

宪法环境权的行政诉讼可诉性： 法国模式与中国路径

李琴

(浙江工业大学法学院,浙江杭州310014)

摘要:可诉性是证成宪法环境权基本权利属性的必要条件之一。在“法律屏障理论”的框架下,法国最高行政法院在“鸟类保护同盟案”等判例中,将《环境宪章》与法律结合审查法令,使宪法环境权具有“结合可诉性”;在“安纳西市镇案”等案例中认为具体化法律缄默时,《环境宪章》具有直接审查法令的附条件“单独可诉性”;在“独立基因工程研究与信息委员会案”等判例中越过法律或依据《环境宪章》废除法律,使宪法环境权具有“单独可诉性”。至此,最高行政法院证成了宪法环境权在行政诉讼中具有可诉性的论断,填补了宪法委员会违宪审查后劲不足的缺陷。我国亦可在行政诉讼中建立相应的诉讼理路,但针对宪法环境权固有的内涵模糊缺陷以及行政法院进入违宪审查领地的尝试,应持高度谦抑的立场。

关键词:宪法环境权;可诉性;法国行政法院;《环境宪章》;法律屏障理论

中图分类号:D922.68 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2023)05-0166-15

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2023.05.014

一、引言

生态文明入宪再次引发了宪法学界和环境法学界对环境宪法的热议,宪法环境权的设立及其可诉性与否成为争点^[1-2]。可诉性,是指某事项可以被司法机关裁判的属性^[3]。权利的可诉性等同于载有权利的法律规范是否可以由法院适用或强制执行^[4]。可诉性是考证环境权成立、基本权利属性的重要维度^[5]。遗憾的是,在世界范围内此议题仍处于曲高和寡的困境,日渐厚积的理论亟须司法裁决的佐证,即便是著名的 *Minors Oposa v. Factoran* 案也曾被认为是特定情景下的孤案。^①2011年,在“《住房与建筑法》案”中,法国宪法委员会认可了个人可以依据《环境宪章》所载环境权起诉的原告地位^[6],使

收稿日期:2023-02-15

基金项目:司法部专项课题“宪法环境权可诉性研究——以法国司法实践为中心”(22SFB5064);国家社会科学基金重大项目“中华法系与中华法律文化问题研究”(20@ZH038)

作者简介:李琴,女,浙江工业大学法学院讲师,法学博士,主要从事环境法、比较法研究。

^①该案的裁决年份是1994年,其实,当前为宪法环境权议题所津津乐道的案例大多发生于20世纪,为回应日新月异的环境法理论发展,急需新时代裁决的回应。

得法国成为新时代发达国家中支持宪法环境权可诉的典型代表,^①与美、日两国持反对意见的司法实践形成鲜明对比^[7]。

然而,从后续司法实践来看,宪法委员会提供的宪法审查范式显得后劲不足。观察法国宪法委员会的裁决可知,2011—2017年当事人基于《环境宪章》实体性环境权(第1条)的违宪抗辩无一获得宪法委员会的实际支持,2017年以来《环境宪章》第1条绝迹于合宪性先决程序中^[8]。况且,当前我国合宪性审查机制仍在建构完善当中,在缺乏专门司法机构履行法国宪法委员会式违宪审查的情势下^[9],也需要开拓宪法环境权司法适用的其他视角。

当然,宪法司法化不限于违宪审查。^②我国宪法司法实践亦可验证,虽然宪法在民事诉讼和刑事诉讼中被禁止作为裁判依据援引,^③但宪法作为裁判依据在行政诉讼中并未被明确禁止,以及宪法作为说理依据可以在民刑三类案件中引用似乎为这个议题留下了实践的曙光^[10]。事实上,在法国,行政法院系统也是除宪法委员会外《环境宪章》的活跃践行者,且由于法国行政法判例法的特点^[11],其判决对后续司法产生的约束效力使得相关研究更有价值。

有鉴于此,本文以环境宪法相关理论为工具,以法国行政法院系统^④对《环境宪章》实体性环境权利条款(第1条)和程序性环境权利条款(第7条)的进阶应用为视角^[12],揭示法律发达国家在宪法环境权“结合可诉性”和“单独可诉性”^⑤方面的前沿实践^[3],以期厘清宪法环境权在行政诉讼中的展开路径,综合阐释我国环境宪法条款的推进方向。

二、法国行政法院系统的认知分歧

在环境保护方面,法国最高行政法院在各种判决中都显示了对环境保护问题的开放性。^⑥不过,与下级行政法院相比,法国最高行政法院在环境保护方面的工作似乎一直都更为稳健^[13]。在《环境宪章》通过后的第一年(即2005—2006年),行政法院系统内部对《环境宪章》价值的理解就存在差异。一方面,地方行政法院在“香槟沙隆狂欢案”中,确定《环境宪章》包含具有宪法价值的基本权利。另一方面,最高行政法院则在“布列塔尼河流和水资源保护协会案”中表明,在有立法规定落实《环境宪章》所载权利时,相关宪法权利不具有直接可诉性。2006年12月,最高行政法院甚至驳回将《环境宪章》作为法律依据的起诉,仅仅因为《环境宪章》太模糊。

(一)《环境宪章》所载环境权是基本权利

2005年4月29日的“香槟沙隆狂欢案”由香槟沙隆行政法庭作出,是行政法院系统关于《环境宪章》

^①环境权作为《环境宪章》的基础包括实体权利和程序权利两方面,本文论及的宪法环境权也指的是包含实体和程序两方面的广义环境权。

^②为了与目前国内学界热议的审查主体为全国人大常委会的“合宪性审查”制度区分,本文将法国宪法委员会模式称为“违宪审查”。

^③参见最高人民法院印发《人民法院民事裁判文书制作规范》(法〔2016〕221号)裁判依据部分“裁判文书不得引用宪法和……但其体现的原则和精神可以在说理部分予以阐述”,以及最高人民法院《关于在刑事判决书中不宜援引宪法作论罪科刑的依据的复函》,此复函已被废止,理由为定罪科刑以刑法为依据。

^④篇幅所限,本文集中于法国最高行政法院对《环境宪章》的应用,附带提及行政法院系统基层法院的经典案例。

^⑤将宪法环境权条款和具体立法一并作为判决理由,是为结合可诉性。将侵犯宪法环境权条款单独作为判决理由,不以具体立法作为依据,是为单独可诉性。

^⑥例如,裁决停止修建大坝,因为这将危及本地物种,参见 CE. 22 octobre 2003, Association SOS-rivières et environnement et autres, n°231953;裁决危害公众知情权的法国电力公司拆除核电厂,参见 CE. 6 juin 2007, Association Le réseau sortir du nucléaire, n°292386;因环境保护需要和公共卫生风险考量,裁决拆除克莱蒙梭号航空母舰,参见 CE. 15 février 2006, Association Ban Asbestos France et autres, n°288801。

的第一案^[14]。在此案中,该行政法庭旗帜鲜明地提出《环境宪章》所载环境权是基本权利。相比之下,宪法委员会于2005年4月28日在“《海外法国人登记法》案”中才首次应用了《环境宪章》。^①

一项判决能比狂欢派对本身引发更大的骚乱吗?香槟沙隆行政法庭于2005年4月29日作出的裁决就引发了这样的后果:该法庭根据《环境宪章》,禁止马恩省马里尼市镇的 Teknival 狂欢(Teknival Rave-Party),紧随判决而来的,是5月1日的周末,马里尼市镇迎来了10万人参加的示威游行。本案的缘起是相关环境保护协会认为马里尼市镇的一个前军用机场是个生物多样性丰富的地区,担心狂欢会破坏这个脆弱而珍贵的生态系统,故而向行政法庭起诉,要求“命令马恩省长采取任何有用的措施禁止示威游行”,因为这侵害了一项基本权利,即在一个平衡的和不妨害健康的环境里生活的权利。

