

BASTIEN FRANÇOIS

## SĄDOWNICTWO KONSTITUCYJNE WE FRANCJI

### I. UWAGI WPROWADZAJĄCE O ROZWOJU SĄDOWEJ KONTROLI ZGODNOŚCI USTAW Z KONSTITUCJĄ W EUROPIE

Sądowa kontrola zgodności ustawy z konstytucją pojawiła się po raz pierwszy w prawie pozytywnym w znanym orzeczeniu amerykańskiego Sądu Najwyższego z 1803 roku, w sprawie *Marbury v/s Madison*. Istotnie, wtedy właśnie Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych zdecydował się skontrolować zgodność ustawy z tekstem konstytucji. Dokonała się wówczas prawdziwa rewolucja prawna, rewolucja, która miała przed sobą piękną przyszłość.

Użycie wyrażenia "rewolucja prawna" nie jest przesadą dla charakterystyki tego, co się dokonało w wyniku orzeczenia sądu amerykańskiego. Faktycznie, po raz pierwszy sędzia przeciwstawił się ustawodawcy - to znaczy reprezentantom Narodu - deklarując niezgodność ustawy z konstytucją, i tym samym odmawiając wypełnienia woli ustawodawcy.

Warto jednak od razu wspomnieć, że ta amerykańska rewolucja prawna nie miała, w tamtym czasie, wielkiego rezonansu. O ile zasada kontroli zgodności ustaw z konstytucją pojawiła się stosunkowo wcześniej w nowożytnej historii prawa konstytucyjnego, o tyle nie rozwinęła się poza Stanami Zjednoczonymi Ameryki, a przez długi czas pozostawała prawie nieznaną w Europie. Jednakże w Stanach Zjednoczonych kontrola zgodności ustawy z konstytucją odbywa się niejako na marginesie rozstrzygania konkretnej kwestii prawnej, nie powoduje też uchylenia danego aktu prawnego, ponadto ma miejsce w zwyczajnym sądzie i nie ma tam odrębnego organu zajmującego się tą kontrolą.

Tradycją europejską jest specjalny tryb badania zgodności norm z konstytucją, a także z reguły powoływanie w tym celu specjalnego trybunału. Ponadto w Europie sądownictwo konstytucyjne powstało dużo później - o jego upowszechnieniu możemy mówić w II połowie XX wieku. Rozwój tego sądownictwa wiąże się z odmiennym spojrzeniem na ustawę. W konstytucjonalizmie europejskim bardzo zakorzenione są dwie zasady:

- liberalna zasada podziału władzy,
- demokratyczna zasada suwerennej władzy narodu (ludu).

W odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych Ameryki, gdzie bardzo ściśle przestrzegana była pierwsza z tych zasad, w Europie przeważała druga, ściślej - powszechne było przekonanie, że naród - suweren jest władzą najwyższą, a zatem jego decyzje nie podlegają żadnym ograniczeniom.

Uważano, że ustawa - będąca wyrazem suwerennej woli narodu - z definicji jest doskonała, a prawo jest na usługach wolności.

Innymi słowy, demokratyczne ustroje polityczne powstałe w wyniku Rewolucji francuskiej 1789 roku albo przez nią inspirowane, okazywały bezgraniczne zaufanie do parlamentów - i taką samą nieufność wobec trybunałów. W tych warunkach, cel rozdziału władzy, jakim jest wzajemne hamowanie władz - nie mógł być naprawdę osiągnięty.

We Francji wrogość w stosunku do sędziów sięgała bardzo odległych czasów. Skłoniła ona nawet rewolucjonistów do zakazania sędziom kontroli administracji. Znanym przykładem była ustawa z sierpnia 1790 roku, w której stwierdzano: "Funkcje sądowe są odrębne i pozostają zawsze oddzielone od funkcji administracyjnych (klasyczny podział władzy); sędziom nie wolno pod karą odpowiedzialności dyscyplinarnej zakłócać w jakikolwiek sposób działalności władzy administracyjnej, ani też pozywać przed sąd administratorów z racji pełnionych przez nich funkcji (zakaz kontroli)".

Z powodów zarówno historycznych jak ideologicznych, we Francji - ale także w kraju nie tkniętym wpływem Rewolucji, mianowicie w Wielkiej Brytanii - zasada rozdziału władz była przez ponad dwa wieki przestrzegana w stopniu wysoce niedoskonałym, a nadrzędność parlamentu przez długi czas nie była kwestionowana w różnych państwach europejskich. Uważano, że ustawa jest wyposażona we wszelkie atrybuty doskonałości (jest doskonała, sprawiedliwa, poprawna) z tego właśnie tytułu, że jej autorem jest parlament (a więc naród).

We Francji aż do 1958 roku powyższe założenie, jakkolwiek w praktyce niekiedy traktowane pogardliwie - pozostało regułą fundamentalną. W Wielkiej Brytanii, prymat ustawy i parlamentu stanowi nadal podstawowe credo brytyjskiego systemu politycznego: nie ma pisanej konstytucji, nie ma deklaracji praw, i nie ma - rzecz oczywista - sądownictwa konstytucyjnego.

Jeżeli jednak przyjrzeć się stosunkowo krótkiemu okresowi historii konstytucjonalizmu, mianowicie historii XX wieku, to należy zastrzec, że owa europejska niechęć do wprowadzenia sądowej kontroli zgodności z konstytucją dotyczyła przede wszystkim ustaw, i to kontroli zgodności z konstytucją ustaw w państwach unitarnych takich jak Francja.

Natomiast kontrola zgodności z konstytucją aktów władzy wykonawczej (dekretów, zarządzeń) została definitywnie dopuszczona w wieku XIX, i we Francji niemal wiek temu powierzono ją wyspecjalizowanemu organowi - Radzie Stanu (Conseil d'Etat).

