

การผ่อนคลายความเคร่งครัดของผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง
(L'atténuation de l'effet rétroactif de l'annulation des actes administratifs)
ในประเทศฝรั่งเศส

อานันท์ กระบวนศรี*

บทคัดย่อ

ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ นิติกรรมทางปกครองที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายอาจถูกศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนได้ และการเพิกถอน นิติกรรมที่พิพากษาดังกล่าวจะมีผลย้อนหลัง (la rétroactivité) ไปตั้งแต่วันที่ที่มีการออกนิติกรรมทางปกครอง ที่พิพากษาเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีนิติกรรมทางปกครองนั้นปรากฏขึ้นเลยมาตั้งแต่แรก (n'être jamais intervenu) ทั้งนี้ เพื่อขจัดความไม่ชอบด้วยกฎหมายให้หมดสิ้นไปจากระบบกฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดี ที่ได้รับผลร้ายจากนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐในคดี Rodière ลงวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 1925 อย่างไรก็ตาม ผลของคำพิพากษาในลักษณะดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลร้าย ต่อนิติฐานะของประชาชนหรือต่อประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองฝรั่งเศสจึงเริ่มผ่อนคลายความเข้มงวด ของหลักการดังกล่าวโดยพิจารณาถึงหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ (le principe de sécurité juridique) และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ (le principe de confiance légitime) และประโยชน์ สาธารณะ (l'intérêt général) ประกอบกัน ปัจจุบันสภาแห่งรัฐได้ผ่อนคลายความเคร่งครัดของผลย้อนหลัง ของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองผ่านการใช้เทคนิคทางกฎหมายที่ซับซ้อน เพื่อประสิทธิภาพ ในการอำนวยความสะดวกในทางปกครอง เช่น การใช้ทฤษฎีเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยพฤตินัยในคดี M. Mtimet (2001) การพิพากษาเพิกถอนอย่างมีเงื่อนไขโดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองกลับไปพบทวนปรับปรุง แก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในคดี Titran (2001) หรือการกำหนดผลแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ภายหลังจากวันที่ศาลมีคำพิพากษาในคดี Association AC ! (2004)

คำสำคัญ : บทความวิชาการ, กฎหมายมหาชน, กฎหมายปกครอง, วิธีพิจารณาคดีปกครอง, ศาลปกครอง, สภาแห่งรัฐ, ฝรั่งเศส, นิติกรรมทางปกครอง, การฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย, ผลย้อนหลังของการสิ้นสุดนิติกรรมทางปกครอง, ผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรม ทางปกครอง, การผ่อนคลายความเคร่งครัดของผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

* นิติศาสตรมหาบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน สาขากฎหมายมหาชนภาครัฐกิจ มหาวิทยาลัย Paris - Saclay (เกียรตินิยม) ประเทศฝรั่งเศส พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง



Abstract

According to the principle of legality and the principles of judicial review, an administrative acts that is contrary to or inconsistent with the law may be revoked by the Administrative Court. Besides, this revocation shall have a retroactive effect from the date on which the act was made, as if the administrative act had never existed. The benefit is to eradicate unlawfulness from the legal system and to protect the rights of the plaintiffs who are adversely affected by unlawful administrative acts, in accordance with the judgments of the Conseil d'État (Rodière, 26 December 1925). Such harsh judgment could however seriously damage juristic position of people and the public interest. Thus, the gradual relaxation of these principles by the Administrative Courts was therefore taking place. Judges increasingly consider, collectively the principle of legal certainty and the principle of legitimate expectations and the public interest. At present, the Conseil d'Etat has relaxed the strictness of the retrospective effect of the judgment revoking administrative acts through the use of sophisticated legal techniques for ensuring the effectiveness in providing administrative justice. For example, the use of the *fonctionnaires de fait* theory (M. Mtimet 2001), conditional revocation by requiring the administration to review, improve, and correct any defects that have occurred (Titran 2001), or revocation of unlawful acts, with prospective effect, taking effect after the date of the judgment (Association AC ! 2004).

Keywords : Academic articles, Public law, Administrative law, Contentieux administratif, Administrative Courts, Conseil d'État, France, Acte administratif, Recours pour excès de pouvoir, Disparition rétroactive de l'acte administratif, Effet rétroactif de l'annulation des actes administratifs, Atténuation de l'effet rétroactif de l'annulation des actes administratifs

ความนำ

เพื่อให้ภารกิจของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม บรรลุผล ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเหนือคู่กรณีฝ่ายเอกชน หนึ่งในเครื่องมือที่สำคัญดังกล่าว ได้แก่ นิติกรรมทางปกครอง¹ ซึ่งเป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายจึงเป็นทั้งบ่อเกิดและข้อจำกัดในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

นิติกรรมใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายอาจถูกพิพากษาเพิกถอนได้โดยศาลปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (le principe de légalité) ภายใต้หลักการพื้นฐานดังกล่าว คำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองจึงมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ที่มีการออกนิติกรรมทางปกครองที่พิพากษาเพิกถอน ในทางกฎหมายจะถือเสมือนว่าไม่เคยมีนิติกรรมทางปกครองนั้นเกิดขึ้นเลยมาตั้งแต่แรก (acte annulé pour excès de pouvoir est réputé n'être jamais intervenu) เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับผลร้ายจากนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ผลของคำพิพากษาในลักษณะดังที่กล่าวมานี้อาจก่อให้เกิดผลร้ายต่อนิติฐานะของผู้ตกอยู่ภายใต้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองฉบับนั้นไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม และอาจก่อให้เกิดผลร้ายต่อประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง ประเทศฝรั่งเศสจึงเริ่มผ่อนคลายความเข้มงวดของหลักการดังกล่าว โดยพิจารณาถึงคุณค่าทางกฎหมายอื่น ๆ ที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองผ่านการตีความกฎหมายของสภาแห่งรัฐ อันได้แก่ หลักความมั่นคงแน่นอน

¹ วัตถุประสงค์การศึกษาของบทความฉบับนี้ ได้แก่ “นิติกรรมทางปกครอง” (l'acte administratif) ซึ่งเป็นข้อความคิดที่มีที่มาจากระบบกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ในขณะที่ในระบบกฎหมายไทยคำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” เป็นถ้อยคำที่ปรากฏในงานเขียนทางวิชาการ เช่น หนังสือตำรา งานวิจัย และบทความเกี่ยวกับกฎหมายปกครองเป็นหลัก แต่ไม่ใช่ถ้อยคำทางกฎหมายที่ได้รับการบัญญัตินิยามหรือคำจำกัดความไว้ในกฎหมายไทย (ต่างจากคำว่า “กฎ” หรือ “คำสั่งทางปกครอง” ที่ปรากฏนิยามที่ชัดเจนในดับทกฎหมายของประเทศไทยในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ที่ได้รับการกล่าวถึงและให้ตัวอย่างไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) นอกจากนี้ในประเทศไทยพบว่ามีการใช้คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” อย่างน้อยใน 3 ความหมายแตกต่างกันออกไป ได้แก่ (1) หมายความว่านิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างกว้าง (ได้แก่ กฎ คำสั่งทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง) (2) หมายความว่านิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างกลาง (ได้แก่ กฎ และคำสั่งทางปกครอง) และ (3) หมายความว่านิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างแคบ (เฉพาะคำสั่งทางปกครอง) ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจเนื้อหาในบทความนี้ จึงต้องอธิบายให้ชัดเจนก่อนว่าคำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ในฐานะที่เป็นศัพท์เทคนิค (terminus technicus) ของการศึกษานี้มีความหมายอย่างกลาง ได้แก่ กฎ และคำสั่งทางปกครอง เท่านั้น เนื่องจากเป็นการศึกษาเฉพาะการใช้เทคนิคทางกฎหมายของศาลปกครองในการกำหนดคำบังคับของศาลใน “คดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” (le recours pour excès de pouvoir) เท่านั้น ไม่รวมถึงคดีฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่เป็นคดีปกครองแยกออกมาต่างหากอีกประเภทหนึ่ง ที่เรียกว่า “คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม” (le recours de plein contentieux) แต่อย่างใด

แห่งนิติฐานะ (le principe de sécurité juridique) และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ (le principe de confiance légitime) กับทั้งแนวคิดที่ว่าด้วยประโยชน์สาธารณะ (l'intérêt général) พัฒนาการของแนวคำพิพากษาของศาลที่ผ่อนคลายการยึดถือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอย่างเข้มงวดดังกล่าวปรากฏผ่านการกำหนดผลแห่งคำพิพากษาที่แตกต่างออกไปจากหลักการเดิมที่เคยถือปฏิบัติในอดีต เช่น การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยกำหนดให้มีผลในวันที่มีคำพิพากษาหรือมีผลไปในอนาคต (technique de l'« annulation aux effets limités à l'avenir »)

บทความนี้จะทำการศึกษาโดยเริ่มต้นจากการอธิบายหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่ศาลปกครองจะต้องนำมาพิจารณาและปรับใช้ในคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก็คือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ตลอดจนไปจนถึงการศึกษาแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐที่กำหนดผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นแนวความคิดดั้งเดิมในการกำหนดคำบังคับของคำพิพากษาใน *ส่วนที่ 1* แล้วจึงนำมาสู่การอธิบายถึงการผ่อนคลายความเคร่งครัดของหลักการกำหนดผลย้อนหลังไปในอดีตในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเริ่มจากการศึกษาหลักการพื้นฐานอื่น ๆ นอกเหนือจากหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ศาลปกครองต้องนำมาใช้ในการพิจารณาในคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนไปจนถึงแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐที่ได้แสดงให้เห็นถึงเทคนิคทางกฎหมายที่ศาลใช้ในการบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกำหนดผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างเคร่งครัดใน *ส่วนที่ 2* ของบทความนี้

ส่วนที่ 1 การกำหนดคำบังคับของคำพิพากษาให้มีผลย้อนหลังไปในอดีตนับแต่วันที่ได้มีการออกนิติกรรมทางปกครองในคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในส่วนที่ 1 ของบทความนี้จะนำเสนอประเด็นกฎหมาย 2 ประการ ได้แก่

1.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง : หลักการพื้นฐานสำคัญที่ศาลปกครองฝรั่งเศสนำมาใช้ในการพิจารณาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว และ

1.2 แนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐที่กำหนดผลย้อนหลังของคำพิพากษาในคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง : หลักการพื้นฐานสำคัญที่ศาลปกครองฝรั่งเศสนำมาใช้ในการพิจารณาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว

ประเด็นทางกฎหมายที่ต้องพิจารณาก่อน คือ คำว่า “กฎหมาย” ที่ได้กล่าวมาข้างต้นมีความหมายอย่างไร มีความหมายเฉพาะถึงรัฐบัญญัติที่ตราโดยรัฐสภาหรือรวมไปถึงกฎเกณฑ์ในทางกฎหมาย (norm) อื่น ๆ ในที่นี้จะเห็นได้ว่าคำว่า “กฎหมาย” หรือในภาษาฝรั่งเศสที่ใช้คำว่า “la loi” มีความหมายด้วยกัน 2 นัย ได้แก่ กฎหมายในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง กฎหมายทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น ซึ่งก็คือรัฐบัญญัติ หรือกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารกำหนด เช่น รัฐกฤษฎีกา ประกาศกระทรวง และกฎหมาย

ในความหมายอย่างแคบ หมายถึงกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเท่านั้น² เพราะฉะนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน ในบทความนี้ผู้เขียนจะใช้คำว่า “กฎหมาย” เฉพาะในความหมายอย่างกว้างเท่านั้น หากผู้เขียนต้องการที่จะจำกัดขอบเขตของความหมายโดยสื่อไปเฉพาะถึงกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น ผู้เขียนจะใช้คำว่า “กฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ” หรือคำว่า “รัฐบัญญัติ” ในบทความนี้

หลักความชอบด้วยกฎหมาย (le principe de légalité) เป็นหลักการพื้นฐานที่ดำรงอยู่มาอย่างยาวนาน และเป็นหลักการที่ถูกพัฒนาขึ้นมาเคียงข้างไปกับพัฒนาการของกฎหมายมหาชน หลักการนี้ถูกสถาปนาขึ้นมาเพื่อต้องการให้ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมาย (la loi) เนื่องจากกฎหมายเป็นสิ่งที่มีความค่าสูงที่สุดในรัฐ ทั้งยังเป็นการปฏิเสธอำนาจเด็ดขาดของผู้ปกครองคนหนึ่งคนใด หลักความชอบด้วยกฎหมายมีรากฐานมาจากแนวคิดของฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean - Jacques Rousseau) ที่ว่า อำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชน อำนาจอธิปไตยอาจถูกแสดงออกมาก็แต่โดยผ่านทางองค์กรของรัฐที่เป็นผู้แทนของประชาชน ซึ่งก็คืออำนาจในทางนิติบัญญัติ เพราะฉะนั้น อำนาจนิติบัญญัติที่สืบมาจากอำนาจอธิปไตยของประชาชนจึงเป็นอำนาจสูงสุดที่อยู่เหนืออำนาจขององค์กรทางการเมืองอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจตั้งต้นและไม่มีข้อจำกัด (initial et inconditionné) ในขณะที่อำนาจบริหารเป็นอำนาจที่รับมาและมีข้อจำกัด (subordonné et dépendant) จะเห็นได้ว่า แรกเริ่มเดิมทีหลักความชอบด้วยกฎหมายไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง แต่เป็นความปรารถนาที่จะสร้างหลักประกันว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีอำนาจเหนือกว่าองค์กรอื่นใด กล่าวคือ รัฐสภาเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีรูปแบบเฉพาะที่ถือเป็นผู้แทนแต่เพียงผู้เดียวในการใช้อำนาจอธิปไตย³

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือหลักการกระทำทางปกครองต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมาย (la soumission de l'Administration à la loi) เป็นหลักการที่สืบมาจากหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นผลผลิตมาจากการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุด⁴ ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม และเพื่อให้การดังกล่าวบรรลุผล บางครั้งอาจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจทางปกครองซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจเหนือในลักษณะดังกล่าวมีความชอบธรรมการใด ๆ ที่ฝ่ายปกครองจะกระทำจึงต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมาจากความยินยอมของผู้แทนประชาชนในระบอบเสรีประชาธิปไตย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ

² Serge Guinchard et al., *Lexique des termes juridiques* 2017-2018, (Dalloz, 25^e éd., 2017), p. 1156, et Agathe Van Lang, *Dictionnaire De Droit Administratif*, SIREY, 8^e éd., 2021), p. 338.

³ Jean - Claude Ricci, *Droit Administratif Général*, (Hachette Supérieur, 5^e éd., 2013), p. 16.

⁴ *Ibid.*

และกฎเกณฑ์ที่ตนตราขึ้น หลักการดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ซึ่งประกอบด้วย หลักการย่อย 2 หลักการ คือ หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และหลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” หรืออาจกล่าวได้ว่า กฎหมายเป็นทั้งบ่อเกิดและข้อจำกัดของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง การกระทำทางปกครองจึงเป็นเพียง “การบังคับให้การต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมาย” เท่านั้น⁵

แต่เดิม หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเรียกร้องแต่เพียงให้ ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามเฉพาะกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ ต่อมา มีการขยายความรวมถึง กฎหมายในระดับอื่น ๆ อีกด้วยเป็นจำนวนมาก⁶ ปัจจุบัน ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายปกครองต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายตั้งแต่ในระบัตรัฐธรรมนูญ (la Constitution) ระบัตรัฐธรรมนูญ (les lois) หลักกฎหมายทั่วไป (les principes généraux du droit, PGD) รวมไปถึงกฎ (les règlements) ที่ออกมา โดยฝ่ายปกครองด้วยกันเอง⁷ ทั้งนี้ ในส่วนของกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญนั้น ประเทศฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดให้ ฝ่ายปกครองต้องเคารพเฉพาะแต่กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 เท่านั้น แต่ยังรวมถึงคุณค่าพื้นฐานในทางรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในเอกสารอื่น ๆ ที่ถูกเรียกโดยรวม ว่า “กรอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” (le bloc de constitutionnalité) อีกด้วย กล่าวคือ การรวมไปถึง คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 (la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen du 26 août 1789) อารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 (le Préambule de la Constitution de 1946) ซึ่งได้รับการยอมรับในฐานะของหลักทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันถือเป็น “หลักการเฉพาะอันจำเป็นอย่างยิ่งในยุคสมัยของเรา” (les principes particulièrement nécessaires à notre temps) กฎบัตรสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 (la Charte de l’environnement de 2004) และหลักการพื้นฐานที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายทั้งหลายแห่งสาธารณรัฐ (les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (les PFRLR)) สนธิสัญญาระหว่างประเทศ (les traités internationaux) รัฐบัญญัติ (les lois) หลักกฎหมายทั่วไป (les principes généraux du droit) รวมไปถึงกฎ (les règlements) เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ถือเป็นกรอบที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตาม⁸

⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน : รวมบทความบางเรื่อง เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (วิญญูชน, 2540), น. 56.