原告选择根据《行政司法法典》第521-2条规定的自由保障紧急审理程序(Référé-Liberté)起诉。在紧急情况下,自由保障紧急审理程序使得行政法官能在48小时内采取维护基本自由所必需的措施。启动这种程序必须满足两个条件:“情况紧急”和“严重、明显地侵犯基本自由”。也就是说,自由保障紧急审理程序的启动意味着基本自由的存在。

紧迫性这个条件很容易满足,因为被禁止的示威游行“以足够严重和直接的方式”损害了公共利益。更为棘手且敏感的问题是,这种狂欢行为是否严重和非法地侵扰了基本自由?“法国学说和判例通常认为,基本自由是指国家承认并保护的、使个人能够在不受不必要限制的情况下实现其基本愿望的权利。它不仅包括《宪法》第34条规定的传统意义上的公共自由,如迁徙、思想、宗教、出版、集会、结社、教育、工商业、劳动和工会等自由,还包括其他形式的自由或权利,如保持身体完整性的权利、私人 and 家庭生活受到尊重的权利、避难权和视听沟通自由等。”^[15]换言之,法式概念“基本自由”类同于国内熟知的德系概念“基本权利”。在“香槟沙隆狂欢案”中,香槟沙隆行政法庭指出了一个新的基本权利:“人人都享有在一个平衡的和不妨害健康的环境里生活的权利”(《环境宪章》第1条),法院认为:“通过‘获得’《环境宪章》的支持,《环境宪章》第1条宣布了‘人人都享有在一个平衡的和不妨害健康的环境里生活的权利’,立法者应该将环境权确立为具有宪法价值的基本自由。”因此,由于未能阻止在具有珍贵环境价值的场所举办危害环境的活动,“马恩省长官已经严重和明显地非法侵犯了基本自由”。^②

在该案中,因为其中载有被认为具有宪法价值的基本权利,《环境宪章》被赋予了重要意义,是所有社会参与者,特别是政府必须考虑的基本权利的载体。基本自由抑或是基本权利具有的主观权利属性使其具备可诉性^[10]。此后,地方行政法院对《环境宪章》的应用一直保持着热情。2006年,《环境宪章》被援引来反对在比利牛斯地区重新引入熊。^③26位原告,包括1个省、5个市镇和20个农民协会,认为生态和可持续发展部长在比利牛斯山引进5只斯洛文尼亚熊的行政决定应予暂停,理由是只限于比利牛斯山部分地区的协商不充分,《环境宪章》第7条的程序性环境权利没有得到遵守。《环境宪章》在行政法院中的应用已然越发广泛,宪法委员会的违宪审查不再是《环境宪章》的唯一应用途径,行政法院系统已经强势进驻这一体系。可以预见的是,未来最高行政法院将会用判例严格地界定这一新的基本权利的轮廓及其司法应用范围。

(二)《环境宪章》所载环境权不具有直接可诉性

从基层行政法院于2005年就强势申明《环境宪章》所载权利是基本权利这一点来看,在行政司法体系中,下级法院比最高法院更主动地应用《环境宪章》。事实上,《环境宪章》被并入《宪法》序言之

^①参见 Décision n°2005—514 DC du 28 avril 2005 (Loi relative à la création du registre international français)。

^②参见 TA Châlons-sur-Marne, 29 Avril 2005, n° 0500828, 0500829 et 0500830。

^③参见 Ordonnance du juge des référés du 9 mai 2006, Fédération Transpyrénéenne des Eleveurs de Montagne et autres, n°292398。

后,最高行政法院一度对其保持高度谦抑的消极主义立场。诚然,与基层法院相比,最高行政法院如何适用《环境宪章》,无论是简单地宣布权利,还是精心设计机制保护这些被宣布的权利,其一举一动都会被赋予更深刻的内涵。这种重要性使得最高行政法院更为审慎。

实践中,在最高行政法院应用《环境宪章》时间上的第一案,^①即2006年4月6日的“鸟类保护同盟案”中,最高行政法院只是略有深意地提到《环境宪章》,并无太多说理。最高行政法院看似漫不经心,将《环境宪章》和《环境法典》并列在一起,审查涉案法令,实则赋予《环境宪章》结合可诉性:“有争议的法令不仅符合《环境宪章》,而且符合《环境法典》第 L. 110-1 条的要求。”^②

但于2006年6月19日,在最高行政法院实质应用《环境宪章》的第一案“布列塔尼河流和水资源保护协会案”中,最高行政法院则通过立法规定,审查诉讼中的法令,明确在有立法规定限定《环境宪章》条款的情况下,《环境宪章》所载环境权不具有直接可诉性。在该案中,原告布列塔尼河流和水资源保护协会要求最高行政法院废除生态和可持续发展部长于2005年2月7日发布的法令(Arrêté),该法令的主要内容是《环境法典》第 V 卷授权制定的饲养牲畜、家禽和野禽必须遵守的技术规则。最高行政法院认为:“考虑到,已有立法规定(Dispositions Législatives)确保2004年《环境宪章》第1条,第2条和第6条规定的原则被尊重时,应根据这些规定对行政决定的合法性(Légalité des Décisions Administratives)进行评估,前提条件是立法规定是在《环境宪章》生效之前颁布的,且这些法律与《环境宪章》产生的要求不矛盾;因此,如果这些立法规定对相关内容已有规定,必须根据立法规定对被质疑的法令的合法性进行评估。”

也就是说,在《环境宪章》生效之前,已经有立法规定确保《环境宪章》第1条、第2条和第6条的原则落实时,受争议的行政决定的合法性应由该立法规定来评估。当然,前提是这些立法规定与《环境宪章》保持一致。易言之,最高行政法院通过《环境宪章》颁布之前的立法规定,保证《环境宪章》的原则不被违反,很谨慎地避免了直接使用《环境宪章》进行审查,更不会去探讨《环境宪章》的可诉性,这与行政法院系统下级法院的态度形成鲜明对比。判决中甚至更为直接地论断道:“在这种情况下,当已有立法规定确保2004年《环境宪章》第1条,第2条和第6条的实施和限制时,《环境宪章》的相关条款不具有直接可诉性(Invocables Directement)。”^③

质言之,最高行政法院采用了一种相当严苛的方式审视《环境宪章》。一方面,该案的底层说理逻辑是“宪法委托”抑或是宪法环境权“客观法”面相使然,即宪法仅规定原则性内容,委托以立法机关为代表的国家机关将其具体化。由于这些具体化法律的存在,相关的宪法条款不具有直接可诉性^[16]。但细究该案涉及的《环境宪章》第1条、第2条、第6条的内容,并无宪法委托的表述。^④与其说是“宪法委托”阻却了《环境宪章》的可诉性,还不如说是最高行政法院经由相关法律不得与《环境宪章》矛盾的

^①有学者认为“鸟类保护同盟案”和“布列塔尼河流和水资源保护协会案”都是最高行政法院适用《环境宪章》的第一案。考虑到两个案件时间上确有先后,且最高行政法院的态度有区别,传递出的意旨与后续是否有判例跟随不同,为行文方便,本文将2006年4月6日的“鸟类保护同盟案”定为时间顺序上的第一案,而将“布列塔尼河流和水资源保护协会案”定为实质意义上的第一案。

^②参见 CE. 6 avril 2006, Ligue pour la protection des oiseaux, n°283103。

^③参见 CE. 19 juin 2006, Association Eau et Rivières de Bretagne, n°282456。

^④法国《环境宪章》第1条规定,“人人都享有在一个平衡的和不妨害健康的环境里生活的权利”;第2条规定,“人人都负有义务参与环境的维护和改善”;第6条规定,“公共政策应促进可持续发展,为此,它们要协调环境的保护和利用、经济的发展和社会的进步”。

