

บทที่ 7

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลและตัวแทนของรัฐที่ถูกส่งไปประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นภาค (région) หรือจังหวัด (département) จะทำหน้าที่คือ “กำกับดูแล” (tutelle) การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นผลที่เกิดมาจากบทบัญญัติในมาตรา 72 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ที่บัญญัติว่า ในจังหวัดและดินแดนต่าง ๆ (les territoires) ให้มีผู้แทนของรัฐบาล (le délégué du Gouvernement) ทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ (intérêts nationaux) กำกับดูแลทางปกครอง (contrôle administratif) และดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1982 เมื่อกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจออกใช้บังคับ จึงได้มีการปรับปรุงระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่โดยให้อิสระในการบริหารงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

7.1 การยกเลิกการกำกับดูแลนิติกรรมทางปกครอง

เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำนิติกรรมทางปกครอง (les actes administratifs) ไปขอความเห็นชอบต่อผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจออกใช้บังคับในวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ก็ได้ยกเลิกหลักดังกล่าว และกำหนดให้นิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับได้เองโดยไม่ต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อผู้หน้าที่กำกับดูแลอีกต่อไป

7.1.1 การยกเลิกการให้ความเห็นชอบ กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้ยกเลิกกระบวนการทั้งหลายที่เกี่ยวกับการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องนำนิติกรรมทางปกครองไปขอความเห็นชอบ (approbation) จากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐ เช่น มติที่เกี่ยวข้องกับการเงินเทศบาลตามมาตรา L 21-37 แห่งประมวลกฎหมายเทศบาล (code des communes) ที่กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบก่อน เป็นต้น รวมทั้งยกเลิกการเข้าแทรกแซงทางตรง (intervention directe) โดยตัวแทนของรัฐในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เดิมนายกเทศมนตรี (maire) สามารถสั่งพนักงานตำรวจประจำตำบล (garde champêtre) หรือตำรวจเทศบาล (police municipale) ได้ไม่เกิน 1 เดือน ซึ่งผู้ว่าการจังหวัดหรือรองผู้ว่าการจังหวัดสามารถเพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีได้ แต่ต่อมากฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจมาตรา 21 ก็ได้โอนอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวให้มาเป็นของนายกเทศมนตรี¹⁵¹

7.1.2 การยกเลิกการกำกับดูแล “ก่อน” มาตรา 121-31 แห่งประมวลกฎหมายเทศบาล กำหนดไว้ว่า มติ (les délibérations) ของสภาเทศบาลจะมี

¹⁵¹ François et Yves LUCHAIRE, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 15, หน้า 166-168.

ผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อพ้นกำหนด 15 วันนับแต่วันที่นำมตินั้นไปยื่นต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล

บทบัญญัติดังกล่าวมีไว้เพื่อให้ผู้ว่าการจังหวัดสามารถที่จะกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำต่าง ๆ ของเทศบาลได้ โดยหากผู้ว่าการจังหวัดเห็นว่ามตินั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถยกเลิกเพิกถอนมติดังกล่าวได้ก่อนที่มตินั้นจะมีผลใช้บังคับ¹⁵²

ผลของการกำกับดูแลก่อนนี้ทำให้เทศบาลต้องดำเนินการทุกอย่างภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยฝ่ายปกครอง ทำให้การบริหารงานของเทศบาลไม่มีอิสระเท่าที่ควร ซึ่งต่อมากฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจก็ได้ยกเลิกกระบวนการกำกับดูแลก่อนเสีย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น

การกำกับดูแลทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้นถูกยกเลิกไปโดยผลของกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐได้กำหนดมาตรการในการ “ตรวจสอบ” นิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ทดแทนสิ่งที่ถูกยกเลิกไปดังจะได้ศึกษารายละเอียดต่อไป

7.2 การควบคุมองค์กรและบุคคล

การควบคุม (contrôle) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายสามารถทำได้เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น โดยการควบคุมเป็นไปภายใต้หลักสำคัญที่ว่าเพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างดี การควบคุมเหนือองค์กรและบุคคลสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

7.2.1 การควบคุมสภาท้องถิ่น หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (principe de continuité) ของการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลักที่ถือกันว่ามีคุณค่าเป็น

¹⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 169-170.