Podobnie, istnienie kontroli konstytucyjności ustaw w państwach federalnych nie stwarzało żadnych istotnych problemów. Z tej przyczyny, że taka kontrola szybko okazała się niezbędna technicznie dla zapewnienia podziału kompetencji między władzą centralną a władzą państw sfederowanych.

Podsumowując, niechęć do kontrolowania zgodności ustaw z konstytucją miała jednak dwa wyjątki, mianowicie:

- kontrolowano zgodność z konstytucją ustaw państw związkowych w państwach o strukturze federacyjnej,
- poddawano kontroli akty normatywne niższego rzędu, zwłaszcza akty administracyjne.

Co do aktów prawodawczych (ustawodawczych) to w ideologii konstytucjonalizmu europejskiego przeważała idea, że sam pomysł ich kontrolowania jest antydemokratyczny, ponieważ ograniczałby suwerena.

Dzisiaj doktryna prezentuje dokładnie odwrotne stanowisko: uważa się dość powszechnie, że państwo jest niedemokratyczne, jeżeli nie ma w nim instytucjonalnej kontroli zgodności ustaw z konstytucją.

W rozwoju sądownictwa konstytucyjnego w Europie możemy dość wyraźnie odróżnić cztery etapy:

1) Okres międzywojenny, szczególnie lata 1920 - 1939.

Z inicjatywy Hansa Kelsena powołano pierwszy trybunał konstytucyjny w Austrii w 1920 roku. Instytucję sądownictwa konstytucyjnego wprowadzono także w Czechosłowacji (1920), Hiszpanii (od 1921 r.), na mniejszą skalę w Republice Weimarskiej (kontrola ustawodawstwa landów) oraz w Irlandii (1937). Te trybunały zrodziły się w warunkach kryzysu parlamentaryzmu, władza wykonawcza uzyskiwała znaczną przewagę nad parlamentem (np. w zakresie interwencjonizmu gospodarczego). Stale deliberowano nad ograniczeniem roli parlamentów. Licznym politykom tego okresu i znacznej części publicystów chodziło o ograniczenie "ustawocentryzmu", to znaczy omnipotencji parlamentu; parlamenty często oskarżano o to, że nie troszczą się o interes ogółu, ale o interes własny polityków i większości parlamentarnej. W takim kontekście kontrola konstytucyjności ustaw miała być oczywiście narzędziem przeznaczonym dla ograniczenia parlamentu, dla "zracjonalizowania" parlamentaryzmu, jak eufemistycznie mówili prawnicy. Głębokie kryzysy polityczne, którymi zostały dotknięte państwa, w których wypróbowano pierwsze formy kontroli konstytucyjności ustaw, a także rozwój faszyzmu i nazizmu w Europie, nie pozwoliły na normalne funkcjonowanie ani konstytucji, ani nowych mechanizmów kontroli konstytucyjności ustaw. Wkrótce konstytucje przestały być stosowane, i ta pierwsza fala innowacji konstytucyjnych zniknęła równie szybko jak się pojawiła.

2) Drugi etap - po zakończeniu II wojny światowej.

Ten etap związany był z wieloma czynnikami, natury raczej politycznej niż prawnej. Należą do nich:

- amerykańska okupacja Europy Zachodniej,
- narzucenie przez prawników amerykańskich standardów amerykańskich, przede wszystkim w Niemczech - kraju federalnym oraz we Włoszech, kraju o silnie zaznaczających się regionach,
- trzecim czynnikiem była refleksja nad funkcjonowaniem demokracji. Zdano sobie bowiem sprawę z faktu, że sama demokracja nie chroni przed totalitaryzmem, a rządy Hitlera czy Petaina wyrosły w demokracji. Zakwestionowano ideę, że rządy większości są zawsze słuszne. Zaczęto twierdzić, że ten, kto przejmuje władzę, jest zobowiązany nadal przestrzegać praw mniejszości, a nadto nie może wprowadzać ograniczeń praw i wolności jednostki.

System kontroli konstytucyjności ustaw najpierw został wprowadzony w państwach pokonanych: w Austrii (1945), Japonii (1947), we Włoszech (1948) w Republice Federalnej Niemiec (1949). Również Francja, jakkolwiek państwo zwycięskie, przyjęła procedurę kontroli konstytucyjności ustaw w Konstytucji z 1946 roku, początkującej IV Republikę.

Wydaje się, że nadzieje pokładane w samym istnieniu kontroli konstytucyjności ustaw są złudne i naiwne: nawet najlepszy system kontroli nie może, niestety, zapobiec zamachom stanu, puczom etc. Najważniejsza jednak była zmiana spojrzenia na rolę sądownictwa konstytucyjnego: przed II wojną światową uważano je za instrument antydemokratyczny, służący ograniczeniu parlamentu, obecnie przeważa opinia, że jest to istotna cecha państwa demokratycznego, a nawet uważa się, że państwo prawa to tyle, co państwo, w którym demokracja jest kontrolowana.

3) Trzeci etap - zapoczątkowany w latach siedemdziesiątych.

W krajach Europy południowej następuje wówczas kres dyktatur. W każdym z tych państw zostają uchwalone nowe konstytucje, w których zapisanie praw i wolności obywatelskich skojarzone jest z gwarancją w postaci kontroli zgodności ustaw z konstytucją: w Grecji w 1975 r. (kres tzw. reżimu pułkowników), w Portugalii w 1976 r. (po rewolucji goździków), w Hiszpanii w 1978 r. (po śmierci Franco w 1975).

Ten nowy etap rozwoju obejmował nie tylko nowe demokracje. Był on widoczny także w krajach, które już przedtem wprowadziły system kontroli zgodności ustaw z konstytucją, a w których nastąpiło pogłębienie i udoskonalanie systemu.