说理逻辑,仅承认《环境宪章》的结合可诉性,否认其直接可诉性。^①另一方面,用“原则”这一含糊表述取代了“香槟沙隆狂欢案”中基本权利和自由的表述,传递出不愿下级法院过度解读的信号。

如果《环境宪章》作为法律文件可以在行政法院系统中被引用,那么其能够发挥的效用仍不明晰。或许,2006年12月的案例可以揭示部分原因,在该案中,最高行政法院甚至驳回将《环境宪章》作为法律依据的起诉,原因是《环境宪章》太模糊。^②这不是个例,在2007—2008年的多个案件中,最高行政法院均仿照其2006年12月裁决的立场行事。^③

三、“法律屏障理论”下的单独可诉性证成

其实,最高行政法院借由“宪法委托”阻却《环境宪章》直接可诉性是法式“法律屏障理论”的体现。该理论指的是法律在行政法规或者其他低位阶的规范与宪法之间形成了一道屏障,行政法院秉持着“法律主权”的原则,依据法律审查低位阶规范,履行合法性审查的义务。只有在法律缺位的情况下,方可依据宪法对低位阶规范进行审查^[17]。但是,“布列塔尼河流和水资源保护协会案”所涉条款并无“委托”却形成了“屏障”,导致最高行政法院不认可《环境宪章》可诉性的解读甚嚣尘上。这种倾向明显与宪法委员会的立场相左,《环境宪章》预防原则条款(第3条)和程序性环境权利条款(第7条)构筑的“法律屏障”下的裁决或许能成为最高行政法院表明态度的突破口。^④

在《环境宪章》颁布后的各类案件中,当事人(主要是环境协会)积极地将《环境宪章》作为起诉的法律依据之一。截至2007年10月,在涉及程序性环境权利条款第一案中,由于“法律屏障”的存在,法国最高行政法院根据《环境法典》而不是《环境宪章》作出裁决,完成了经典的合法性审查。^⑤但是,《环境宪章》仍旧藏身于“法律屏障”背后,最高行政法院并未对其进行直接说理适用,遑论单独可诉性的证成。由于上述诸种缘由,越发衬托得2008年“安纳西市镇案”在法律缺位时,单独、直接适用《环境宪章》具有里程碑意义。

(一) 纠纷缘起

涉案法律和法令主要规定了对大型山区湖泊的特殊保护。这些湖泊受到“山区特殊规定”和“河滨特殊规定”单项或者双重的保护,其中“河滨特殊规定”更为严苛。一些市镇对这种双重保护十分满意,而其他城镇为了房地产等项目则试图放宽法律以允许新的发展。《城市规划法典》法律部分第 L. 145-1 条笼统规定了河滨法规和山区法规的适用范围:“在面积超过1000公顷的山区湖泊周围,在征求河滨城市意见和考虑相应救济措施后,最高行政法院可以通过法令划定一个区域,在这个区域内仅适用河

^①其实,最高行政法院于2006年至2007年作出的一系列判决也表明了这一立场。如2006年4月28日,在2起原告主张被告违反了《环境宪章》预防原则的案件中,最高行政法院均未依据《环境宪章》做出最终裁决。换言之,当事人可以将《环境宪章》所载预防原则作为寻求正义的依据,但最高行政法院避免将其作为直接审判的依据。参见 CE. 28 April 2006, Fédération des Syndicats Agricoles MODEF, n°274458; CE, 28 avril 2006, Générale des Producteurs de Mais et autres, n°269103。

^②参见 CE. 29 décembre 2006, M. Yves A, n°289548。

^③参见 CE. 26 octobre 2007, L'association de Défense Contre les Nuisances Aériennes, n°297301; CE. 26 octobre 2007, CIRENA, n°298490; CE. 21 décembre 2007, Ministre de l'Economie, Des Finances et de l'Industrie, n°300041; CE. 7 août 2008, Collectif inter-associatif du refus des nuisances aériennes Dans le Nord-Ouest, n°306109。

^④法国《环境宪章》第3条规定:“每一个人,在法律规定的条件下,都应当预防其自身可能对环境造成的损害,或者,如果未能预防时,应当限制损害的后果。”第7条规定:“在法律规定的条件和限制下,每一个人都有权获得政府当局掌握的与环境相关的信息,并参与会对环境产生影响的公共决定的制定。”

^⑤参见 CE. 26 octobre 2007, M. F, M. E, M. C, M et Mme B., M. et Mme A, n°299883。

滨特殊规定……在其他区域中,如果与湖泊接壤的河滨市镇同时位于第一款提到的山区,则仅适用本章的山区特殊规定。”

安纳西市镇要求废除的2006年8月1日政府法令旨在完善《城市规划法典》第 L. 145-1 条,在《城市规划法典》的法规部分引入新的规定。安纳西地方当局认为,新措施将通过减少河滨特殊规定的适用范围,从而减少对高山湖泊的保护。因为该法令,第 L. 145-1 条中河滨特殊规定的适用范围可以由地方当局根据每个湖泊的具体情况来决定。法令新增的《城市规划法典》法规部分第 R. 145-11—14 条概述了高山湖泊周边适用河滨特殊规定的划定过程,第 R. 145-11 条规定:“高山湖泊指的是超过1000公顷的湖泊,本章的规定以及本篇第六章中针对河滨的规定,要么在中央政府的倡议下执行,要么是在与湖泊接壤的市镇的一致倡议下执行。”也就是说,中央政府或与湖泊接壤的市镇均有权参与划定1000公顷以上的高山湖泊周围的边界,^①即当划定边界的权限归属中央政府时,省长应将文件转发给临湖的市政。在将文件提交给当地市长后,市政当局有两个月的时间来发表自己的意见。^②

中央政府必须在收到法国最高行政法院的建议后,通过法令批准边界的划定,由《法兰西共和国官方杂志》发表这一结果。

(二) 附条件单独可诉性的证成

安纳西市镇认为该法令不利于高山湖泊的保护,寻求到的法律依据是该法令越权规定了公众在对环境有重大影响的事项方面的环境知情权和参与权,即程序性环境权的限制。

最高行政法院对此作出了回应。首先,正如宪法委员会在“转基因生物法案”中所做的那样,最高行政法院对《环境宪章》第7条与《宪法》第34条进行了交叉解读,并推断立法机关在确定环境公众知情权和参与权的条件和限制方面具有专属管辖权,即只有法律才有权对《环境宪章》第7条进行限制:“考虑到2005年3月1日的宪法性文件在《宪法》第34条中加入:法律(Loi)规定环境保护的内容;同一个宪法性文件在《宪法》序言中加入《环境宪章》,而《环境宪章》第7条中规定‘每个人在法定的条件和限制下(Conditions et les Limites Définies par la Loi),有权利获得由政府当局掌握的与环境相关的信息,并参加会对环境产生影响的公共决定的制定’;《环境宪章》中定义的所有权利和义务,和《宪法》序言规定的权利和义务一样,具有宪法价值;他们将职责施加给政府为代表的行政机关,要求他们在自己职权范围内保障这些权利和义务的落实;考虑到上述规定是2005年3月1日的宪法性文件规定的,保留给立法机关(le Législateur)制定‘条件和限制’的权力,在该条件和限制下,人人有权获得政府当局掌握的环境信息,并参与制定会对环境产生影响的公共决定的制定;因此,自其生效以来,不是行政机关,而是立法机关有权设置适用的条件和限制。”

其次,最高行政法院强调“法不溯及既往”原则,认为在《环境宪章》生效之前该领域的法令仍然有效,法令就不会被当然废除:“该宪法性文件生效后,先前在行政领域获授权的行政法规仍然适用,即使这些行政法规出现在保留给法律规定的领域。”