⁶ Jean - Claude Ricci, *op. cit.*, p. 18.

⁷ ผู้เขียนแปลคำว่า “les règlements” เป็น “กฎ” เนื่องจากเป็นคำที่ใช้กันอย่างแพร่หลายแล้ว ในระบบกฎหมายไทยตามคำนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่หมายถึง “นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป” หรือในบางตำราเรียกว่า “นิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการออกกฎ” ซึ่งมีความหมายอย่างเดียวกันในสาระสำคัญ

⁸ André Maurin, *Droit administratif*, (SIREY, 11^e éd., 2018), pp. 41-53.

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองทำให้ฝ่ายปกครองไม่มีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะดำเนินกิจกรรมใดอย่างใดก็ได้ตามอำเภอใจ เพราะต้องเคารพต่อกฎหมายในทุกระดับ โดยการกระทำของฝ่ายปกครองทั้งหลายจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องไม่ทำนอกกรอบที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็อาจดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการบางอย่างที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม และการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อนักเรียนหรือสังคม ดังนั้น เพื่อให้หลักความชอบด้วยกฎหมายมีผลใช้บังคับได้อย่างแท้จริง จึงต้องมีการสร้างมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมาควบคุมการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษฝ่ายปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (le contrôle de la légalité) อาจจำแนกได้เป็น (1) การควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง (les recours administratifs) ซึ่งอาจทำการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายปกครองผู้ออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเอง (le recours gracieux หรือโดยผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองผู้ออกกฎหมายหรือคำสั่ง (le recours hiérarchique) และ (2) การควบคุมตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ (les recours juridictionnels)⁹

ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้น ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการแบ่งประเภทคดีพิพาททางปกครองออกเป็น 2 ประเภทหลัก กล่าวคือ *ประเภทแรก* การฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (le recours pour excès de pouvoir) และ *ประเภทที่สอง* การฟ้องคดีต่อศาลที่มีอำนาจเต็ม (le recours de plein contentieux หรือ le recours de pleine juridiction) โดยการฟ้องคดีประเภทแรกมุ่งเน้นที่การเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการฟ้องคดีประเภทหลังมุ่งเน้นการดำเนินการอื่นที่ไม่ใช่การเพิกถอนการกระทำทางปกครอง ดังเช่นการเยียวยาความเสียหายหรือการแก้ไขสัญญา¹⁰ ทั้งนี้ ในการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เดิมสภาแห่งรัฐมีแนวคำพิพากษาว่า การฟ้องคดีจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้มีการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น ศาลจึงไม่ควรมียอำนาจในการสั่งการอย่างอื่นนอกเหนือจากการเพิกถอนการกระทำทางปกครองอันเป็นวัตถุประสงค์ หลักการดังกล่าวเป็นที่ยึดถืออย่างเคร่งครัดในประเทศฝรั่งเศสเป็นเวลาช้านาน ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 19¹¹ จนกระทั่งมีการบรรเทาความเคร่งครัดดังกล่าวในเวลาต่อมา ซึ่งจะได้ทำการศึกษาโดยละเอียดต่อไปใน *ส่วนที่ 2* ของบทความนี้

⁹ Georges Dupuis et al., *Droit administratif*, (Sirey, 10^e éd., 2007), pp. 51-52.

¹⁰ Mattias Guyomar et al., *Contentieux administratif*, (Dalloz, 6^e éd., 2021), pp. 122-123.
et Jacques Viguier, *Le Contentieux administratif*, (Dalloz, 1^{ère} éd., 1998), pp. 106-107.

¹¹ *เพ็งอ้าง*

1.2 แนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐที่กำหนดผลย้อนหลังของคำพิพากษาในคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในการศึกษาคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนนิติกรรมฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง (l'acte administratif unilatéral (AAU)) ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องเริ่มต้นจากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายปกครองที่สำคัญ ได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยการมีผลย้อนหลังของการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยหลักแล้วหากมีการฟ้องคดีเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมไม่มีทางเลือกอื่นในการกำหนดคำบังคับนอกเหนือจาก (ก) การมีคำพิพากษาวานิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งนำไปสู่การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง หรือ (ข) การมีคำพิพากษาวานิติกรรมทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับใช้ ซึ่งหากการพิพากษาพิพากษาของศาลเป็นไปตามข้อ (ก) แล้ว การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นย่อมมีผลโดยทันทีและถือเสมือนว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่เคยปรากฏอยู่เลย¹²

ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางหลักกฎหมายดังกล่าวเอาไว้เป็นระยะเวลานานตลอดจนถืออย่างเคร่งครัด ดังปรากฏในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Rodière ลงวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 1925¹³ ในคดีนี้ นาย Rodière ผู้ฟ้องคดี ฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับการเลื่อนชั้น (l'inscription au tableau d'avancement) ในปี ค.ศ. 1921 ต่อมา สภาแห่งรัฐได้มีคำพิพากษาลงวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 1925 เพิกถอนคำสั่งเลื่อนตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้น รัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ นาย Rodière ได้รับตำแหน่งในบัญชีในปี ค.ศ. 1921 อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษา นาย Rodière จึงนำคดีมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐอีกครั้ง ในคดีนี้ สภาแห่งรัฐได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่า คำพิพากษาของศาลปกครองจะมีผลทำให้นิติกรรมทางปกครองที่ถูกนำมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนสิ้นผลย้อนหลัง (la disparition rétroactive de l'acte) ทำให้นิติกรรมทางปกครองที่ถูกศาลพิพากษาเพิกถอนถือเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยปรากฏมาก่อน (l'acte annulé est réputé n'avoir jamais existé) ต่อมา ศาลปกครองฝรั่งเศสได้ถือปฏิบัติตามแนวทางนี้มาโดยตลอดว่าในคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (le recours pour excès de pouvoir (REP)) คำพิพากษาของศาลย่อมมีผลย้อนหลังไปนับแต่วันทำนิติกรรมทางปกครองนั้น (l'effet rétroactif de légalité de acte administratif unilatéral) เนื่องจากความไม่ชอบด้วยกฎหมายมีมาตั้งแต่ต้น การเพิกถอนดังกล่าวจึงต้องเริ่มนับแต่จุดดังกล่าวเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยปรากฏมีนิติกรรมทางปกครองนั้นมาก่อน (acte annulé pour excès de pouvoir est réputé n'être jamais intervenu)

การกำหนดให้นิติกรรมทางปกครองที่ศาลพิพากษาเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ฝ่ายปกครองได้มีการออกนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว โดยแท้จริงแล้วเป็นการกำหนดสถานการณ์สมมติ

¹² เฟ็งอ้วง, น. 206.

¹³ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 1925 คดี Rodière.

(une fiction) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม กล่าวคือ ศาลได้ทำการย้อนเวลากลับไปปลี่ยนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้หายไปทางกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวนิติกรรมทางปกครองยังคงดำรงอยู่มาโดยตลอดในทางความเป็นจริง (un fait) การใช้เครื่องมือดังกล่าวของศาลมีข้อดีในแง่ที่ว่าทำให้ความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ดำรงอยู่ตลอดเวลาก่อนที่จะมีคำพิพากษาสูญสิ้นไปตั้งแต่ต้น ส่งผลให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับผลร้ายจากคำสั่งดังกล่าวได้รับการเยียวยาแก้ไขอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำสั่งทางปกครองที่ให้โทษ ตัวอย่างเช่น คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการที่ต่อมาศาลพิพากษาว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁴ ในทางกฎหมายถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกไล่ออกเลยตั้งแต่แรก ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายทางทรัพย์สินที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับการเยียวยาเป็นเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ตลอดจนความก้าวหน้าในอาชีพและประโยชน์อื่นที่ผู้ฟ้องคดีสมควรจะได้รับหากยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่โดยมิได้ถูกไล่ออกจากราชการ ทั้งยังเป็นการกอบกู้เกียรติยศชื่อเสียงที่ผู้ฟ้องคดีสูญเสียไปในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการพิพากษาโดยศาลปกครอง¹⁵

แนวคำพิพากษาบรรทัดฐานในคดี Rodière เป็นแนวคำพิพากษาที่ยึดถือเป็นหลักว่าเมื่อศาลพิจารณาวานิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลตั้งแต่วันที่นิติกรรมทางปกครองนั้นเกิดขึ้น การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวจะต้องเพิกถอนย้อนหลังไปถึงจุดกำเนิดของนิติกรรมทางปกครอง ตลอดรวมไปถึงมาตรการต่าง ๆ ที่นิติกรรมนั้นก่อตั้งขึ้น (les actes subséquents)¹⁶ ในช่วงเวลาที่นิติกรรมนั้นมีผลบังคับใช้ก็ย่อมถูกเพิกถอนไปด้วย¹⁷ การประกาศว่านิติกรรมทางปกครองที่ถูกเพิกถอนไม่เคยมีอยู่เลยมาตั้งแต่แรก (jamais existé dans le passé) เป็นการส่งเสริมให้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะนอกจากจะเป็นไปเพื่อการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังเป็นการปกป้องคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลร้ายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยไม่เคารพต่อกฎหมายได้อย่างแท้จริง

¹⁴ Michel Rousset et al., *Droit administratif*, Tome 2 : Le contentieux administratif, (Presses Universitaires de Grenoble, 2^e éd., 2004), p. 136.

¹⁵ พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย, วิญญูชน, 2559, น. 136-142.

¹⁶ André Maurin, *op. cit.*, p. 221. และ อภิญา แก้วกำเนิด, “ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดเวลาการมีผลบังคับในคดีฟ้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง”, *ทันข่าวสารวิชาการ* สว. (กันยายน 2559), สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, น. 3.

¹⁷ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1986 คดี Société Gepro.



อย่างไรก็ตาม นิติกรรมทางปกครองบางประเภทที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็เป็มนิติกรรมทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด¹⁸ หรือเป็มนิติกรรมทางปกครองที่ให้ประโยชน์ต่อส่วนรวม¹⁹ การถือปฏิบัติตามหลักการที่ว่าผลแห่งคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองจะต้องมีผลย้อนหลังไปในอดีตมาตั้งแต่ต้นนับแต่วันที่ได้มีการออกนิติกรรมทางปกครองอย่างเคร่งครัดจนเกินไปนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่ออนติสัมพันธ์ (l'ordonnancement juridique) ที่เคยเกิดขึ้นในอดีตในความเป็นจริง (un fait) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คำพิพากษาได้ก่อให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงในนิติฐานะ (la sécurité juridique) เพราะมีการเปลี่ยนแปลงนิติฐานะย้อนหลังไปในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วในความเป็นจริง ตุลาการศาลปกครองฝรั่งเศสได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าว และได้พัฒนาแนวความคิดในการใช้อำนาจตุลาการเพื่อกำหนดผลย้อนหลังของคำพิพากษาให้มีความผ่อนคลายนมากขึ้น กับทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนที่ได้รับประโยชน์จากนิติกรรมทางปกครอง ผลจึงเป็นว่าปัจจุบันสภาแห่งรัฐได้ยอมรับหลักการปรับเปลี่ยนช่วงเวลาการมีผลของการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (la modulation dans le temps des effets de l'annulation d'une décision) และวางหลักให้ศาลปกครองสามารถใช้อำนาจในการกำหนดผลของคำพิพากษาไปในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (le pouvoir de moduler l'effet dans le temps de ses décisions) ซึ่งปรากฏอยู่ในคำพิพากษาบรรทัดฐานของสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) คดี Association AC ! et autres (หรือที่เรียกโดยย่อว่าคดี Association AC !) ลงวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2004 โดยอาจกำหนดให้คำพิพากษามีผลนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือกำหนดผลไปในอนาคตภายหลังจากวันที่ได้มีคำพิพากษา จึงอาจกล่าวได้ว่าคำพิพากษานี้เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการบรรเทาความรุนแรงของการปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างเคร่งครัด²⁰ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่า การผ่อนคลายนความเคร่งครัดของผลย้อนหลังแห่งคำพิพากษาของศาลปกครอง เคยปรากฏมาแล้วในแนวคำพิพากษาในกรณีอื่น ๆ นอกเหนือไปจากการกำหนดระยะเวลาของผลแห่งคำพิพากษาไปในอนาคต ดังปรากฏจากข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวผ่านการตีความกฎหมายของสภาแห่งรัฐในคดีต่าง ๆ ดังจะได้กล่าวต่อไปในส่วนที่ 2 ของบทความนี้

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า โดยหลักแล้วศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (le recours en annulation) โดยมีผลย้อนหลังเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวเกิดขึ้นมาตั้งแต่แรก (l'effet rétroactif de légalité de acte administratif unilatéral)²¹ อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

¹⁸ เช่น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลภายนอกที่ไม่ได้อยู่ในคดีพิพาทในกรณีฟ้องขอเพิกถอนประกาศรายชื่อผู้ชนะการประกวดราคาในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

¹⁹ เช่น กฎของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ

²⁰ Mattias Guyomar et al., *op. cit.*, pp. 138-139.

²¹ *Ibid.*, pp. 58-63.

โดยกำหนดให้มีผลย้อนหลังทุกครั้ง อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจของบุคคลที่สุจริตต่อการดำรงอยู่ของการกระทำทางปกครองนั้น สภาแห่งรัฐจึงพัฒนาการให้เหตุผลในคำพิพากษาอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยได้หยิบยกคุณค่าในทางกฎหมายอื่น ๆ เพื่อสร้างความสมดุลและสร้างเทคนิคในการกำหนดค่าบังคับในรูปแบบอื่น เพื่อบรรเทาผลร้ายอันเกิดจากการยึดติดกับหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างเข้มงวดจนเกินไป

ส่วนที่ 2 การผ่อนคลายความเคร่งครัดของหลักการกำหนดผลย้อนหลังไปในอดีตในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในส่วนที่ 2 ของบทความนี้จะนำเสนอประเด็นกฎหมาย 2 ประการ ได้แก่

2.1 หลักการพื้นฐานอื่นนอกเหนือจากหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ศาลปกครองต้องนำมาใช้ในการพิจารณาในคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.2 การใช้เทคนิคในทางกฎหมายของสภาแห่งรัฐในการบรรเทาผลร้ายของการกำหนดผลย้อนหลังของคำพิพากษาในคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.1 หลักการพื้นฐานอื่นนอกเหนือจากหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ศาลปกครองต้องนำมาใช้ในการพิจารณาในคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เพื่อที่จะป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการกำหนดค่าบังคับของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่พิพากษาย้อนหลังไปในอดีตอย่างเคร่งครัดจนเกินไป ศาลปกครองจะต้องพิจารณาหลักการอื่น ๆ นอกเหนือไปจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองประกอบกัน ดังที่จะนำเสนอใน *ส่วนที่ 2.1* ของบทความนี้ โดยทำการศึกษา 1) หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (le principe de sécurité juridique) และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ (le principe de confiance légitime) และ 2) แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ (la notion d'intérêt général)²²

²² นอกเหนือไปจากข้อความคิดทั้งสองเรื่องนี้แล้ว ยังมีหลักการสำคัญอื่น ๆ ที่ศาลปกครองได้เคยหยิบยกขึ้นมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ไม่ว่าจะเป็นหลักความพอสมควรแก่เหตุ (le proportionnalité) หลักความมีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ (le bon fonctionnement du service public) หรือหลักความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเงินแผ่นดิน (la bonne gestion des deniers publics) การบริหารงานที่ดีของฝ่ายปกครอง/การบริหารจัดการภาครัฐที่ดี (le bon fonctionnement de l'administration) รวมถึงหลักการบริหารงานยุติธรรมที่ดี (le bon fonctionnement de la justice/la bonne administration de la justice) ที่ได้รับอิทธิพลมาจากข้อ 6-1 ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง (la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC)) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้จะทำการศึกษาเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมาย (le principe de légalité) หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (le principe de sécurité juridique) และแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ (la notion d'intérêt général) เป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นฐานคิดที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพิจารณาซึ่งน้ำหนักเพื่อผ่อนคลายความเคร่งครัดของผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์แห่งการศึกษาของบทความนี้

1) หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (le principe de sécurité juridique) และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ (le principe de confiance légitime)

หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองซึ่งเป็นหนึ่งในหลักการย่อยของหลักนิติรัฐ (l'État de droit) เป็นสองหลักการที่มักจะถูกกล่าวอย่างรวม ๆ ในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวมีความเหมือนและความแตกต่างกัน อีกทั้งมีความสัมพันธ์กับหลักความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ในปัญหาดังกล่าว จะแบ่งการนำเสนอประเด็นทางกฎหมายเป็น 3 ประเด็น ได้แก่

- 1.1) หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (le principe de sécurité juridique)
- 1.2) ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ และ
- 1.3) ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักความชอบด้วยกฎหมาย

1.1) หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (le principe de sécurité juridique)

หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย และเป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ทั้งนี้ หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะปรากฏในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐใน 2 ลักษณะ ได้แก่²³

(ก) หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการจำกัดผลย้อนหลังของการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิ (la décision créatrice de droit)²⁴

ในกรณีที่มีการฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการก่อตั้งสิทธิ ถึงแม้ว่านิติกรรมที่พิพาทจะมีความบกพร่องในทางกฎหมาย แต่หากศาลปกครองพิพากษาเพิกถอน อาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต ศาลปกครองจึงนำหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะมาใช้ในการจำกัดผลย้อนหลังของการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่พิพาท ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Ternon ในปี ค.ศ. 2001²⁵

²³ อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้จะทำการศึกษาเน้นไปที่การปรากฏตัวในลักษณะ (ก) เท่านั้น เนื่องจากเป็นเครื่องมือสำคัญในการผ่อนคลายความเคร่งครัดของผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาของบทความนี้

²⁴ Mattias Guyomar et al., *op. cit.*, p. 537.