Dotyczy to także Francji. System wynaleziony w 1958 roku ograniczony był początkowo do relacji między władzą wykonawczą a prawodawczą, o czym będzie mowa niżej (zob. p. II). Dopiero w połowie lat siedemdziesiątych rozwinęła się praktyka kontroli zgodności ustaw z konstytucją. A doktryna ustaliła się dopiero w początku lat osiemdziesiątych, kiedy to Rada Konstytucyjna (Conseil Constitutionnel) orzekła, i to nie napotykając na żaden sprzeciw, w momencie ustawy o nacjonalizacji proponowanej przez rząd Mauroy (1982), że ustawa może definiować interes ogółu jedynie w oparciu o poszanowanie Konstytucji.

4) Czwarty etap rozpoczął się około roku 1989.

Dla charakterystyki tego etapu najbardziej istotny jest fakt, że wszystkie państwa byłego bloku radzieckiego wprowadziły w swoich konstytucjach sądową kontrolę zgodności ustaw z konstytucją. Chodzi tutaj o prawdziwą rewolucję, w tym sensie, że doktryna marksizmu-leninizmu, która dominowała w państwach byłego bloku radzieckiego, odrzucała samą ideę takiej kontroli. Teoria jedności władzy państwowej opiera się na założeniu, że skoro rewolucja zniósła przeciwieństwa klas i urzeczywistniła jedność społeczną i polityczną narodu, struktury władzy państwowej winny być zorganizowane w jednorodny sposób, aby wyrazić jedność władzy ludowej. Inaczej mówiąc: podzielonym na klasy społeczeństwom burżuazyjnym odpowiada podział władzy, społeczeństwom socjalistycznym, homogenicznym, odpowiada jednolitość władzy państwa.

W tej specyficznej koncepcji konstytucjonalizmu, kontrola konstytucyjności ustaw nie miała żadnej racji bytu. Sowiecka koncepcja konstytucjonalizmu odrzucała możliwość konfliktu między różnymi wyrazicielami woli ludu, a tym samym odrzucała konieczność konstytucyjnego arbitrażu o charakterze sądowym. Proklamowana jedność ludu (narodu) zakładała istnienie tylko jednej woli narodu, na płaszczyźnie politycznej wyrażanej przez

jedną partię, a na płaszczyźnie konstytucyjnej przez zgromadzenie narodowe skupiające wszystkie władze państwowe. Zatem, o ile istniała w tamtych państwach kontrola zgodności ustaw z konstytucją, to wykonywał ją sam ustawodawca.

Wynika z tego, że wprowadzenie kontroli zgodności ustaw z konstytucją w państwach byłego bloku radzieckiego stanowi bardzo ważny i istotny odwrót ideologiczny, i potwierdza w spektakularny sposób wejście tych państw w orbitę liberalnego konstytucjonalizmu zachodniego.

Obecnie, z wyjątkiem Szwajcarii (która ma system prawny dość specyficzny w tej materii) oraz Wielkiej Brytanii (która nie posiada pisanej konstytucji), wszystkie państwa europejskie wprowadziły system kontroli zgodności ustaw z konstytucją.

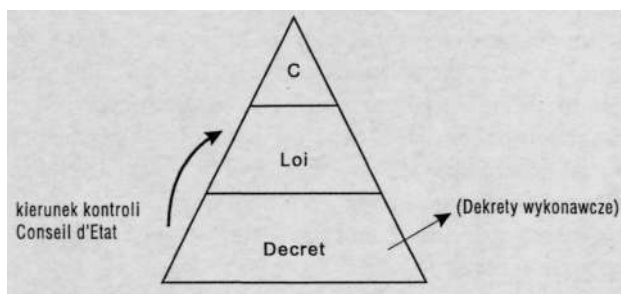
## II. FRANCUSKI SYSTEM KONTROLI ZGODNOŚCI USTAW Z KONSTYTUCJĄ - RYS HISTORYCZNY

We Francji sądownictwo konstytucyjne istnieje od 1958 roku, kiedy to powołano specjalny organ do orzekania o zgodności ustaw z konstytucją. Jednakże nie chodziło wówczas bynajmniej o kontrolę w imię przestrzegania praw człowieka - było dokładnie odwrotnie. Chodziło o ograniczenie roli parlamentu. Konstytucja z 1958 roku zawiera bowiem listę spraw, którymi może zajmować się parlament. Należy tu ustawodawstwo w dziedzinach takich jak:

- prawo karne, określanie przestępstwa, zbrodni i kary,
- reguły nabycia obywatelstwa francuskiego,
- regulowanie spraw dotyczących małżeństwa.

Nadto art. 2 konstytucji wyraźnie precyzuje, że to, co nie należy do kompetencji parlamentu, reguluje rząd.

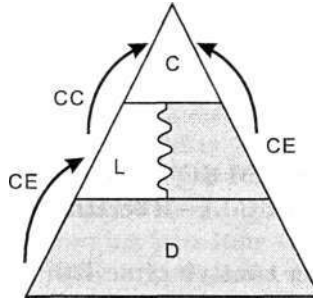
Do roku 1958 istniała we Francji bardzo klarowna hierarchia norm prawnych: na szczycie konstytucja, następnie ustawy, a niżej dekrety wykonawcze. Dekrety musiały być zgodne z ustawą. Ta zgodność była przedmiotem kontroli ze strony sędziów administracyjnych organu Conseil d'Etat (Rada Stanu).



Schemat ten w 1958 roku uległ zmianie. Na szczycie nadal jest konstytucja, ale odtąd są dwa rodzaje dekretów: dekrety administracyjne (wykonawcze), takie jak poprzednio, które jednak mogą być wydane albo na

podstawie ustawy albo na podstawie dekretu z mocą ustawy Zgodność z konstytucją dekretów administracyjnych bada nadal Conseil d'Etat, do niej należy również kontrola zgodności z konstytucją dekretów z mocą ustawy (decret-loi). Powołano jednak nowy organ - Conseil Constitutionnel (Rada Konstytucyjna) - którego zadaniem jest badanie zgodności z konstytucją ustaw stanowiących przez parlament. Conseil Constitutionnel jest więc odpowiednikiem Trybunału Konstytucyjnego.

