府草案的危害性<sup>68</sup>。但也有評論人指出，既然衛生緊急狀態已經被納入公衛法典中成為專章，要廢除或延展此一期日是再簡單不過的事<sup>69</sup>。事實上，因為疫情遲遲無法控制，2021年2月15日延期緊急狀態法（以下簡稱「2021年2月15日法律」）<sup>70</sup>第3條已將第1章之1的適用延至2021年12月31日止。此外，政府亦於2020年12月擬定好一份法律草案欲將衛生緊急狀態轉型為常設制度<sup>71</sup>。

## （二）仿效安全緊急狀態之法制

直到2020年3月23日法律通過前，緊急狀態僅指源自1955年4月3日法律之制度。自此，在此緊急狀態旁，增加了一個只針對衛生災害所宣布的特別緊急狀態，但仿效其制度設計，加上必要的調適。在例外制度法之視角下，危機制度因此更加複雜化，重啟了在憲法上設立一個總體框架的討論。

### 1. 衛生緊急狀態vs.安全緊急狀態

政府草案說明中毫不諱言地指出，「為面對具有格外嚴重性和規模之危機」所提案設立之衛生緊急狀態機制，是「受到一般緊急狀態法（*état d'urgence de droit commun*）所啟發，（但）在理由（對人口健康的重大威脅）和制度上與之有所區別」<sup>72</sup>。比較2020年3月23日法律和

---

<sup>67</sup> PETIT (J.), (註43), p. 833.

<sup>68</sup> PETIT (J.), (註43), pp. 835-836.

<sup>69</sup> Cf. GELBLAT (A.) et MARGUET (L.), (註45), p. 5.

<sup>70</sup> Loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

<sup>71</sup> Cf. CE avis n° 401741 sur un projet de loi instituant un régime pérenne de gestion des urgences sanitaires.

<sup>72</sup> Exposé des motifs, précité.

1955年4月3日法律所規範的兩種緊急狀態可知，二者發動理由不同，一是針對衛生災害，另一是針對公共秩序立即危險或公共災難，但有許多相似之處：一方面，在發動和進行的方式上，都是由部長會議政令宣布一定期間之緊急狀態、超出此期間之延期應由國會以法律許可；另一方面，緊急狀態的宣布都賦予總理廣泛的權力，可以透過行政命令採行一系列限縮自由之措施，如限制人員或車輛之流動、限制個人之住居、關閉公共場所、禁止集會和群聚、徵用物品和服務，且在不遵守的情形下，處以徒刑或罰金<sup>73</sup>。

雖是仿效安全緊急狀態之模式來制定，但二者實施的背景大不相同：前者總是針對數目十分有限之威脅公共秩序之（得）特定個人（例如，真實、潛在、甚至虛擬的恐怖分子），但衛生緊急狀態所欲根除的禍害是病毒，敵人變成在人類內部（鄰居、同學、同事、查票員……），為了保護所有人的健康，因而必須限縮所有人的自由<sup>74</sup>。基於此等考量，衛生緊急狀態的束縛力更甚於安全緊急狀態，包括：可以採行更加全面和更加嚴格的措施，例如，侵犯人身自由的一般性封鎖、檢疫和隔離措施，或是控制價格和限制營業自由之措施；另外，衛生緊急狀態的宣布、延期和終止之條件較為靈活，例如，在無國會介入下，衛生緊急狀態為期1個月，但在安全緊急狀態下只有12天<sup>75</sup>。

除了是一個加重的制度外，衛生緊急狀態還具有一項特殊性，這與其所處理之危機的主題有關。涉及公衛事務意含著，科學層面的數據資料在公行動上扮演著重要角色。因此，衛生緊急狀態制度的特點在於：不僅應以古典之方式在公共秩序和自由權利之間，且亦應在政治權力和科學權力之間，找到平衡點<sup>76</sup>。基此，2020年3月23日法律將3月10日設立以協助政府依據最新科學資訊作出決策之「COVID-19科學委員會」

---

<sup>73</sup> Cf. LASSERRE (B.), (註19), pp. 6-7; LAQUIEZE (A.), L'État français face au coronavirus: réflexions sur l'état d'urgence sanitaire, *Cités*, 2020, n° 84, p. 42.

<sup>74</sup> Cf. LASSERRE (B.), (註19), p. 7; LE BRIS (C.), La crise sanitaire en France au regard du droit international des droits de l'homme ou les limitations des libertés en quête d'un juste équilibre, *La Revue des droits de l'homme*, 2021, n° 19, § § 4-5.

<sup>75</sup> LAQUIEZE (A.), (註73), pp. 42-43.

<sup>76</sup> PETIT (J.), (註43), p. 836.

(Conseil scientifique COVID-19)的經驗，正式轉置到衛生緊急狀態制度中，一旦宣布衛生緊急狀態，一個由科學家組成之專家會議必須立即集會，以對公衛危機之狀態以及面對此危機所欲採行之措施提供專業意見<sup>77</sup>。

## 2. 危機制度的複雜化

前所未有的危機是正當化創設一前所未有之機制的事由。但打造一個新制度來面對COVID-19危機的必要性引發爭議。有學者肯定此新制度的效用，認為可提供法安定性<sup>78</sup>；有學者認為這是一個妥適的創設，容許建立一個確保權利和自由的法架構、明確和嚴密地定義公部門的特權<sup>79</sup>。然而，也有分析認為，法國法已擁有緊急狀態制度、公衛法典第L. 3131-1條、例外狀況理論等管理危機的工具，至多加以適當的調整或修正，即足以因應目前所遭逢的危機<sup>80</sup>，根本沒有一定要創設一個「偽創新之例外制度」(régime d'exception faussement novateur)、一個對自由和公衛秩序而言沒有任何附加價值的「法安慰劑」(placebo juridique)<sup>81</sup>。甚者，還有人憂心，緊急狀態主題的千變萬化(安全的、衛生的，或許不久後，經濟的、社會的、氣候的……)引發「法的瑣碎化」(millefeuille juridique)，會對危機制度的可理解性產生負面回響<sup>82</sup>。

面對危機以及危機制度的分化和複雜化，有些學者於是倡議在憲法上重新安排或整合危機制度。Philippe BLACHER和Jean-Éric GICQUEL提議在憲法上建制一個非軍事的例外制度(régime civil d'exception)<sup>83</sup>。

---

<sup>77</sup> 詳見「參、一、(-)」。

<sup>78</sup> TRUCHET (D.), (註10)。

<sup>79</sup> DUPRÉ DE BOULOIS (X.), (註19)。

<sup>80</sup> CNCNDH avis, « Etat d'urgence sanitaire et Etat de droit », 8 avril 2020; RENARD (S.), (註43); LAQUIEZE (A.), (註73), pp. 41-42; GELBLAT (A.) et MARGUET (L.), (註45), pp. 2-4.

<sup>81</sup> CASSIA (P.), (註40)。

<sup>82</sup> CASSIA (P.), (註40); ANDRIANTSIMBAZOVINA (J.), (註53); GELBLAT (A.) et MARGUET (L.), (註45), p. 5.

<sup>83</sup> Cf. BLACHER (P.) et GICQUEL (J.-É.), *Pour gérer des crises comme celle du coronavirus, il faut modifier notre constitution*, Huffingtonpost (17 mars 2020),

這兩位憲法學者認為，公衛危機並不符合憲法第16條和第36條之制憲者所設想的嚴重考驗，有鑑於此，在21世紀的今天，應在憲法中置入一個圍城狀態和總統例外權力以外的危機制度，容許國家元首在一個透明和適合的架構下，基於公共衛生等理由採取例外措施，例如，推延選舉。具體而言，可以在憲法中引入第9-1條創設一個危機委員會，在總統的主持下並集合總理、政府成員、國會兩院議長以及一些高級公務員和軍官，在緊急狀況下採取必要的因應措施。

Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA則提議設立危機制度的共同憲法框架<sup>84</sup>，將既有的危機制度予以重鑄而熔合於憲法中，期能賦予較佳的正當性和可讀性、較高的有效性、較清楚的控制。具體而言，其建議將安全緊急狀態和衛生緊急狀態的宣布條件整合到憲法第36-1條，並在憲法前言或第1條中增加1項規定：「當宣布憲法第16條、第36條和第36-1條所列危機制度之一時，可以中止憲法所保障之某些權利和自由。由組織法來界定所採措施之架構、國會控制、司法審查，以及在濫用和未證立使用此等制度且違背憲法所保障之權利和自由的情形下刑事責任的承擔」。這位學者特別提醒：如同2015年至2017年間恐攻和COVID-19危機之實務所顯現的，留任危機制度在憲法之外，可能導致有權當局以及因應情勢所需措施之依據的瑣碎化和難以掌握。

## 參、法治國家的維護

在法國，例外制度不僅由其目的（即必要性）、更由其限制所證立。19世紀主導制定圍城狀態法的辯論即集中於權力的框架：誰、在何條件下可以宣告？如何限制其存續期間？倘若（且僅在）符合一定條件，例外制度可以與法治國家相容<sup>85</sup>。此外，至少在傳統行政法的觀點中，例外狀態並不等於無法狀態。即便在例外情況下所採之行為可免除一般法的遵守，仍應服從於一特別的法、有別於平時適用的法，亦即，

---

[https://www.huffingtonpost.fr/entry/pour-gerer-des-crisis-comme-celle-du-coronavirus-il-faut-modifier-notre-constitution\\_fr\\_5e70a25ac5b60fb69dddc0d3](https://www.huffingtonpost.fr/entry/pour-gerer-des-crisis-comme-celle-du-coronavirus-il-faut-modifier-notre-constitution_fr_5e70a25ac5b60fb69dddc0d3).

