

ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОЗНАВСТВО



Андріанна Бадида

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ “Ужгородський національний університет”
(Ужгород, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5980-5132>
Researcher ID: rid29999
Andrianna.badyda@gmail.com

УДК 342.565.2(44)+34(09)(44)

МЕХАНІЗМ ПРІОРИТЕТНОГО ПИТАННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОСТІ
У ФРАНЦУЗЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

АНОТАЦІЯ. Еволюція органу конституційної юрисдикції у Французькій Республіці пройшла складний шлях: від діяльності Охоронного сенату відповідно до норм Конституції Франції 1795 р. аж до нині діючої Конституційної Ради, положення щодо функціонування якої містяться у Конституції 1958 р.

Ба більше, якщо коментувати правовий статус Конституційної Ради, то і тут можемо спостерігати значні трансформації. З самого початку Конституційна Рада повинна була здійснювати виключно попередній конституційний контроль (*a priori*), тобто перевірку законів на предмет відповідності нормам Конституції до їх оприлюднення. Після судової реформи 2008 р., а саме з ухваленням Закону від 23 липня 2008 р., було введено контроль *a posteriori*. Найважливішим у контексті цієї реформи є введення процедури пріоритетного питання конституційності (QPC), сутність якої зводиться до того, що будь-яка особа, яка бере участь у судовому процесі, має право заявити перед судом про те, що законодавче положення порушує гарантовані Конституцією права та свободи.

Метою статті є дослідження специфіки здійснення пріоритетного питання конституційності у Французькій Республіці, аналіз нормативної бази, яка передбачає цю процедуру, а також виявлення переваг і недоліків цього феномену.

Зроблено висновок про те, що попри розширення компетенції Конституційної Ради та можливості для французів скаржитися на норми закону, все ж таки доступ до розгляду є обмеженим для громадян, адже напряму звернутися до Конституційної Ради особа не може. Ця процедура ускладнена двома так званими “фільтрами”: спочатку суддя першої інстанції (*le juge a quo*) розглядає питання про подання заяви до Державної Ради чи Касаційного суду, а останні уже вирішують остаточно, чи слід передавати заяву на розгляд до Конституційної Ради Французької Республіки.

Ключові слова: конституційна юрисдикція; Конституційна Рада Франції; апріорний (попередній) контроль; апостеріорний (наступний) контроль; пріоритетне питання конституційності.

Метою дослідження є вивчення специфіки здійснення пріоритетного питання конституційності у Французькій Республіці, аналіз нормативної бази, яка передбачає цю процедуру, а також виявлення переваг і недоліків цього феномену.

Тема дослідження обрана не випадково, адже з появою в Україні інституту конституційної скарги (Конституційний Суд України (далі – КСУ) вирішує питання ‘про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі Закон України суперечить Конституції України’¹) питання, що виникають у процесі застосування цієї процедури набувають ще більшої актуальності. Важливим у цьому аспекті є досвід Французької Республіки, адже подібний інститут – пріоритетне питання конституційності – з’явився у цій державі відносно недавно, після реформи 2008 р. Існує низка істотних відмінностей у діяльності органів конституційної юрисдикції Франції (Конституційна Рада) та України, зокрема, відмінності в обсязі конституційної юрисдикції, у суб’єктах звернення та у самій процедурі розгляду заяви громадянина. Дослідження ґрунтується на нормативно-правовій базі, що є чинною у Франції, та доводах французьких науковців, що дасть змогу оцінити у деталях специфіку здійснення процедури пріоритетного питання конституційності у Французькій Республіці.

На думку авторки, питання конституційної юрисдикції загалом та пріоритетного питання конституційності зокрема є недостатньо вивченим в Україні. Відповідно, окрім нормативної бази, було взято до уваги праці французьких дослідників, таких як О. Квіріко, М.-А. Гранде та декотрі інші джерела.

За моделлю, що розроблена Конституцією Франції 1958 р., Конституційна Рада була уповноважена здійснювати виключно попередній конституційний контроль – контроль за актами, котрі не вступили у силу, що досить відрізняла її від інших судів конституційної юрисдикції.

До 2008 р., а саме до проведення у Франції конституційної (судової) реформи, яка набула чинності з 1 березня 2010 р., про пріоритетне питання конституційності не йшлося. Так, за результатами реформи, у Франції з’являється конституційний контроль *a posteriori*, процедура його здійснення передбачається конституційним законом від 23 липня 2008 р. До речі, до цього були дві невдалі спроби реформ у цьому напрямі – у 1989 та 1993 рр.

Статею 29 вищевказаного Закону було внесено зміни до ст. 61¹, яка передбачила у своєму змісті створення інституту наступного (*a posteriori*) контролю за законами, але цей запит може бути переданий до Конституційної Ради лише Державною Радою або Касаційним судом².