Można by to ująć w następujący schemat:



CE - kierunek kontroli Conseil d'Etat; CC - kierunek kontroli Conseil Constitutionnel.

Należy wspomnieć, że traktaty międzynarodowe w tym schemacie są między konstytucją a ustawami: ich ranga jest niższa niż konstytucji ale wyższa niż zwykłych ustaw.

Historycznie rzecz biorąc - powołanie Conseil Constitutionnel miało bardzo jasny cel polityczny: organ ten miał kontrolować, aby parlament nie wkraczał w dziedziny zastrzeżone dla rządu, żeby nie regulował ustawą tego, co było zastrzeżone dla dekretów (decret-loi).

W początkach swojego istnienia - ściślej - przez 15 lat francuska Rada Konstytucyjna nie cieszyła się dobrą opinią. Zanim przejdziemy do spełnianej przez nią funkcji, kilka słów o składzie tego organu.

Conseil Constitutionnel (Rada Konstytucyjna) składa się z 9 członków:

- 3 mianowanych przez prezydenta Republiki,
- 3 mianowanych przez marszałka Senatu,
- 3 mianowanych przez przewodniczącego izby deputowanych.

Kadencja sędziów trwa 9 lat i ich mandat nie może być odnowiony. Muszą zrezygnować ze wszystkich innych funkcji na czas zasiadania w Conseil Constitutionnel. Prócz sprawdzania zgodności ustaw z konstytucją Rada Konstytucyjna bada też prawomocność wyborów - tak prezydenckich, jak i parlamentarnych.

Jeśli chodzi o badanie zgodności ustaw - i tylko ustaw - z konstytucją, do czego jest powołana Rada Konstytucyjna, to we Francji kontrola taka jest możliwa tylko *a priori*.

Ogólnie rzecz biorąc, sprawdzanie zgodności ustaw może się odbywać przed uchwaleniem ustawy (system *a priori*) albo podczas jej obowiązywania (*a posteriori*). W Europie znane są i stosowane z reguły oba systemy. We Francji kontrola konstytucyjności ustawy może mieć miejsce wyłącznie

między jej uchwaleniem a promulgacją (a priori). W tym okresie może ona być "zaskarżona" przed Conseil Constitutionnel przez:

- prezydenta,
- premiera,
- przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego,
- Przewodniczącego Senatu,
- od 1974 roku przez grupę 60 deputowanych albo 60 senatorów.

Sama Rada Konstytucyjna nie może wszcząć sprawy z urzędu. Sprawa musi być wniesiona niejako z zewnątrz, przez jeden z wyżej wymienionych podmiotów, i jedynie po głosowaniu nad projektem, a przed jego promulgacją.

Po rozpatrzeniu sprawy Rada Konstytucyjna może:

- 1) orzec zgodność ustawy z konstytucją,
- 2) orzec, że w całości ustawa jest sprzeczna z konstytucją i wtedy jest ona anulowana,
- 3) orzec, że część ustawy jest niezgodna z konstytucją, wówczas promulgacji podlegają tylko te fragmenty, które nie zostały unieważnione decyzją Conseil Constitutionnel.

Orzeczenia Rady Konstytucyjnej są ostateczne i mają powagę rzeczy osądzonych.

System kontroli konstytucyjności ustaw *a priori* ma wady i zalety. Zaletą tego systemu jest uniknięcie stanu niepewności prawa, nie zachodzi sytuacja, w której naruszone mogłyby być prawa nabyte - pozwala tego uniknąć kontrola poprzedzająca promulgację ustawy. Dzięki temu w systemie francuskim nie może dojść do zarzutu naruszenia praw słusznie nabytych.

Można jednak wskazać istotne wady systemu francuskiego:

- system jest "upolityczniony", mianowicie często można przypuszczać, że wniesienie sprawy do Rady Konstytucyjnej jest odwetem politycznym, o co trudno w przypadku kontroli *a posteriori*,
- inną wadą takiego systemu jest, że trudno jest się przekonać praktycznie o ujemnych skutkach jakiejś ustawy. W przypadku kontroli *a posteriori* sędziowie mogą kierować się doświadczeniem, wziąć pod uwagę faktyczne negatywne skutki, sędzia może też powoływać się na powstałe zwyczaje etc. We Francji kontrola zawsze jest "abstrakcyjna", w innych krajach jest często konkretna, np. w Niemczech Trybunał w Karlsruhe działa często przez kontrolę i krytykę orzeczeń innych sądów i tym samym przez kontrolę praktycznego zastosowania ustaw.

### **III. DZIAŁALNOŚĆ RADY KONSTYTUCYJNEJ (CONSEIL CONSTITUTIONNEL) - ANALIZA ORZECZNICTWA**

Kontrola konstytucyjności ustawy polega na badaniu zgodności normy niższego rzędu z normą wyższego rzędu, w tym przypadku ustawy z konstytucją.

Zatem dla zbadania funkcjonowania Rady Konstytucyjnej konieczne jest wiedzieć, co zawiera konstytucja.

Tymczasem Konstytucja z 1958 roku zawiera jedynie niewielką ilość dyspozycji formalnych, dotyczących głównie rozdziału władzy i kompetencji między poszczególne organy. Bardzo skąpe jest w niej określenie praw parlamentu. Jeśli chodzi o prawa i wolności obywatelskie, to konstytucja niemal milczy. Jest artykuł, w którym stwierdza się, że Francja zapewnia równość obywateli bez względu na różnice płci, rasy, wyznania etc., a poza tym w całości konstytucji przeważają przepisy techniczne, dotyczące trybu głosowania, wyborów itd.