再次,最高行政法院确定该法令继续存续的前提是:“自2005年3月1日宪法生效之日起,行政法令不得干预《环境宪章》第7条中应该保留给立法规定的适用范围,尤其不得干预《环境法典》和《城市规

^①法国《城市规划法典》第 R. 145-12-I 条规定:“在中央政府主导进行划界时,省长会向与湖接壤的市镇发送以下文件,包括:a) 划定整个湖泊的划界图;b) 一份说明,说明划定边界背后的原理,如湖泊周边景致的改变,经济和生态的平衡等。在将项目发送给市长的两个月内,如果市议会未做出决定,则视为已发布市政意见。”

^②法国《城市规划法典》第 R. 145-12-II 条规定:“在市镇的主导下进行划界时,他们会向省长发送本条第 I 部分所规定的文件,并附有各市议会的审议结果”;第 R. 145-13 条规定:“以上文件,连同市议会的意见或建议,在《环境法典》R. 123-7 至 R. 123-23 规定的条件下,由省长进行公开查询(Enquête Publique)。在公开调查结束时,省长会将调查委员会的报告,以调查登记簿副本的形式发送给负责城市规划的部长。”

划法典》立法规范的相关范围,无论这些立法规范迟于或早于此日期,前提是这些立法规范不违反《环境宪章》的要求。”

复次,最高人民法院审查了《环境法典》和《城市规划法典》中的立法规范与该法令的关系,发现《环境法典》第110-1条与《城市规划法》第 L. 145-1条、第146-4条都不能被视为对《环境宪章》第7条设定了条件和限制:“考虑到,一方面,《环境法典》第 L. 110-1仅限于阐明法律原则,这些原则由其他法律定义其范围,不能被视为落实了《环境宪章》第7条的条件和限制;另一方面,考虑到《城市规划法》第 L. 145-1条规定在征求河滨城市意见和考虑相应救济措施后,最高人民法院可以通过法令划定一个区域,在这个区域内仅适用河滨特殊规定,这些规定并非为了在划定相关区域事项上,赋予行政机关设定公众知情权和参与权条件和限制的权力。”

最后,最高人民法院单独依据《环境宪章》第7条审查了规定相关的法令,认为该法令的规定“不可分割地促进了制定属于《环境宪章》第7条的协商和参与程序”,因此,该法令是在《环境宪章》之后颁布的,由一个不适格主体实施的政府性法规,应予废除:“在立法机关没有确定这些条件和限制的情况下,2006年8月1日的法令除规定公开调查、信息和宣传程序外,还以不可分割的方式制定了咨询和参与程序(Procédure de Consultation et de Participation),但咨询和参与程序属于《环境宪章》第7条的细化规则,由一个不适格的机构做出规定。”^①

综上,最高人民法院认为,由于尚未颁布任何法律来确定《环境宪章》第7条的条件或限制,最高人民法院可以适当地单独使用《环境宪章》作为审查法令的文件。判决结果是2006年的法令被废除,这是一个巨大的进步。

(三) 越过“法律屏障”单独适用《环境宪章》

2008年“安纳西市镇案”被赋予了深刻的含义,至少有理论和实践两个层面。

在理论层面,《环境宪章》的附条件单独适用成为可能。“安纳西市镇案”回应了这样一个问题:在“法律屏障理论”下,当没有立法规定来落实《环境宪章》内容,《环境宪章》是否可以单独作为审查依据适用?可以说,“安纳西市镇案”开辟了《环境宪章》在法律缄默时可单独适用的先河。该案还第一次具体化了《环境宪章》附条件单独适用的条件:首先,涉案法令是在《环境宪章》之后颁布的;其次,在这种情况下,没有立法规定作为“法律屏障”阻却《环境宪章》的单独、直接适用。总的来说,在诉讼中唯一可以毫不犹豫地援引的审查依据是《环境宪章》。

该案的政府专员^②阿吉拉也肯定,“该案是最高人民法院第一次在这类判例中明确《环境宪章》的可司法性……且由于《环境宪章》是自治的宪法文本,尽管先前起草工作不完备造成了一定的不确定性,使得司法应用变得困难,但目前在世界上仍是独一无二的……行政法院应该在这个过程中发挥积极作用”。行文至此,在屏障缺失的情况下,最高人民法院可以直接适用《环境宪章》进行审查,《环境宪章》所载程序性环境权具有单独可诉性已无疑议。但由于最高人民法院将自己局限于“法律屏障”理论的桎梏中,是基于相关法律的缺失,最高人民法院方才直接依据《环境宪章》审查,这样的论证逻辑多少显得是不得已而为之,宪法环境权的单独可诉性是附条件的,缺乏主观能动性。正如阿吉拉的疑惑“《环境宪章》是否真的具有完整的宪法价值,公民是否可以仅依据《环境宪章》在行政法院系统起诉?”^[27]最高人民法院可否自主越过“法律屏障”,而非在“法律屏障”缺失的情况下单独依据《环境宪章》进行审查是后续证成宪法环境权单独可诉性的发展方向。

其实,在实践层面,已有不少绕开“法律屏障”,单独依据《环境宪章》审查的判决涌现。2008年12

^①参见 CE. 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n°297931。

^②政府专员负责向最高人民法院提交最终报告,但政府专员不是政府的代表,主要工作是完全独立地、公正地陈述对于案件事实和所适用法律的评论。

月18日与“安纳西市镇案”同诉求的判例中,最高行政法院仅依据《环境宪章》第7条审查了有关的请求,并未论及完善和限定《环境宪章》第7条的《环境法典》立法规定:“考虑到已经举行了许多公共信息会议;此外,信息文件已经散发;因此,在任何情况下(En Tout Etat de Cause),申请人协会都没有理由认为《环境宪章》第7条被无视。”^①

当然,“在任何情况下”这一表述表明最高行政法院不愿正面仅依据《环境宪章》作出判决,而是通过迂回的论述:因为有许多保障知情权和参与权的措施,程序性环境权利没有被忽视,因此没有必要继续审查它是否得到尊重。但实际上,这是绕开“法律屏障”,直接依据《环境宪章》审查的尝试,仅依据《环境宪章》有效地审查了公众知情权是否得到保障。2009年,在比利牛斯山脉重新引入熊的判决中,最高行政法院保留了同样的处理方案。^②在该判决中,最高行政法院审查了与《环境宪章》第7条相关的请求,但没有继续说明第7条是通过《环境法典》的立法规定限定和落实的。与之前的判决一样,最高行政法院指出已不乏保障公众环境知情权和参与权的措施,因此,“在任何情况下”,认为违反《环境宪章》第7条和第《环境法典》第L.110-1条第4款规则的诉求只能被驳回。

除了最高行政法院,基层行政法院也单独援引《环境宪章》进行审查。例如,在2009年5月18日的判决中,波尔多行政上诉法院非常明确地单独依据《环境宪章》第1条实体性环境权利条款和第5条进行审查。在提出上诉时,弗加罗莱市政当局要求取消洛特-加龙省省长授权的在其辖区上建立采石场的命令。该市政认为,对这个采石场的开采将破坏《环境宪章》第1条规定的生活在平衡环境中的权利以及第5条所承认的风险预防原则。在没有引用其他法律的情况下,波尔多行政上诉法院作出裁决:“没有证据显示即将形成的湖泊可能污染地下水位,影响环境质量或用水者的健康;因此,必须驳回指控违反2004年《环境宪章》第1条和第5条的请求。”^③

换言之,波尔多行政上诉法院没有借用任何其他立法规定来适用《环境宪章》。此外,与最高行政法院不同,该法院也并未用“在任何情况下”来含糊说理,这是对《环境宪章》条款的单独适用。