<sup>84</sup> Cf. ANDRIANTSIMBAZOVINA (J.), (註53).

<sup>85</sup> LASSERRE (B.), (註19), p. 4.

仍受「危機合法性」(légalité de crise)的拘束<sup>86</sup>。從而，不難理解到，雖然衛生緊急狀態優先被構思來方便公權力的行動和防疫決策的推展，但在制度設計上，仍須在擴大行政權力的同時，設法防止權力的濫用且調和上位利益與自由權利的保障。不過，應注意的是，現行公衛法典「衛生緊急狀態」章的內容，從無到有、到數度修正，是各方行動者「共同建構」(co-construction)<sup>87</sup>的成果；此一危機制度或許至今仍在尋求最適的平衡，但在各方的努力下，被「兩條繩索嚴格地固著於法治國家之上：一是國會和公民的政治控制，另一是司法控制」<sup>88</sup>。

## 一、行政權力的框架

在衛生緊急狀態制度下，特別倚重科學資訊和專家意見。因此，不論是涉及衛生緊急狀態的實施或是例外措施的採行，除了傳統的國會控制外，還有一些有關科學委員會介入以及資訊公開透明的規定。不過，現行公衛法典「衛生緊急狀態」章之規定，與2020年3月23日法律引入之初相比，有部分差異，主要是經2020年5月11日延期衛生緊急狀態法（以下簡稱「2020年5月11日法律」）<sup>89</sup>、前引2021年2月15日法律、2021年5月31日脫離衛生緊急狀態法（以下簡稱「2021年5月31日法律」）<sup>90</sup>的修正，進一步強化了國會和科學委員會的地位且調整了政府採行例外措施之權力。

### (一)衛生緊急狀態的實施

衛生緊急狀態制度不是憑空發想而來，而是仿效安全緊急狀態制度設立，但加上必要的調適，以下分述其宣布、延期和終止之條件。

<sup>86</sup> WALINE (J.), (註12), pp. 339-340.

<sup>87</sup> DUPRE DE BOULOIS (X.), *Éloge d'un état d'urgence sanitaire en « co-construction »*, Blog Le Club des Juristes (26 mai 2020), <https://blog.leclubdesjuristes.com/elogue-dun-etat-durgence-sanitaire-en-co-construction/>.

<sup>88</sup> LASSERRE (B.), (註19), p. 10.

<sup>89</sup> Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

<sup>90</sup> Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

## 1. 宣 布

如前已述，「在依其性質和其嚴重性危及人口健康之衛生災害的情形下，可以對全部或部分的法國本土……，宣布衛生緊急狀態」（公衛法典第L. 3131-12條）；至於衛生緊急狀態的宣布方式，是「依據衛生部長之報告透過部長會議作成之政令宣布之。此一附理由之政令界定其生效和適用之土地轄區範圍。據以作成決議之有關衛生狀況之可使用的科學資料，應公諸於眾」（公衛法典第L. 3131-13條第1項）。針對衛生緊急狀態的宣布，有幾點說明。

首先，衛生緊急狀態是在「依其性質和其嚴重性危及人口健康之衛生災害」下發動。正如危機制度中慣常的情形，此一實體要件的用語相當籠統，留給政府太大的行動空間<sup>91</sup>。用語不明確的問題在立法過程中曾被討論，主要針對兩點。一是「衛生災害」和「公共災難」有重疊之處，前者可能被政府視為是「公共災難」的一種，而使得衛生緊急狀態和安全緊急狀態有合併實施的可能性。第二是區分「威脅」和「災害」的困難，如前所述，公衛法典自此針對「嚴重衛生威脅」和「衛生災害」區分兩套制度，只有後者可以啟動緊急狀態，但威脅和災害的區別十分模糊和主觀，有國民議會提案將衛生緊急狀態侷限在：「依其規模和其無法被醫療系統所控制」（而不僅是「依其性質和其嚴重性」）「危及部分人口之生命和國族生存之運作」（而不僅「危及人口健康」）之衛生情況，但未獲通過<sup>92</sup>。

其次，如同一般緊急狀態，衛生緊急狀態是由部長會議作成之政令宣布，換言之，是經由總統所主導之部長會議討論後，由總統所簽署之政令發布。然而，不同於一般緊急狀態，宣布衛生緊急狀態之決定還必須依據衛生部長的報告作成，且此決定應附理由、據以作成決定之科學資料必須對外公開。這些相異處正是考量到公衛事務之性質，而有必要讓決定之作成能在政治意志和科學資料之間取得平衡<sup>93</sup>。惟應注意，國

<sup>91</sup> PETIT (J.), (註43), p. 836.

<sup>92</sup> SIZAIRE (V.), (註48), n° 17-18; GELBLAT (A.) et MARGUET (L.), (註45), p. 6; CNCDH avis, précité.

<sup>93</sup> PETIT (J.), (註43), p. 836.

會原本更進一步要求衛生緊急狀態必須在諮詢科學家組成之委員會（*comité de scientifiques*：以下稱「科學委員會」）的意見後才能宣布，但政府則以決定過程必須迅速為由反對，雙方妥協的結果是資訊的公開透明。

再者，科學委員會之意見雖然未成為宣布的要件，但公衛法典第L.3131-19條要求：在宣布衛生緊急狀之情形下，科學委員會應立即集會；委員會的主席由共和國總統任命之；委員會包括二名分別由國民議會議長和參議院議長任命之合格人士，以及一些由政令任命之合格人士；委員會定期對衛生災害之狀況、與之相關的科學知識和適於終結災害之措施、以及其適用之期間，表示意見；這些意見立即對外公開；委員會在衛生緊急狀態終結時解散。在2021年2月15日法律修正後，此條另要求委員會主席應在這些意見作成的同時通報總理、國民議會議長和參議院議長。科學家委員會的設立構成了衛生緊急狀態的制度特點，雖然也有人質疑何以捨既有常設機制（如前曾提及之公共衛生高等委員會）而另行創設新委員會的用意<sup>94</sup>，但無論如何，對外公開的專業意見，應同時有助於國會和人民對相關資訊的理解和掌握，進而發揮制衡的力量。

最後，還應指出的，違背上述正常制度（即由部長會議政令宣布），2020年3月23日法律第4條第1項自行宣布自本法生效起為期2個月的衛生緊急狀態。此一創舉來自於參議院，理由在於：目前的公衛情況如此嚴峻且政府也已經採行了規制措施，如果再課予政府依據本法所引入之新規定來宣布，且於必要時在1個月內向集會困難的國會要求延期（詳見後「參、一、(一)、2.」），將顯得複雜無用<sup>95</sup>。此一修正案或許立意良善，但有學者批評，在這2個月期間，政府既無需提出科學資料來證立緊急狀態的存續，亦不受任何特殊和強化的國會控制，等同收到一張簽好名的空白支票<sup>96</sup>。

---

<sup>94</sup> LAQUIEZE (A.), (註73), p. 43.

<sup>95</sup> Amendement COM-31.

<sup>96</sup> CASSIA (P.), (註40).

## 2. 延 期

公衛法典第L. 3131-13條第3項規定，「超出1個月，衛生緊急狀態的延期，只能在徵詢第L. 3131-19條所定科學委員會之意見後，透過法律許可之」；再依第L. 3131-14條第1項之規定，許可延期之法律，應訂定延展之期間。換言之，衛生緊急狀態將在部長會議政令宣布後1個月（或例外在2020年3月23日法律宣布後2個月）到期失效，必須經國會同意才能延期，且延期多久亦由國會決定。針對延期的規定，有兩點說明。

首先，政府草案原先想仿效安全緊急狀態而將國會介入的時間定為12天，是依循最高行政法院的建議：「有鑑於衛生災害之性質，……提議對於國會的介入以1個月期間取代所預見的12天期間」<sup>97</sup>，才改成1個月。從12天延長為1個月實為削減國會的控制權力，但在立法過程中，政府只空泛地援引最高行政法院意見和國會難以在12天內集會為由加以說明。對此，不乏學者提出批評。一方面，在危機制度上，12天其實是一個古典的期間，不僅1955年4月3日法律，憲法第36條圍城狀態亦如是規定，沒有什麼理由可以證立必須對衛生災害作不同的處理；至於憲法第16條總統例外權力，2008年修憲雖設定1個月後憲法委員會得依國會請求介入，但明確指出，在此期間，國會可以自行集會。另一方面，從2020年3月23日法律審查通過的這1個星期的經驗來看，在COVID-19大流行的背景下，國會仍能緊急集會討論並通過數部重要法律，也因此，主張國會基於公衛理由無法在12天內集會並對延期與否之單一事項進行討論，並不具說服力<sup>98</sup>。

其次，不同於衛生緊急狀態的宣布，在延期的情況下，國會必須先聽取科學委員會的意見，才能許可，這是2020年5月11日法律所增列之要求。科學委員會的介入對於延期的控制，增加了一個額外的保障<sup>99</sup>，但也引發了政治權力能否擺脫一個公開之不利意見的反思<sup>100</sup>。

<sup>97</sup> CE avis n° 399873, précité, point 17.