Toteż Rada Konstytucyjna, żeby w ogóle mieć możliwość badania zgodności ustaw z konstytucją, musiała odwołać się do innych norm merytorycznych. Oparła się na preambule Konstytucji z 4 X 1958 r., w której to preambule jest sformułowanie, że "Naród francuski proklamuje swoje przywiązanie do praw człowieka..., tak jak zostały one określone w Deklarację z 1789, potwierdzone i uzupełnione przez Preambułę Konstytucji z 1946 roku". *Nota bene*, w 1958 roku, podczas prac nad konstytucją, Raymond Janet, reprezentujący Michela Debrę i generała de Gaulle wyraźnie deklarował, że preambuła nie ma charakteru normy konstytucyjnej. Deklaracja z 1789 roku - jak wiadomo - określa cały szereg praw i wolności obywatelskich, a konstytucja z 1946 roku cały szereg praw zbiorowych, takich jak: prawo do pracy, do ochrony zdrowia, do strajku, do działalności związkowej.

Conseil Constitutionnel oparł się na twierdzeniu, że preambuła konstytucji z 1958 roku ma charakter normatywny (zawiera obowiązujące normy) i w obu wspomnianych w niej dokumentach znajduje podstawę prawną do oceny zgodności ustaw z konstytucją. To miało ważne konsekwencje i stworzyło Radzie Konstytucyjnej szerokie pole manewru. Twierdzenie to zawiera orzeczenie Rady Konstytucyjnej z 16 lipca 1971 roku.

Orzeczenie dotyczyło rejestracji stowarzyszeń. 23 czerwca 1971 roku przegłosowano nowelizację ustawy o stowarzyszeniach z 1901 roku. Nowe prawo dawało administracyjną możliwość odmowy rejestracji stowarzyszenia, ściślej, odmowy przyjęcia statutu i wydania poświadczenia tego faktu, co umożliwiałoby legalną działalność stowarzyszenia. Ustawa z 1901 roku nie zezwalała bowiem, żeby prefekt policji odmówił przyjęcia statutu i rejestracji. Dopiero potem może on wszcząć kroki przeciw stowarzyszeniu. Nowa ustawa została przegłosowana mimo sprzeciwu Senatu. Senatorowie oceniali, że ustawa ta stanowi zamach na wolność tworzenia partii politycznych (których prawną formą jest często stowarzyszenie). Wolność tworzenia partii politycznych jest zagwarantowana w artykule 4 Konstytucji, który głosi: "partie i ugrupowania polityczne współuczestniczą w wyrażaniu opinii w wyborach. Tworzą się i swobodnie podejmują działalność. Są zobowiązane szanować zasady suwerenności narodu i demokracji". To sformułowanie stało się podstawą do wystąpienia Alaina Pohera, prezydenta Senatu, do Rady Konstytucyjnej w sprawie zgodności noweli z konstytucją. W rzeczy samej, Rada Konstytucyjna orzekła, iż sprzeczne z Konstytucją są dyspozycje, które wprowadzają kontrolę *a priori* motywu utworzenia stowarzyszenia, że stowarzyszenia mogą być tworzone swobodnie, bez uprzedniej interwencji władz administracyjnych czy nawet sądowych.

Znaczenie i waga tej decyzji Rady Konstytucyjnej tkwi w rozumowaniu, którym posłużono się dla jej uzasadnienia. Dla wykonania kontroli, Rada Konstytucyjna nie powołała się bowiem - jak to uczynili wnioskodawcy - na konkretny artykuł Konstytucji, mianowicie art. 4.

Conseil Constitutionnel powołał się po raz pierwszy na Preambułę Konstytucji z 1958 r., a poprzez nią, na Deklarację z 1789 roku i na Preambułę z 1946 r., pisząc dosłownie: "Uznając, iż do fundamentalnych zasad uznanych przez prawa Republiki i solennie potwierdzonych przez Preambułę Konstytucji należy zaliczyć prawo zrzeszania się". To bezpośrednie przywołanie Preambuły Konstytucji dla anulowania ustawy miało charakter rewolucyjny: Rada Konstytucyjna uznała mianowicie, że istnieją inne teksty niż Konstytucja *sensu stricto* dla badania zgodności ustaw z konstytucją. Do czasu orzeczenia z 16 lipca 1971 r., Rada Konstytucyjna badała przede wszystkim formalną zgodność ustawy z konstytucją, a więc przestrzeganie procedury ustawodawczej, podziału kompetencji między władzą prawodawczą a ustawodawczą etc.

Począwszy od 1971 r. Conseil Constitutionnel koncentruje się na kontroli merytorycznej, "wewnętrznej", na kontroli treści ustaw. Wreszcie, począwszy od tego orzeczenia, znacznie rozszerzył się zakres tekstów, uznawanych za konstytucyjne. Jest to cały "blok konstytucyjny" (określenie Louisa Favoreu), na który poza Konstytucją *sensu stricto*, składa się Deklaracja z 1789 r., preambuła z 1946 r. oraz to, co Rada Konstytucyjna określa jako "zasady i cele mające walor konstytucyjny". O ile nie budzi obecnie wątpliwości, że do tego bloku należy Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 roku, o tyle niekiedy powstają problemy interpretacyjne, zwłaszcza gdy dotyczy to "fundamentalnych zasad uznanych przez prawa Republiki". Otóż czytając Preambułę z 1946 roku, obok wymienienia "zasad szczególnie ważnych w naszych czasach" - równość płci, wolność związków zawodowych, prawo do strajku itd., - spotykamy również odniesienie do tej kategorii zasad ("zasady fundamentalne uznane przez prawa Republiki"), jednakże bez ich enumeratywnego wyliczenia. Powstaje cały szereg pytań: jakiej republiki?, jakie prawa?, dlaczego te zasady są fundamentalne?