²⁵ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 2001 คดี Ternon.

ที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ²⁶ หรือตัวอย่างของการนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ในคดี Association AC ! ในปี ค.ศ. 2004 ที่สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าการพิพากษาเพิกถอนกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้มีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีแต่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (*Erga omnes*) จึงต้องพิจารณาว่าผลจากการเพิกถอนกฎหมายในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่ใช่คู่กรณีหรือไม่²⁷ และ

(ข) หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะในฐานะที่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตาม

ปัจจุบัน สภาแห่งรัฐได้รับรองหลักการดังกล่าวว่ามีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป²⁸ (*le principe général du droit*) ในคดี Société KPMG et autres (หรือที่เรียกโดยย่อว่า คดี KPMG) ในปี ค.ศ. 2006²⁹ และได้หยิบยกหลักการดังกล่าวมาใช้เพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายบางส่วน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยที่ไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาลเอาไว้ในช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนในการปรับตัวเข้ากับสภาวการณ์ในระบบกฎหมายใหม่³⁰ กฎที่พิพาทจึงทำให้ผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการสูญเสียความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ³¹

²⁶ Conseil d'État, "Conseil d'État, 26 octobre 2001 - M. Ternon, Délai de retrait par l'administration d'un acte individuel créateur de droits entaché d'illégalité", 26 Octobre 2018, [online] available from : <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-26-octobre-2001-m-ternon> [24 กุมภาพันธ์ 2566].

²⁷ Conseil d'État, "Conseil d'État, Assemblée, 11 mai 2004, Association AC ! et autres, Pouvoir reconnu au juge de moduler dans le temps les effets d'une annulation contentieuse", 12 mai 2017, [online] available from : <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-assemblee-11-mai-2004-association-ac-et-autres> [24 กุมภาพันธ์ 2566].

²⁸ หลักกฎหมายทั่วไปเป็นหนึ่งในบ่อเกิดของกฎหมายที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตาม (โปรดดูหน้า 5 ของบทความนี้)

²⁹ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 2006 คดี Société KPMG.

³⁰ Mattias Guyomar et al., *op. cit.*, p. 537., Andre Maurin, *op. cit.*, p. 46., Jean Waline, Droit administratif, (Dalloz, 26^e éd., 2016), p. 392., et Conseil d'État, "Conseil d'État, Assemblée, 24 mars 2006, Société KPMG et autres, Reconnaissance en droit interne d'un principe de sécurité juridique", 24 mars 2006, [online] available from : <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-assemblee-24-mars-2006-societe-kpmg-et-autres> [24 กุมภาพันธ์ 2566].

³¹ คดี Association AC ! และคดี KPMG เป็นคดีที่มีความสำคัญในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ซึ่งจะได้ทำการศึกษาโดยละเอียดต่อไปในส่วนที่ 2.2 ของบทความนี้

ในส่วนของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น พบว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็มีมุมมองเกี่ยวกับหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะที่น่าสนใจ กล่าวคือ ในอดีตคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ยอมรับว่าหลักการดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎหมายที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ (le principe de valeur constitutionnelle) แต่ต่อมา นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้นำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ในความวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คดีหมายเลขที่ 2013-682 ลงวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 2013 เพื่อคุ้มครองสิทธิที่ได้รับมาโดยชอบด้วยกฎหมาย (les situations légalement acquises) และผลประโยชน์ที่ตามมาอันอาจคาดหมายว่าจะได้รับ (les effets qui peuvent légitimement être attendus)³²

1.2) ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ

หลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ (le principe de confiance légitime) เป็นหลักประกันว่าการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องมีความแน่นอนและคาดหมายได้ เพื่อให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจในฝ่ายปกครอง ตลอดจนสามารถคาดหมายถึงผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครองกับทั้งเตรียมความพร้อมในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงในนิติฐานะในอนาคตที่จะเกิดขึ้นได้ หลักการดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับประชาคมยุโรป (les principes généraux du droit communautaire) ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนี อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายฝรั่งเศสยังไม่ได้มีการยอมรับหลักการดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจน³³ ถึงแม้ว่าสภาแห่งรัฐจะได้นำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ในคดีฟ้องเพิกถอนรัฐกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร ในคดี FNSEA ลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 2001³⁴ ซึ่งมีประเด็นพิจารณาว่ารัฐกฤษฎีกาดังกล่าวขัดต่อหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจหรือไม่ แต่สภาแห่งรัฐก็ไม่ได้รับรองว่าหลักการดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎหมายทั่วไป เช่นเดียวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ปฏิเสธไม่รับรองหลักการดังกล่าวว่ามีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎหมายที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ ในคำวินิจฉัยที่ 96-385 ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1996 และคำวินิจฉัยที่ 97-391 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997³⁵

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจมีลักษณะร่วมกัน กล่าวคือ เป็นการเรียกร้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนให้หลักประกันแก่ปัจเจกบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจในสองประการ *ประการแรก* องค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนต้องประกันเสถียรภาพของสถานะทางกฎหมายของปัจเจกบุคคล กล่าวคือ กฎเกณฑ์ที่องค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชน

³² Mattias Guyomar et al., *op. cit.*, p. 568.

³³ Jean Waline, *op. cit.*, pp. 392-393.

³⁴ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 2001 คดี Féd.nat. des Syndicats d'exploitants agricoles.

³⁵ Georges Dupuis et al., *op. cit.*, pp. 124-125.

ออกมาใช้บังคับจะต้องมีสถานะที่มั่นคงพอสมควร ไม่อาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกบ่อยครั้งหรือ
ง่ายเกินไป *ประการที่สอง* องค์การผู้ใช้อำนาจมหาชนจะต้องประกันความแน่นอนและชัดเจนของกฎเกณฑ์และ
สถานะทางกฎหมายของปัจเจกบุคคล กล่าวคือ กฎเกณฑ์และคำสั่งทั้งหลายต้องมีความชัดเจน เข้าใจได้ง่าย
และเข้าถึงได้ง่าย

ส่วนความแตกต่างระหว่างสองหลักการข้างต้น ก็คือ หลักความมั่นคงแน่นอน
แห่งนิติฐานะเป็นหลักการที่มีลักษณะทั่วไป (général) และเป็นนามธรรม (abstrait) ในขณะที่หลักการคุ้มครอง
ความเชื่อถือไว้วางใจเป็นหลักการที่มีลักษณะเฉพาะ (spécifique) และเป็นรูปธรรม (concret) มากกว่า
ตลอดจนมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคล (le droit subjectif) และมุ่งคุ้มครองในแง่อัตวิสัย (subjectif) รวมถึง
พิจารณาถึงความสุจริต (bonne foi) โดยดูจากพฤติกรรมของผู้อยู่ภายใต้นิติกรรมทางปกครอง³⁶

1.3) ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักความชอบ

ด้วยกฎหมาย

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักความชอบ
ด้วยกฎหมาย เป็นความสัมพันธ์ที่มีความซับซ้อนและถูกแสดงออกผ่านความขัดแย้งและความสอดคล้องกัน
ดังต่อไปนี้

1.3.1) ความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันและกัน และ

1.3.2) ความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นการส่งเสริมซึ่งกันและกัน

1.3.1) ความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันและกัน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักความชอบด้วยกฎหมายกับหลักความมั่นคง
แน่นอนแห่งนิติฐานะ (รวมถึงหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจซึ่งมักจะถูกกล่าวถึงร่วมกับหลักความมั่นคง
แน่นอนแห่งนิติฐานะเสมอในคดีพิพาทต่อศาลปกครอง) จะเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวมีความแตกต่างกัน
อย่างชัดเจนและมักจะมี ความขัดแย้งกันอยู่บ่อยครั้ง กล่าวคือ เมื่อพิจารณาหลักความชอบด้วยกฎหมาย
สิ่งใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สิ่งนั้นจะต้องถูกลบล้างออกไปจากระบบกฎหมายอย่างสิ้นเชิง โดยอาจกำหนดให้
มีผลย้อนหลัง (la rétroactivité) เสมือนหนึ่งว่านิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นไม่เคยปรากฏ
อยู่เลย (n’être jamais intervenu) ในขณะที่หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักการคุ้มครอง
ความเชื่อถือไว้วางใจ เรียกร้องให้รัฐคุ้มครองปัจเจกชนที่เชื่อมั่นอย่างสุจริตในการดำรงอยู่ของการตัดสินใจใด ๆ
ของรัฐ รัฐต้องให้หลักประกันว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายมีความแน่นอน ชัดเจน มีเสถียรภาพ และไม่อาจถูก
ลบล้างออกไปจากระบบกฎหมายได้โดยง่าย ดังนั้น โดยหลักแล้วนิติกรรมทางปกครองจะต้องไม่มีผลย้อนหลัง
(la non - rétroactivité des actes administratifs) และจะต้องมีการคุ้มครองคำสั่งที่ก่อตั้งสิทธิมิให้ถูกแก้ไข

³⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, 2554, น. 65-67. และ
ปิยบุตร แสงกนกกุล, กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556, น. 91-94.

เปลี่ยนแปลงหรือถูกยกเลิกเพิกถอน (l'intangibilité des actes créateurs de droit) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคุ้มครองสิทธิที่บุคคลได้รับไปเป็นการถาวรแล้ว³⁷

1.3.2) ความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นการส่งเสริมซึ่งกันและกัน

นอกเหนือไปจากลักษณะที่ดำรงอยู่อย่างเป็นปฏิปักษ์ต่อกันตามที่ได้กล่าวมาแล้ว หลักความชอบด้วยกฎหมายกับหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะก็มีลักษณะที่ส่งเสริมซึ่งกันและกันเช่นเดียวกัน กล่าวคือ หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเองก็ได้รับการรับรองว่าเป็นหลักการที่มีคุณค่าในทางกฎหมายในระดับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลปกครองสามารถนำมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองได้เช่นเดียวกัน ดังตัวอย่างในคดี Société KPMG et autres³⁸

2) แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ (la notion d'intérêt général)

นอกเหนือไปจากหลักการพื้นฐานทั้งสองประการที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ข้อความคิดพื้นฐานในทางกฎหมายมหาชนที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นหัวใจในทางกฎหมายและในทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสมาเป็นเวลากว่าสองร้อยปีในฐานะที่เป็นวัตถุประสงค์สูงสุดของการกระทำทางมหาชน (la fin ultime de l'action publique) กับทั้งยังเป็นแนวคิดที่สภาแห่งรัฐได้นำมาใช้เป็นสารัตถะในการพัฒนากฎหมายมหาชน อย่างไรก็ตาม ความหมายของประโยชน์สาธารณะไม่ได้มีการบัญญัติบทนิยามไว้ชัดเจนในกฎหมาย แต่เป็นแนวคิดพื้นฐานที่เกิดขึ้นมาในช่วงยุคเรืองปัญญา (les Lumières) เป็นเหตุผลในการดำรงอยู่ของการกระทำใด ๆ ในทางมหาชน เป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่บุคคลในทางกฎหมายมหาชนต้องคำนึงถึงอยู่เสมอในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ประโยชน์สาธารณะเป็นเจตจำนงทั่วไป (la volonté générale) ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อพิจารณาคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 6 ที่กำหนดว่า “กฎหมาย คือ เจตจำนงร่วมกันของประชาชน ...”³⁹ ดังนั้น รัฐบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นจึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อกฎหมายเป็นบ่อเกิดในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองก็ย่อมต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ทั้งนี้ แนวคิดที่ว่าด้วยประโยชน์สาธารณะอาจจำแนกออกได้เป็นสองแนวคิด ได้แก่ ประโยชน์สาธารณะในฐานะที่เป็นฉันทามติร่วมกันของประโยชน์ส่วนบุคคล (le résultat d'un consensus entre les intérêts particuliers) และประโยชน์สาธารณะในฐานะที่มีสถานะสูงกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล (l'intérêt général exige le dépassement

³⁷ เฟ็งอ้าง

³⁸ อานันท์ กระบวนศรี, “ทวิลักษณ์ในความสัมพันธ์ของหลักความชอบด้วยกฎหมาย (le principe de légalité) และหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (le principe de sécurité juridique) ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครองฝรั่งเศส”, วารสารนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2565, น. 169-173.

³⁹ «la loi est l'expression de la volonté générale. [...]».

des intérêts particuliers)⁴⁰ อย่างไรก็ตาม “ประโยชน์สาธารณะ” นั้น ไม่ใช่เรื่องของคนส่วนมากหรือเสียงส่วนใหญ่ในเชิงปริมาณของผู้รับประโยชน์ เนื่องจากความต้องการของบุคคลต่าง ๆ ในกลุ่มก็เป็นเพียงเรื่องของประโยชน์ของแต่ละคนที่มีจำนวนมาก แต่ไม่ใช่ความต้องการของคนทุกคนที่ยังคงเหลือเสียงส่วนน้อยของคนในกลุ่มอยู่⁴¹ ด้วยเหตุนี้ จึงอาจมีกรณีที่ประโยชน์สาธารณะขัดหรือแย้งกับประโยชน์ส่วนบุคคลของคนจำนวนมากได้ เช่น การใช้อำนาจของรัฐในการจัดเก็บภาษีนั่นเอง

ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ตุลาการศาลปกครองจะต้องแสวงหาความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ต่อส่วนตัวของปัจเจกบุคคล โดยให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะมากกว่า แต่ก็ต้องไม่กระทบต่อประโยชน์ต่อส่วนตัวมากเกินไป ในกรณีที่เอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายเกินสมควรจากการรับภาระเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม รัฐจะต้องมีการเยียวยาความเสียหายดังกล่าวเพื่อความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ภารกิจดังกล่าวของศาลปกครองเป็นเรื่องที่มีความท้าทายเป็นอย่างมาก การพิจารณาว่าการกระทำใดของฝ่ายปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากหลายองค์ประกอบและพิจารณาเป็นรายกรณี ตัวอย่างเช่น ในคดี Nevers ค.ศ. 1930⁴² ตุลาการผู้แถลงคดีได้ให้ความเห็นว่า สิ่งหนึ่งสิ่งใดอาจไม่ใช่เรื่องจำเป็นในปัจจุบัน แต่อาจเป็นสิ่งที่จำเป็นได้ในอนาคต (ce qui n'est pas jugé indispensable aujourd'hui pourra l'être demain) อย่างไรก็ตาม สภาแห่งรัฐได้วางหลักกฎหมายเอาไว้อย่างกว้างในคดี Pagès ค.ศ. 1901⁴³ ว่า การใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะกระทำได้แต่เพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น (l'administration ne doit se décider que pour des motifs d'intérêt général) ดังนั้น ศาลปกครองจะต้องทำการตรวจสอบตั้งแต่ขั้นตอนแรกว่านิติกรรมทางปกครองที่พิพาทนั้นกระทำไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือไม่⁴⁴

ตัวอย่างของการนำแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะมาปรับใช้ปรากฏในคดี Association AC ! ค.ศ. 2004 ที่สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าการพิพาทกษัตริย์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้มีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณี แต่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (*Erga omnes*) จึงต้องพิจารณาว่าการเพิกถอนกษัตริย์จะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ในกรณีนี้ ได้แก่ ความเสี่ยงจากความระส่ำระสายของระบบประกันการว่างงาน เนื่องจากจะเกิดสภาวะสุญญากาศทางกฎหมายอย่างร้ายแรง

⁴⁰ Conseil d'État, Rapport public 1999 Jurisprudence et avis de 1998 intérêt général, p. 12.