รัฐธรรมนูญ (valeur constitutionnelle) ทั้งนี้ เนื่องจากหลักดังกล่าวเป็นหลักที่เชื่อมโยงกับมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ที่บัญญัติไว้ตอนหนึ่งถึงอำนาจของประธานาธิบดีที่จะต้องใช้อำนาจที่มีอยู่ **“ดูแลให้การดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐเป็นไปโดยปกติ”** จากหลักดังกล่าวรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐจึงสามารถเข้าไป **“แทรกแซง”** การดำเนินการของสภาท้องถิ่นได้หากการดำเนินการของสภาท้องถิ่นไม่เป็นไปอย่างปกติ การเข้าแทรกแซงดังกล่าวได้แก่ **การยุบสภาท้องถิ่น (la dissolution)** ¹⁵³

7.2.1.1 การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ คือ สภาเทศบาล (conseil municipal) สภาจังหวัด (conseil général) และสภามณฑล (conseil régional) สามารถทำได้โดยรัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (décret en Conseil des ministres) โดยรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยคำอธิบายเหตุผล (exposé des motifs) ที่ทำให้ต้องมีการยุบสภาดังกล่าว และนอกจากนี้เมื่อรัฐบาลได้ทำการยุบสภามณฑลและสภาจังหวัดแล้วจะต้องรีบรายงานการยุบสภาดังกล่าวต่อรัฐสภาทันที ¹⁵⁴

7.2.1.2 เงื่อนไขในการยุบสภา การยุบสภาเทศบาล สภาจังหวัด และสภามณฑลสามารถทำได้ภายใต้เงื่อนไขเดียวกันนั้น คือ **สภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ซึ่งในรัฐกฤษฎีกายุบสภาจะต้องมีการแสดงผลของการยุบสภาไว้ด้วยเพื่อที่ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) จะสามารถตรวจสอบถึงเหตุผลในการยุบสภาของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ¹⁵⁵

¹⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 183-184.

¹⁵⁴ Geneviève GRIMAUX, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 45, หน้า 131.

¹⁵⁵ François et Yves LUCHAIRE, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 15, หน้า 184.

7.2.2 การควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาล สามารถถูกปลดออกจากตำแหน่งได้หากภายหลังจากที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาปรากฏว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่ง การปลดออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาภาคทำได้โดยประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด (arrêté préfectoral) ส่วนการปลดสมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าวทำได้โดยสภาจังหวัด และนอกจากนี้ สมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาจังหวัดยังอาจถูกศาลปกครอง (tribunal administratif) ตัดสินให้พ้นจากตำแหน่งได้หากปรากฏว่าสมาชิกผู้นั้นปฏิบัติที่ไม่ทำตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร¹⁵⁶

7.2.3 การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายไม่ได้กำหนดถึงมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหาร (l' exécutif) ของจังหวัดและของภาคเอาไว้ แต่สำหรับฝ่ายบริหารของเทศบาลนั้น มาตรา L 2122-16 แห่งประมวลกฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Code général des collectivités territoriales) ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมนายกเทศมนตรี (maire) ไว้สองกรณีด้วยกัน คือ การพักงานและการปลดออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี (adjoints) อาจถูกสั่งพักงาน (suspension) ได้ในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือนโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (arrêté du ministre de l' Intérieur) ซึ่งจะต้องแสดงเหตุผล (motifs) ในการสั่งพักงานไว้ด้วย ส่วนการปลด (révocation) นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งก็สามารถทำได้โดยรัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องแสดงเหตุผลในการปลดไว้ด้วยเช่นกัน¹⁵⁷

¹⁵⁶ La documentation Française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34, หน้า 21.

¹⁵⁷ François et Yves LUCHAIRE, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 15, หน้า 188-189.