随着单独依据《环境宪章》审查的司法实践增多,在2009年7月31日的判决中,最高行政法院根据《环境宪章》第3条和第4条直接审查了一项法令的合宪性,宣布与公共事业相关法令的合宪性是实现大西部机场项目的必要条件,且最高行政法院认为:“《环境宪章》第3条的规定没有……第4条的规定也没有……对申报的公共事业提出特别的要求。”^④此案中,最高行政法院同样没有通过相关的立法规定来审查法令,且没有适用“在任何情况下”这个短语。因此,它也是绕开“法律屏障”,单独适用《环境宪章》的体现。

四、“违宪审查”的依据

1958年,法兰西第五共和国《宪法》设立了法国宪法委员会,以审查法律的合宪性。据此,我们理所当然地认为最高行政法院不会实行任何形式的违宪审查。最高行政法院认为法律是宪法和政府行政行为之间的“屏障”,是行政法院合法性审查的依据。以例言之,如果经审查论证,行政法院认为某一行政行为符合法律,但该法律却明显不符合《宪法》时,行政法官总是拒绝宣布该行政行为无效,因为法官们不愿介入判断该法律是否合宪的问题。可以说,1958年《宪法》的新颖性之一在于,同时拥有宪法

^①参见 CE. 18 décembre 2008, Collectif pour la Protection des Riverains de L'Autoroute A184, n°310027。

^②参见 CE. 23 février 2009, Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne, n°292397。

^③参见 CAA Bordeaux, 18 mai 2009, Commune de Feugarolles, n°07BX02647。

^④参见 CE. 31 juillet 2009, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, n°314955。

司法机构和行政司法机构,而《环境宪章》作为“宪法团”成员与其他权利宣言一样,^①所载权利由宪法委员会而非最高行政法院负责^[13]。

据此,如果最高行政法院在“安纳西市镇案”中,在法律屏障缺失时附条件单独适用《环境宪章》,或者在后续判决中越过“法律屏障”单独适用《环境宪章》,是希望表达《环境宪章》单独可诉的信号。那么在有“法律屏障”的情况下,撕开屏障废除法律,则在一定程度上侵蚀了宪法委员会的权限。对此,最高行政法院一直保持高度谦抑的态度,几乎视其为禁忌。但是,最高行政法院的这一态度正在发生变化。

(一) 避免依据《环境宪章》审查法律

在2006年“布列塔尼河流和水资源保护协会案”中,最高行政法院在判决中提到,可以通过《环境宪章》生效之前的法律来审查行政行为,“前提条件是立法规定……与《环境宪章》产生的要求不矛盾”。因此可以推演,如果立法规定与《环境宪章》要求不符就会隐含废除违反《环境宪章》的立法规定。但是这种隐含废除立法规定的审查似乎只是一种学术假设。我们怎么能想象,被认定为在某种程度上承担确保《环境宪章》内容不被侵害的法律与《环境宪章》本身不符呢?

尽管不太可能出现立法规定与《环境宪章》条款之间实质性不相容的情况,但形式不相容还是较为容易发生的。根据“安纳西市镇案”,《环境宪章》所载的权利和义务应由立法机关的立法规定来限定,行政规范如果作出规定,就是越权,会被宣布为违宪。

2009年,最高行政法院第一次有机会处理这样的案例,但其保持了一贯的合法性审查立场,不越雷池。在这个案件中,法国自然环境协会坚称,《环境法典》第 L. 512-17 条已被2005年3月1日的宪法隐含废除。《环境法典》第 L. 512-17 条旨在要求环境保护设备的操作员在关闭设备时承担预防和维修的义务。但是,《环境法典》第 L. 512-17 条却将制定预防和维修细则的任务委托给最高行政法院的一项法令。因此,申请人认为,《环境宪章》第3条、第4条和第7条隐含地废除了2005年3月1日之前的这些立法规定。第3条规定,每一个人“在法律规定的条件下”都应当预防其自身对环境造成的损害。同样,根据第4条,每一个人都应该根据法律规定的条件为其自身对环境造成的损害承担赔偿责任。第7条也规定了立法机关在确定环境知情权的条件与限制方面的专属权力。

初次面对这样的要求,一方面,最高行政法院例行公事地澄清说,在《宪法》第61-1条所规定的合宪性先决程序生效之前^[18],它没有必要审查立法条文的合宪性。另一方面,最高行政法院认为应由其“找到被废除的,即使是隐含废除的《环境宪章》之前的立法规范”^②。

在本案中,有关《环境宪章》第3条和第4条,最高行政法院认为立法机关已经充分界定了“《环境宪章》第3条和第4条所确定的有关预防和赔偿原则”。因此,《环境宪章》并未废除相关法令的规定。关于《环境宪章》第7条程序性环境权利条款,最高行政法院认为,《环境法典》第 L. 512-17 条关于信息和参与具体规定的缺失,“无法产生授权行政机关介入法律领域,以定义这些要素的作用”。但与宪法委员会职能不同,最高行政法院无权审查立法机关的消极无能,因此,最高行政法院也就无法因立法机关的失职作出隐含废除。据此,由于立法机关的缄默而产生的行政机关的权限,应该被解释为符合宪法。^③

简言之,在这个案例中,最高行政法院认为与《环境宪章》第3条和第4条相关的立法规定自身已经

①宪法团,是指立法机关和行政机关都应该遵守的具有宪法性质的一整套的原则和规则的总称。

②参见 CE. 12 janvier 2009, France Nature Environnement, n°289080。

③值得注意的是,虽然该案与“安纳西市镇案”相似,但最高行政法院的态度则有微妙差异。在“安纳西市镇案”中,最高行政法院认可法律缺失时《环境宪章》的附条件单独可诉性,是因为当事人的诉求是废除法令;但在“法国自然环境协会案”中,当事人诉求是依据《环境宪章》隐含废除法律,最高行政法院将自身权限收归到合法性审查的安全地带。

充分界定了《环境宪章》所载原则,无须废除,与《环境宪章》第7条相关的立法规定虽然并未界定环境知情权的条件和限制,但由于最高行政法院与宪法委员会的职能不同,为避免审查立法机关的失职,进行实质意义上的“违宪审查”。最高行政法院一般默认行政机关为了法制的连续性,取代部分立法机关职能的行为是合宪的。

(二) 依据《环境宪章》废除法律

但是,如果是《环境宪章》生效之前的一项立法规定明确地将《环境宪章》所载环境权的条件与限制的定义权授予行政机关,这与《宪法》不符,必须被隐含废除。如2009年7月24日“独立基因工程研究与信息委员会案”的判决确认了这一点,最高行政法院在该判决书中隐含地废除了来自1992年7月13日法律的《环境法典》第L. 125-3条。该立法条款涉及主动向公众提供涉及转基因的信息:“由行政当局(Autorité Administrative)确保公众获得信息的方法……以及确认‘对授权持有人施加的义务’。”^①因为这些规定要求行政机关具体规定告知公众公共信息的条件。最高行政法院认为这些规定“与《环境宪章》的要求不符”。

当最高行政法院废除与《宪法》不符的立法规定后,行政法官发现可以不再认为这些立法规定限定了《环境宪章》所载权利。后续,最高行政法院遵照“安纳西市镇案”的说理逻辑,认为没有什么可以阻止法官直接适用《环境宪章》来审查受废止立法规定调整的法令的合宪性。

因此,在上述“独立基因工程研究与信息委员会案”的判决中,最高行政法院就《环境宪章》第3条和第7条直接审查了法令的合法性。关于《环境宪章》第7条,最高行政法院认为,有关向公众提供信息法令:“在所有人行使与环境有关的信息的权利中,有助于界定条件和限制……因此是越权的。”同样,与《环境宪章》第3条有关法令,最高行政法院也认为:“关于预防对环境造成损害的条件只能由法律确定,因此,法令是越权的。”