⁴¹ เจตน์ สดวรสกุลพร, “ข้อสังเกตบางประการ เกี่ยวกับ “ประโยชน์มหาชน” “ประโยชน์สาธารณะ” “ประโยชน์ส่วนรวม””, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน) 2559, น. 75-76.

⁴² คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1930 คดี Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers.

⁴³ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1901 คดี Pagès.

⁴⁴ Conseil d'État, *op. cit.*, pp. 305-306.

(un vide juridique qui serait grave) หากศาลพิพากษาเพิกถอนย้อนหลัง⁴⁵ ศาลจึงต้องชั่งน้ำหนักระหว่างหลักความชอบด้วยกฎหมายและแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะประกอบกันในการพิจารณาพิพากษาคดี และการกำหนดค่าบังคับของคำพิพากษาเพื่อความยุติธรรม⁴⁶

2.2 การใช้เทคนิคในทางกฎหมายของสภาแห่งรัฐในการบรรเทาผลร้ายของการกำหนดผลย้อนหลังของคำพิพากษาในคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (le recours pour excès de pouvoir (REP)) นั้น ศาลไม่สามารถนำหลักความชอบด้วยกฎหมายมาพิจารณาแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงหลักการอื่น ๆ มาพิจารณาประกอบกัน จึงอาจสรุปได้ว่า ศาลปกครองจะต้องพิจารณาและหาสมดุลระหว่างหลักการต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ 1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (le principe de légalité) 2) หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (le principe de sécurité juridique) และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ (le principe de confiance légitime) และ 3) ประโยชน์สาธารณะ (l'intérêt général) เพื่อบรรเทาผลร้ายที่เกิดจากการกำหนดผลย้อนหลังของคำพิพากษาที่เคร่งครัดจนเกินไป ดังนั้น ในส่วนที่ 2.2 ของบทความนี้จะทำการศึกษาแนวคิดในการผ่อนคลายความเคร่งครัดของหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ปรากฏผ่านการใช้นิติวิธีของสภาแห่งรัฐ โดยเรียงลำดับการผ่อนคลายความเคร่งครัดจากน้อยไปหามากตามลำดับ ดังนี้

- 1) การคุ้มครองไม่ให้เกิดใด ๆ อันเกี่ยวเนื่องจากนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องเสียไปทั้งหมด
- 2) การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยกำหนดให้มีผลย้อนหลัง แต่กำหนดให้มีผลบังคับเป็นการเพิกถอนเพียงแค่ว่าในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง
- 3) การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยกำหนดให้มีผลในวันที่มีคำพิพากษา
- 4) การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยกำหนดให้มีผลในอนาคตหลังจากวันที่มีคำพิพากษา

⁴⁵ Jean Waline, *op. cit.*, p. 841., et Conseil d'État, "Conseil d'État, Assemblée, 11 mai 2004, Association AC ! et autres, Pouvoir reconnu au juge de moduler dans le temps les effets d'une annulation contentieuse", 12 mai 2017, [online] available from : <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-assemblee-11-mai-2004-association-ac-et-autres> [24 กุมภาพันธ์ 2566].

⁴⁶ ในคดีนี้สภาแห่งรัฐได้นำหลักการสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ หลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ และแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะมาพิจารณาประกอบกัน, (โปรดดู Mattias Guyomar et al., *op. cit.*, pp. 167-168., et pp. 518-520., et Alix Perrin, *Contentieux administratif*, (Dalloz, 2^e éd., 2021), pp. 203-236.)

5) การไม่เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

5.1) การพิพากษากำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ เพื่อดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องของนิติกรรมทางปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในระยะเวลา ที่ศาลกำหนด และ

5.2) การพิพากษาเปลี่ยนแปลงบทกฎหมายอ้างอิงของนิติกรรมทางปกครอง ที่บกพร่อง โดยอาศัยฐานทางกฎหมายอื่นที่ขัดแย้งกฎหมายและไม่เพิกถอนนิติกรรมพิพาท

1) การคุ้มครองไม่ให้การใด ๆ อันเกี่ยวเนื่องจากนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องเสียไปทั้งหมด

ถึงแม้ว่าสภาแห่งรัฐจะทำการชั่งน้ำหนักระหว่างความร้ายแรงของการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยฝ่ายปกครอง และความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะประกอบกับการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ ของปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้นิติกรรมทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากนิติกรรม ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเห็นว่านิติกรรมทางปกครองดังกล่าวจำเป็นต้องถูกเพิกถอนโดยกำหนด ให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่มีการออกนิติกรรมทางปกครอง การใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวของ ศาลปกครองส่งผลให้บุคคลที่ได้รับผลร้ายจากนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้รับประโยชน์ จากการเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในคดีบางประเภทมีบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่ได้ตกอยู่ภายใต้ นิติกรรมทางปกครองที่พิพาทโดยตรง⁴⁷ แต่อาจได้รับผลร้ายจากการกำหนดผลย้อนหลังของคำพิพากษา ด้วยเช่นกัน ศาลก็อาจคุ้มครองบุคคลภายนอกผู้สุจริตและรับรองสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคคลเหล่านั้นได้รับ โดยไม่ให้ถือว่าผลเสียเปล่าไปพร้อมกับนิติกรรมทางปกครองที่ถูกเพิกถอนไปด้วย

กรณีดังกล่าว ได้แก่ คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในคดีดังกล่าว ศาลปกครองอาจนำทฤษฎี “เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยพฤตินัย” (la théorie des fonctionnaires de fait)⁴⁸ มาใช้ในการคุ้มครองความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยข้าราชการ ที่ต้องพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากคำสั่งแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴⁹ หลักการดังกล่าวเป็นหลักการเก่าแก่ ที่ปรากฏมาตั้งแต่ในสมัยโรมันเพื่อคุ้มครองนิติฐานะของบุคคล⁵⁰ ตัวอย่างการนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้

⁴⁷ บุคคลที่ตกอยู่ภายใต้นิติกรรมทางปกครองที่พิพาทโดยตรง เช่น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกนิติกรรมทางปกครองที่พิพาท บุคคลประเภทนี้ย่อมเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมที่พิพาท โดยกำหนดให้ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ที่มีการออกนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว

⁴⁸ แต่เดิม ในวรรณกรรมไทยได้เคยมีการแปลคำว่า “la théorie des fonctionnaires de fait” หมายความว่า “ทฤษฎีข้าราชการในทางความเป็นจริง” ดังปรากฏตัวอย่างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐาน บางประการของกฎหมายปกครอง, (วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2562), น. 69-70.

⁴⁹ Gustave Peiser, Contentieux administratif, (Dalloz, 16^e éd., 2014), p. 243.

⁵⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 35

ได้แก่ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี M. Mtimet ลงวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 2001⁵¹ ซึ่งสภาแห่งรัฐได้จำกัดความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยข้าราชการที่พ้นจากตำแหน่งไว้เฉพาะนิติกรรมใด ๆ ที่ออกมาภายหลังจากวันที่ข้าราชการดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งเท่านั้น⁵²

(ก) ข้อเท็จจริงในคดี

ผู้บัญชาการตำรวจ (Préfet de police) ผู้ถูกฟ้องคดี ออกคำสั่งเนรเทศนาย Ihsen Y ชาวตูนิเซีย ผู้ฟ้องคดี ออกนอกประเทศฝรั่งเศสโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 22 แห่งรัฐกำหนดว่าด้วยเงื่อนไขในการเข้าและการพำนักในประเทศฝรั่งเศสสำหรับชาวต่างชาติ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 1945 ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องโต้แย้งขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าคำสั่งเนรเทศดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้บัญชาการตำรวจได้เกษียณอายุราชการไปแล้วตั้งแต่วันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 2001 แต่กลับออกคำสั่งมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจในการออกคำสั่งเนรเทศผู้ฟ้องคดีในวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2001 และต่อมา หัวหน้าสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจได้ลงนามในคำสั่งลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 2001 เนรเทศผู้ฟ้องคดีออกนอกประเทศ คำสั่งที่พิพาทจึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

⁵¹ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 2001 คดี Préfet de police c/ M. Mtimet.

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าคดีนี้อาจถูกจัดกลุ่มเป็นคดีที่ศาลปกครองไม่พิพากษาเพิกถอน ซึ่งรวมอยู่ในกลุ่มเดียวกับคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐในคดี Titran ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 2001 และคดี Damman et Rohmer ลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1987 ในหัวข้อที่ 5 ของส่วนที่ 2.2 ของบทความนี้ได้ เนื่องจากในท้ายที่สุดแล้วคดีนี้ได้มีการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งเนรเทศผู้ฟ้องคดีออกนอกประเทศฝรั่งเศส) และศาลปกครองได้นำหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะมาใช้เป็นเหตุผลสำคัญในการไม่พิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ถูกใช้เป็นฐานในการออกคำสั่งที่พิพาท (คำสั่งมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจในการออกคำสั่งเนรเทศ) แต่อย่างใด, โปรดดู อานันท์ กระบวนศรี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 37*, น. 164-166.

ดังนั้น การจัดประเภทเครื่องมือของศาลปกครองในการผ่อนคลายความเคร่งครัดของผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง จึงขึ้นอยู่กับการศึกษาว่านิติกรรมทางปกครองใดเป็นวัตถุประสงค์แห่งการศึกษา กล่าวคือ หากให้ความสำคัญกับนิติกรรมทางปกครองพื้นฐานที่มีข้อบกพร่องทางกฎหมาย ในกรณีนี้ ได้แก่ “คำสั่งมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจในการออกคำสั่งเนรเทศ” กรณีนี้ก็จะถือว่าการจำกัดความบกพร่องในทางกฎหมายให้อยู่เฉพาะในคำสั่งแรก แต่หากให้ความสำคัญกับนิติกรรมที่ออกมาโดยอาศัยฐานจากนิติกรรมทางปกครองพื้นฐานที่มีข้อบกพร่องทางกฎหมาย ในกรณีนี้ ได้แก่ “คำสั่งเนรเทศผู้ฟ้องคดีออกนอกประเทศฝรั่งเศส” ก็ย่อมถือว่าใช้หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะเป็นฐานในการปฏิเสธการพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

⁵² Sophie Boissard, “Comment garantir la stabilité des situations juridiques individuelles sans priver l’autorité administrative de tous moyens d’action et sans transiger sur le respect du principe de légalité ? Le difficile dilemme du juge administratif”, [online] available from : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/comment-garantir-la-stabilite-des-situations-juridiques-individuelles-sans-priver-l-autorite> [15 เมษายน 2565].

(ข) แนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ

คดีนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาแห่งรัฐ ซึ่งในประเด็นปัญหาดังกล่าวสภาแห่งรัฐได้นำทฤษฎีเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยพฤตินัยมาปรับใช้และวางแนววินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐใดที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เหล่านั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายตราบเท่าที่การแต่งตั้งนั้นยังไม่ถูกเพิกถอน ด้วยเหตุดังกล่าวถึงแม้ว่าคำสั่งพิพากษาจะออกโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่เมื่อในเวลาที่มีการออกคำสั่งดังกล่าว ยังไม่ได้มีการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการออกคำสั่งเนรเทศผู้ฟ้องคดี

(ค) ข้อพิจารณา

ทฤษฎีเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยพฤตินัยไม่ได้มีผลเป็นการยกเว้นผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง แต่เป็นการบรรเทาผลร้ายที่โดยหลักแล้วจะปรากฏขึ้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมที่พิพาทย้อนหลัง กล่าวคือ ไม่เฉพาะแต่นิติกรรมทางปกครองที่พิพาทจะต้องถูกเพิกถอน แต่ยังมีผลตลอดรวมไปถึงมาตรการต่าง ๆ ที่นิติกรรมนั้นก่อตั้งขึ้นในช่วงเวลาที่นิติกรรมนั้นมีผลบังคับใช้ที่ย่อมถูกเพิกถอนไปด้วย⁵³ ดังนั้น โดยหลักแล้วหากมีการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งหรือโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากเป็นคำสั่งแต่งตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การแต่งตั้งหรือมอบหมายอำนาจให้ข้าราชการที่เกษียณอายุราชการแล้ว การเพิกถอนนั้นย่อมมีผลเสมือนว่าบุคคลที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไม่เคยได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการ หรือไม่เคยได้รับการแต่งตั้งให้เข้ารับตำแหน่งที่พิพาทมาตั้งแต่แรก การใด ๆ ที่ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำให้ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งก็ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน แต่เมื่อในความเป็นจริงบุคคลภายนอกที่เข้ามาติดต่อราชการเพื่อขอให้ฝ่ายปกครองดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดไม่อาจทราบได้โดยสภาพว่าคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการที่รับผิดชอบธุระของตนนั้นจะได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากเป็นเรื่องภายในของฝ่ายปกครอง การยึดถือหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างเคร่งครัดจนเกินไปถึงขนาดที่ให้ลังเลการแต่งตั้งหรือการมอบหมายอำนาจให้ข้าราชการ อีกทั้งยังให้ผลดังกล่าวย้อนหลังรวมไปถึงการกระทำใด ๆ ที่บุคคลดังกล่าวได้ปฏิบัติงานและได้มีการออกนิติกรรมทางปกครอง จึงไม่ยุติธรรมและสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชนผู้มาติดต่อราชการ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์โดยสุจริตจากนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอาจกล่าวได้ว่าทฤษฎีเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยพฤตินัยมุ่งเน้นการคุ้มครองบุคคลภายนอกที่เชื่อในความถูกต้องของคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและเชื่อโดยสุจริตว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจที่จะออกนิติกรรมทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย⁵⁴

⁵³ André Maurin, *op. cit.*, p. 221.

⁵⁴ Florence Crouzatier-Durand, “Le fonctionnaire de fait ou quand le juge sauve les apparences”, in *Juge et Apparence(s), Actes de colloque IFR n° 7*, (Presses de l’université des sciences sociales de Toulouse, 2009), pp. 205-215.

ทฤษฎีเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยพฤตินัยจึงเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญที่นำมาใช้เพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ หลักการดังกล่าวรับรองความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำใด ๆ ที่ได้กระทำไปโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐคนหนึ่งคนใดก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้นจะถูกเพิกถอนออกจากตำแหน่ง การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองใด ๆ ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐรายดังกล่าวจึงกระทำได้แต่เพียงการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ออกมาภายหลังจากวันที่มีคำพิพากษาเพิกถอนการแต่งตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายนี้เท่านั้น ไม่สามารถเพิกถอนย้อนหลังรวมไปถึงนิติกรรมทางปกครองใด ๆ ที่ออกมาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้นก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งหรือคำสั่งมอบหมายอำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁵⁵

2) การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยกำหนดให้มีผลย้อนหลัง แต่กำหนดให้มีผลบังคับเป็นการเพิกถอนเพียงแคภายในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่านิติกรรมทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย แต่มีเนื้อหาบางส่วนของนิติกรรมทางปกครองที่กระทบต่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ ซึ่งมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (PGD) ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งที่นิติกรรมดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ศาลปกครองก็อาจพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นเฉพาะในส่วนที่กระทบต่อคุณค่าทางกฎหมายนั้นก็ได้ กล่าวคือ ศาลสามารถพิพากษาให้นิติกรรมที่พิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งที่ศาลกำหนด เพื่อเป็นการเยียวยาข้อบกพร่องทางกฎหมายบางประการ ซึ่งไม่ได้กระทบต่อสาระสำคัญแห่งการดำรงอยู่ของนิติกรรม ในขณะที่นิติกรรมที่พิพาทส่วนอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีข้อบกพร่องดังกล่าว ก็จะมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยกฎหมายต่อไปตามปกติ เทคนิคดังกล่าวปรากฏครั้งแรกในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Société KPMG et autres ค.ศ. 2006⁵⁶

(ก) ข้อเท็จจริงในคดี

นายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามรัฐบัญญัติว่าด้วยเสถียรภาพทางการเงิน ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2003 (la loi de sécurité financière) ประกาศใช้รัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 2005-1412 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 2005 ว่าด้วยการให้ใช้ประมวลจริยบรรณวิชาชีพผู้สอบบัญชี (le décret n° 2005-1412 du 16 novembre 2005 portant approbation du code de déontologie de la profession de commissaire aux comptes) บริษัทตรวจสอบบัญชี KPMG และพวก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ารัฐกฤษฎีกา ฉบับดังกล่าวเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันส่งผลให้ตนและผู้ฟ้องคดีรายอื่นได้รับ

⁵⁵ Mattias Guyomar et al., *op. cit.*, pp. 491, 537.