7.3 การควบคุมมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้แก่ การควบคุมมติ (delibérations) ของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการควบคุมต่อการตัดสินใจ (décisions) หรือคำสั่ง (arrêtés) ของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 7.1 ว่า ก่อนที่กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจะประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ. 1982 บรรดานิติกรรมทางปกครอง (les actes administratifs) ทั้งหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการ “ตรวจสอบ” จากผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ แต่ต่อมาเมื่อกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ประกาศใช้บังคับ ก็ได้มีการวางกลไกในการควบคุมมติหรือการตัดสินใจอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ โดยกำหนดให้มติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ทันทีหลังจากที่ได้ส่งมติหรือการตัดสินใจเหล่านั้นไปยังผู้แทนของรัฐ¹⁵⁸ ผู้แทนของรัฐจะไม่มีอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนใด ๆ ทั้งสิ้น แต่ถ้าหากผู้แทนของรัฐเห็นว่ามติหรือการตัดสินใจดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้แทนของรัฐจะต้องส่งนิติกรรมทางปกครองนั้นไปยังศาลปกครองเพื่อพิจารณาต่อไป

7.3.1 การส่งมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทนของรัฐ

มติ การตัดสินใจหรือคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จะต้องดำเนินการดังนี้คือ ในกรณีที่เป็นมติของสภาเทศบาลหรือเป็นคำสั่งประเภทต่าง ๆ ของนายกเทศมนตรีจะต้องส่งไปยังนายอำเภอ (sous-préfets) แห่งอำเภอ (arrondissement) ที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่ สำหรับมติของสภาจังหวัดหรือคำสั่ง

¹⁵⁸ เว้นแต่กรณีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าต้องตีประกาศหรือแจ้งให้ทราบจึงมีผลใช้บังคับก็จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เหล่านี้

ประเภทต่าง ๆ ของประธานสภาจังหวัดจะต้องส่งไปยังผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ในเขตจังหวัดเช่นเดียวกับมติของสภาภาคหรือคำสั่งประเภทต่าง ๆ ของประธานสภาภาคจะต้องส่งไปยังผู้ว่าการจังหวัดประจำภาคนั้น¹⁵⁹

7.3.1.1 ประเภทของมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งที่จะต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐ¹⁶⁰ ได้แก่

(ก) **มติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** มติ (délibérations) ทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเสนอไปยังตัวแทนของรัฐดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยการส่งนั้นจะต้องส่งเอกสารประกอบมติทั้งหมดไปด้วย เช่น มติให้ฝ่ายบริหารลงนามในสัญญาก่อสร้างจะต้องส่งสำเนาสัญญาก่อสร้างนั้นไปด้วย

(ข) **คำสั่งของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** กฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดรายการของคำสั่งประเภทต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐไว้ดังนี้ คือ

(ข.1) **คำสั่งที่เกิดจากการมอบอำนาจของสภาท้องถิ่น** ได้แก่ คำสั่งของนายกเทศมนตรีซึ่งกระทำลงเนื่องจากได้รับมอบอำนาจมาจากสภาเทศบาลตามบทบัญญัติมาตรา L 122-20 แห่งประมวลกฎหมายเทศบาลหรือคำสั่งของสำนักงานสภาจังหวัดหรือสำนักงานสภาภาคซึ่งกระทำลงเนื่องจากได้รับมอบอำนาจมาจากสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาล แล้วแต่กรณี

¹⁵⁹ Geneviève GRIMAUX, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 45, หน้า 134-135.

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

(ข.2) กฎหมายของฝ่ายบริหารทุกประเภท ได้แก่ คำสั่งของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (les actes réglementaires) ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

(ข.3) คำสั่งที่มีผลเฉพาะตัว ได้แก่ คำสั่งทางตำรวจของนายกเทศมนตรีหรือของประธานสภาจังหวัด รวมทั้งคำสั่งที่มีผลเฉพาะตัวต่าง ๆ เช่น แต่งตั้ง เลื่อนขั้น ลงโทษ เป็นต้น

(ข.4) ข้อตกลงบางประเภท ได้แก่ สัญญากู้ยืมเงิน สัญญามอบบริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการ การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น เฉพาะข้อตกลงที่ลงนามโดยนายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัดหรือประธานสภาภาค แล้วแต่กรณี