到此,最高行政法院理顺了《环境宪章》所载环境权单独可诉的完整适用思路。首先,在“布列塔尼河流和水资源保护协会案”中,暗示《环境宪章》之前颁布法律不能与《环境宪章》矛盾;其次,通过“安纳西市镇案”确认法律缺位时可附条件直接援引《环境宪章》审查行政法令;最后,在“独立基因工程研究与信息委员会案”中,连贯起了依据《环境宪章》废除法律,单独、直接适用《环境宪章》的说理逻辑。

五、宪法环境权司法化的构建

法的可诉性作为法的基本特征之一,是指法律具有被任何人在法律规定的机构中通过争议解决程序加以运用,从而维护自身权利的可能性^[19]。宪法环境权可诉性问题属于宪法司法化的探讨范畴,涉及合宪性解释、宪法作为裁判说理依据以及违宪审查问题。可诉性或司法化概念的泛化使得赞同和反对的讨论不断^[20-21]。其实,宪法司法化的层次重塑可以有效地拨开云雾,解决当前困境。狭义的宪法司法化指的是宪法可以作为说理依据,中义的宪法司法化为法院能够适用宪法进行说理和裁判,广义宪法司法化则指法院既可以援引宪法作为说理、裁判依据,又可以进行违宪审查^[22]。法国行政法院对《环境宪章》所载环境权的进阶适用,经由“结合可诉性”“单独可诉性”的路径,在宪法司法化的三个层面上都证成了宪法环境权可诉性。至于我国,结合行政裁判实例来看,在狭义和中义宪法司法层次上,环境宪法条款及其引申出的环境权益存在可诉空间和实践需要。

^①参见 CE. 24 juillet 2009, Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique (CRIGEN), n° 305315。另可参见最高行政法院同一天作出的第 n°305314号判决。

(一) 宪法环境权可诉性在法国行政法院系统的证成

法国行政法院用裁决逐步证成《环境宪章》所载宪法环境权的可诉性。但是,针对“独立基因工程研究与信息委员会案”中显示的最高行政法院越权依据《环境宪章》对法律进行违宪审查倾向,仍应谨慎对待。

1.《环境宪章》所载宪法环境权具备可诉性。从环境权规范效力、宪法司法化的层次重塑以及基本权利理论三个视角出发,均能得出法国行政法院认可《环境宪章》所载宪法环境权具备可诉性的结论。

一方面,从环境权规范效力出发,诉讼案例可以分为两类:一类将侵犯环境权和违反具体立法一并作为判决理由,是为“结合可诉性”;另一类将侵犯环境权单独作为判决理由,不以具体立法作为依据,是为“单独运用可诉性”,即环境权能够自我执行。当然,法院认可宪法环境权的单独可诉性需要一定条件,相关环境立法缺位和宪法司法化^[3]。①从法国行政法院系统对《环境宪章》的进阶运用来看,《环境宪章》所载宪法环境权具备结合可诉性和单独运用可诉性。在“法律屏障理论”的框架下,最高行政法院虽持谨慎态度,但也经由判决将《环境宪章》所载宪法环境权由结合可诉推向单独可诉。在“鸟类保护同盟案”等判例中,倾向于固守本身合法性审查的角色,将《环境宪章》藏身于相关立法条款身后,用“法律与《环境宪章》产生的要求不矛盾”的表述使《环境宪章》具备了结合可诉性;在“安纳西市镇案”等案例中,认为在相关法律规范缄默时,可以仅依据《环境宪章》审查,《环境宪章》具有了附条件的单独可诉性;在“独立基因工程研究与信息委员会案”等判例中,依据《环境宪章》废除法律,使《环境宪章》具有单独可诉性。至此,最高行政法院证成了基层行政法庭在“香槟沙隆狂欢案”中确认的宪法环境权是基本权利,具有可诉性的论断。

另一方面,从宪法司法化的层次重塑来看,法国行政法院系统对《环境宪章》宪法环境权的运用包含了宪法司法化的三个层面。其中,最高行政法院尤为谨慎,在实质第一案“布列塔尼河流和水资源保护协会案”中,仅将《环境宪章》作为说理依据,在裁判依据里用“《宪法》,尤其是序言”包含了《环境宪章》,在狭义的宪法司法化层次上使得宪法环境权具有可诉性。在2006—2007年拒绝将《环境宪章》作为法律依据提起诉讼的案例中,也是在裁判依据中用了“1958年10月4日《宪法》及其序言”中包含的《环境宪章》来指代。在时间上的第一案“鸟类保护同盟案”中,将《环境宪章》作为判决依据和说理依据,在中义层次上适用宪法环境权。直到“独立基因工程研究与信息委员会案”时,隐含废除法律,直接适用《环境宪章》,使得宪法环境权具有广义层面上的可诉性。

再者,从环境权作为基本权利视角进行检视,行政法院诉讼中的宪法环境权包含“主观权利”属性,具有可诉性。基本权利包含“客观价值秩序”和“主观权利”属性,所谓“主观权利”面相指的是公民为了救济个人主观权利,以其环境权被侵犯为由提起主观诉讼^[10]。从法国行政法院系统对《环境宪章》的应用来看,相关申请人均能依据《环境宪章》所载实体性环境权或程序性环境受到损害提起诉讼,且法院也不讳言直接通过《环境宪章》权利条款作出判决。值得注意的是,法国行政法院系统与宪法委员会的实践相仿,程序性环境权的适用远多于实体性环境权条款,且下层行政法院在实体性环境权条款应用方面展示出了较为积极的态度。一方面,是因为最高行政法院受宪法委员会立场影响,避免基于主观性较强、内涵较为模糊的实体环境权进行说理,下层行政法庭则顾虑较少。另一方面,更是因为《环境宪章》中的环境信息公开、环境参与等程序性权利,需要具体立法、行政法规的细化,在合法

①也有学者认为环境立法不完善是环境权可诉的前提,因此环境权诉讼多发于环境法制后发国家。我国环境法制大体完备,故而环境权诉讼的必要性减弱。对此,本文持保留意见,其一,相关立法缺位确实是环境权司法的前提条件之一,但“相关立法”应具体化为个案涉及的相关法律条款是否缺位,以整体法制完备阻却环境权司法的适用,可能会在特定情景下不利于当事人维权;其二,法国的宪法委员会和最高行政法院的诉讼实例表明,环境权诉讼未必见长于环境法制后发国家。

性审查过程中,最高行政法院自然也就更有契机论及程序性环境权。

此外,除了《环境宪章》所载的实体环境权和程序环境权条款具备可诉性,上述一些判决中涉及的其他条款(如第3条、第4条和第5条)也具备可诉性。这也表明,《环境宪章》作为法国环境宪法的集成,整体都能自我执行。这一实践,对破解我国宪法中环境权条款缺失,环境权是否入宪莫衷一是,但环境宪法条款被频频援引的困境具备一定借鉴意义。

2. 行政法院系统可以进行宪法环境权可诉性的实践。如果宪法委员会基于《环境宪章》的违宪审查,是《环境宪章》作为“宪法团”成员最明确的预期结果,那么法国其他法院对《环境宪章》的应用多少有些令人诧异。其实,与我国相仿,在法国,环境法一直以来是行政法的一部分,而《环境宪章》所载的环境权的行使也仰赖于行政权的保障。在实践中,行政法院也是法国法院系统中明确承认《环境宪章》所载环境权的第一个司法机构。历史悠久,同时扮演行政和司法两个角色,且一贯热衷于公共自由保护的法国最高行政法院如何进行宪法环境权的可诉性实践,对未来我国行政法庭在环境宪法条款和环境权可诉性方面的探索也有借鉴价值。