⁵⁶ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 2006 คดี Société KPMG et autres.

ความเสียหาย เนื่องจากต้องทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการตรวจสอบบัญชีให้สอดคล้องกับประมวล
จรรยาบรรณวิชาชีพฉบับใหม่ จึงนำคดีมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐเพื่อขอให้เพิกถอนรัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว

(ข) แนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่านิติกรรมทางปกครองที่พิพาทนั้นชอบด้วย
กฎหมายแล้ว แต่การที่ฝ่ายปกครองกำหนดให้รัฐกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับทันทีโดยไม่ได้มีการกำหนด
บทเฉพาะกาล (les mesures transitoires) ย่อมกระทบต่อความมั่นคงแห่งสิทธิหรือนิติฐานะและหลักการ
คุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจของบุคคล ดังนั้น จึงมีคำพิพากษาเพิกถอนรัฐกฤษฎีกาบางส่วน เพียงเฉพาะ
ในส่วนที่ไม่ได้กำหนดให้มีบทเฉพาะกาลย้อนหลังไปจนถึงวันที่ประมวลจรรยาบรรณวิชาชีพผู้สอบบัญชี
ประกาศใช้บังคับ

(ค) ข้อพิจารณา

กรณีตามปัญหาจะเห็นได้ว่านิติกรรมทางปกครองที่พิพาทมีความบกพร่อง
แต่ไม่ถึงขนาดเป็นความบกพร่องที่จะทำให้นิติกรรมดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปเสียทั้งหมด สภาแห่งรัฐ
จึงพิพากษาเพิกถอนแต่เพียงบางส่วน (l'annulation partielle) เฉพาะในส่วนที่ศาลเห็นว่าไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย⁵⁷ การใช้เทคนิคดังกล่าวของสภาแห่งรัฐส่งผลให้รัฐกฤษฎีกาว่าด้วยการให้ใช้ประมวล
จรรยาบรรณวิชาชีพผู้สอบบัญชีมีผลไม่ชอบด้วยกฎหมายเพียงแค่ช่วงระยะเวลาแรกเริ่มที่มีการออกรัฐกฤษฎีกา
เท่านั้น ผลของคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐฉบับนี้จึงเป็นการสร้างบทเฉพาะกาลให้บุคคลผู้อยู่ภายใต้นิติกรรม
ทางปกครองมีระยะเวลาพอสมควรในการเตรียมความพร้อมพร้อมกับนิติฐานะที่จะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต⁵⁸
ดังนั้น ประมวลจรรยาบรรณวิชาชีพผู้สอบบัญชีย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อการใด ๆ ที่บริษัท KPMG และพวก
ได้กระทำลงไปก่อนที่จะมีการใช้บังคับประมวลจรรยาบรรณวิชาชีพนี้

ในทางวิชาการ คดี KPMG et autres ถือว่าเป็นคดีแรกที่รับรองการดำรงอยู่
ของหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจเอาไว้อย่างชัดเจน⁵⁹
คำพิพากษาดังนี้ยังได้รับรองว่าหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเป็นหลักการที่มีสถานะในทางกฎหมาย
เป็นหลักกฎหมายทั่วไป (Principes généraux du droit)⁶⁰ ทั้งนี้ พบว่าเทคนิคการกำหนดมาตรการชั่วคราว
โดยศาลได้ถูกรับรองและปฏิบัติตามในคดีอื่น ๆ ในเวลาต่อมา เช่น คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Société

⁵⁷ Jean - Claude Bonichot et al., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, (Dalloz, 7^e éd., 2020), p. 1349.

⁵⁸ Mattias Guyomar et al., *op. cit.*, pp. 568, 599.

⁵⁹ Conseil d'État, "Reconnaissance en droit interne d'un principe de sécurité juridique", [online] available from : <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-assembly-24-mars-2006-societe-kpmg-et-autres> [31 มีนาคม 2565].

⁶⁰ Gustave Peiser, *op. cit.*, pp. 250-251.

Techna ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 2006⁶¹ คดี Mme Lacroix ลงวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 2006⁶² และ คดี M. Blandeau ลงวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 2007⁶³ อนึ่ง ในปัจจุบันสภาแห่งรัฐได้มีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในคำบังคับของคำพิพากษาเพื่อให้เกิดความแน่นอนชัดเจนว่าระยะเวลาเปลี่ยนผ่านที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดควรจะเป็นช่วงเวลาใด⁶⁴ ดังปรากฏในคำพิพากษาในคดี Fédération des promoteurs immobiliers ลงวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 2016 ที่สภาแห่งรัฐพิพากษาเพิกถอนรัฐกฤษฎีกาเป็นเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ประกาศใช้บังคับ⁶⁵ และคดี Union des chirurgiens de France ลงวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 2016⁶⁶ ที่สภาแห่งรัฐพิพากษาเพิกถอนรัฐกฤษฎีกาตั้งแต่วันที่ประกาศใช้บังคับจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2017

(ง) ข้อสังเกตเพิ่มเติมบางประการ

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะในคดี Société KPMG et autres มีลักษณะที่แตกต่างและซับซ้อนมากกว่ากรณีศึกษากลุ่มอื่น ๆ โดยสามารถแบ่งเป็น 2 กรณี กล่าวคือ *ในกรณีแรก* เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะส่งเสริมซึ่งกันและกัน เนื่องจากหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะในคดีนี้ถูกนำมาใช้ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป (PGD) สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐกฤษฎีกาว่าด้วยการให้ใช้ประมวลจรรยาบรรณวิชาชีพผู้สอบบัญชีไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาลเอาไว้ จึงเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป กฎที่พิพาทจึงเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย *ในกรณีต่อมา* เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันและกัน เนื่องจากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ถึงแม้ว่ากฎที่พิพาทจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากพิพากษาเพิกถอนกฎทั้งหมดและกำหนดให้มีผลย้อนหลังกลับไปตั้งแต่วันที่มีการออกกฎตามแนวคำพิพากษาในคดี Rodière แล้ว ย่อมกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการออกรัฐกฤษฎีกาไปแล้ว ศาลจึงจำกัดความเสียหายแค่เพียงบางส่วนเพียงเฉพาะในส่วนที่ไม่ได้กำหนดให้มีบทเฉพาะกาลย้อนหลังไปจนถึงวันที่ประมวลจรรยาบรรณวิชาชีพผู้สอบบัญชีประกาศใช้บังคับ เสมือนหนึ่งเป็นการสร้างบทเฉพาะกาลขึ้นมาเพื่อแก้ไขความบกพร่องในทางกฎหมายให้หมดสิ้นไป

⁶¹ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 2006 คดี Société Techna.

⁶² คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 2006 คดี Mme Lacroix.

⁶³ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 2007 คดี M. Blandeau.

⁶⁴ Jean - Claude Bonichot et al., *op. cit.*, pp. 1349-1350.

⁶⁵ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 2016 คดี Fédération des promoteurs immobiliers.

⁶⁶ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 2016 คดี Union des chirurgiens de France.

3) การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยกำหนดให้มีผลในวันที่มีคำพิพากษา

ในบางกรณีที่มีการกำหนดให้คำพิพากษามีผลย้อนหลังไปในอดีตอาจทำให้เกิดความเสียหายและความไม่เป็นธรรมอย่างร้ายแรง สภาแห่งรัฐจึงได้ยอมรับว่าในบางกรณีอาจกำหนดยกเว้นผลย้อนหลังของคำพิพากษา โดยกำหนดให้ความไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ไม่ใช่ในวันที่มีการออกนิติกรรมทางปกครองที่พิพาท เช่น คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี *Ministre de l'Aménagement du territoire c/ Société Schweppes* ลงวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 2002⁶⁷

(ก) ข้อเท็จจริงในคดี

ผู้ว่าราชการจังหวัด Yvelines อาศัยอำนาจตามมาตรา 1 และมาตรา 23 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 (ซึ่งปัจจุบันเป็นความในมาตรา L. 511-1 และมาตรา L. 514-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม) ประกอบมาตรา 34-1 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 1977 ออกคำสั่งลงวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1998 ให้บริษัท Schweppes France ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเคยมีโรงงานบรรจุขวดที่เมือง Montigny - le - Bretonneux ให้ (1) ยุติการประกอบกิจการ และ (2) ทำการปรับคืนพื้นที่ซึ่งเคยใช้ในการประกอบกิจการให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Versailles

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้เหตุผลว่าในวันที่มีคำพิพากษา องค์การมหาชนของเมือง Saint - Quentin - en - Yvelines ได้เข้ามาบริหารงานและเข้าใช้สอยพื้นที่ดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำการคืนพื้นที่ตามคำสั่งพิพาทแต่ประการใด

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาที่ดินและสิ่งแวดล้อมอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งปารีสในประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย และต่อมาคดีเข้าสู่การพิจารณาของสภาแห่งรัฐ

(ข) แนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า ถึงแม้ว่าคำสั่งทางปกครองฉบับดังกล่าวจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ในวันที่มีศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา คำสั่งดังกล่าวก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะดำรงอยู่อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอน (*annuler*) คำสั่งดังกล่าว ย่อมมีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายย้อนหลังกลับไปตั้งแต่แรกในวันที่มีการลงนามออกคำสั่งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด (ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้อำนาจไปโดยชอบด้วยกฎหมาย) สภาแห่งรัฐจึงมีคำพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นพิพากษายกเลิก (*abroger*) คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำการคืนพื้นที่ที่เคยใช้ประกอบกิจการบรรจุขวด

⁶⁷ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 2002 คดี *Ministre de l'Aménagement du territoire c/ Société Schweppes*.

(ค) ข้อพิจารณา

กรณีตามคำพิพากษานี้มีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับ “เวลา” ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและการกำหนดค่าบังคับเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในแต่ละกรณี กล่าวคือ จะถือว่าคำสั่งทางปกครองฉบับนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายในเวลาที่มีการออกกฎหรือคำสั่งดังกล่าว หรือในเวลาศาลปกครองมีคำพิพากษา และศาลปกครองควรจะกำหนดค่าบังคับอย่างไรในกรณีที่ข้อเท็จจริงในกรณีเปลี่ยนแปลงไปในเวลาต่อมาหลังจากที่มีการยื่นฟ้องคดีขึ้นสู่ศาล

สภาแห่งรัฐได้วางหลักในประเด็นดังกล่าว ให้ศาลต้องพิจารณาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองไปพร้อมกับการพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในเวลาที่มีคำพิพากษา⁶⁸ ดังนั้น ถึงแม้ว่าในเวลาฝ่ายปกครองได้ทำการออกนิติกรรมทางปกครองจะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ต่อมา หากมีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปอันเป็นเหตุทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกต่อไปในขณะที่คดีอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลปกครอง นิติกรรมทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การที่ศาลจะพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่พิพากษาทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายย้อนหลังกลับไปตั้งแต่แรก ดังนั้น แทนที่จะใช้เครื่องมือดังกล่าว ศาลอาจเลือกวิธีการยกเลิก (abroger) คำสั่งทางปกครอง⁶⁹ ซึ่งเป็นการทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ซึ่งจะแตกต่างกับการใช้อำนาจพิพากษาเพิกถอน (annuler) คำสั่งทางปกครองที่โดยหลักแล้วจะเป็นการลบล้างนิติกรรมทางปกครองให้มีผลย้อนกลับไปในอดีตตามแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานคดี Rodière ค.ศ. 1925 คำพิพากษาในคดี *Ministre de Aménagement du territoire c/ Société Schweppes* จึงเป็นการผ่อนคลายความเคร่งครัดของผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความสมเหตุสมผลแก่กรณี⁷⁰

4) การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยกำหนดให้มีผลในอนาคตหลังจากวันที่มี

คำพิพากษา

ศาลปกครองอาจกำหนดให้นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายถูกเพิกถอนมีผลไปในอนาคต กรณีนี้จะคล้ายกับกรณีที่ 3) ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่แตกต่างกันเพียงว่าในกรณีที่ 4) นี้ นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะยังไม่ถูกยกเลิกไปในทันทีในวันที่ศาลมีคำพิพากษา แต่ศาลจะกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนไว้เพื่อให้ผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของนิติกรรมทางปกครองที่พิพากษาได้มีเวลาพอสมควรในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงในนิติฐานะจากผลของคำพิพากษา หรือเพื่อให้

⁶⁸ Mattias Guyomar et al., *op. cit.*, p. 175.

⁶⁹ Jean - Claude Bonichot et al., *op. cit.*, p. 1344.

⁷⁰ อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าการแก้ไขปัญหาหรือการปรับเปลี่ยนการใช้เครื่องมือของศาลในกรณีนี้ เป็นการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมคำพิพากษา (un pouvoir de réformation) ซึ่งศาลมีอำนาจในการดำเนินการในคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจเต็มในทางภาววิสัย (le juge du plein contentieux objectif), (โปรดดู Alix Perrin, *op. cit.*, pp. 134 et 236.)

ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขข้อบกพร่องให้นิติกรรมทางปกครองของตนกลับมาชอบด้วยกฎหมาย หรือเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีมีระยะเวลาพอสมควรในการเจรจาทางออกร่วมกัน สภาแห่งรัฐได้วางแนวบรรทัดฐานไว้ในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) คดี Association AC ! ลงวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2004⁷¹

(ก) ข้อเท็จจริงในคดี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการสังคม การทำงาน และสภาพภาพ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา L. 351-3 L. 351-7 L. 351-8 L. 352-1 L. 352-2 และ L. 352-2-1 แห่งประมวลกฎหมายแรงงาน ออกกฎกระทรวง ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003 ที่เห็นชอบข้อตกลงเกี่ยวกับการช่วยเหลือคนว่างงานให้กลับคืนสู่การจ้างงานและการชดเชยการว่างงาน ลงวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2001 และภาคผนวก (des arrêtés ministériels portant agrément d'avenants à la convention d'assurance chômage du 1er janvier 2001 et de ses actes annexés ainsi que de la convention du 1er janvier 2004 et de ses actes annexés.) ต่อมา สมาคมต่อต้านการว่างงาน (l'association «Les amis d'agir ensemble contre le chômage» dite AC !) และสมาคมอื่น ๆ ร่วมกันฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐโดยมีคำขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า (1) ในทางเนื้อหา บทบัญญัติในกฎกระทรวงดังกล่าวขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ให้อำนาจ และ (2) ในทางรูปแบบ กฎกระทรวงดังกล่าวออกโดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการแรงงานระดับสูงที่มีองค์ประชุมไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด กฎกระทรวงฉบับนี้จึงออกโดยมีข้อบกพร่องในกระบวนการที่ถือเป็นสาระสำคัญในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(ข) แนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) พิจารณาแล้วเห็นว่า กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายตามเหตุที่ผู้ฟ้องคดีหยิบยกมาเป็นข้ออ้างข้อเถียง โดยสภาแห่งรัฐยืนยันหลักการว่า “โดยหลักแล้วการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองย่อมมีผลย้อนหลังเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยปรากฏมีนิติกรรมทางปกครองนั้นมาก่อน (cet acte est réputé n'être jamais intervenu) อย่างไรก็ตาม สภาแห่งรัฐอาจพิจารณากำหนดผลของคำพิพากษายกเว้นหลักการดังกล่าว หากปรากฏว่าผลย้อนหลังของคำพิพากษาจะส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงเกินสมควร (est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives) กับนิติฐานะที่เกิดขึ้นและประโยชน์สาธารณะ (intérêt général) ตุลาการศาลปกครองได้ทำการชั่งน้ำหนักถ่วงดุล (met en balance) โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการกำหนดผลย้อนหลังของคำพิพากษา (la rétroactivité de l'annulation) ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย (le principe de légalité) และสิทธิของคู่กรณี (le droit des justiciables) เพื่อตอบคำถามถึงความจำเป็นที่จะต้องจำกัดผลกระทบในระยะเวลา (limiter les effets dans le temps) ของนิติกรรมทางปกครองนั้นหรือไม่” โดยในท้ายที่สุด สภาแห่งรัฐเห็นว่าหากกำหนดให้นิติกรรมทางปกครองที่พิพาทนี้สิ้นผลย้อนหลัง ย่อมส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงเกินสมควรต่อความมั่นคงแน่นอนของบรรดาสีทธิต่าง ๆ ของผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือและ

⁷¹ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2004 คดี Association AC !