¹ Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2136-19#Text>> (дата звернення: 22.06.2023).

² Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000019237256>> (accessed: 27.06.2023).

Умови застосування цієї статті визначаються Органічним законом. Головне з цього закону (Органічний закон № 2009–1523 “Про застосування статті 61¹ Конституції”) – це список поправок, що вносяться у першу чергу до Закону від 7 листопада 1958 р., а також деяких інших нормативно-правових актів³.

Крім того, були внесені зміни до ч. 2 ст. 62 Конституції: ‘Положення, яке визнано неконституційним на основі ст. 61¹, відміняються з моменту опублікування рішення Конституційної Ради’⁴.

Аналіз змін, внесених до Закону від 7 листопада 1958 р., у результаті реформи

У 2009 р. до глави II вищевказаного Закону було додано розділ, що стосується процедури пріоритетного питання конституційності (франц. – *question prioritaire de constitutionnalité* (QPC)). Зокрема, до ст. 23 було додано нові положення, які застосовуються у судах, що підвідомчі Державній Раді або Касаційному суду. Отож, ‘у судах під юрисдикцією Державної Ради або Касаційного суду заява про те, що законодавче положення порушує права і свободи, що гарантовані Конституцією, під загрозою неприйнятності подається в окремому документі і мотивується’ (ст. 23¹)⁵. До слова, для визначення об’єкта контролю у судовому процесі QPC ст. 61¹ Конституції та ст. 23¹ Органічного закону використовують терміни “законодавче положення”. Це поняття можна розуміти або з формальної точки зору (коли йдеться про текст, ухвалений у вигляді закону), або за матеріальним критерієм (коли йдеться про текст, який підпадає під дію закону), або навіть через нормативний аналіз (коли йдеться про будь-яке положення, що має силу закону незалежно від його форми). Усі ці підходи дійсні для визначення широкого поняття, що використовується QPC. На практиці це, по суті, текст, ухвалений парламентом (звичайний закон, органічний закон або постанова, прийнята парламентом), незалежно від того, був він прийнятий до 1958 р. чи після. Це також може бути закон країни Нова Каледонія. Поняття охоплює будь-яке положення, що міститься в акті, що має силу закону, за винятком законів про референдум⁶.

До речі, заява не може бути подана до суду присяжних⁷.

У статті 23² Закону зазначені умови, за яких є можливим направлення мотивованого рішення про передачу пріоритетного питання конституційності до Державної Ради чи Касаційного суду. Це здійснюється при дотриманні таких умов:

³ Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l’application de l’article 61-1 de la Constitution. <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000021446446>> (accessed: 27.06.2023).

⁴ Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>> (accessed: 27.06.2023).

⁵ Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000705065>> (accessed: 27.06.2023).

⁶ *Guide pratique sur la question prioritaire de constitutionnalité* (Conseil national des barreaux, 2023) <https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/documents/cnb_guide_question-prioritaire-constitutionnalite.pdf> (accessed: 27.06.2023).

⁷ Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel (n 5).

1. Оспорюване положення застосовується до спору або є основою розгляду.

2. Це положення не оголошене конституційним на основі резолютивної частини рішення Конституційної Ради.

3. Питання не позбавлене серйозності⁸. У цьому пункті також вказується строк, протягом якого повинно бути передано питання (*QPC*) до вищевказаних судів – вісім днів після його оголошення. При цьому суд призупиняє свою ухвалу до отримання рішення Державної Ради або Касаційного суду.

Заява про те, що законодавче положення порушує права і свободи, гарантовані Конституцією, може бути також заявлена вперше у касаційному порядку, у процесі розгляду у Державній Раді або в Касаційному суді (ст. 23⁵). Далі у Законі (ст. 23⁸) ідеться про те, що Конституційна Рада негайно повинна повідомити Президента Республіки, Прем'єр-міністра і голів Національного зібрання та Сенату, а вони, зі свого боку, можуть надати свої зауваження з пріоритетного питання конституційності. Крім того, Закон передбачає тримісячний строк для прийняття рішення Радою з моменту звернення. Рішення Конституційної Ради доводиться до відома сторін і спрямовується або до Державної Ради, або до Касаційного суду, а також, у відповідних випадках, до суду, перед яким і було поставлено пріоритетне питання конституційності. До того ж Рада повідомляє про своє рішення Президенту Республіки, Прем'єр-міністру та головам палат парламенту⁹.