<sup>98</sup> RENARD (S.), (註55) ; CASSIA (P.), (註40) ; GELBLAT (A.) et MARGUET (L.), (註45), pp. 8-9.

<sup>99</sup> GELBLAT (A.) et MARGUET (L.), (註45), p. 7.

<sup>100</sup> PETIT (J.), (註43), p. 836.

### 3. 終 止

如前所述，衛生緊急狀態在宣布後於法定期限屆滿未延期，或是於延期後，於法律所定期限屆滿未再延期，即當然終止。除此以外，公衛法典第L. 3131-14條第2項規定：「在延展衛生緊急狀態之法律所定期限屆滿前，可以在徵詢第L. 3131-19條所定之科學委員會意見後，由部長會議作成之政令終止之」。此一提前終止之規定，再次是依循最高行政法院的意見。政府草案原先仿效1955年4月3日法律第4條而規定：「延展衛生緊急狀態之法律，在政府總辭或國民議會解散之日起滿15天失效」，但最高行政法院建議廢除此規定，而代之以可以提前終止之規定<sup>101</sup>。針對此一安排，學者們多肯定在公衛危機下無庸考量這些政治因素<sup>102</sup>，且認為沒有理由反對提前終止例外制度之實施，但有問題的是，在法律所定期間屆滿前，可以透過位階屬於行政命令之部長會議政令來終止，顯然違反了規範階層之基本法則，遭質疑別有避免國會介入的居心<sup>103</sup>。最後，值得一提的，徵詢科學委員會意見的要求，亦是由2020年5月11日法律增列上去<sup>104</sup>。

清點法國至今在COVID-19疫情下實施衛生緊急狀態的情形，一共對全國領土宣布2次衛生緊急狀態：第1次衛生緊急狀態由2020年3月23日法律自行宣布，自3月24日起為期2個月；接著，由2020年5月11日法律延展至7月10日終止；2020年7月9日脫離衛生緊急狀態法（以下簡稱「2020年7月9日法律」<sup>105</sup>）設立過渡制度容許政府在7月11日至10月31日採取一些例外措施。隨著疫情再度爆發，第2次衛生緊急狀態由部長會議2020年10月14日政令<sup>106</sup>宣布，自10月17日起為期1個月；接著，由2020年11月14日延期衛生緊急狀態法（以下簡稱「2020年11月14日法律」<sup>107</sup>）延展至2021年2月16日；2021年2月15日法律再度延展至2021年

<sup>101</sup> CE avis n° 399873, précité, point 17.

<sup>102</sup> 如，PETIT (J.), (註43), p. 837.

<sup>103</sup> RENARD (S.), (註55) ; GELBLAT (A.) et MARGUET (L.), (註45), p. 7.

<sup>104</sup> Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, art. 2.

<sup>105</sup> Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

<sup>106</sup> Décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire.

<sup>107</sup> Loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence

6月1日終止；2021年5月31日法律設立過渡制度容許政府在6月2日至9月30日採取一些例外措施。

## (二)行政警察權力的行使

如同其他例外制度，衛生緊急狀態的基本效果在於行政警察權力的擴充。2020年3月23日法律已對相關權限的分配以及例外措施的共同法則加以規範，但為因應新需求或修補原缺失，2020年5月11日法律和2021年5月31日法律進行一些修正，其中特別是針對檢疫和隔離措施建立起一套完整的制度。

### 1. 權限分配

在衛生緊急狀態下的權限分配為：在全國層級上，由總理擔任主要角色，衛生部長居於輔助地位，在地方層級上，省長在總理和衛生部長的授權下行動。

首先，總理。依現行公衛法典第L. 3131-15條第 I 段之規定<sup>108</sup>，在宣布衛生緊急狀態之地區，為了確保公共衛生之唯一目的，總理得依據健康部長之報告，透過行政命令進行以下管控：第1點，規制或禁止人員和車輛的流動，以及規制交通運輸工具的近用及其使用條件；第2點，禁止人員離開其住所，但基於家庭或健康需求所嚴格不可或缺之移動不在此限；第3點，對可能受感染之人員安排2005年國際衛生條例第1條意義下之檢疫（mise en quarantaine）措施；第4點，對受感染之人員安排國際衛生條例第1條意義下之隔離（isolement）措施，而將之維持在住家或其他適於收容之處所；第5點，暫時關閉一或數類對外開放之機構和集會場地或規制其開放，同時保障民生必需之物品和服務的取得；第6點，限制或禁止在公共道路或對外開放之場所的集結以及任何性質的集會，但不得規制供居住使用之場所的在場或近用條件；第7點，下令徵用對抗衛生災害所必要之任何人員以及任何物品和服務，並依國刑法典相關規定補償之；第8點，採取控制某些產品價格的暫時措施以預防或

---

sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire.

<sup>108</sup> 經2020年5月11日法律修正第1、5、7點；2021年5月31日法律修正第6點（原僅規定：限制或禁止在公共道路上集結以及任何性質的集會）、廢除第8點（理由是商事法典第L. 410-2條已允許採行此等措施）。

矯正市場短缺，並通報全國消費委員會（此點經2021年5月31日法律廢止）；第9點，在需要時，為了消除衛生災害，採取措施容許病患取得適當之藥品；第10點，在需要時，為了終結衛生災害之唯一目的，透過政令採取任何限制營業自由之其他規制措施。

上述10點的出現，是經歷國會激烈攻防的成果。其實，政府所提出的2020年3月23日法律草案中原授權總理為終結衛生災害，可採取「限制行動自由、營業自由和集會自由，以及徵用所有必要物品和服務」之一般措施；後依循最高行政法院之意見，加上「在界定之區域內禁止任何人在其住所外移動」。此一廣泛授權可讓總理保有因應情勢變更所需的調適空間，卻不足以保障人民的自由權利且不符合憲法判例對於緊急狀態架構下法律授權明確性之要求<sup>109</sup>。於是，在第一時間，參議院建立了標的明確的9點名單，可想而知，此一窮盡列舉之方式遭到政府強烈反對，政府於是促成其擁有多數之國民議會通過修正案，在名單上加上第10點而重採最初版本之規定。此一般權限條款的增列使得列舉變得毫無意義，最後在妥協下，兩院達成合意，排除行動自由和集會自由，使第10點的一般權限僅及於限制營業自由<sup>110</sup>。對此結果，有人肯定總理的特權受到框架<sup>111</sup>，但也有認為第1點至第6點已容許對行動自由和集會自由進行最嚴重的侵害，甚者，這10點本身的不明確及其合併使用，對總理的特權而言，不是濾網而是漏勺<sup>112</sup>。

其次，衛生部長。依公衛法典第L. 3131-16條之規定，在宣布衛生緊急狀態之地區，衛生部長得透過附理由之部令，下令任何有關醫療衛生系統之組織和運作的一般措施，但第L. 3131-15條所定措施不在此限；另為適用總理依第L. 3131-15條第 I 段（排除第10點）所命措施，亦得作成任何必要之個別措施。簡言之，為了避免與總理權限相互干擾，現行法將衛生部長的規制權限侷限在有關醫療衛生之組織和運作的領域，且明確排除屬於政府首長權限之事項，只能採取適用之個別措施。值得一提

<sup>109</sup> PETIT (J.), (註43), p. 837.

<sup>110</sup> CASSIA (P.), (註40); RENARD (S.), (註55).

<sup>111</sup> SIZAIRE (V.), (註48), n° 20.

<sup>112</sup> CASSIA (P.), (註40).