ผู้จ่ายเงินสมทบ (des allocataires et des cotisants) ตลอดจนก่อให้เกิดความเสี่ยงที่ทำให้ระบบการป้องกันการว่างงานขาดเสถียรภาพ จึงมีคำพิพากษาเพิกถอนกฎกระทรวงฉบับนี้โดยกำหนดให้มีผลนับแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 (คำนวณเป็นเวลา 51 วัน นับจากวันที่ศาลมีคำพิพากษาในวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2004)

(ค) ข้อพิจารณา

ในคดีนี้สภาแห่งรัฐได้วางหลักไว้อย่างชัดเจนว่า โดยหลักแล้วคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองยังคงมีผลย้อนหลัง แต่มีบางกรณีที่อาจเป็นข้อยกเว้นให้ศาลพิจารณาว่าการเพิกถอนย้อนหลังไปในอดีตอาจนำมาซึ่งความเสียหายอย่างร้ายแรง ศาลก็ย่อมมีอำนาจที่จะทำการปรับเปลี่ยนผลในแง่ของเวลาของคำบังคับได้อย่างเหมาะสมตามที่ศาลเห็นควร เนื่องจากหากศาลกำหนดคำบังคับให้ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมที่พิพาทมีผลย้อนหลังกลับไปนับตั้งแต่วันที่นิติกรรมทางปกครองฉบับนั้นมีผลบังคับหรือนับตั้งแต่แรก ก็ย่อมกระทบต่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจตลอดจนประโยชน์สาธารณะ⁷² ดังนั้น ผลกระทบใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นทั้งหมดหรือบางส่วนอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวจึงยังคงมีผลสมบูรณ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเพิกถอนความไม่ชอบด้วยกฎหมายส่งผลแต่เพียงเฉพาะภายหลังจากครบกําหนดระยะเวลาที่ศาลระบุเอาไว้ในคำพิพากษานั้น กรณีดังกล่าวถือว่าเป็นข้อยกเว้นพิเศษ (une dérogation exceptionnelle)⁷³

แนวคำพิพากษาคดี Association AC ! สะท้อนให้เห็นถึงการใช้เทคนิคการเลื่อนระยะเวลา (différer) ผลกระทบของการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง⁷⁴ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองนิติฐานะของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษารวมถึงเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ ศาลยังสามารถพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่พิพาทและกำหนดเลื่อนผลกระทบทางเวลาไปทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนตามที่ศาลเห็นสมควร รวมไปถึงกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนที่จะให้คำพิพากษามีผลบังคับภายหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้วก็ได้⁷⁵ และด้วยการใช้เทคนิคดังกล่าวในขณะที่ศาลปกครองมีคำพิพากษา จึงไม่อาจถือได้ว่านิติกรรมทางปกครองที่พิพาทนั้นถูกเพิกถอนจนกว่าจะพ้นระยะเวลาตามที่ศาลกำหนด การกำหนดคำบังคับในรูปแบบดังกล่าวจึงไม่ได้มีลักษณะที่รุนแรง

⁷² Alix Perrin, *op. cit.*, pp. 236-237.

Conseil d'État, "Pouvoir reconnu au juge de moduler dans le temps les effets d'une annulation contentieuse", [online] available from : <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-assemblee-11-mai-2004-association-ac-et-autres> [1 พฤษภาคม 2565].

⁷³ Mattias Guyomar et al., *op. cit.*, p. 536-537.

⁷⁴ Alix Perrin, *op. cit.*, p. 129.

⁷⁵ Gustave Peiser, *op. cit.*, p. 285.

จนเกินไป ฝ่ายปกครองยังมีโอกาสที่จะแก้ไขบททวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีอาจทำการแก้ไขข้อบกพร่องภายในช่วงระยะเวลาดังกล่าวตามที่ศาลชี้ให้เห็นในคำพิพากษาในกรณีที่ไม่ต้องการให้นิติกรรมทางปกครองของตนถูกศาลปกครองพิพากษาเพิกถอน⁷⁶

แนวคำพิพากษาคดี Association AC ! เป็นบรรทัดฐานในการผ่อนคลายความเคร่งครัดของผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองผ่านการเลื่อนระยะเวลา (différer) ผลกระทบของการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองไปในอนาคต สภาแห่งรัฐได้เดินตามรอยแนวคำพิพากษาดังกล่าวและได้มีการใช้เทคนิคทางกฎหมายที่หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น เช่น การกำหนดผลของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเฉพาะบางส่วนไปในอนาคต ดังที่พบในคำพิพากษาศาาแห่งรัฐ คดี Association des amis des intermittents et précaires ในปี ค.ศ. 2015⁷⁷ หรือการนำเทคนิคดังกล่าวมาใช้กับคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่ไม่มีลักษณะเป็นกฎ (acte administratif unilatéral non réglementaire) หรือเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเฉพาะราย (acte administratif unilatéral individuel) ได้เช่นเดียวกัน ดังปรากฏในคำพิพากษาศาาแห่งรัฐ คดี Sire ลงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 2007 ซึ่งเป็นคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ⁷⁸ อนึ่ง ในคดี Sire สภาแห่งรัฐได้วางหลักเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าผลย้อนหลังของการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (intérêt général) หรือกระทบต่อประโยชน์ของเอกชนอย่างชัดแจ้งและนำมาซึ่งความไม่สะดวกในอนาคต และเมื่อชั่งน้ำหนักกับหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงการฟ้องคดีอย่างมีประสิทธิภาพ (le droit des justiciables à un recours effectif) ย่อมเป็นภาระหน้าที่ของศาลในการหิยยกประเด็นเหล่านี้ขึ้นพิจารณาและจะต้องกำหนดให้วันที่การเพิกถอนมีผลใช้บังคับเป็นวันอื่นภายหลังจากวันที่ศาลมีคำพิพากษา (une date ultérieure)⁷⁹

5) การไม่เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

5.1) การพิพากษากำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติเพื่อดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องของนิติกรรมทางปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองอย่างมีเงื่อนไขโดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการแก้ไขปรับปรุงนิติกรรมทางปกครองที่พิพาทให้ชอบด้วยกฎหมาย

⁷⁶ Marceau Long et al, Les grands arrêts de la Jurisprudence administrative, (Dalloz, 23^e éd., 2021), pp. 815-816.

⁷⁷ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 2015 คดี Association des amis des intermittents et précaires.

⁷⁸ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 2007 คดี Sire.

⁷⁹ Mattias Guyomar et al, *op. cit.*, pp. 536-537.

ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากฝ่ายปกครองปฏิบัติตาม นิติกรรมทางปกครองนั้นก็ถือว่าชอบด้วยกฎหมาย แต่หากฝ่าฝืนไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว นิติกรรมนั้นก็จะถูกเพิกถอนด้วยผลแห่งคำพิพากษา การใช้เทคนิคดังกล่าวปรากฏในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐในคดี Titran ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 2001⁸⁰

(ก) ข้อเท็จจริงในคดี

รัฐบัญญัติ เลขที่ 78-17 ลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1978 ว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (le droit à l'information) มาตรา 15 กำหนดให้การใช้ข้อมูลส่วนบุคคลโดยฝ่ายปกครองในลักษณะอัตโนมัติ จะกระทำได้โดยกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของฝ่ายบริหารและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของฝ่ายบริหารนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเสรีภาพแห่งชาติ หรือโดยความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐในกรณีที่คณะกรรมการไม่เห็นชอบ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (ในขณะนั้น) มีความประสงค์ที่จะออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับระบบการจัดการการดำเนินกระบวนการพิจารณาอัตโนมัติ (un système de gestion automatisée de procédures) ในศาลจังหวัด (les tribunaux de grande instance) ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่มีเนื้อหาสาระบางส่วนเป็นการใช้อำนาจอันกระทบต่อสิทธิตามมาตรา 15 ของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล รัฐมนตรีจึงส่งร่างกฎกระทรวงไปยังคณะกรรมการข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเสรีภาพแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นชอบภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ห้ามไม่ให้ทำการเก็บข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการดำเนินคดีอาญาเป็นเวลานานกว่า 5 ปี นับแต่คำพิพากษาถึงที่สุด และจะต้องได้รับการปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม การแก้ไขฟื้นฟู และการอภัยโทษให้เป็นปัจจุบัน ส่วนข้อมูลอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาจะต้องห้ามไม่ให้ทำการเก็บข้อมูลเป็นเวลานานเกินสมควร

ภายหลังจากที่ได้รับความเห็นดังกล่าว รัฐมนตรีได้ออกกฎกระทรวงจำนวน 2 ฉบับ กล่าวคือ กฎกระทรวง ลงวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1986 เกี่ยวกับการดำเนินการในศาลชั้นต้นของระบบอัตโนมัติสำหรับการจัดการคดีอาญาและคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ กับทั้งกฎกระทรวง ลงวันที่ 13 เมษายน ค.ศ. 1993 เกี่ยวกับการดำเนินการตามระบบเปรียบเทียบสำหรับการพิจารณาคดีอาญาภายใต้เขตอำนาจของพนักงานอัยการและผู้พิพากษาสอบสวน (un juge d'instruction) การดำเนินคดีทางอาญาและทางแพ่งของผู้พิพากษาศาลเยาวชน ตลอดจนจนถึงคดีแพ่ง คดีปกครอง และคดีการค้าของพนักงานอัยการ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากฎกระทรวงทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่ได้กำหนดเงื่อนไขที่สอดคล้องกับเงื่อนไขของคณะกรรมการ

⁸⁰ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 2001 คดี Titran.

ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเสรีภาพแห่งชาติเกี่ยวกับขั้นตอนการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน หรือทำลายข้อมูลภายใต้การประมวลผลอัตโนมัติ และผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวทำให้ตนได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐขอให้สภาแห่งรัฐเพิกถอนกฎกระทรวง ลงวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1986 เกี่ยวกับการดำเนินการในศาลชั้นต้นของระบบอัตโนมัติ และกฎกระทรวง ลงวันที่ 13 เมษายน ค.ศ. 1993 เกี่ยวกับการดำเนินการตามระบบเปรียบเทียบสำหรับการพิจารณาคดีอาญา

(ข) แนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎกระทรวง ลงวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1986 และลงวันที่ 13 เมษายน ค.ศ. 1993 ไม่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขเกี่ยวกับวิธีการปรับปรุงหรือทำลายข้อมูลภายใต้การประมวลผลอัตโนมัติที่คณะกรรมการข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเสรีภาพแห่งชาติกำหนด เนื่องจากไม่ได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามที่คณะกรรมการข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเสรีภาพแห่งชาติให้ความเห็นชอบ

สภาแห่งรัฐพิพากษากำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวให้ถูกต้องภายในระยะเวลา 2 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษา ซึ่งก็คือให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมดำเนินการแก้ไขเนื้อหาของกฎกระทรวง ลงวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1986 เกี่ยวกับการดำเนินการในศาลชั้นต้นของระบบอัตโนมัติ และกฎกระทรวง ลงวันที่ 13 เมษายน ค.ศ. 1993 เกี่ยวกับการดำเนินการตามระบบเปรียบเทียบสำหรับการพิจารณาคดีอาญา ให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเสรีภาพแห่งชาติ โดยการกำหนดระยะเวลาสูงสุดในการเก็บรักษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา และกำหนดวิธีการในการปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม การแก้ไขฟื้นฟู และการอภัยโทษให้เป็นปัจจุบัน ตลอดจนการจำกัดระยะเวลาในการเก็บรักษาข้อมูลอื่น ๆ หรือให้ทำการตรารัฐกฤษฎีกาภายใต้ความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐ

จากเหตุผลทั้งหมดที่ได้กล่าวมาข้างต้น สภาแห่งรัฐจึงมีคำพิพากษาเพิกถอนกฎกระทรวงทั้งสองฉบับ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขดังกล่าวภายในระยะเวลาที่สภาแห่งรัฐกำหนด

(ค) ข้อพิจารณา

กรณีตามปัญหาเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่ากฎกระทรวงที่พิพาทไม่ได้ปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเสรีภาพแห่งชาติกำหนด อันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการออกกฎหมายตามมาตรา 15 แห่งรัฐธรรมนูญฯ เลขที่ 78-17 ลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1978 กฎกระทรวงทั้งสองฉบับจึงเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ศาลต้องการที่จะหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง (les effets drastiques) อันเกิดจากการพิพากษาเพิกถอน และศาลเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นความบกพร่องที่สามารถแก้ไขให้กลับมาชอบด้วยกฎหมายได้ กล่าวคือ (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสามารถแก้ไขกฎกระทรวงให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเสรีภาพแห่งชาติ หรือ (2) ตรารัฐกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐเพื่อกำหนดมาตรการคุ้มครอง

ข้อมูลส่วนบุคคลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย⁸¹ ศาลจึงเลือกที่จะไม่ทำการเพิกถอนกฎกระทรวงดังกล่าว แต่กำหนดให้ระยะเวลาแก่รัฐมนตรีในการแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นภายใน 2 เดือน⁸²

จะเห็นได้ว่าผลของคำพิพากษาที่เพิกถอนกฎกระทรวงทั้งสองฉบับ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขดังกล่าวภายในระยะเวลาที่สภาแห่งรัฐกำหนด นั้น แสดงให้เห็นเทคนิคของศาลปกครองที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด อันเป็นความพยายามของศาลในการหาทางออกที่ดีที่สุดโดยที่ไม่ต้องก้าวล่วงเข้าไปในการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง กับทั้งศาลยังไม่ต้องใช้อำนาจในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองไปเสียทุกกรณีโดยไม่จำเป็น เป็นการผ่อนคลายความเคร่งครัดของหลักความชอบด้วยกฎหมายในคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁸³ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ (le bon fonctionnement du service public) หรือหลักความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเงินแผ่นดิน (la bonne gestion des deniers publics) ประกอบกัน⁸⁴

ดังนั้น ก่อนที่ศาลจะตัดสินใจพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมที่พิพาท ตุลาการจะต้องชั่งน้ำหนักและค้นหาสมดุลระหว่างคุณค่าทางกฎหมายต่าง ๆ และจะต้องรับฟังความเห็นของคู่กรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นเรื่องความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง โดยกำหนดให้มีผลย้อนหลัง⁸⁵ เช่น การสูญเสียข้อมูลที่ได้จัดเก็บไปทั้งหมดโดยที่ไม่สามารถกู้คืนข้อมูลกลับมาได้โดยง่าย⁸⁶

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าศาลไม่ได้ถึงขนาดพิพากษาสั่งให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยตรง อันจะทำให้ศาลถูกตำหนิได้ว่าเข้าไปใช้อำนาจแทนที่ฝ่ายปกครอง แต่ก็เป็นการใช้อำนาจพิพากษาบังคับไปโดยปริยาย (une injonction implicite) กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีทางเลือก 3 ทาง ได้แก่

- (ก) ยกเลิกกฎกระทรวงทั้งสองฉบับนี้ หรือ
- (ข) แก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย (régulariser le vice de légalité) ภายในระยะเวลา 2 เดือน หรือ
- (ค) นิ่งเฉยไม่แก้ไขเนื้อหาของกฎกระทรวงให้สอดคล้องกับความเห็นชอบของคณะกรรมการข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเสรีภาพแห่งชาติภายในระยะเวลาที่สภาแห่งรัฐกำหนด

⁸¹ Jean - Claude Bonichot et al., *op. cit.*, pp. 1356-1357.