Отже, зі змісту проаналізованого Закону (змін) впливає кілька важливих моментів:

1. Значення терміна “пріоритетне питання конституційності”. Саме таким поняттям позначається цей вид контролю і це означає, що питання має бути вирішено без затримки та що “судова інстанція зобов'язана спочатку винести рішення про передачу до Державної Ради чи Касаційного суду питання про відповідність Конституції”. Заява про першочергове попереднє рішення з питання конституційності – це право будь-якої особи, яка бере участь у судовому процесі перед судом, стверджувати, що законодавче положення порушує гарантовані Конституцією права та свободи.

Усі сторони судового процесу можуть підняти *QPC*, незалежно від того, чи мають вони статус фізичної чи юридичної особи, приватного чи публічного права, позивачі, відповідачі, незалежно від того, володіють вони французькою мовою, чи ні, мають французьку національність, чи ні. Як тільки відповідна особа має право діяти по суті, вона має право ініціювати *QPC*¹⁰.

2. Важливою є вимога про письмову форму, адже усна заява не може бути розглянута. Заява повинна бути відокремлена від будь-яких інших подань, поданих до суду у провадженні, що розглядається. На того, хто

⁸ Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel (n 5).

⁹ Ibid.

¹⁰ Guide pratique sur la question prioritaire de constitutionnalité (n 6) 11.

представляє *QPC*, покладається обов'язок обґрунтувати неконституційність тексту, що застосовується до спору. Простого посилання на неконституційність законодавчого положення недостатньо.

3. Первинно запит перевіряється самим суддею у справі, далі (як було вказано вище) – спрямовується до Державної Ради чи Касаційного суду. І у разі необхідності, останні можуть передати запит разом з іншими документами до Конституційної Ради. Важливо, що особа, яка бере участь у судовому провадженні, таку заяву безпосередньо подати не може. Заява подається під час розгляду справи і суд негайно розглядає питання, чи є заява допустимою та чи були дотримані умови, встановлені законом. Якщо умови дотримані, то суд надсилає заяву до Державної Ради чи Касаційного суду, а ті, зі свого боку, продовжують детальніше вивчати порушене питання і вирішувати, чи слід передавати заяву до Конституційної Ради.

Помітно із викладеного те, що доступ до Конституційної Ради у Франції обмежено для громадян. У французькій літературі можна натрапити на таке позначення цієї ситуації, як наявність “фільтрів”, мається на увазі: перший “фільтр” – суддя першої інстанції (*le juge a quo*), другий – Державна Рада чи Касаційний суд.

Цікаво висловився з приводу “фільтрів” французький вчений О. Квіріко, вважаючи, що перший фільтр має на меті запобігти суто “затягуючим” виняткам, тоді як другий фільтр прагне обмежити роботу органу конституційного контролю, який повинен залишитися *extrema ratio*. Фактично подвійний фільтр переносить ризик перенавантаження на вищі суди. Крім того, він досить ускладнює доступ громадян до конституційного правосуддя, особливо за відсутності діалогу між Державною Радою та Касаційним судом. Щодо цього питання скасування “прямого діалогу” між суддею, що розглядає факти, і суддею, що розглядає право, може створити напругу між адміністративними та звичайними судами, з одного боку, та Конституційною Радою, з другого¹¹.

Процедура *QPC*, на думку іншого французького науковця, схожа на справжній судовий процес проти закону, включно, зокрема, із заслуховуваннями судових пропозицій¹².

Реформу 2008 р. можна розглядати як спробу встановити кращий баланс між парламентською демократією, за якої основні права гарантуються загальною волею, і розглядом прав людини як основну рушійну силу загальної волі, захищеної конституційним позитивізмом. Справді, через процедуру апостеріорного контролю Конституційна Рада отримує повноваження скасовувати закон і стає “негативним законодавцем”, який здатний врівноважити “позитивне законодавство” парламенту. У поєднанні з абстрактним апріорним контролем конкретний апо-

¹¹ Ottavio Quirico, ‘Le contrôle de constitutionnalité français dans le contexte européen et international: Une question de priorités’ [2010] 3 (1) European Journal of Legal Studies 90.

¹² Marc-Antoine Granger, *Fiches de Contentieux constitutionnel. Rappels de cours et exercices corrigés* (Ellipses 2023) 43–50.

стеріорний контроль, таким чином, забезпечує постійну і вичерпну перевірку відповідності правових норм основоположній нормі¹³.

До речі, станом на 14 квітня 2023 р. Конституційна Рада ухвалила 568 рішень по суті звичаного закону порівняно з 1042 рішеннями у пріоритетних питань конституційності (QPC), передача яких відкрита для усіх сторін у 2010 р.¹⁴.