宪法环境权可诉性在行政法院中的展开与行政诉讼特征息息相关。法国行政法院对《环境宪章》所载宪法环境权的适用可以大致分为两个阶段,分别认可了宪法环境权结合可诉性和单独可诉性。这其实与行政法院自身受案范围相关,行政诉讼使得行政法院需要考察《环境宪章》、法律和法令三者间的关系^[23]。行政法院视情况将《环境宪章》与法律结合审查法令,或者单独运用《环境宪章》审查法令。单独适用时可能会暗示废除法律,从而越过合法性审查的红线,进入违宪审查的范围。宪法委员会则不同,直接应用《环境宪章》进行违宪审查本就是其本职工作。对比之下,行政法院系统对《环境宪章》所载宪法环境权的应用显得有的放矢,结合法律适用是逐渐认可宪法环境权的中庸路径。

行政法院系统与其他司法系统也存在默契的配合,最高行政法院完善了宪法委员会对宪法环境权的诠释。最高行政法院与宪法委员会的密切联系是其共同依附基本法的反映和结果^[24]。“安纳西市镇案”即为两个法院对话与协作的一个例证,在宪法委员会作出“转基因生物法案”决定之前,最高行政法院一再推迟“安纳西市镇案”的裁决^[25]。在该案件中,最高行政法院不仅承继了宪法委员会全面认可《环境宪章》规定的权利和义务均具有宪法价值的观点,还完善了宪法委员会对宪法环境权的诠释。^①最高行政法院在“安纳西市镇案”中指出:“《环境宪章》中定义的所有权利和义务,和《宪法》序言规定的权利和义务一样,具有宪法价值。”

最高行政法院的这一判决,目的是强调《环境宪章》所载宪法环境权与《宪法》序言所提到的另外两个宪法文件(《人权宣言》和1946年《宪法》序言)里的权利具有相同价值。学者韦罗尼克指出:“最高行政法院希望结束已经很精确的权利和自由(往往是个人自由),和那些比较抽象的社会、文化或环境等权利和自由之间的论战。”^[26]这种划分更多的是旨在消除某些权利的意识形态和政治顾虑,而不是基于严格的法律分析^[27]。据此,最高行政法院试图告诉我们,宪法规范无论其精确度或抽象度如何,都直接适用于所有人,因此从理论上所有人都可以提出诉讼。简单地说,法官可能因每个案件的案情差异,对这些权利和原则有不同的解释,但不影响每个人均有权在诉讼中主张享有健康环境的权利。

(二) 我国环境宪法条款可诉性的理路与设想

通过2018年的宪法修改,《宪法》序言“生态文明条款”、第9条和第26条的环境与资源条款以及第89条国务院生态职能条款共同构成了我国的环境宪法规范体系,《宪法》成为我国推动构建人类命运共同体的根本法依据^[28]。其中并无环境权条款,不过也有学者认为,虽然我国《宪法》第26条所规定的国家保护环境的义务是一项客观法义务,也不排除从中解释出公民环境权的可能性,即在国家不履行

^①参见 Décision n°2008-564 DC du 19 juin 2008。

环保义务的情况下,特定公民可以向国家提出申请,如果国家不作为,就侵犯了该公民针对国家的环境保护请求权^[10]。未来,无论是在《宪法》中还是在立法层面新增环境权条款,法国行政法院对宪法环境权条款的可诉性实践对我国环境宪法条款及其引申出的环境权益可诉建构具有一定借鉴意义。

1. 我国环境宪法条款可诉的制度空间。在我国现有语境中,在狭义和中义的宪法司法化层面上,环境宪法条款存在可诉的制度空间。如前所述,宪法司法化不等同于违宪审查,在我国亦不例外。具体而言,违宪审查一般指的是由法院具体承担对次级立法的审查,推翻违宪法律而让宪法规范的效力直接实现,这与我国现行的全国人大及其常委会行使宪法监督权力冲突,广义层面上的宪法环境权司法化与我国现行制度不兼容;从中义宪法司法化视角来看,虽然民事诉讼和刑事诉讼中禁止将宪法作为裁判依据,但行政诉讼中并未明确禁止,存在尝试的空间;至于狭义层次的宪法司法化,即便是最高人民法院印发的《人民法院民事裁判文书制作规范》等文件也允许宪法作为说理依据出现,在狭义层次,环境宪法条款的引用并无障碍。

我国环境宪法不应是束之高阁的口号。环境法依赖于行政权的保护,而我国行政法庭往往以行政法没有规定环境权为由拒绝认定行政机关侵犯了公民的环境权,这更凸显了在行政诉讼中援引环境宪法的必要性^[10]。实践中,我国不乏在行政诉讼中援引环境宪法的实例,将环境宪法条款作为说理依据。以《宪法》序言“生态文明”条款为例,如“北京市某某区人民检察院诉北京市某某区农业农村局土地行政监督案”中,面对原告认为被告怠于履行对所属事业单位违法出租国有资产的监督管理职责的指控,法院认为国有财产是“生态文明”建设的物质基础,受宪法和法律保护,保护国有财产的安全是各监督管理机构的应尽职责和全体人民的应尽义务。^①基于环境宪法其他条款的审查也不在少数,如在“盛某某、胡某某资源行政管理”案中,法院综合“生态文明”条款和《宪法》第9条滩涂资源国有条款进行说理,驳回上诉人要求撤销责令退还非法占用海域行政处罚的要求。^②

总的来说,在实践中,狭义的环境宪法条款可诉已经得到证实,中义层次的环境宪法条款可诉路径仍有待进一步探索。

2. 环境宪法条款在行政诉讼中的可诉性构建。对于法院在裁判中援引宪法,我国已有广泛的讨论,尽管存在诸多批评,在我国司法实践中宪法引用确实存在^[29-30],谨慎地允许环境宪法在行政诉讼作为说理、裁判依据(即中义的宪法司法化层面),能在一定程度上补足宪法环境权缺失的不足。

当然,为维护宪法威严,防止宪法滥用误用,不可完全仿照法国司法实践。结合我国行政诉讼特点可建立如下援引原则:首先,行政审判庭应谨记自身合法性审查的角色定位,尽量依据法律审查行政行为的合法性,环境宪法条款可以作为补强说理依据;其次,如相关法律缺失,可以将环境宪法条款作为裁判依据审查相关行政行为;最后,若相关法律确实明显不符合环境宪法要求,必要时可提请全国人大常委会进行解释。其实,这也并非法国“法律屏障理论”特有的宪法司法化方式,宪法固有的安全网功能也可以作为这一路径的注脚^[31]。^③

此外,法院在适用宪法时,为免侵害全国人大及其常委会的宪法解释权,^④在涉及“生态文明”“宪法”等表述时,由于其文意清晰且为大众所熟知和接受,可直接适用。但是,如若需要进一步解释宪法

①参见北京市某某区人民检察院诉北京市某某区农业农村局土地行政监督案,北京市通州区人民法院(2017)京0112行初101号行政判决书。此非个例,在上海某某船舶燃料有限公司与上海市质量技术监督局要求撤销行政处罚纠纷上诉案[上海市第三中级人民法院(2018)沪03行终300号行政判决书]和杨某某与株洲市人民政府房屋行政征收纠纷上诉案[株洲市中级人民法院(2013)株中法行终字第14号行政判决书]中均有体现。

②参见盛某某、胡某某资源行政管理案,浙江省高级人民法院(2019)浙行终1259号行政判决书。

③所谓宪法安全网功能,是指裁判者应当优先援引宪法条款而具体形成的法律规则,而无须直接将宪法环境权作为司法裁判的依据。当尚无法律应对现实问题时,退居幕后的环境权条款可以发挥填补立法漏洞的作用。