的，如前「貳、二、(一)、1。」所述，依第L. 3131-1條後段，在衛生緊急狀態結束後，衛生部長為確保公衛危機之情況能永久消失，亦得採取其在嚴重衛生威脅下所得採取之措施；2021年5月31日法律修正此條規定而將衛生部長之權力予以明確化，自此，不論是在嚴重衛生威脅下或是在衛生緊急狀態終止後，衛生部長不再能採取任何措施，只能採行與醫療衛生系統之組織和運作有關之措施以及檢疫和隔離措施。

最後，省長。依第L. 3131-17條第 I 段之規定，國家在地方自治團體的代表（主要是指省長，有時涉及市鎮長），得在總理或衛生部長的授權下，採取一般或個別的適用措施；但當總理或衛生部長所採措施（排除檢疫、隔離和限制營業自由之規制措施）之適用範圍未超出一個省分時，總理或衛生部長亦得授權省長在諮詢地區衛生局長之意見後自行採取這些措施。

## 2. 共同法則

依公衛法典第L. 3131-14條第3項之規定，「在衛生緊急狀態終止的同時，適用此章所採行之措施，終止其效力」。此外，公衛法典還明定了一些共同法則，適用於衛生緊急狀態架構下所採行之全體措施。

首先，合比例要求的遵守。公衛法典第L. 3131-15條第 III 段、第L. 3131-16條第3項和第L. 3131-17條第 III 段都規定：「適用本條所作成之措施，應與蒙受之衛生風險嚴格地成比例，且適合於時間和地點之情勢。當不再必要時，立即終止之」<sup>113</sup>。其實，舉凡對基本自由的限縮，都受到比例原則的拘束，然而，公衛法典另作上述規定，有學者認為，此等規定是以強烈（「嚴格地」成比例）卻又簡化（相對於「蒙受之衛生風險」而言）之方式來宣示合比例之要求<sup>114</sup>，恐不足以通過憲法委員會所要求之必要性、適當性和嚴格合比例性之「三重檢測」（triple test）<sup>115</sup>，但也有學者認為足以防範行政恣意的風險<sup>116</sup>。

<sup>113</sup> 但在後二條文中，在「成比例」前還多出「必要」之文字。

<sup>114</sup> PETIT (J.), (註43), pp. 837-838.

<sup>115</sup> Cf. Contribution extérieure (dite « porte étroite ») déposée par l'ADELICO, la LDH, le SAF et le SM, auprès du CC sur la saisine n° 2020-800 DC du 11 mai 2020.

<sup>116</sup> SIZAIRE (V.), (註48), n° 21.

其次，科學委員會的意見。公衛法典第L. 3131-19條第1項規定：科學委員會定期對衛生災害之狀態、與之相關的科學知識以及「適於終結（此災害）之措施，包括屬於第L. 3131-15條至第L. 3131-17條之措施」以及其適用期間，表示意見。然應注意，法條的用語有些模糊，只稱「定期……表示意見」，因此，嚴格來說，第L. 3131-19條並未真正地課予諮詢義務<sup>117</sup>。

再者，國會的控制。依公衛法典第L. 3131-13條第2項之規定，「政府以衛生緊急狀態之名義採行措施時，應立即通知國民議會和參議院。國民議會和參議院得在控制和評估這些措施之架構下要求任何補充資訊」。在政府提交國會的草案中原無此等規定，是參議院提案增列，惟參議院本想仿效1955年4月3日法律第4-1條之規定，亦要求各級行政機關傳送其所採行或實施之所有措施的副本，但未獲通過<sup>118</sup>。另應注意，在強化國會控制能力的脈絡下，2021年2月15日法律增修第L. 3131-19條，要求科學委員會主席應立即將作成之意見通告總理和兩院議長，且國會各委員會得向科學委員會諮詢包括此等措施在內之相關問題。

此外，行政法院的審查。仿效1955年4月3日法律第14-1條之規定，公衛法典第L. 3131-18條明定：適用本章所採之措施，除個別的檢疫和隔離措施外，得依據行政法院法典第L. 521-1條和第L. 521-2條有關緊急審理之程序向行政法院提起訴訟（詳見後「參、二、(二)」）。

最後，刑事處罰。依公衛法典第L. 3136-1條之規定，未遵守相關措施面臨以下處罰：違反第L. 3131-15條至第L. 3131-17條之徵用，處以6個月徒刑和1萬歐元罰金；違反依第L. 3131-1條以及第L. 3131-15條至第L. 3131-17條所定其他禁令或義務，處以第4級違法行為之135歐元罰金；15日內再犯，處以第5級違法行為之1,500歐元以下罰金；30天內3次違反，提高到6個月徒刑和3,750歐元罰金，以及公益勞動服務之補充刑罰和——在犯行是透過車輛時——吊扣3年以下駕照。

### 3. 有關檢疫和隔離措施

公衛法典第L. 3131-15條第 I 段已明示總理得規範檢疫措施（第3

<sup>117</sup> PETIT (J.), (註43), p. 838.

<sup>118</sup> GELBLAT (A.) et MARGUET (L.), (註45), p. 9.

點)和隔離措施(第4點);另依第L. 3131-16條和第L. 3131-17條之規定,衛生部長和省長理當可以採取檢疫和隔離之個別決定。此一由2020年3月23日法律引入的授權規定相當簡約,而在封鎖期間,原亦只適用於例外容許移動而抵達法國海外領土之人員,以保護島嶼居民<sup>119</sup>。然在解封後,其適用範圍勢必擴及到從疫區入境法國本土之人員。有鑑於此類措施強烈限縮人身自由,且能否向行政法院爭議不無疑義<sup>120</sup>,2020年5月11日法律在延展衛生緊急狀態的同時,建構了一套檢疫和隔離之制度,新增15項規定,分別引入公衛法典第L. 3131-15條第Ⅱ段和第L. 3131-17條第Ⅱ段。憲法委員會在保留解釋下宣告此一制度合憲(參見後「參、二、(-)、4.」),2021年5月31日法律依其意見修正部分規定。

首先,有關檢疫和隔離之一般措施。依現行公衛法典第L. 3131-15條第Ⅱ段之規定,檢疫和隔離措施的對象,只能針對曾在上個月居住在衛生部長所訂疫區而入境法國本土或抵達海外領土之人員;基於實施這些措施之唯一目的,海陸空之交通事業依省長之請求,通報有關旅客移動之資料;檢疫和隔離可依當事人之選擇在其住所或另一收容處所進行,若所選擇之處所不能確保這些措施的有效性和控制,省長得指定應進行之處所<sup>121</sup>;檢疫和隔離之期間原則上不得超過14天,但在遵守合比例之要求下至多得延長至1個月,並在當事人健康狀態容許時提前終止;在執行檢疫和隔離措施時,得(1)禁止當事人——除非經特別許可——離開住所或收容處所,在宣告此一完全隔離的情形下,應保障其近用民生所需之物品和服務以及電話和電子通訊器材以便與外界聯繫,或是(2)容許當事人外出,但不得出入某些或某類場所;暴力受害者和兒童不得與施暴者在同處進行檢疫或隔離,亦不得與在檢疫或隔離中之施暴者同住。

<sup>119</sup> L'article 5-1 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, modifié par décret n° 2020-432 du 16 avril 2020.

<sup>120</sup> 法國憲法第66條規定:「沒有人能被恣意拘禁。普通法院作為個人自由之守護者,確保此原則在法律所定條件下獲得遵守」。依審判權限分配之法則,倘若檢疫和隔離可以被定性為剝奪人身自由之措施,將落入普通法院的審判權限。

<sup>121</sup> 此部分經2021年5月31日法律修補,原只規定:依當事人之選擇,檢疫和隔離可以在其住所或適合收容之處所進行。

其次，針對檢疫和隔離之個別措施。依現行公衛法典第L. 3131-17條第Ⅱ段之規定，檢疫和隔離之個別措施，由省長依地區衛生局長之提議，透過附理由之個別決定宣告之，決定中應記載救濟之管道和期間以及提起訴訟之方式；隔離取決於當事人受感染之醫學診斷，由省長依據醫學證明文件宣告之；對於檢疫或隔離之個別決定，當事人可以在任何時刻向轄區專責羈押事務之「自由暨羈押法官」（*juge des libertés et de la détention*）請求解除之，法官應在72小時內作出附理由而具立即執行力之裁定，此外，自由暨羈押法官亦得依檢察官之聲請或依職權為之；檢疫或隔離之期間，經醫學意見證明有延長之必要者，得在14天期間屆滿後，予以延長；但超出14天的檢疫或隔離，若涉及每天長達12小時以上<sup>122</sup>之禁止當事人離開住所或處所之情形，省長應先向自由暨羈押法官請求許可此延長。

## 二、司法機關的控制

在COVID-19疫情下，司法救濟之管道大致維持通暢。除普通法院依新制防守檢疫和隔離之個別決定外，針對衛生緊急狀態制度以及政府在衛生緊急狀態下所採行之措施，主要是由憲法委員會和最高行政法院擔任要角。特別是歸功於法律的事前審查和命令的抽象審查，二至最高法院得以在規範生效之前後立即介入，在維護客觀法秩序的同時，保障人民的自由權利免於過度之侵害。而事實上，對於數部提交違憲審查之衛生緊急狀態相關法律，憲法委員會均依緊急程序在數天內作出宣告<sup>123</sup>。至於最高行政法院，作為總理和部長命令的第一審和終審管轄法院<sup>124</sup>，亦經常在48小時內對湧入之緊急審理案件作出裁決。總體而言，司法機關似乎未對衛生緊急狀態之法制以及政府之主要措施有所苛責，有學者憂