⁸² Alix Perrin, *op. cit.*, p. 235.

⁸³ Mattias Guyomar et al., *op. cit.*, pp. 167-168.

⁸⁴ Alix Perrin, *op. cit.*, p. 235.

⁸⁵ Gustave Peiser, *op. cit.*, p. 286.

⁸⁶ Jean - Claude Bonichot et al., *op. cit.*, p. 1444.

หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตัดสินใจทางเลือก (ค) แล้ว รัฐมนตรีก็ต้องยอมรับผลที่จะตามมา ซึ่งก็คือ กฎกระทรวงทั้งสองฉบับจะถูกเพิกถอนโดยผลของคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ดังนั้น ถ้าหากฝ่ายปกครองไม่ต้องการที่จะยกเลิกนิติกรรมทางปกครองของตนเองตามทางเลือก (ก) แต่ไม่ต้องการให้นิติกรรมทางปกครองของตนถูกเพิกถอน ก็จะต้องดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดตามทางเลือก (ข) และเมื่อความบกพร่องได้ถูกแก้ไขแล้ว ก็ย่อมไม่มีเหตุให้ศาลจะต้องพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมที่พิพาทอีกต่อไป การใช้อำนาจของศาลจึงมีลักษณะเป็นการพิพากษาเพิกถอนอย่างมีเงื่อนไข (une annulation conditionnelle)⁸⁷ เทคนิคดังกล่าวทำให้นิติกรรมทางปกครองที่พิพาทกลับมาชอบด้วยกฎหมายได้อีกครั้งภายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องแล้ว

แนวทางการพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้ถูกนำมาใช้ในคดีอื่นในภายหลัง ดังที่พบในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Titran ลงวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 2003⁸⁸ คดี Société Ophrys ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2011⁸⁹ คดี Commune de Béziers ลงวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 2009⁹⁰ และคดี Commune d'Emerainville ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2016⁹¹ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการนำเทคนิคนี้มาใช้อย่างแพร่หลาย สภาแห่งรัฐก็ยังจำกัดขอบเขตการใช้เครื่องมือดังกล่าวเฉพาะในการแก้ไขข้อบกพร่องด้วยเหตุจากภายนอกหรือข้อบกพร่องในเชิงรูปแบบนั้น ไม่ปรากฏการใช้เครื่องมือนี้ในการแก้ไขข้อบกพร่องด้วยเหตุจากภายในหรือข้อบกพร่องในเชิงเนื้อหาแต่อย่างใด⁹²

(ง) ข้อสังเกตเพิ่มเติมบางประการ

จากการศึกษาพบว่า การใช้เทคนิคทางกฎหมายในคดี Titran (2001) มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการใช้เทคนิคทางกฎหมายในคดี Association AC! (2004) จึงมีประเด็นสำคัญที่ต้องวิเคราะห์ต่อไปว่า การกำหนดระยะเวลาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่พิพาทไปในอนาคตในคดี Association AC! นั้น โดยแท้จริงแล้วเป็นการใช้เทคนิคในทางกฎหมายที่มีลักษณะอย่างเดียวกันกับการกำหนดเงื่อนไขในคำบังคับเหมือนอย่างในคดี Titran (2001) หรือไม่ เนื่องจากในคดี Titran ศาลได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการแก้ไขความบกพร่องที่ศาลกำหนด มิฉะนั้น ศาลปกครองจะเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าว กรณีตามปัญหาผู้เขียนมีความเห็นว่า คดีทั้งสองมีทั้งลักษณะร่วมกันและลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนี้

⁸⁷ Alix Perrin, *Ibid.*

⁸⁸ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 2003 คดี Titran.

⁸⁹ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2011 คดี Société Ophrys.

⁹⁰ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 2009 คดี Commune de Béziers.

⁹¹ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2016 คดี Commune d'Emerainville.

⁹² Jean - Claude Bonichot et al., *op. cit.*, pp. 1444-1445.

(1) ลักษณะร่วมกัน

ถึงแม้ว่าในคดี Association AC! ศาลไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเอาไว้ อย่างชัดเจน แต่ก็สามารถตีความคำพิพากษาได้อย่างชัดเจนว่า หากฝ่ายปกครองสามารถเจรจากับผู้ฟ้องคดี และทำการแก้ไขความบกพร่องให้เรียบร้อยก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว⁹³ ทำให้นิติกรรมทางปกครองที่พิพาทกลับมามีความสมบูรณ์ในทางกฎหมายอีกครั้งและไม่อาจถูกศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนอีกต่อไป ได้อย่างใด จึงอาจสรุปได้ว่า การกำหนดระยะเวลาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่พิพาทไปในอนาคตนั้น โดยแท้จริงแล้วก็คือการพิพากษาเพิกถอนอย่างมีเงื่อนไขโดยปริยายนั่นเอง ดังนั้น ลักษณะร่วมกันของ ทั้งสองคดี คือ ศาลเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้แก้ไขความบกพร่องเพื่อให้นิติกรรมทางปกครองที่พิพาท สามารถกลับมามีผลใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

(2) ลักษณะที่แตกต่างกัน

กรณีจะเกิดปัญหาต่อไปว่าหากครบกำหนดระยะเวลาที่ศาล กำหนดแล้ว ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขในคดี Titran หรือครบกำหนดระยะเวลาแล้ว ฝ่ายปกครองไม่แก้ไขข้อบกพร่องที่ศาลชี้ให้เห็นในคดี Association AC ! (ในคดีนี้ศาลไม่ได้กำหนดเงื่อนไข เอาไว้อย่างชัดเจน) ผลที่ตามมาจะเหมือนกันหรือไม่ อย่างไร จากการศึกษานวคำพิพากษาทั้งสองคดี ประกอบกับคำอธิบายในทางตำราแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า ผลทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นในคดีทั้งสอง มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในคดี Association AC ! ศาลได้กำหนดคำบังคับเอาไว้อย่างชัดเจนแต่แรกว่า ให้นิติกรรมที่พิพาทถูกเพิกถอนโดยกำหนดให้มีผลไปในอนาคต กล่าวคือ ไม่มีผลย้อนหลังกลับไปตั้งแต่วันที่ที่มีการออกนิติกรรมทางปกครอง ทั้งนี้ ก็เพื่อคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและความนับถือ และไว้วางใจของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่คดี Titran ศาลไม่ได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่าในกรณีที่ ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดแล้ว การเพิกถอนนิติกรรมที่พิพาทจะมีผลในแง่ของ ระยะเวลาอย่างไร (modulation dans le temps des effets de l'annulation) ดังนั้น โดยหลักแล้วก็ต้อง กลับมาปรับบทเข้ากับหลักทั่วไปที่ว่า การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลย้อนหลัง กลับไปตั้งแต่วันที่ที่มีการออกนิติกรรมทางปกครอง ตามแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานในคดี Rodière นั่นเอง

⁹³ ในกรณีนี้เมื่อเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หมดสิ้นลง นิติกรรมทางปกครองที่เคยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายก็จะกลับมาชอบด้วยกฎหมาย กรณีจะตรงกันข้ามกับข้อเท็จจริงในคดี Société Schweppes ที่นิติกรรม ทางปกครองออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่แรก แต่ต่อมาภายหลังข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปทำให้ไม่มีเหตุผล ในการดำรงอยู่ของนิติกรรมทางปกครองที่พิพาทอีกต่อไป แต่เป็นการยืนยันหลักคิดของศาลปกครองฝรั่งเศสที่จะพิจารณา ความชอบด้วยกฎหมายในวันที่ศาลมีคำพิพากษา, (โปรดดู คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Ministre de Aménagement du territoire c/ Société Schweppes ลงวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 2002 ในหัวข้อที่ 3 ในส่วนที่ 2.2 ของบทควาณนี้)

5.2) การพิพากษาเปลี่ยนแปลงบทกฎหมายอ้างอิงของนิติกรรมทางปกครองที่บกพร่องโดยอาศัยฐานทางกฎหมายอื่นที่ขัดด้วยกฎหมายและไม่เพิกถอนนิติกรรมพิพาท

นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเหตุบกพร่องในการปรับใช้กฎหมาย (l'erreur de base légale) ไม่ว่าจะเป็นการใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของฝ่ายปกครอง หรือการตีความกฎหมายที่ไม่ถูกต้องของฝ่ายปกครองอันเป็นเหตุแห่งความชอบด้วยกฎหมายภายนอก (la légalité externe de la décision)⁹⁴ นั้น ศาลปกครองอาจพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องพิพากษาเพิกถอนในบางกรณี เนื่องจากศาลเห็นว่าถึงแม้ว่าข้อกฎหมายที่ฝ่ายปกครองใช้อ้างอิงจะไม่ถูกต้อง แต่ก็ยังมีข้อกฎหมายอื่น ๆ ที่ฝ่ายปกครองอาจนำมาใช้ปรับกับกรณีแล้วจะมีผลทำให้นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย สภาแห่งรัฐจึงได้คิดค้นเทคนิคในการเปลี่ยนฐานทางกฎหมายที่ใช้ในการออกนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยนำฐานทางกฎหมายอื่น ๆ ที่ส่งผลให้นิติกรรมดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายเข้ามาแทนที่ (la substitution de base légale)⁹⁵ ดังที่พบในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐคดี Damman et Rohmer ลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1987⁹⁶

(ก) ข้อเท็จจริงในคดี

นายกเทศมนตรีเมือง Strasbourg ได้อาศัยอำนาจจากบทบัญญัติในมาตรา L. 123-1 และมาตรา R. 124-55 แห่งประมวลกฎหมายการก่อสร้าง (code de la construction) ออกคำสั่งลงวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1981 ให้เจ้าของร่วมในอาคาร “Le Consul” กำหนดมาตรการ

⁹⁴ ในการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (le recours pour excès de pouvoir) นั้น โดยหลักแล้วอาจพิจารณาจำแนกประเด็นปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย (la cause juridique) เป็น 2 กรณี ได้แก่ (1) ความชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายนอก (la légalité externe) และ (2) ความชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายใน (la légalité interne) กล่าวคือ

(1) เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก คือ ข้อเท็จจริงที่ทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่ใช่ข้อบกพร่องที่เป็น “เนื้อหา” แห่งคดี (le fond) แต่เป็นเรื่องของ “รูปแบบ” (la façon) ในการตัดสินใจในการทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ทั้งนี้ อาจจำแนกเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีอาจยกขึ้นเป็นข้ออ้างข้อเถียง (le moyen) ได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ (1) อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกนิติกรรมทางปกครอง และ (2) รูปแบบและขั้นตอนในการออกนิติกรรมทางปกครอง, (โปรดดู Bertrand Seiller, Droit administratif, Tome 2, L'action administrative, (Champs – Université, 7^e éd., 2018), p. 254.)

(2) เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน คือ ข้อเท็จจริงที่ทำให้นิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็น “เนื้อหา” แห่งคดี (l'illégalité du contenu) เป็นข้อเท็จจริง (les faits) หรือมูลเหตุจูงใจ (les motifs) ที่ฝ่ายปกครองใช้ในการตัดสินใจในการทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ทั้งนี้ อาจจำแนกเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีอาจยกขึ้นเป็นข้ออ้างข้อเถียงได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ (1) มูลเหตุจูงใจของฝ่ายปกครอง (les motifs) ในการออกนิติกรรมทางปกครอง และ (2) วัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครอง (le but) ในการออกนิติกรรมทางปกครอง, (โปรดดู Bertrand Seiller, *Ibid.*, pp. 258-259.)

⁹⁵ Bertrand Seiller, “L'illégalité sans annulation”, (AJDA, 2004), p. 963.

⁹⁶ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1987 คดี Damman et Rohmer.

ความปลอดภัยจากอัคคีภัย โดยกำหนดให้มีการติดตั้งระบบเชื่อมต่อโทรศัพท์โดยตรงระหว่างแผนกต้อนรับและให้บริการ กับทั้งเสารักษาความปลอดภัยส่วนกลางของอาคาร “Centre Halles” ตลอดจนจัดให้มีการเข้าถึงบริการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ส่วนกลางและห้องเทคนิคของอาคารดังกล่าว โดยนายกเทศมนตรีให้เหตุผลในการออกคำสั่งฉบับนี้ว่าเพื่อให้สอดคล้องกับที่ตั้งของอาคาร ซึ่งถือเป็นอาคารขนาดใหญ่ใจกลางเมือง Strasbourg อีกทั้งยังประกอบไปด้วยอาคารสูงและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเปิดให้ประชาชนเข้ามาใช้สอยอย่างใดก็ตาม ผู้แทนของสภาสหภาพแรงงานประจำอาคาร “Le Consul” ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ตนได้รับความเสียหาย อีกทั้งยังเห็นว่านายกเทศมนตรีไม่ได้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายตามที่กล่าวอ้างในการออกคำสั่งดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองฉบับนี้

(ข) แนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติในประมวลกฎหมายการก่อสร้างไม่ได้ให้อำนาจแก่นายกเทศมนตรีเมือง Strasbourg ในการออกคำสั่งที่พิพาท คำสั่งดังกล่าวของนายกเทศมนตรีจึงมีความบกพร่องในข้อกฎหมายที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นฐานในการใช้อำนาจ อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายเทศบาล (code des communes) มาตรา L. 131-2 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่นายกเทศมนตรีในการเตือนภัย การกำหนดมาตรการที่เหมาะสมตามสมควรในการป้องกันและบรรเทาอุบัติเหตุและสาธารณภัย เช่น อัคคีภัย เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความปลอดภัย ความมั่นคง และสุขภาพของประชาชน ดังนั้น อาศัยความตามมาตรา L. 131-2 แห่งประมวลกฎหมายเทศบาล นายกเทศมนตรีจึงสามารถออกคำสั่งโดยอาศัยฐานทางกฎหมายดังกล่าวได้ และเมื่อมาตรการที่นายกเทศมนตรีกำหนดไม่ได้สร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร แต่เป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งก็คือความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนจากอัคคีภัย คำสั่งนายกเทศมนตรีเมือง Strasbourg ลงวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1981 จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

(ค) ข้อพิจารณา

จะเห็นได้ว่า นิติกรรมทางปกครองที่พิพาทมีความบกพร่องในการปรับใช้กฎหมาย แต่สภาแห่งรัฐกลับไม่ได้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่านายกเทศมนตรีสามารถใช้อำนาจออกคำสั่งอย่างเดียวกันโดยอาศัยฐานทางกฎหมายอื่นภายหลังจากที่คำสั่งที่พิพาทถูกเพิกถอนโดยศาลปกครอง ซึ่งในกรณีตามปัญหา ได้แก่ ประมวลกฎหมายเทศบาล การใช้อำนาจศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีข้อบกพร่องดังกล่าวย่อมทำให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติการกิจของฝ่ายปกครองโดยไม่จำเป็น อีกทั้งยังทำให้ประชาชนอาจได้รับความเดือดร้อนเสียหาย กล่าวคือ ทำให้ประชาชนจะได้รับความล่าช้าในการจัดทำบริการสาธารณะ (เพียงเพราะข้อบกพร่องในทางเทคนิคของกฎหมายซึ่งไม่ใช่ความผิดของประชาชน) กล่าวคือ การกำหนดมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี ดังนั้น ในคดี Damman et Rohmer แทนที่จะพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่พิพาท สภาแห่งรัฐจึงทำการเปลี่ยนฐานทางกฎหมายโดยนำประมวลกฎหมายเทศบาลเข้ามาแทนที่ประมวลกฎหมายการก่อสร้างซึ่งเป็นฐานทางกฎหมายเดิมที่เทศบาลใช้ในการออกนิติกรรมทางปกครอง