Висновки. 23 липня 2008 р. у Французькій Республіці під час перегляду Конституції було введено апостеріорний контроль як доповнення до уже існуючого апріорного (ст. 61¹ Конституції 1958 р.). Цей контроль здійснюється лише Конституційною Радою і має назву пріоритетний контроль конституційності (QPC). Цим самим Французька Республіка розірвала так званий зв'язок із попередньою правовою традицією. Хоча при цьому превентивний (апріорний) контроль конституційності залишається характерною цінністю французької моделі. Він забезпечує загальну перевірку дійсності стандартів.

Коротко про процедуру QPC. У випадку спору, який перебуває на стадії розгляду у судовій чи адміністративній юрисдикції, таке питання може бути зніційовано стороною у спорі, якщо вона вважає, що законодавча норма може ігнорувати її право або свободу, що гарантовані Конституцією. У такій ситуації суд повинен вивчити характер і серйозність порушеного права, перш ніж передати його до верховного суду своєї юрисдикції, або до Касаційного суду, або до Державної Ради. Касаційний суд та Державна Рада мають тримісячний строк, перш ніж прийняти рішення про передачу справи до Конституційної Ради. Зі свого боку у Конституційної Ради є також тримісячний строк для ухвалення рішення. У випадку, якщо норма суперечить Конституції, вона відміняється або у день прийняття рішення, або у строки, встановлені Конституційною Радою.

Отже, генезис органу конституційної юрисдикції та судочинства у Франції загалом відбувся у бік посилення ролі та повноважень Конституційної Ради, адже з простого “арбітра” між гілками влади, з роками, вона перетворилася на діючий орган конституційної юрисдикції з реальним розширенням своїх функцій і можливостей.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Granger Marc-Antoine, *Fiches de Contentieux constitutionnel. Rappels de cours et exercices corrigés* (Ellipses 2023) (in French).

¹³ Quirico (n 11) 87.

¹⁴ Bernard Rullier, ‘Les decisions du Conseil Constitutionnel qui ont fait l’actualite’ (*Démocratie*, 06.04.2023) <<https://www.jean-jaures.org/publication/les-decisions-du-conseil-constitutionnel-qui-ont-fait-lactualite>> (accessed: 27.06.2023).

Андріанна Бадида

Edited books

2. *Guide pratique sur la question prioritaire de constitutionnalité (Conseil national des barreaux, 2023)* <https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/documents/cnb_guide_question-prioritaire-constitutionnalite.pdf> 8 (accessed: 27.06.2023) (in French).

Journal articles

3. Quirico O, 'Le contrôle de constitutionnalité français dans le contexte européen et international: Une question de priorités' [2010] 3 (1) *European Journal of Legal Studies* 90 (in French).

Websites

4. Rullier B, 'Les décisions du Conseil Constitutionnel qui ont fait l'actualité' (*Démocratie*, 06.04.2023) <<https://www.jean-jaures.org/publication/les-decisions-du-conseil-constitutionnel-qui-ont-fait-lactualite>> (accessed: 27.06.2023) (in French).

Andrianna Badyda

THE MECHANISM OF THE PRIORITY ISSUE OF CONSTITUTIONALITY IN THE FRENCH REPUBLIC

ABSTRACT. The evolution of the body of constitutional jurisdiction in the French Republic has gone through a difficult path: from the activity of the Conservative Senate in accordance with the norms of the French Constitution of 1795 to the currently active Constitutional Council, the provisions of which are contained in the Constitution of 1958.

Moreover. If we comment on the legal status of the Constitutional Council, we can observe significant transformations here as well. From the very beginning, the Constitutional Council had to carry out only preliminary constitutional control (*a priori*), that is, checking laws for compliance with the norms of the Constitution before they are promulgated. After the judicial reform of 2008, namely with the adoption of the Law of July 23, 2008, a posteriori control was introduced. The most important thing in the context of this reform is the introduction of the priority question of constitutionality (*QPC*) procedure, the essence of which boils down to the fact that any person participating in the legal process has the right to declare before the court that the legislative provision violates the rights and freedom guaranteed by the Constitution.

The purpose of this article is to study the specifics of the implementation of the priority issue of constitutionality in the French Republic, to analyze the regulatory framework that provides for this procedure, as well as to identify the advantages and disadvantages of this phenomenon.

It was concluded that despite the expansion of the competence of the Constitutional Council and the possibility for the French to complain about the norms of the law, access to the proceedings is still limited for citizens, because a person cannot directly apply to the Constitutional Council. This procedure is complicated by two so-called "filters": first, the judge of the first instance (*le juge a quo*) considers the issue of submitting the application to the Council of State or the Court of Cassation, and the latter already decide finally whether the application should be forwarded to the Constitutional Council of the French Republic for consideration.

KEYWORDS: constitutional jurisdiction; Constitutional Council of France; a priori (preliminary) control; a posteriori (subsequent) control; priority issue of constitutionality.