---

<sup>122</sup> 每天12小時以上為2021年5月31日法律新增。

<sup>123</sup> 法國憲法第61條第2項規定：共和國總統、總理、國民議會議長、參議院議長或60名國民議會議員或60名參議員，得在法律公布前，向憲法委員會聲請審查；第3項規定：憲法委員會應在1個月內宣告，但在緊急時，依政府之請求，此期限縮短為8天。

<sup>124</sup> 法國行政法院有三級，一審原則上是地方行政法院，但總統和總理的政令、部長或其他國家機關所發布的命令，直接由最高行政法院管轄。

心法院未能有效發揮其抗衡權力之作用<sup>125</sup>，但不要僭越政治和科學權力之正當性考量，或可說明此一司法自制的現象。

### (一)憲法委員會與事前審查

自2020年3月23日法律創設衛生緊急狀態制度以來，立法者陸續針對其延期、內容之修改、乃至脫離後過渡階段的安排、甚至一些配套措施，通過數部法律。其中曾提交憲法委員會進行事前審查而作出決定者<sup>126</sup>，包括對於2020年5月11日法律所作成之2020年5月11日決定<sup>127</sup>、對於2020年7月9日法律所作成之2020年7月9日決定<sup>128</sup>、對於2020年11月14日法律所作成之2020年11月13日決定<sup>129</sup>、對於2021年5月31日法律所作成之2021年5月31日決定<sup>130</sup>。在這四個決定中，憲法委員會對於衛生緊急狀態之設立、實施和內容的違憲疑慮，給出了答案。

#### 1. 針對衛生緊急狀態的設立

為使政府盡速因應疫情，2020年3月23日法律並未被移送憲法委員會，但此部法律有諸多規定受到質疑，甚至，立法者是否有權設立、應

<sup>125</sup> Cf. LAQUIEZE (A.), (註73), p. 47; GELBLAT (A.) et MARGUET (L.), (註45), pp. 12-13; FALLON (D.), *Prolongation de l'état d'urgence sanitaire: le Conseil constitutionnel reste confiné dans sa zone de confort*, Blog Juspoliticum (20 mai 2020), <https://blog.juspoliticum.com/2020/05/20/prolongation-de-letat-durgence-sanitaire-le-conseil-constitutionnel-reste-confine-dans-sa-zone-de-confort-par-damien-fallon/>.

<sup>126</sup> 雖非涉及衛生緊急狀態制度，但有兩點值得補充。首先，第一個有關COVID-19疫情的憲法委員會決定 (décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020) 是針對2020年3月30日法律 (Loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19) 作成；此法暫停最高行政法院、廢棄法院以及憲法委員會對於合憲性先決問題3個月內裁決之法定期間規定直到2020年6月30日止，憲法委員會以「特別狀況」為由宣告合憲。其次，憲法委員會曾多次針對廢棄法院移送之合憲性先決問題作出決定，如針對重複違反封鎖令之刑事處罰，宣告合憲 (décision n° 2020-846/847/848 QPC du 26 juin 2020)，又如，對於疫情期間之延長羈押 (décision n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020)、民事訴訟開庭 (décision n° 2020-866 QPC du 19 novembre 2020)、刑事法院使用視訊會議 (décision n° 2020-872 QPC du 15 janvier 2021) 等問題作出決定。

<sup>127</sup> Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020.

<sup>128</sup> Décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020.

<sup>129</sup> Décision n° 2020-808 DC du 13 novembre 2020.

<sup>130</sup> Décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021.

如何設立一個衛生緊急狀態制度，亦非毫無疑問。此等原則性問題直到2020年5月11日法律通過，憲法委員會始有機會表示意見<sup>131</sup>。其實，早在審查1985年1月25日延期新喀里多尼亞緊急狀態法時，憲法委員會即曾就是否只有制憲者才能設立緊急狀態之問題，回應如下：「雖然憲法在第36條明定圍城狀態，卻未因此排除立法者訂定一個緊急狀態制度的可能性以調和（……）自由之要求和公共秩序之維護；正因如此，1958年10月4日憲法並未廢止1955年4月3日緊急狀態法，後者還在（憲法）支配下進行修正」<sup>132</sup>。換言之，憲法委員會肯定立法者為了維護公共秩序有權設立緊急狀態制度，但在涉及「衛生」緊急狀態時亦是如此嗎？2020年5月11日決定再度給出肯定的答案：「依據1946年憲法序言第11項，國族應『保障所有人的……健康獲得保護』，由此導出保護健康之具憲法價值的目標（objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé）；憲法未排除立法者訂定一個衛生緊急狀態制度之可能性。在此架構下，歸由立法者確保保護健康之具憲法價值的目標和承認給居住在共和國領土上所有人之權利和自由的尊重二者間的調和」。透過這兩個段落，憲法委員會將「衛生」緊急狀態依附於保護健康之憲法目標上<sup>133</sup>，為了追求此一目標，立法者可以設立衛生緊急狀態制度，但必須在健康之維護和自由之尊重二者間進行必要的調和。

## 2. 針對衛生緊急狀態的延期

在2020年11月13日決定中，憲法委員會對衛生緊急狀態的延期進行審查。針對第2次宣布之衛生緊急狀態，立法者通過2020年11月14日法律將之延展4個月。國民議會議員和參議員分別爭議此一延期的合憲性：依前者，此延期將容許推行一些會對憲法保障之自由權利造成不合

---

<sup>131</sup> Cf. DORD (O.), *Covid19 et Constitution: la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire devant le Conseil constitutionnel*, Blog Le Club des Juristes (27 mai 2020), <https://blog.leclubdesjuristes.com/covid19-et-constitution-la-loi-prorogeant-letat-durgence-sanitaire-devant-le-conseil-constitutionnel/>.

<sup>132</sup> Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985. Loi prorogeant l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie de dépendances.

<sup>133</sup> Cf. RRAPI (P.), Le Préambule de la Constitution de 1946, fondement constitutionnel de l'état d'urgence, *La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés*, juin 2020, § 11 [<https://doi.org/10.4000/revdh.9466>].

比例之侵害的措施；對於後者，將衛生緊急狀態延期4個月之久而期間無須國會再次介入，構成了保護健康之目標和自由權利之尊重二者間調和的失衡。憲法委員會在重申保護健康之憲法目標以及立法者應調和此一目標與權利和自由之尊重後指出：衛生緊急狀態旨在容許公權力採取措施以面對一個嚴重的公衛危機；透過科學資料，立法者評估在目前的醫療量能下疫情的高速散播將導致衛生災害之狀態，且從疫情的活躍和即將到來的冬季來看，此一狀態至少在未來4個月期間會持續下去，而此判斷經科學委員會2020年9日和26日意見證實；基此，憲法委員會認為，「不歸於憲法委員會——未擁有與國會相同性質之判斷和決定之一般權力——質疑立法者對於衛生災害之存在及其在未來4個月可預見之存續的判斷，既然如同本案之情形，在已知狀況下，就法國全國領土之現在情況而言，此判斷並非顯然不適當。」接著，憲法委員會強調，依據公衛法典相關規定，衛生緊急狀態架構下所定措施只能為了確保公共衛生之唯一目的而採行；這些措施應嚴格地所蒙受風險成比例且適合於時地情勢，且當不再必要立即終止之；對於這些措施，由法院確保其是適當、必要且合比例；最後，當衛生情況容許時，可提前終止此延期。綜上，憲法委員會總結有關延期之規定符合憲法。從上述推論似可得出，憲法委員會不僅基於權力分立之考量肯定長達4個月的延期並未違憲，且對公衛法典中有關衛生緊急狀態的制度安排亦給予正面評價。

### 3. 針對過渡制度

在衛生緊急狀態終止時，考量到疫情演進的不確定性，立法者3度安排過渡制度。針對第1次衛生緊急狀態將於7月10日終止，2020年7月9日法律即允許政府自7月11日起至10月31日止採取面對疫情的例外措施。在2020年7月9日決定中，憲法委員會認為，這些措施只能在立法者認為疫情散播仍具高風險的期間採行，「不歸於憲法委員會……質疑立法者對此風險的判斷」；再者，依據該法之規定，相關措施只能為了公共衛生之利益且為了對抗COVID-19疫情傳播之唯一目的而採取、其應嚴格地所蒙受風險成比例且適合於時地情勢、不再必要時終止、可以向行政法官提起緊急審理程序；最後，這些措施只能在經確認病毒積極流動之地區採行；綜上，肯定立法者在憲法要求之間進行了平衡的調和，相關