(ข.5) ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ได้แก่ ใบอนุญาตให้ทำการก่อสร้างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีที่จะออกใบอนุญาต

ส่วนคำสั่งอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดไม่จำเป็นต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่ต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐ แต่ถ้าหากตัวแทนของรัฐพบว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถร้องขอต่อศาลปกครองให้มีการพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

7.3.1.2 ผลของการสงมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทนของรัฐ เมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ. 1982 ก็เกิดปัญหาถกเถียงกันว่า อะไรคือข้อพิสูจน์ของการสงมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทนของรัฐว่าตัวแทนของรัฐได้รับเมื่อไหร่ ซึ่งต่อมากฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1982 ก็ได้แก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการบัญญัติไว้ในมาตราแรกว่า การสงมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทนของรัฐ สามารถทำได้หลายรูปแบบแม้กระทั่งส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ซึ่งมีเอกสารยืนยันว่าผู้รับได้รับแล้ว ส่วนการส่งทางอื่นนั้น หนังสือเวียนลงวันที่

5 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดไว้แล้วว่า สำนักงานของตัวแทนของรัฐจะต้องออกหลักฐานแสดงการรับมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งที่ส่งต่อตัวแทนรัฐ¹⁶¹

7.3.2 อำนาจของตัวแทนของรัฐ เนื่องจากกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้ยกเลิกอำนาจของตัวแทนของรัฐในการกำกับดูแลนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งก็คือมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในปัจจุบันหากนิติกรรมทางปกครองเหล่านั้นถูกส่งมายังตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของรัฐก็มีหน้าที่แต่เพียงพิจารณาว่านิติกรรมทางปกครองเหล่านั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากตัวแทนของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่ามีมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ซึ่งส่งมาพิจารณาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก

- ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ทำมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ
- จัดทำโดยผิดวิธี
- ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ
- เหตุอื่น

ตัวแทนของรัฐไม่มีอำนาจที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือสั่งระงับการดำเนินการต่าง ๆ ตัวแทนของรัฐทำได้แต่เพียงนำไปฟ้องศาลปกครอง ศาลปกครองเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย¹⁶²

7.3.2.1 เจื่อนไขในการฟ้องศาลปกครอง มีดังต่อไปนี้¹⁶³

(ก) **ตัวแทนของรัฐ**สามารถฟ้องศาลปกครองได้เอง ภายหลังจากที่พบว่ามติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งมานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้แล้ว **ประชาชน**ซึ่งได้รับ

¹⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138.

¹⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139-140.

ผลกระทบจากมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สามารถที่จะฟ้องขอให้ศาลปกครองยกเลิกเพิกถอนมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ เหล่านั้นได้ด้วยตนเอง หรืออาจขอให้ตัวแทนของรัฐเป็นผู้ฟ้องศาลปกครองให้ก็ได้ ซึ่งเรื่องดังกล่าวก็เป็นดุลพินิจของตัวแทนของรัฐที่จะดำเนินการให้หรือไม่ก็ได้

(ข) ตัวแทนของรัฐจะต้องแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ทํามติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ว่าได้นำมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนเนื่องจากมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ก่อนหน้าที่จะไปฟ้องศาลปกครอง ตัวแทนของรัฐมักจะแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนโดยหวังว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขอยกเลิกหรือแก้ไขมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อที่จะได้ไม่ต้องให้ตัวแทนของรัฐนำไปฟ้องต่อศาลปกครอง

(ค) ตัวแทนของรัฐจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลา 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนถ้าหากเป็นมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่กฎหมายไม่ได้ระบุว่าต้องส่งให้กับตัวแทนของรัฐดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ตัวแทนของรัฐเห็นว่ามติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ เหล่านั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การยื่นฟ้องศาลปกครองจะต้องดำเนินการภายใน 2 เดือนนับแต่วันประกาศมติหรือการตัดสินใจเหล่านั้น

ระยะเวลา 2 เดือนดังกล่าวนี้ใช้กับกรณีประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถฟ้องศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวโดยนับตั้งแต่วันที่มติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย คือ การประกาศหรือการบอกกล่าวให้ทราบ