สาเหตุที่สภาแห่งรัฐคัดค้านเทคนิคการเปลี่ยนแปลงบทกฎหมายอ้างอิงของนิติกรรมทางปกครองที่บกพร่อง โดยอาศัยฐานทางกฎหมายอื่นที่ขัดด้วยกฎหมายเข้ามาแทนที่โดยศาลปกครอง นั้น ก็เนื่องมาจากการที่สภาแห่งรัฐเห็นว่าข้อบกพร่องดังกล่าวเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญถึงขนาดที่จะทำให้นิติกรรมทางปกครองที่พิพาทไม่ขัดด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นที่ประจักษ์ชัดว่ากฎหมายที่ฝ่ายปกครองอ้างถึงนั้นไม่ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการดังกล่าวแต่ประการใด แต่สภาแห่งรัฐก็มิได้เห็นว่าข้อบกพร่องนี้เป็นข้อบกพร่องเล็กน้อยที่ไม่ใช่สาระสำคัญ เพราะหากศาลเห็นว่าเป็นข้อบกพร่องเล็กน้อยที่ไม่ใช่สาระสำคัญไปเสียแล้ว ศาลก็คงจะพิพากษายกฟ้องมาตั้งแต่แรก

อย่างไรก็ตาม หากสภาแห่งรัฐพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว ทั้งที่ยังปรากฏข้อกฎหมายอื่น ๆ ที่ฝ่ายปกครองอาจนำมาใช้ปรับกับกรณีได้ ก็ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด เนื่องจากฝ่ายปกครองก็ยังสามารถออกนิติกรรมทางปกครองที่มีผลทางกฎหมายอย่างเดิม ต่อนิติสัมพันธ์ของผู้ตกอยู่ภายใต้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่พิพาทโดยอาศัยฐานกฎหมายใหม่ดังกล่าว ทำให้การปฏิบัติการกิจของฝ่ายปกครองเกิดความล่าช้าโดยไม่จำเป็น⁹⁷ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหานี้ศาลจึงค้นหาหลักกฎหมายอื่น ๆ ที่ไม่ได้ถูกนำมาใช้เป็นฐานในการออกนิติกรรมทางปกครองมาตั้งแต่แรก แต่เป็นหลักกฎหมายที่อาจนำมาใช้เป็นฐานอำนาจตามกฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง เมื่อศาลปกครองค้นพบฐานทางกฎหมายดังกล่าวแล้ว ศาลย่อมเปลี่ยนมาใช้ฐานทางกฎหมายที่ค้นพบมารับรองความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่พิพาท เพื่อให้คำพิพากษามีประโยชน์ในทางปฏิบัติและมีความยืดหยุ่น (pragmatisme et souplesse) และเป็นการหลีกเลี่ยงความไร้ประโยชน์ที่เกิดขึ้นภายหลังพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง⁹⁸

เทคนิคดังกล่าวยังปรากฏในคดีอื่น ๆ เช่น คดี Ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1997⁹⁹ คดี Gasparini ลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1983¹⁰⁰ หรือคดี Procopio (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1987¹⁰¹

จากการศึกษาการใช้เทคนิคในทางกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองผ่านแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานของสภาแห่งรัฐทั้ง 5 กรณี จะเห็นได้ว่าศาลปกครองฝรั่งเศสได้ใช้เครื่องมือที่มีความแตกต่างกันในการผ่อนคลายความเคร่งครัดของผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง และเพื่อให้เห็นภาพของความแตกต่างดังกล่าวอย่างชัดเจนในแง่ของระยะเวลา ผู้เขียนจึงได้

⁹⁷ Gustave Peiser, *op. cit.*, p. 252.

⁹⁸ Jean - Claude Bonichot et al., *op. cit.*, pp. 1365-1367.

⁹⁹ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1997 คดี Min. de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale.

¹⁰⁰ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1983 คดี Gasparini.

¹⁰¹ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1987 คดี Procopio.

จัดทำตารางประกอบการอธิบาย โดยกำหนดให้ช่องสี่ตำแหน่งความหมายของช่วงเวลาที่นิติกรรมที่พิพาทไม่มีผลใช้บังคับ ในขณะที่ช่องสี่เหลี่ยมแทนความหมายของช่วงเวลาที่นิติกรรมที่พิพาทมีผลใช้บังคับตามกฎหมาย ดังนี้

	วันที่ออกนิติกรรม ทางปกครองที่พิพาท (วันแรก)	วันถัดจากวันที่ออก นิติกรรมทางปกครอง	วันที่ศาลมีคำพิพากษา	วันถัดจากวันที่ ศาลมีคำพิพากษา (อนาคต)
กรณีที่ 1 ¹⁰²				
กรณีที่ 2				
กรณีที่ 3				
กรณีที่ 4				
กรณีที่ 5				

ตารางที่ 1¹⁰³

บทสรุป

การผ่อนคลายความเคร่งครัดของผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของสภาแห่งรัฐสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของกฎหมายปกครองฝรั่งเศสอย่างมีนัยสำคัญ พัฒนาการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสภาแห่งรัฐไม่ยึดติดกับแนวคำพิพากษาของตนเองในอดีตที่กำหนดให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่มีการออกนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กับทั้งไม่ยึดติดกับถ้อยคำตามตัวอักษรหรือเทคนิคในทางกฎหมายโดยปราศจากการคิดคำนึงถึงความยุติธรรมที่จะเกิดขึ้นกับสังคม

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วก็จะพบว่า แม้แต่คดีบรรทัดฐานดั้งเดิมของสภาแห่งรัฐในคดี Rodière ก็เป็นเทคนิคหนึ่งในทางกฎหมายที่ศาลสร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในทางกฎหมายทั้งสิ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและรวมถึงการลบเลือนมาตรการต่าง ๆ ที่นิติกรรมนั้นก่อตั้งขึ้น ล้วนแล้วแต่เป็นเทคนิคทางกฎหมายที่สภาแห่งรัฐคิดค้นเพื่อสร้างสถานการณ์สมมติ (une fiction) ที่มุ่งประสงค์ให้เกิดการคุ้มครองความชอบธรรมทางกฎหมายถึงแม้ว่าในความเป็นจริง (un fait) นั้น ผลของนิติกรรมทางปกครองที่พิพาทก่อนที่จะถูกศาลปกครองเพิกถอนจะเกิดขึ้นไปแล้วในความเป็นจริงก็ตาม การผ่อนคลายความเคร่งครัดในการเดินตามแนวคำพิพากษาดังกล่าวก็เป็นผลมาจากการย้อนกลับไปยอมรับความจริงที่ว่า นิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการสร้างสถานการณ์สมมติตามแนวคำพิพากษาคดี Rodière อาจจะทำให้เกิดความเสียหายมากกว่าการยอมปล่อยให้ความไม่ชอบด้วยกฎหมายยังคงดำรงอยู่ต่อไปก็ได้

¹⁰² โปรดดู ข้อสังเกตในเชิงอรรถที่ 51

¹⁰³ จัดทำโดย นายอานันท์ กระบวนศรี

ดังนั้น การสร้างเทคนิคต่าง ๆ ที่เข้ามาบรรเทาผลร้ายแรงอันจะเกิดจากการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองจึงเป็นผลมาจากความเข้าใจข้อดีและข้อเสียของการใช้อำนาจของศาลปกครองอันได้แก่

(1) ปัญหาในทางความเป็นจริงที่ว่า บุคคลต่างก็ต้องการให้นิติฐานะของตนดำรงอยู่อย่างมีเสถียรภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลที่เชื่อถือในความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองนั้นอย่างสุจริต

(2) ปัญหาความยุ่งยากในการปฏิบัติภารกิจของฝ่ายปกครองในทางปฏิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นจากความบกพร่องในรูปแบบขั้นตอนที่เล็กน้อยในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และ

(3) ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นต่อประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนจะต้องรอคอยการจัดทำบริการสาธารณะอาจจะต้องล่าช้าออกไปทั้งที่ไม่ใช่ความผิดของประชาชน

แนวคำพิพากษาที่ได้ศึกษา วิเคราะห์ และเรียบเรียงในบทความนี้จึงแสดงให้เห็นถึงความพยายามของสภาแห่งรัฐในการประนีประนอมคุณค่าในทางกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยอมรับว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายไม่ใช่หลักการเดียวที่ศาลจะต้องยึดถือเป็นหลักโดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือทบทวน แต่ทั้งนี้ พึงระมัดระวังเสมอว่าการบรรเทาผลย้อนหลังของการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกแนวคำพิพากษาในคดี Rodière โดยสิ้นเชิง สภาแห่งรัฐยังคงยึดหลักการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและให้มีผลย้อนหลังกลับไปตั้งแต่แรกเริ่มเป็นหลัก ส่วนการใช้อำนาจบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้นถือเป็นเพียง*ข้อยกเว้นพิเศษ* (une dérogation exceptionnelle) ที่ศาลจะต้องพิจารณานำมาปรับใช้เป็นกรณีเท่านั้น¹⁰⁴ ทั้งนี้ สภาแห่งรัฐยืนยันว่านิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่สมควรที่จะได้รับการยอมรับว่าเคยปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายมาตั้งแต่แรก เพียงแต่สภาแห่งรัฐคำนึงว่าหากถือปฏิบัติตามหลักดังกล่าวอย่างเคร่งครัดมากเกินไป ย่อมทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและความนับถือและไว้วางใจของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต รวมถึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะในบางกรณี ศาลปกครองฝรั่งเศสจึงต้องชั่งน้ำหนักระหว่างคุณค่าต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกัน หากไม่สามารถหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างคุณค่าดังกล่าวได้ ก็จะต้องตัดสินใจเลือกคุณค่าที่ศาลปกครองประสงค์จะคุ้มครองมากที่สุด โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงแต่ละกรณี

หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การเพิกถอนโดยกำหนดให้มีผลย้อนหลังหรือในวันที่มีคำพิพากษาแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่มีการใช้บังคับไปแล้ว หรือมีบุคคลภายนอกจำนวนมากที่อาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากผลย้อนหลังดังกล่าว หรือทำให้การบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลง สภาแห่งรัฐจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาและจำกัดขอบเขตความเสียหายไปตามความเหมาะสมและตามความร้ายแรงแห่งกรณี โดยเริ่มจากการยังคงเพิกถอนย้อนหลังแต่ก็ทำการ

¹⁰⁴ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2004 คดี Association AC !



จำกัดขอบเขตความเสียหายไม่ให้ไปกระทบต่อนิติกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับนิติกรรมที่ถูกพิพากษาเพิกถอน โดยใช้ทฤษฎีเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยพฤตินัย ดังที่ปรากฏในคดี M.Mtimet หรือการกำหนดค่าบังคับของคำพิพากษาเพิกถอนให้มีผลไปในอดีต แต่จำกัดผลเอาไว้เพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งในคดี Société KPMG et autres การเปลี่ยนแปลงช่วงเวลาทีนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบจะถูกเพิกถอน โดยการกำหนดผลแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในวันที่ศาลมีคำพิพากษาในคดี Société Schweppes และมีผลไปในอนาคต ในคดี Association AC ! ไปจนถึงการไม่พิพากษานิติกรรมทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในทางกฎหมายเลย ซึ่งได้แก่ การพิพากษาเพิกถอนอย่างมีเงื่อนไขโดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองกลับไปทบทวนปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในคดี Titran และการใช้เทคนิคการปรับเปลี่ยนฐานในทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่พิพากษาในคดี Damman et Rohmer

การใช้เทคนิคทางกฎหมายเหล่านี้จะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าการเคร่งครัดยึดติดกับการพิพากษาเพิกถอน โดยสร้างสถานการณ์สมมติเพื่อทำลายความไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ยุติลงอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองตามหลักนิติรัฐอันเป็นคุณค่าที่สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสยึดถือตลอดมา

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เจตน์ สถาวรศีลพร, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับ “ประโยชน์มหาชน” “ประโยชน์สาธารณะ” “ประโยชน์ส่วนรวม””, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน) 2559.

พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย, วิญญูชน, 2559.

วรเจตน์ ภาคิรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, (นิติราษฎร์, 2554).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน : รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (วิญญูชน, 2540).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, (วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2562).

ปิยบุตร แสงกนกกุล, กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

อภิญา แก้วกำเหนิด, “ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดเวลาการมีผลบังคับในคดีฟ้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง”, ท้นข่าวสารวิชาการ สว. (กันยายน 2559), สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง.

อานันท์ กระบวนศรี, “ทวิลักษณ์ในความสัมพันธ์ของหลักความชอบด้วยกฎหมาย (le principe de légalité) และหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (le principe de sécurité juridique) ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครองฝรั่งเศส”, วารสารนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2565.

ภาษาต่างประเทศ

Agathe Van Lang, Dictionnaire De Droit Administratif, (SIREY, 8^e éd., 2021).

Alix Perrin, Contentieux administratif, (Daloz, 2^e éd., 2021), pp. 134, 236.

André Maurin, Droit administratif, (SIREY, 11^e éd., 2018).

Bertrand Seiller, Droit administratif, Tome 2, L'action administrative, (Champs – Université, 7^e éd., 2018).

Bertrand Seiller, “L’illégalité sans annulation”, (AJDA, 2004).

Conseil d’État, “Délai de retrait par l’administration d’un acte individuel créateur de droits entaché d’illégalité”, [online] available from : <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-26-octobre-2001-m.-ternon>.



Conseil d'État, "Pouvoir reconnu au juge de moduler dans le temps les effets d'une annulation contentieuse", [online] available from : <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-assemblee-11-mai-2004-association-ac-l-et-autres>.

Conseil d'État, Rapport public 1999 Jurisprudence et avis de 1998 intérêt général.

Conseil d'Etat, "Reconnaissance en droit interne d'un principe de sécurité juridique", [online] available from : <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-assemblee-24-mars-2006-societe-kpmg-et-autres>.

Florence Crouzatier-Durand, "Le fonctionnaire de fait ou quand le juge sauve les apparences", in Juge et Apparence(s), Actes de colloque IFR n° 7, (Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse. 2009), pp. 205-215.

Georges Dupuis et al., Droit administratif, (Sirey, 10^e éd., 2007).

Gustave Peiser, Contentieux administratif, (Daloz. 16^e éd., 2014).

Jacques Viguier, Le Contentieux administratif, (Daloz, 1^{ère} éd., 1998).

Jean - Claude Ricci, Droit Administratif Général, (Hachette Supérieur, 5^e éd., 2013).

Jean - Claude Bonichot et al., Les grands arrêts du contentieux administratif, (Daloz, 7^e éd., 2020), p. 1349.

Jean Waline, Droit administratif, (Daloz, 26^e éd., 2016).

Marceau Long et al., Les grands arrêts de la Jurisprudence administrative. (Daloz, 23^e éd., 2021).

Mattias Guyomar et al., Contentieux administratif, (Daloz, 6^e éd., 2021).

Michel Rousset et al., Droit administratif. Tome 2 : Le contentieux administrative, (Presses Universitaires de Grenoble, 2^e éd., 2004).

Serge Guinchard et al., Lexique des termes juridiques 2017-2018, (Daloz, 25^e éd., 2017).

Sophie Boissard, "Comment garantir la stabilité des situations juridiques individuelles sans priver l'autorité administrative de tous moyens d'action et sans transiger sur le respect du principe de légalité ? Le difficile dilemme du juge administratif", [online] available from : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/comment-garantir-la-stabilite-des-situations-juridiques-individuelles-sans-priver-l-autorite>.

คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ

ลงวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1901 คดี Pagès.

ลงวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1930 คดี Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers.

ลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1983 คดี Gasparini.

ลงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1986 คดี Société Gepro.

ลงวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1987 คดี Procopio (ประชุมใหญ่).

ลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1987 คดี Damman et Rohmer.

ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1997 คดี Min. de la Solidarité. de la Santé et de la Protection sociale.

ลงวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 2001 คดี Préfet de police c/ M. Mtimet.

ลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 2001 คดี Féd.nat. des Syndicats d'exploitants agricoles.

ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 2001 คดี Titran (ประชุมใหญ่).

ลงวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 2001 คดี Ternon.

ลงวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 2002 คดี Ministre de l'Amenagement du territoire c/ Société Schweppes.

ลงวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 2003 คดี Titran (ประชุมใหญ่).

ลงวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2004 คดี Association AC ! (ประชุมใหญ่).

ลงวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 2006 คดี Société KPMG et autres (ประชุมใหญ่).

ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 2006 คดี Société Techna.

ลงวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 2006 คดี Mme Lacroix.

ลงวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 2007 คดี M. Blandeau.

ลงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 2007 คดี Sire.

ลงวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 2009 คดี Commune de Béziers (ประชุมใหญ่).

ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2011 คดี Société Ophrys.

ลงวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 2015 คดี Association des amis des intermittents et précaires.

ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2016 คดี Commune d'Emerainville.

ลงวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 2016 คดี Fédération des promoteurs immobiliers.

ลงวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 2016 คดี Union des chirurgiens de France.