規定合憲。相同的推論方式，亦出現在2020年11月13日決定和2021年5月31日決定中。從這些決定似可得出，即便衛生緊急狀態之條件不再滿足，只要法律明定其適用期限、要求合乎比例、限於特定地區實行，例外措施的維持不會被宣告違憲<sup>134</sup>。

#### 4. 針對行政權力的行使

在2020年5月11日決定中，憲法委員會不僅肯定了立法者有權設立衛生緊急狀態制度，且首次有機會檢視衛生緊急狀態制度所容許之限制自由權利行使的規定。如前所述，2020年5月11日法律在解封之視角下調整公衛法典第L. 3131-15條第I段第1、5和7點，且增訂第L. 3131-15條第II段和第L. 3131-17條第II段<sup>135</sup>。針對調整的部分（涉及規制人流車流和公共運輸、對外開放之機構和集會場地的關閉和開放、人員物品服務之徵用等規定），憲法委員會均宣告合憲，只強調機構場地的管制「不擴及供居住使用之場所」。針對新增之檢疫和隔離制度，則指出「在完全禁止當事人外出（完全隔絕）的情形下，檢疫和隔離措施構成人身自由的剝奪；課予當事人每天留在住所或收容處所超出12小時時段以上之情形，亦是如此」，因而認為超出14天之檢疫和隔離措施，若課予當事人每天留在住所或處所達12小時以上亦須經普通法院許可，最後在此保留解釋下宣告全體相關規定合憲。上述二處保留解釋，後經2021年5月31日法律正式引入公衛法典。

#### (二) 最高行政法院與緊急審理

個別的檢疫和隔離措施由普通法院審理，已如前述，至於其餘在衛生緊急狀態下所採之措施，公衛法典第L. 3131-18條特別指示可依循行政法院法典第L. 521-1條和第L. 521-2條之程序請求救濟。此二條所規範的程序屬於緊急審理程序（*référés d'urgence*：相當於我國的暫時權利保護機制），前者涉及「停止執行之緊急審理」（*référé-suspension*）、後者涉及「保障自由之緊急審理」（*référé-liberté*）。在法國行政訴訟上，行政命令如同個別決定（即行政處分），都是可以直接向行政法院爭議的

<sup>134</sup> Sur ce point, cf. LAQUIEZE (A.), (註73), pp. 46-47.

<sup>135</sup> 參見「參、一、(二)、1、3。」。

對象，也因此，不論是宣告衛生緊急狀態之政令<sup>136</sup>、或是在衛生緊急狀態下所發布之一般措施、或是適用這些措施所作成之個別決定，均得尋通常救濟管道爭議其合法性，並在緊急時透過緊急審理程序請求暫時保護。其中保障自由之緊急審理的要件嚴格（須極端緊急且對基本自由權利造成嚴重和顯然違法之侵害），但因法官的權力很大（得命停止執行或為其他必要之處置）且依法應在48小時內作出裁定，符合人民對及時有效司法救濟的期待，是這次疫情中最常被使用的救濟管道，而最高行政法院作為抗告法院以及全國性命令的管轄法院，成為訴求的主要對象，特別是針對爭議總理措施之案件，依據公衛法典所明示之合比例要求進行審查。

### 1. COVID-19相關訴訟

自2020年3月起，與COVID-19有關的聲請案不斷透過緊急審理程序湧入最高行政法院。聲請人來自四面八方，一般公民、外國人、醫療從業人員、監所人員和收容人、企業、工會、社團、政黨……等。請求的內容五花八門，可歸納成三類。第一是最為古典的，請求停止或放寬限制自由之措施，包括關閉食品市場、強制在鎮上移動應配戴口罩、禁止在禮拜場所內集結或集會、宵禁、持續限制已接種疫苗者之移動等措施。第二是涉及到調適公共服務以較佳保護工作人員或使用者：例如，提供醫療人員或監所人員和收容人防護物資、或是對長照機構住民和工作人員進行全面和定期的篩檢。第三則是質疑政府政策之重大方針：例如，請求下令政府許可開立羶氯奎寧、修改「國族根本所在」的企業名單、徵用庫存或企業以確保衛生醫療物資的充分供給<sup>137</sup>。

<sup>136</sup> 應注意者，因為緊急狀態的宣布、提前終止、甚至是拒絕終止，是以行政命令為之，最高行政法院在一般緊急狀態的情形下，自認有權審理（CE ass. 24 mars 2004, Rolin et Boisvert, n° 286834, 287218; CE 9 décembre 2005, Mme Allouache et autres, n° 287777），但只涉及有限審查，留給國家元首廣泛的判斷餘地。針對衛生緊急狀態，似未見類似裁判，但最高行政法院在一份意見中提醒行政法院具有此一權限（CE avis n° 401741, précité, point 14）。

<sup>137</sup> 以上分類和例子，cf. LASSERRE (B.), *Le Conseil d'État face à la crise sanitaire du Covid-19*, Journées juridiques et administratives franco-croates, Conseil d'État (17 septembre 2020), pp. 8-9, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-conseil-d-etat-face-a-la-crise-sanitaire-du-covid-19-par-bruno-lasserre-vice-president-du->

面對這些案件，最高行政法院在儘可能遵守48小時審判期間下致力於尋求具體和快速可行的解方。依據最高行政法院今年4月公布的數據顯示<sup>138</sup>，從2020年3月17日法國進入封鎖之日起至2021年3月17日止的1年時間，最高行政法院總共依緊急審理程序審理了929個有關COVID-19的聲請案，約占其每年所收受和審理之全體訴訟量的10%；這個數字是驚人的，即便將2020年9月提出的283個同系列聲請（針對危機期間失業保險標準之調整）算成一個案件，仍作成了647個相關裁定。在這些裁定中，約250個聲請案以不受理或顯然不成立駁回。其餘的397個案件進入預審，其中有89個案件在作成裁定前，因為聲請人放棄續行程序或是在絕大多數情形下公法人自行撤銷或修正係爭措施而喪失標的。最後，在舉行言詞辯論的案件中，有255個聲請案以無理由駁回；有51個聲請案下令停止執行措施和（或）下令修改實務，包括：重新開放禮拜場所<sup>139</sup>、恢復示威權<sup>140</sup>、提供口罩給監所收容人<sup>141</sup>、禁用無人機監控<sup>142</sup>、禁止在學校使用熱感應鏡頭來偵測體溫<sup>143</sup>、限制強制戴口罩之區域<sup>144</sup>、重新開放長照機構住民外出<sup>145</sup>、許可在宵禁時外出會見律

---

conseil-d-etat; VATNA (L.), Le juge administratif et la crise de la covid-19, *La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés*, octobre 2020, pp. 9-10. 又與COVID-19相關之重要裁定，可直接上最高行政法院網站特設之專區查詢：<https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19>。

<sup>138</sup> Cf. Conseil d'État, Lettre de la justice administrative n° 63 (2021), <https://www.conseil-etat.fr/actualites/lettre-de-la-justice-administrative/lettre-de-la-justice-administrative/lettre-de-la-justice-administrative-n-63> (dernière visite le 19 juillet 2021); voir aussi Conseil d'État, Un an de recours en justice liés à la covid-19. Retour en chiffres sur l'activité du Conseil d'État, juge de l'urgence et des libertés (2021), <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/covid-19-retour-en-chiffres-sur-un-an-de-recours-devant-le-conseil-d-etat-juge-de-l-urgence-et-des-libertes> (dernière visite le 19 juillet 2021).

<sup>139</sup> CE ord. 18 mai 2020, Association Civitas, n° 440361, 440511.

<sup>140</sup> CE ord. 13 juin 2020, Ligue des droits de l'homme, CGT et autres, n° 440846, 440856, 441015; CE ord. 6 juillet 2020, CGT et autres, Association SOS racisme, n° 441257, 441263, 441384.

<sup>141</sup> CE ord. 7 mai 2020, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, n° 440151.

<sup>142</sup> CE ord. 18 mai 2020, Association La quadrature du net, ligue des droits de l'homme, n° 440442 et 440445.

<sup>143</sup> CE ord. 26 juin 2020, Ligue des droits de l'Homme, n° 441065.

<sup>144</sup> CE ord. 6 septembre 2020, Ministre des Solidarités et de la Santé, n° 443750, 443751.