④即普通法院在诉讼中解释宪法,但不依据宪法废除法律,是维护宪法的一种模式。

和法律,则可考虑层转到最高人民法院提请全国人大常委会解释。这是由于我国合宪性审查制度的独特性所致,涉及法院部分的“具体合宪性审查”一般指的是法院在具体案件的审判过程中,认为有法律法规与宪法相抵触,可以层转给最高人民法院,由其向全国人民代表大会常务委员会书面“要求”进行合宪性审查,而非直接解释宪法^[32]。①其实,如将来在法律层面新增环境权条款,由于其内涵模糊,行政审判庭对其适用也应保持高度谦抑:首要考虑将其作为补强说理依据;在无相关裁判依据的情况下作为裁判依据;如确有可以层转给最高人民法院,请求全国人大常委会进行解释。概言之,行政诉讼中援引环境宪法或环境权条款,应循序渐进,以实效为导向,以期对环境法理性回归和法网体系动态构筑提供实质参考^[33-34]。

宪法环境权的可诉性是环境法制发展的核心争点和生态文明建设的价值追求。法国《环境宪章》生效后近20年间,其所载宪法环境权可诉性得到了司法实践的验证。虽然我国与法国在司法体系和法制发展进程上有差异,但新时代的生态文明建设亟须可诉化环境权保障的困境相仿。法国行政法院紧随宪法委员会的步伐,借由“法律屏障理论”,用判决证成了《环境宪章》所载宪法环境权在行政法院系统中具有结合可诉性和单独可诉性,或许可以为我国宪法环境权缺失下的环境权益保障提供一个新的视角。当然,宪法环境权抑或是环境权本身固有的内涵模糊缺陷以及适用过程中行政法院越过合法性审查红线,进入违宪领地的尝试也是我们所应谨慎对待的。

参考文献:

- [1] 吴卫星. 环境权入宪的比较研究[J]. 法商研究, 2017(4): 173-181.
- [2] 吕忠梅. 环境权入宪的理路与设想[J]. 法学杂志, 2018(1): 23-40.
- [3] 胡静. 环境权的规范效力: 可诉性和具体化[J]. 中国法学, 2017(5): 152-172.
- [4] 黄金荣. 司法保障人权的限度——经济和社会权利可诉性问题研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 16-18.
- [5] 吴卫星. 宪法环境权的可诉性研究——基于宪法文本与司法裁判的实证分析[J]. 华东政法大学学报, 2019(6): 163-175.
- [6] 李琴. 论法国宪法委员会对《环境宪章》的进阶应用——兼论宪法环境权的可诉性[J]. 交大法学, 2020(1): 152-165.
- [7] 吴卫星. 我国环境权理论研究三十年之回顾、反思与前瞻[J]. 法学评论, 2014(5): 180-188.
- [8] 王建学. 环境权的制宪原旨与宪法审查——基于法国《环境宪章》的研究与借鉴[J]. 人权法学, 2022(3): 16-34.
- [9] 林来梵. 合宪性审查的宪法政策论思考[J]. 法律科学, 2018(2): 37-45.
- [10] 王镛. 环境权在基本权利体系中的展开[J]. 政治与法律, 2019(10): 17-30.
- [11] 胡建森. 比较行政法: 20 国行政法评述[M]. 北京: 法律出版社, 1998: 194.
- [12] 王建学. 论环境公众参与原则的宪法化及宪法审查——以法国《环境宪章》和《环境法典》为中心[J]. 苏州大学学报(法学版), 2020(4): 45-53.
- [13] MARRANI D. Human Rights and Environmental Protection: The Pressure of the Charter for the Environment on the French Administrative Courts[J]. Sustainable Development Law & Policy, 2009, 10(1): 52-57.
- [14] SAVIN P, VERDIER L. Première Jurisprudence pour la Charte de l'Environnement[EB/OL]. (2005-05-13) [2023-06-09]. <https://www.lesechos.fr/2005/05/premiere-jurisprudence-pour-la-charte-de-lenvironnement-606050>.
- [15] 张莉. 当代法国公法——制度、学说与判例[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013: 355-356.
- [16] 陈新民. 德国公法学基础理论(上)[M]. 北京: 法律出版社, 2010: 198.
- [17] 王芳蕾. 论法国的违宪审查程序[J]. 财经法学, 2017(4): 138-153.

①《立法法》第110条规定,认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,最高人民法院有“要求”全国人民代表大会常务委员会审查的权利,公民和其他一些单位有“建议”全国人民代表大会常务委员会审查的权利。

- [18]林淡秋. 守护宪法的新模式:法国的合宪性先决机制[J]. 华东政法大学学报, 2018(6):152-163.
- [19]王晨光. 法律的可诉性:现代法治国家中法律的特征之一[J]. 法学, 1998(8):18-22.
- [20]童之伟. 宪法适用如何走出“司法化”的歧路[J]. 政治与法律, 2009(1):10-15.
- [21]上官丕亮. 当下中国宪法司法化的路径与方法[J]. 现代法学, 2008(2):3-16.
- [22]谢宇. 宪法司法化理论与制度生命力的重塑——齐玉苓案批复废止10周年的反思[J]. 政治与法律, 2018(7):66-79.
- [23]刘育喆. 法国行政法院宪法地位的确立——兼评法国宪法委员会第119号(119DC)和第224号(224DC)两个决定[J]. 法学家, 2004(1):145-153.
- [24]SAUVE J M. Le Conseil d'Etat et la Constitution[J]. Revue Française de Droit Constitutionnel, 2009, 77(1):15-24.
- [25]HUTEN N, COHENDET M A. La Charte Cinq Ans après Chronique d'un Réveil en Fanfare[J]. Revue Juridique de l'Environnement, 2010, 35(1):37-60.
- [26]CHAMPEIL-DESPLATS V. La Charte de l'Environnement Prend Son Envol aux Deux Ailes du PalaisRoyal[J]. Revue Juridique de l'Environnement, 2009, 34(2):219-244.
- [27]COHENDET M A. Droit Constitutionnel[M]. Paris: Montchrestien-Lextenso, 2008:23-26.
- [28]周叶中, 张权. 人类命运共同体的宪法学思考[J]. 浙江工商大学学报, 2021(5):32-42.
- [29]邢斌文. 法院如何援用宪法——以齐案批复废止后的司法实践为中心[J]. 中国法律评论, 2015(1):127-157.
- [30]赵娟. 论以法院审查“补强”备案审查——从一例公民审查建议案谈起[J]. 江苏社会科学, 2021(1):100-109.
- [31]吴卫星. 环境权理论的新展开[M]. 北京:北京大学出版社, 2018:214.
- [32]黄明涛. 具体合宪性审查的必要性及其制度空间[J]. 比较法研究, 2020(5):132-146.
- [33]方印, 王东明. 环境法的性质定位:认知焦虑、理性回归及归位效应[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2022(2):61-77.
- [34]陈金钊. 法网体系及其话语功能[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2021(2):1-13.

Administrative Judiciability of Constitutional Environmental Rights: French Model and Chinese Path

LI Qin

(School of Law, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310014, China)

Abstract: Judiciability is one of the necessary conditions for proving that environmental rights are fundamental constitutional rights. Within the framework of the “legal barrier theory”, the Conseil d’Etat has established “combined judiciability” with *Environmental Charter* for constitutional environmental rights in cases such as the Bird Protection League case. While in cases such as the Municipality of Annecy case, it held that the *Environmental Charter* has conditional “separate judiciability”. In cases such as the Independent Genetic Engineering Research and Information Commission case, the constitutional rights of the repeal of laws in *Environmental Charter* have been made “separately judiciability”. Thus, the Conseil d’Etat has confirmed the assertion that constitutional environmental rights are judiciability in administrative proceedings and filled the gap left by the insufficient review of the Constitutional Council. In China, we can also set up corresponding litigation paths in administrative litigations. However, when addressing the inherent shortcomings of the constitutional environmental rights and the attempts by administrative courts to enter the territory of unconstitutional review in the application process, a highly restrained stance should be proposed.

Key words: constitutional environmental rights; judiciability; French administrative courts; *Environmental Charter*; legal barrier theory



(责任编辑 张伟 郑英龙)