W orzeczeniu z 20 lipca 1989 r. Rada Konstytucyjna sprecyzowała 4 kryteria uznania "zasad fundamentalnych uznanych przez prawa republiki":

- zasada musi być w tekście ustawodawczym (co wyklucza powołanie się na tradycję republikańską),
- prawo musi być republikańskie, co wyklucza akty legislacyjne monarchii czy cesarstwa, nawet gdyby przepojone były "duchem republikańskim",
- ustawa winna obowiązywać przed wejściem w życie Preambuły Konstytucji z 1946 roku,
- zasada musi być akceptowana bez wyjątków przez wszystkie prawa organizujące Republikę.

Mimo to nadal brak odpowiedzi na pytanie, co to znaczy "fundamentalna". Trzeba przyznać, że Rada Konstytucyjna ma wielką swobodę w precyzowaniu tej kategorii konstytucyjnej. Zostały więc zakwalifikowane jako "fundamentalne zasady uznane przez prawa Republiki": wolność zrzeszania

się (1971), poszanowanie prawa do obrony (1976), wolność nauczania (1977), wolność osobista (1977), niezawisłość sądownictwa administracyjnego (1980), niezależność profesorów uniwersytetu (20 I 1984), właściwość (kompetencja) sądownictwa administracyjnego w sprawach spornych o nadzycie władzy (1987). Z kolei, chociaż ustawa republikańska z 1880 r. zakazywała budowy płatnych mostów na drogach narodowych i departamentach (zakaz pobierania myta.), Rada Konstytucyjna nie uznała bezpłatnego przejazdu na drogach publicznych za "zasadę fundamentalną uznaną przez prawa Republiki", dopuszczając w ten sposób budowę płatnych autostrad, podczas gdy wnioskodawcy domagali się uznania ustawy o autostradach za niezgodną z konstytucją.

Ponadto Rada Konstytucyjna powołuje się na "zasady mające walor konstytucyjny" albo na "cele mające walor konstytucyjny". Chodzi tutaj o takie zasady czy pojęcia, które nie są wzmiankowane w żadnym tekście pisanym, ale które Rada Konstytucyjna uznaje za takie wychodząc z ogólnej refleksji nad "duchem" danej ustawy albo istoty spraw politycznych. Przykładowo: Conseil Constitutionnel uznał za "zasady mające walor konstytucyjny" zasadę ciągłości działania służb publicznych (1979) czy osobistą wolność zatrudnionego na podstawie umowy o pracę (salarjat, 1989). Za przedmiot wartości konstytucyjnej uznała zachowanie porządku publicznego a także zachowanie pluralistycznego charakteru nośników przekazu socjokulturalnego (1982).

Rada Konstytucyjna niekiedy dochodzi do zaskakujących wniosków, na przykład kiedy, powołując się na Deklarację Praw Człowieka i Obywatela orzeka, że jedna osoba nie może posiadać więcej niż 30% udziałów w stacji TV. Powołuje się przy tym na wolność prasy i publikacji, chociaż Deklaracja - rzecz jasna - wcale nie wspomina o telewizji.

Zabieg odwołania się - poprzez tekst preambuły Konstytucji z 1958 r. - do Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 roku umożliwił rozwinięcie działalności Conseil Constitutionnel. Jest bowiem regułą ogólną, że im więcej praw i wolności jednostki zawiera się w konstytucji, tym więcej pracy ma trybunał konstytucyjny.

Drugim skutkiem tego zabiegu była też zmiana trybu pracy i celu działania francuskiej Rady Konstytucyjnej. Mianowicie stale powiększał się zakres aktów prawnych poddawanych jej kontroli, ponieważ rządy z reguły zmierzały do tego, aby decyzje niepopularne podejmował raczej parlament w formie ustawy. Obecnie Rada nie tyle zajmuje się granicą między dekretami z mocą ustawy a ustawami, ile ich treścią.

Dzięki temu Conseil Constitutionnel stał się protektorem wolności i praw obywatelskich. Instytucja, która została pomyślana i skonstruowana jako środek ograniczenia parlamentu - dziś chce chronić prawa człowieka.

Orzecznictwo Rady Konstytucyjnej spowodowało "konstytucjonalizację" praw i wolności, mianowicie, uznanie wielu z nich za mające konstytucyjną wartość. Zasady sformułowane przez Radę Konstytucyjną mogą teraz, i służą, na przykład sędziom administracyjnym, którzy powołując się na nie, mogą np. unieważnić umowę cywilną czy inny akt prawny osób prywatnych. Conseil Constitutionnel wyróżnił wiele różnych elementów

składowych wolności osobistej i przypisał im "konstytucyjny charakter". Na przykład: wolność swobodnego dysponowania swoim ciałem i osobą (15 I 1975); wolność zmiany miejsca pobytu (12 VII 1979); tajemnica korespondencji (12 VII 1979); prawo do bezpieczeństwa osobistego, to znaczy prawo jednostki, żeby nie być przedmiotem arbitralnych decyzji pozbawiających ją wolności, nie być zatrzymanym ani aresztowanym nielegalnie, prawo do korzystania z gwarancji, wśród nich do włączenia sędziego w jak najkrótszym czasie (9 stycznia 1980); nietykalność domostwa (29 XII 1983); swoboda zawarcia małżeństwa (13 VIII 1993) itd.

Walor konstytucyjny zasady równości został uznany po raz pierwszy przez Radę Konstytucyjną w orzeczeniu z 27 XII 1973 (tzw. opodatkowanie z urzędu).