師<sup>146</sup>……等<sup>147</sup>。

所有這些數字見證了最高行政法院在此危機時期的活動強度，但亦顯示出聲請人勝訴率偏低的現象。其實，從最高行政法院依聲請介入COVID-19相關爭議起，一直以來都有學者批評其棄守職責而傾向於肯定政府措施有效<sup>148</sup>。或許是為了回應外界的批評，最高行政法院在公布上述統計數字的同時，特別指出，以滿意／駁回之二分法來概述相關裁判是太過簡化的作法。除了聲請不合法要件或超出法官職權外，在許多形式上駁回的案件中，聲請人其實已取得具體的進展，且訴之提起本身經常促使行政機關在裁定作成前重新檢視相關措施。因此，不能只從數字來解讀相關裁判<sup>149</sup>。

## 2. 合比例之審查

如前已提及的，依公衛法典第L. 3131-15條第Ⅲ段、第L. 3131-16條第3項和第L. 3131-17條第Ⅲ段之規定，在衛生緊急狀態架構下所採行之措施，應與蒙受之衛生風險嚴格地成比例，且適合於時間和地點之情勢，而當不再必要時，立即終止之。因此，最高行政法院在檢視政府措施對自由之侵害時，必須依據不斷演進中之公衛情況進行權衡。總體而言，可觀察到：在疫情高峰、衛生風險最大之時，法院傾向於肯定政府的措施、甚至課予政府採行更加嚴格的措施；相反地，在疫情趨緩、衛生風險下降時，有些限制即被認為喪失證立之理由<sup>150</sup>。

舉例而言，針對第1次的全國封鎖令。如前所述，在2020年3月疫情失控時，總理發布2020年3月16日政令禁止任何人在其住所以外移動，除非基於特定理由<sup>151</sup>，此一封鎖令後為2020年3月23日政令重採。在

<sup>145</sup> CE ord. 3 mars 2021, n° 449759.

<sup>146</sup> CE ord. 3 mars 2021, n° 449764.

<sup>147</sup> Cf. CONSEIL D'ÉTAT, Lettre de la justice administrative, (註138)。

<sup>148</sup> Par ex. JAKUBOWICZ (A.), *L'État de droit à l'épreuve du covid-19*, Mallet-Guy & Associés, <http://www.jmga.fr/actualites/letat-de-droit-a-lepreuve-du-covid-19> (dernière visite le 19 juillet 2021); VATNA (L.), (註137), p. 11.

<sup>149</sup> CONSEIL D'ÉTAT, Lettre de la justice administrative, (註138)。

<sup>150</sup> Sur ce point, cf. LASSERRE (B.), (註137), p. 11; VATNA (L.), (註137), pp. 10-11.

<sup>151</sup> 參見「貳、一、(二)、I。」。

2020年3月24日M. et Mme Geffe裁定<sup>152</sup>中，聲請人請求停止此封鎖令之執行，最高行政法院即以「引導政府採取係爭政令和立法者宣告為期2個月衛生緊急狀態之例外情況」以及「在醫療系統飽合之現況下依附於封鎖措施上之公共利益」為由，駁回聲請。另在前引2020年3月22日Syndicat Jeunes médecins裁定中，對於醫師工會請求法院下令政府宣布更為嚴格的完全封鎖，最高行政法院雖否定完全封鎖之可行性而駁回請求，卻認為政令中某些例外允許移動之規定太過模糊，於是命政府在48小時內明確化「基於健康理由之移動」的射程範圍、重新檢視住所附近的短暫移動、評估維持露天市場運作的風險。下令政府檢討這些例外情形，等於更縮減了封鎖的例外，對自由造成更多的限制<sup>153</sup>。

相反地，針對解封後的示威活動。在2020年6月13日Ligue des droits de l'homme等裁定<sup>154</sup>中，數個社團和工會請求停止2020年5月31日政令第3條，理由是其未將示威活動納入戶外10人以上集結之禁令的排除名單中。最高行政法院則先提醒表達和溝通自由以及由此衍生之思想和意見之集體表達自由構成基本自由，然其行使——特別是透過示威自由或集會自由——應與保護健康之具憲法價值的目標以及公共秩序的維護相調和，之後，接著指出：要在遵守衛生守則和社交距離等屏障措施（mesures barrières）之條件下組織公共道路上之示威，呈現出特別的錯綜複雜性，然而，公共衛生高等委員會4月24日意見並未倡議對公共空間的流動進行限縮，且科學委員會2020年6月8日意見顯示疫情並未再起，因此，禁止同時10人以上在公共道路上示威，除非特別情勢，只能在無法遵守屏障措施時才能被視為合乎比例；最後，下令停止系爭規定。在此裁定後，總理立即修改政令，依新規定，可以舉辦10人以上之示威，但必須經省長確認屏障措施可以獲得遵守後予以許可。於是，又有數個社團向法院請求救濟。在2020年7月6日裁定<sup>155</sup>中，最高行政法院

<sup>152</sup> CE ord. 24 mars 2020, M. et Mme Geffe, n° 439695.

<sup>153</sup> Cf. LAQUIEZE (A.), (註73), p. 48; GELBLAT (A.) et MARGUET (L.), (註45), p. 17.

<sup>154</sup> CE ord. 13 juin 2020, Ligue des droits de l'homme, CGT et autres, n° 440846, 440856, 441015.

<sup>155</sup> CE ord. 6 juillet 2020, CGT et autres, Association SOS racisme, n° 441257, 441263, 441384.

認為新規定所課予之義務是過度的：在正常時期，示威須向有關機關報備，省長因此可以禁止有干擾公序之虞的集結，但新規定卻推翻此邏輯，只要省長未許可，即禁止示威；因此下令停止此規定。

## 肆、結 語

在COVID-19疫情初期，法國對疫情的管控主要是由衛生部長立基於公衛法典第L. 3131-1條的廣泛授權，採行防治疫情所必要之措施；隨著疫情失控，總理同樣援引該條文再加上判例理論，發布為期2星期的全國封鎖令，此一措施對自由權利之侵害前所未見，因而引爆了對全體防疫措施之合法性以及發動憲法或立法上危機制度之可行性的爭論。在此背景下，為了補救既有法制度之不足或不明以求快速有效地因應眼前的公衛災害，於是在政府主導下立法創設了衛生緊急狀態制度，一方面明定衛生緊急狀態的實施條件，另一方面規範衛生緊急狀態下行政權力行使的界限。之所以選擇緊急狀態而不是常態法之形式，主要是考量到危機之規模和嚴重性，認為適於以緊急狀態作為框架；另立新制而捨一般緊急狀態，除考量到公衛事務之特殊性外，應該也與2015年至2017年以反恐為由宣布6次緊急狀態的陰影有關。

無論如何，衛生緊急狀態制度的創設，應符合一般認為可以接受之例外狀態的條件<sup>156</sup>（國會許可政府排除憲法保障之自由、緊急狀態之發動是以經公布之公衛情況相關科學資料作為依據、1個月有效期間之限制，之後須透過法律延展<sup>157</sup>），且反映出法國對於法律優位和國會至上之原則的依附<sup>158</sup>（由法律設立此一例外制度而非僅止於明確化其內容）、亦符合法國以專法回應各個重大危機的傳統（如憲法第16條之總統例外權力、1955年4月3日法律之緊急狀態、公衛法典第L. 3131-1條之嚴重衛生威脅等制度設立之情形）。雖然目前衛生緊急狀態仍是臨時制度，且從所定失效之日期來看，只能適用於COVID-19危機，但法國政府已從實踐經驗中汲取教訓而擬定了一份法律草案，準備好將其轉型為

---

<sup>156</sup> Cf. MANIN (B.), (註12), p. 19 et s.

<sup>157</sup> Cf. LAQUIEZE (A.), (註73), pp. 51-52.

<sup>158</sup> MANIN (B.), (註12), p. 14.

常設制度，適用於未來可能發生的各種重大公衛危機，且基本上獲得最高行政法院意見的肯定<sup>159</sup>。然而，針對不同類型之危機廣設例外制度，或可納入更適切的考量，卻也使得危機制度複雜化，造成適用上的紛擾，因此，如何將各種可能面臨之緊急狀態樣貌加以歸整、甚至如法國學者所建議在憲法上建立危機制度的共同框架，應是法國必須面對的課題。

最後，儘管從創設起，衛生緊急狀態制度本身以及在此框架下所採之措施，即不斷遭到檢視和批判，且國會、科學委員會、乃至司法機關所發揮的實際影響力亦非不受質疑<sup>160</sup>，但從總體的架構和細部安排來看，特別是在經過共同建構和滾動式修正後，此一例外制度應未背離法治國家的基本要求。比較值得注意的是，為面對COVID-19疫情，法國至今宣布過2次全國性的衛生緊急狀態，每次都經過國會延期，也都於終止時另立過渡制度容許政府繼續採行一些例外措施、甚至不排除某些措施在未來被整合到常態法中的可能性<sup>161</sup>。縱令可以找到證立的理由，衛生緊急狀態——或更一般而言，緊急狀態——的一延再延以及在要件不再滿足時仍容許例外措施在常態法秩序中維持下來，這些現象亦在法國引發「緊急狀態平庸化」（*banalisation de l'état d'urgence*）<sup>162</sup>、例外措施「常態法化」（*pérenniser dans le droit commun*）<sup>163</sup>以及伴隨而來人權不保的憂心。暫時性是例外狀態與法治國家相容的條件，一旦緊急狀態以及自由行使之限縮尋常化，法治國家的堡壘中將形成破口：以防衛公共安全或公共秩序為名，例外制度也可能淪為執政者手中之正常而不再是非常的統治工具<sup>164</sup>。

---

<sup>159</sup> Cf. CE avis n° 401741, précité.