7.3.2.2 ผลของการฟ้องศาลปกครอง เมื่อตัวแทนของรัฐได้นำมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายไปฟ้องยังศาลปกครองแล้ว มติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่ถูกฟ้องยังศาลปกครองก็ยังสามารถใช้บังคับต่อไปได้จนกว่าศาลปกครองจะมีคำพิพากษา การหยุดยั้งบังคับจะทำได้ก็แต่โดยคำพิพากษาของศาลปกครองเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว มติหรือการตัดสินใจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจสร้างปัญหากับการบังคับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และกระบวนการฟ้องศาลปกครองในบางครั้งก็กินเวลานานหลายเดือนหรือเป็นปีกว่าที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาออกมา ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดไว้ว่าหากตัวแทนของรัฐเห็นว่าหากปล่อยให้มีการดำเนินการตามมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหาย ในเวลาที่ตัวแทนของรัฐยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติหรือการตัดสินใจเหล่านั้น ตัวแทนของรัฐสามารถขอให้ศาลปกครองใช้มาตรการชั่วคราว (sursis à exécution) เพื่อให้หยุดการบังคับใช้มติหรือการตัดสินใจเหล่านั้นไว้ก่อนจนกว่าศาลปกครองจะพิจารณาเสร็จ ซึ่งโดยปกติแล้ว ศาลปกครองจะประกาศให้มาตรการชั่วคราวภายในระยะเวลาระหว่าง 15 วันถึงหนึ่งเดือนนับแต่วันร้องขอ แต่ถ้าหากเป็นเรื่องที่กระทบต่อเสรีภาพสาธารณะหรือบุคคล ศาลปกครองจะต้องประกาศมาตรการชั่วคราวภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่ถูกร้องขอ¹⁶⁴

7.4 การควบคุมด้านการคลัง

นอกเหนือจากกลไกในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้านการคลัง (tutelles financiers) มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1807 แล้วโดยศาล

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140-141.

ตรวจเงินแผ่นดิน (la Cour des Comptes) เป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุม แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ยกเลิกการกำกับดูแลด้านการคลังดังกล่าวเสียและสร้างระบบการควบคุมด้านการคลัง (contrôles financiers) ขึ้นมาใหม่ ซึ่งใช้ระบบเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยให้ตัวแทนของรัฐร่วมกับศาลปกครองพิเศษ ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาใหม่โดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 และ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1982 คือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les chambres régionales des comptes) ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมด้านการคลัง

7.4.1 ศาลตรวจเงินแผ่นดิน ก่อนที่จะเข้าไปสู่การศึกษาถึงระบบศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค มีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงระบบศาลตรวจเงินแผ่นดิน (la Cour des Comptes) ของประเทศฝรั่งเศสเสียก่อน

ศาลตรวจเงินแผ่นดินของฝรั่งเศสเป็นส่วนหนึ่งของระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส โดยปัจจุบันระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cour administrative d'appel) และศาลปกครองชั้นต้น (Tribunal administratif) และนอกจากนี้ ยังมีศาลปกครองผู้ชำนาญการคดีปกครองเฉพาะด้าน (jurisdiction administrative spécialisée) ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะด้านเหล่านี้ อาจถูกอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินของฝรั่งเศสก็นับว่าเป็นหนึ่งในศาลปกครองเฉพาะด้านนี้¹⁶⁵

ศาลตรวจเงินแผ่นดินมีวิวัฒนาการอันยาวนานร่วมสองร้อยปี โดยได้รับการจัดตั้งเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1807 เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการรับจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ปัจจุบันศาลตรวจเงิน

¹⁶⁵ เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์, บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 67.

แผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของส่วนราชการ หน่วยงานอิสระ รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งยังอาจตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน ซึ่งได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐหรือจากหน่วยงานอื่นซึ่งมีการระบุไว้ให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ นอกจากนี้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินยังสามารถตรวจสอบหน่วยงานอิสระบางประเภทที่ดำเนินกิจการประกันสุขภาพและกองทุนเลี้ยงชีพได้ ส่วนการตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในอำนาจของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค¹⁶⁶

7.4.2 ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ยกเลิกการกำกับดูแลทางการคลัง (tutelle financière) และสร้างระบบการควบคุมทางการคลัง (contrôle financier) ขึ้นมา เพื่อที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น

สำหรับเหตุผลในการจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคขึ้นมานั้นก็เนื่องมาจากเดิมก่อนปี ค.ศ. 1982 นั้น การกำกับดูแลทางการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการกำกับดูแลโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงได้มีการจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคขึ้นให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการคลังต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.4.2.1 โครงสร้างของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ปัจจุบันศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีทั้งหมด 26 แห่ง โครงสร้างของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคประกอบด้วยประธานมาจากผู้พิพากษาของศาลตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนผู้พิพากษาก็จะมีจำนวนอย่างน้อย 2 คน โดยปัจจุบันศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

¹⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

จำนวน 26 แห่ง มีผู้พิพากษา 348 คน มีผู้ช่วยผู้พิพากษา 330 คน และเจ้าหน้าที่อีก 470 คน¹⁶⁷

ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกขนาด รวมแล้วประมาณ 15,000 แห่ง โดยในแต่ละปี จะมีคำพิพากษากว่า 30,000 คำพิพากษา¹⁶⁸

7.4.2.2 อำนาจหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีอำนาจหน้าที่สามประการด้วยกัน คือ

(ก) **การควบคุมบัญชี** (le contrôle comptable) ในหน้าที่นี้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เสมือนหนึ่ง “ศาล” กล่าวคือ จะทำหน้าที่พิพากษาบัญชีของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่รับผิดชอบ¹⁶⁹ หน้าที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L 2321-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยคดีการคลัง (code des juridictions financières) โดยกำหนดให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบบัญชีรายรับ รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในการทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำการตรวจสอบเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงินทุกชนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁷⁰

(ข) **การควบคุมงบประมาณ** (le contrôle budgétaire) ในหน้าที่นี้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เสมือนหนึ่ง “องค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร” กล่าวคือ จะทำหน้าที่ควบคุมงบประมาณขององค์กรปกครอง

¹⁶⁷ Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 26, หน้า 95.

¹⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹⁶⁹ อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณะฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : รวมบทความกฎหมายการคลัง 2, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), หน้า 79.

¹⁷⁰ Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 26, หน้า 96.

ส่วนท้องถิ่น¹⁷¹ โดยในทางกฎหมายนั้นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับทันทีที่ได้มีการประกาศใช้และได้ส่งไปยังตัวแทนของรัฐภายในระยะเวลา 15 วันนับแต่วันที่ที่มีการลงมติอนุมัติให้ใช้งบประมาณนั้นโดยสภาท้องถิ่น การควบคุมงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำโดยตัวแทนของรัฐร่วมกับศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ดังตัวอย่างเช่น หากเกิดการลงมติในงบประมาณไม่ทันเวลาโดยงบประมาณมิได้ผ่านการพิจารณาจากสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 31 มีนาคม ตัวแทนของรัฐจะต้องฟ้องศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ซึ่งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะต้องเสนอระบบงบประมาณใหม่ภายใน 1 เดือนต่อตัวแทนของรัฐเพื่อนำไปจัดทำเป็นงบประมาณต่อไป หรือในกรณีที่รายจ่ายบังคับ (dépenses obligatoires) มิได้กำหนดไว้ในงบประมาณ ตัวแทนของรัฐสามารถฟ้องศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้ เป็นต้น¹⁷²

(ค) การควบคุมด้านการบริหาร (le contrôle de gestion) นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ทั้งสองประการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบด้านการบริหารโดยสามารถให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนได้ด้วย¹⁷³ ซึ่งในหน้าที่ที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เป็น “ที่ปรึกษา” ด้านการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษกรณีทำผิดกฎหมายหรือผิดขั้นตอนในเรื่องการเงินการคลังนั้น ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีอำนาจกำหนด

¹⁷¹ อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 169, หน้า 79.

¹⁷² Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงอรรถ 26, หน้า 97.