W 1973 do Rady wniesiono sprawę o zbadanie artykułu prawa podatkowego. Ten artykuł ustawy łąгодził opodatkowanie z urzędu płatników podatku (łągodził mechanizm, który wówczas pozwalał fiskusowi walczyć przeciwko zaniżonym deklaracjom podatku dochodowego w ten sposób, że o ile deklaracja taka była ewidentnie zaniżona, urząd wyznaczał podatek z urzędu). Ustawa pozwalała na łągodzenie mechanizmu w ten sposób, że dawała podatnikom możliwość łatwego udowodnienia, że nie było oszustwa z ich strony. Jednakże parlament, na wniosek Valerego Giscard d'Estaing, wówczas ministra finansów, zdecydował, iż to łągodzenie nie będzie dotyczyło wszystkich płatników, a "wielcy" płatnicy podatku nie zostali objęci tą łaskawością fiskusa. Rada Konstytucyjna anulowała ten przepis. Rada Konstytucyjna oceniła, że wyjątek dotyczący wielkich podatników wprowadza dyskryminację między obywatelami i przede wszystkim jest "zamachem na zasadę równości wobec prawa zawartą w Deklaracji z 1789 i solennie potwierdzoną w Preambule Konstytucji".

Zasada równości jest zresztą stale przywoływana i precyzowana, w postaci równości wobec podatku, równości wobec zatrudnienia publicznym, równości w stosunku pracy, równości wobec wymiaru sprawiedliwości itd. Rada Konstytucyjna precyzyjnie określiła okoliczności, które mogą usprawiedliwić zamach na konstytucyjną zasadę równości w decyzji z 7 I 1988: "Zasada równości nie sprzeciwia się ani temu, żeby ustawodawca w odmienny sposób regulował odmierne sytuacje, ani temu, żeby ją uchylał ze względu na interes powszechny, przy założeniu, że wynikająca różnica w traktowaniu pozostaje - tak w jednym jak i drugim przypadku - z związku z celem ustawy, która ją wprowadza".

Dwa przykłady: Rada Konstytucyjna uznała, że wszyscy Francuzi mają równe prawa wyborcze i nie powinno być żadnych kwot (limitów), zwłaszcza ze względu na płeć, które mogłyby ograniczyć tę równość (18 XI 1982). Ale z kolei, Rada Konstytucyjna orzekła, że ustawodawca może wprowadzić różnice w represji karnej gwałtu na nieletnich zależnie od tego, czy akt miał charakter między osobami tej samej czy odmiernej płci (19 XII 1980). Jest to dobry przykład wskazujący, że Rada Konstytucyjna zajmuje niekiedy postawę bardzo konserwatywną. W tym przypadku Rada pozwoliła wejść w życie ustawie skandalicznej, która karała bardziej surowo gwałty i zamachy na obyczajność o charakterze homoseksualnym niż heteroseksualnym;

szczęśliwie rząd Mauroy, w 1982 roku, spowodował uchylene przez Parlament tego dyskryminującego tekstu).

Funkcję "obrońcy praw jednostki" Rada Konstytucyjna spełnia zwłaszcza od roku 1974, kiedy to wprowadzona zmiana Konstytucji stworzyła możliwość, żeby grupa 60 posłów albo senatorów mogła złożyć wniosek o zbadanie konstytucyjności ustawy. Prawie zawsze bowiem znajdzie się dostateczną ilość chętnych i w ten sposób dynamika działalności Conseil Constitutionnel jest bardzo silna. Zatrudnia się nawet studentów starszych lat do uzasadniania takich wniosków, zaś opasłe tomiska orzeczeń Rady Konstytucyjnej stanowią dziś podstawę nauki prawa konstytucyjnego. Jeszcze kilka lat temu francuskie podręczniki prawa konstytucyjnego zaledwie kilka stron poświęcały działalności i instytucji Conseil Constitutionnel. Jest to dziedzina prawa z dużą przyszłością, tym bardziej, że rozważa się też możliwość kontroli *a posteriori*, a także możliwość zwrócenia się stron konkretnego procesu o wstępne rozstrzygnięcie jakiejś kwestii (*prejudyk*) przez Conseil Constitutionnel.

Rada Konstytucyjna ma wielkie pole manewru, gdyż odwołuje się do dwóch tekstów o bardzo odmiennym charakterze - z 1789 roku i z 1946 roku. Powstaje problem hierarchii ważności tych tekstów. Zasadą prawną jest, że prawo późniejsze uchyla wcześniejsze, ale raczej można odnieść wrażenie, że Rada preferuje Deklarację z 1789 roku. W 1982 roku, kiedy - zdobywszy władzę - socjaliści chcieli dokonać nacjonalizacji większych zakładów przemysłowych, Rada nie powołała się na konstytucję z 1946 roku, która nie wspominała o odszkodowaniach, ale na Deklarację (art. 17) i uznała, że nacjonalizacja jest możliwa i dopuszczalna za uprzednim i słusznym odszkodowaniem. Zarazem stwierdziła, że zasady i prawa określone w 1946 roku stanowiły jedynie uzupełnienie Deklaracji, a własność prywatna stanowi fundament społeczeństwa. Większość Francuzów uznała to orzeczenie Conseil Constitutionnel z 16 I 1982 r. za szalenie konserwatywne. Od tego czasu nie było jednak żadnego orzeczenia Rady co do hierarchii zasad. Obecnie orzecznictwo jest bardzo pragmatyczne i zależy od rodzaju sprawy. Widać to na przykładzie orzeczeń dotyczących prawa do strajku funkcjonariuszy państwowych. Uznano, że można całkowicie ograniczyć prawo do strajku pracownikom elektroni atomowych, ale jednak przyznano - choć ograniczone - prawo do strajku pracownikom TV i radia (wszyscy są w rozumieniu ustawy funkcjonariuszami państwowymi).

Conseil Constitutionnel we Francji jest w swoim orzecznictwie pragmatyczny i wykazuje dużą wrażliwość polityczną. Sprawia to, że jego wywody są czasami zawile i dziwaczne, ale z drugiej strony ułatwia to akceptowanie jego orzeczeń.