<sup>160</sup> 針對前二者，cf. CHEVALLIER (J.), *L'État à l'épreuve du coronavirus*, *Pouvoirs*, 2021, n° 177, pp. 115-116.

<sup>161</sup> 這已經發生在一般緊急狀態，2017年10月30日法律將原屬緊急狀態中政府訂定保護區、下令暫時關閉禮拜場所、採取某些個別之監視措施等例外權力轉置到內部安全法典中。

<sup>162</sup> LAQUIEZE (A.), (註73), pp. 44-45.

<sup>163</sup> LASSERRE (B.), (註19), p. 12.

<sup>164</sup> En ce sens, cf. CHEVALLIER (J.), (註160), pp. 117-118; LASSERRE (B.), (註19), pp. 1-2.

## 參考文獻

### 一、中文部分

邱文聰（2021），在例外與常態間失落的法治原則——論臺灣模式防疫的法制問題，法官協會雜誌，22卷，頁128-145。

陳淳文（2001），再論國家緊急權——以法國法制為中心，人文及社會科學集刊，13卷1期增刊，頁111-136。

### 二、外文部分

Andriantsimbazovina, Joël (2020), Les régimes de crises à l'épreuve des circonstances sanitaires exceptionnelles, RDLF, chron. n° 20.

Blacher, Philippe et Gicquel, Jean-Éric (2020), Pour gérer des crises comme celle du coronavirus, il faut modifier notre constitution, Huffingtonpost, [https://www.huffingtonpost.fr/entry/pour-gerer-des-crises-comme-celle-du-coronavirus-il-faut-modifier-notre-constitution\\_fr\\_5e70a25ac5b60fb69ddd0d3](https://www.huffingtonpost.fr/entry/pour-gerer-des-crises-comme-celle-du-coronavirus-il-faut-modifier-notre-constitution_fr_5e70a25ac5b60fb69ddd0d3).

Cassia, Paul (2020), L'état d'urgence sanitaire: remède, placebo ou venin juridique?, Blog Médiapart, <https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/230320/l-etat-d-urgence-sanitaire-remede-placebo-ou-venin-juridique>.

Chevallier, Jacques (2021), L'État à l'épreuve du coronavirus, Pouvoirs, n° 177, pp. 109-120.

Conseil d'État (2021), Lettre de la justice administrative n° 63, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/lettre-de-la-justice-administrative/lettre-de-la-justice-administrative/lettre-de-la-justice-administrative-n-63>.

—— (2021), Un an de recours en justice liés à la covid-19. Retour en chiffres sur l'activité du Conseil d'État, juge de l'urgence et des libertés, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/covid-19-retour-en-chiffres-sur-un-an-de-recours-devant-le-conseil-d-etat-juge-de-l-urgence-et-des-libertes>.

- Dord, Olivier (2020), Covid-19 et Constitution: la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire devant le Conseil constitutionnel, Blog Le Club des Juristes, <https://blog.leclubdesjuristes.com/covid19-et-constitution-la-loi-prorogeant-letat-durgence-sanitaire-devant-le-conseil-constitutionnel/>.
- Dupré de Boulois, Xavier (2020), Éloge d'un état d'urgence sanitaire en « co-construction », Blog Le Club des Juristes, <https://blog.leclubdesjuristes.com/elogue-dun-etat-durgence-sanitaire-en-co-construction/>.
- (2020), État d'urgence sanitaire: une création opportune?, Blog Le Club des Juristes, <https://blog.leclubdesjuristes.com/etat-durgence-sanitaire-une-creation-opportune/>.
- Fallon, Damien (2020), Prolongation de l'état d'urgence sanitaire: le Conseil constitutionnel reste confiné dans sa zone de confort, Blog Juspoliticum, <https://blog.juspoliticum.com/2020/05/20/prolongation-de-letat-durgence-sanitaire-le-conseil-constitutionnel-reste-confine-dans-sa-zone-de-confort-par-damien-fallon/>.
- Favoreu, Louis, Gaïa, Patrick, Ghevoitian, Richard, Mestre, Jean-Louis, Pfersmann, Otto, Roux, André et Scoffoni, Guy (2008), *Droit constitutionnel*, 11<sup>e</sup> éd., Paris: Dalloz.
- Frier, Pierre-Laurent et Petit, Jacques (2018), *Droit administratif*, 12<sup>e</sup> éd., Paris: LGDJ.
- Gelblat, Antonin et Marguet, Laurie (2020), État d'urgence sanitaire: la doctrine dans tous ses états?, *La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés*, pp. 1-29 [<https://doi.org/10.4000/revdh.9066>].
- Grabias, Fanny (2020), Sécurité juridique et Covid-19: le prisme de la crise, *Civitas Europa*, n° 45, pp. 69-96, <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2020-2-page-69.htm>.
- Laquière, Alain (2020), L'État français face au coronavirus: réflexions sur l'état d'urgence sanitaire, *Cités*, n° 84, pp. 37-52.
- Lasserre, Bruno (2020), Le Conseil d'État face à la crise sanitaire du Covid-19, *Journées juridiques et administratives franco-croates*, Conseil d'État,

- <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-conseil-d-etat-face-a-la-crise-sanitaire-du-covid-19-par-bruno-lasserre-vice-president-du-conseil-d-etat>.
- Lasserre, Bruno (2020), Discours d'ouverture de la Conférence inaugurale « Les états d'urgence: pour quoi faire? », Palais-Royal, 14 octobre 2020, [tps://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/conference-inaugurale-les-etats-d-urgence-pour-quoi-faire-par-bruno-lasserre-vice-president-du-conseil-d-etat](https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/conference-inaugurale-les-etats-d-urgence-pour-quoi-faire-par-bruno-lasserre-vice-president-du-conseil-d-etat).
- Le Bris, Catherine (2021), La crise sanitaire en France au regard du droit international des droits de l'homme ou les limitations des libertés en quête d'un juste équilibre, *La Revue des droits de l'homme*, n° 19 [<https://doi.org/10.4000/revdh.10931>].
- Manin, Bernard (2015), Le paradigme de l'exception. L'État face au nouveau terrorisme, *La Vie des idées* 15 décembre 2015, pp. 1-28, <https://lavieidesidees.fr/Le-paradigme-de-l-exception.html>.
- Mérieau, Eugénie (2020), Le covid-19 en Asie orientale: Corée du Sud, Hong Kong, Japon, Singapour, Taïwan, *RFDA*, n° 4, pp. 695-700.
- Petit, Jacques (2020), L'état d'urgence sanitaire, *AJDA*, n°15, pp. 833-838.
- Renard, Stéphanie (2020), L'état d'urgence sanitaire: droit d'exception et exceptions au droit, *RDLF*, chron. n° 13, <http://www.revuedlf.com/droit-administratif/letat-durgence-sanitaire-droit-dexception-et-exceptions-au-droit/>.
- Rousseau, Dominique (2006), L'état d'urgence, un état vide de droit(s), *Revue Projet*, n° 291, pp. 19-26.
- Rrapi, Patricia (2020), Le Préambule de la Constitution de 1946, fondement constitutionnel de l'état d'urgence, *La Revue des droits de l'homme*, *Actualités Droits-Libertés*, pp. 1-8 [<https://doi.org/10.4000/revdh.9466>].
- Saint-Bonnet, François (2001), *L'état d'exception*, Paris: PUF.
- Sizaire, Vincent (2020), Un colosse aux pieds d'argile, *La Revue des droits de l'homme*, *Actualités Droits-Libertés*, n° 12, pp. 1-10 [<https://doi.org/10>].

- 4000/revdh.8976].
- Tabuteau, Didier (2020), Législations et épidémies, *Les Tribunes de la santé*, n° 66, pp. 75-88, <https://www.cairn.info/revue-les-tribunes-de-la-sante-2020-4-page-75.htm>.
- (2020), Avant l'état d'urgence sanitaire: premières questions, premières réponses, *RFDA*, n° 4, pp. 597-603.
- Truchet, Didier (2020), Covid-19: point de vue d'un administrativiste sanitaire, *Blog Juspoliticum*, <https://blog.juspoliticum.com/2020/03/27/covid-19-point-de-vue-dun-administrativiste-sanitaire-par-didier-truchet/>.
- Vatna, Loïc (2020), Le juge administratif et la crise de la covid-19, *La Revue des droits de l'homme*, *Actualités Droits-Libertés*, pp. 1-19 [<https://doi.org/10.4000/revdh.10542>].
- Waline, Jean (2012), *Droit administratif*, 24<sup>e</sup> éd., Paris: Dalloz.