#### IV. POLITYCZNE SKUTKI ORZECZNICTWA RADY KONSTYTUCYJNEJ

Pytanie o polityczne skutki orzecznictwa Rady Konstytucyjnej można by krótko skwitować odpowiedzią, że polegają one na "konstytucjonalizacji" czy "jurydyzacji" życia politycznego.

Co to ma oznaczać? To znaczy, po pierwsze, że zawsze gdy zmierza się do zmiany prawa, politycy, tak jak i zresztą dziennikarze, nie pytają wyłącznie o polityczną możliwość przyjęcia projektu przez Parlament, ale zastanawiają się jednocześnie nad jego konstytucyjną akceptacją przez Radę Konstytucyjną.

Rządzący, którzy są ciągle pod presją możliwości wniesienia przez opozycję wniosku do Rady Konstytucyjnej, próbują wówczas zapobiegać kwestionowaniu zgodności ustawy z konstytucją przez integralne włączenie kwestii przymusu zgodności z konstytucją w przygotowanie projektu ustawy.

Świadectwem tego nastawienia może być okólnik Michela Rocard, wówczas premiera, z 25 maja 1988 roku, adresowany do ministrów: "Należy czynić wszystko, aby zminimalizować i wyeliminować ryzyko niegodności z konstytucją, które mogłoby obciążać projekty ustaw, poprawek i propozycje prawa wpisane w porządek dnia. To powinno być naszą stałą troską, nawet jeśli hipoteza wniesienia sprawy do Rady Konstytucyjnej wydaje się mało prawdopodobna".

Bardziej ogólnie, należy odnotować, że w debatach politycznych i parlamentarnych, odwołanie do Konstytucji staje się czynnikiem i trwałą praktyką ludzi polityki, do tego stopnia, że coraz bardziej kształtuje formę i uprawniony język działań politycznych.

Innymi słowy, w coraz większym stopniu, problemy polityczne są przekładane na język prawniczy, a konflikty polityczne są traktowane jako problemy prawne (przykład: Cohabitation).

Ta "jurydyzacja" nie jest jednak wyłącznie konsekwencją działalności Rady Konstytucyjnej - nawet jeśli Rada Konstytucyjna nie ma nic przeciw temu zjawisku.

Ta "jurydyzacja" działalności politycznej jest popierana przede wszystkim przez samych aktorów sceny politycznej, którzy, począwszy od 1974 roku, mnożą wnioski do Rady Konstytucyjnej, i w ten sposób przyczyniają się z jednej strony do przekształcenia problemów politycznych w problemy prawne, z drugiej zaś do rozwoju sądownictwa konstytucyjnego, które zmierza do rozciągnięcia się na cały obszar polityki.

Ta "jurydyzacja" jest tak samo wspomagana przez rolę, jaką odgrywają obecnie w polityce prawnicy

Albowiem, im bardziej mnożą się wystąpienia do Rady Konstytucyjnej, to znaczy im więcej problemów politycznych traktuje się jako problemy prawne, tym bardziej rośnie potrzeba odwołania się do tych, którzy mają kompetencje prawnicze.

Niektórzy autorzy upatrują w tym wielki postęp demokracji, w tym sensie, że Rada Konstytucyjna byłaby wówczas strażnikiem wolności zwyczajnych ludzi przeciw interesom polityków.

Należy jednak obawiać się, czy postęp demokracji nie oznacza tutaj po prostu sukcesu wtajemniczonych klerków. Problem, jak mówił Paul Thibaut, dawny dyrektor pisma "Esprit", a *propos* Rady Konstytucyjnej, polega na tym, że jak się powierza ochronę wartości demokratycznych wtajemniczonym, to się je osłabia.

Mówiąc bardziej brutalnie - "dyktaturę powszechnego głosowania" - wyrażenie, które można było niedawno usłyszeć podczas kolokwium poświęconego prawu konstytucyjnemu i prawom człowieka - proponuje się wyrażnie zastąpić przez magisterium uczonych. Można się obawiać, że demokracja wiele na tym nie zyska. Wręcz przeciwnie.

*(przekład z języka francuskiego: Maria Zmierczak)*

## CONSTITUTIONAL JUSTICE IN FRANCE

### S u m m a r y

The subject of F. Bastien's lecture given to Polish students within the framework of Tempus cooperation is the procedure of controlling the conformity of laws with the constitution. Although the idea of such a control was born in the USA at the beginning of the 19th century, it was introduced in Europe only in the 20th century. The first part of the article concerns the development of constitutional justice in Europe, from the first Constitutional Court in Austria till the latest legal changes after 1989. At the moment all written constitutions in the European states provide the control of conformity to the constitution of laws stated by parliaments or by special courts. The second part of the article focuses on the French system. According to the French Constitution of 1958, the special court, named Conseil Constitutionnel, is authorised to control the contents of laws (but not decrees, which are controlled by Conseil d'Etat). The procedure can take place only after the vote of the Parliament and before the promulgation of law by President: it is on *a priori* controlling system. The main part contains the analysis of Conseil Constitutionnel's decisions. As the Constitution of 1958 does not include many specific rules concerning civil rights, the court decided to base its decisions on the Declaration of Civil and Human Rights of 1789 and on the "republican laws". They are both referred to as "especially valuable for the French People" in the Preamble of the Constitution. In this way, the court began - in 1972 - to control the laws not only in their form, but also taking into account their contents. Since then the Conseil Constitutionnel has awarded many decisions precisising the notion of liberty, of right to property, of social order and so on. The last part of the lecture contains an evaluation of the development of constitutional control of laws: some scepticism is uttered about the fact, that it i.e. the Parliament is not the representation of nation, but it is the lawyers and clerks who - as the highest authority - decide whether the law is admissible and in conformity with constitution. It may be a weakening factor of democracy.