¹⁷³ อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 169, หน้า 80.

บทลงโทษได้แก่เฉพาะผู้ทำความผิดเกี่ยวกับการงบประมาณที่ทำหน้าที่เป็น
 สมุห์บัญชี (comptable) เท่านั้น แต่ถ้าหากเป็นผู้อื่นที่กระทำความผิด
 เกี่ยวกับงบประมาณโดยเฉพาะในส่วนของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (ordonnateur)
 ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะมีอำนาจก็เฉพาะแต่การเสนอแนะแก่ผู้มีอำนาจ
 ลงโทษ¹⁷⁴ ซึ่งปัจจุบันก็คือศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour
 discipline budgétaire et financière) ซึ่งทำหน้าที่พิพากษาลงโทษผู้บริหาร
 (administrateurs) ที่กระทำความผิดทางงบประมาณ¹⁷⁵

¹⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80-87.

บทที่ 8

คำวินิจฉัยศาลปกครอง เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับระบบกฎหมายที่นำมาใช้กับการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสิ่งที่เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกเป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่จะดำเนินการพิจารณาแทนที่ผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ที่ใช้อำนาจในการควบคุมมาแต่เดิม

อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทั้งหลายที่ออกมา นับจากช่วงระยะเวลาตั้งแต่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา เป็นกฎหมายที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วนทั้งเนื้อหาสาระของกฎหมายเองและเนื่องมาจากการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง โดยศาลปกครองได้สร้างหลักและให้ความเห็นรวมทั้งการตีความกฎหมายเหล่านั้นให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนั้น การศึกษา

เรื่องการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสจึงไม่สมบูรณ์หากมิได้ทำการศึกษาถึงคำวินิจฉัยศาลปกครองที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในบทนี้ จะขอนำเสนอคำวินิจฉัยจำนวน 6 เรื่องของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

8.1 คำวินิจฉัยเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1997 กรณี Département de l' Oise ได้วางหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น (intérêt public local) เอาไว้โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

(ก) สภাজังหวัด l' Oise (conseil général de l' Oise) ได้มีมติเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ. 1994 ให้เงินช่วยเหลือแก่สมาคม Colombey-Les-Deux-Eglises ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาล Colombey-Les-Deux-Eglises

(ข) ในฐานะที่เป็นผู้เสียหายให้แก่จังหวัด l' Oise เทศบาล Breteuil-sur-Noye ได้ขอให้จังหวัดปฏิเสธการนำเงินดังกล่าวไปช่วยเหลือบูรณะหมู่บ้านโดยอ้างว่าเรื่องดังกล่าวมิได้อยู่ในกิจการของจังหวัดที่ดำเนินการและต่อมาจึงได้ขอให้ผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ฟ้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนมติดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าการจังหวัดก็ปฏิเสธที่จะนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องศาลปกครอง ดังนั้น เทศบาล Breteuil-sur-Noye จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Amiens เพื่อขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว

(ค) ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Amiens ได้มีคำสั่งให้เพิกถอนมติของสภাজังหวัด l' Oise ไปเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1994 โดยให้เหตุผลว่าการนำเงินของจังหวัดไปซ่อมแซมหมู่บ้านไม่ได้เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะของจังหวัด ซึ่งต่อมาจังหวัดก็ได้นำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องต่อ

ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำวินิจฉัยลงวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1994 ยืนยันคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Amiens

(ง) คำวินิจฉัยของศาลปกครองในเรื่องนี้ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญเป็นหลัก **“ประโยชน์สาธารณะ”** (intérêt public) ที่ถือเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานขององค์กรกระจายอำนาจทั้งหลาย โดยในการวินิจฉัยของศาลปกครองนั้น ศาลปกครองได้ตรวจพบว่ามีความหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ได้วางหลักสำคัญในเรื่องประโยชน์สาธารณะเอาไว้ รวมทั้งศาลปกครองเองก็ได้เคยวินิจฉัยถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะไว้ในหลาย ๆ กรณี เช่น คำวินิจฉัยศาลปกครองลงวันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ. 1929 กรณี Berton ซึ่งศาลปกครองเห็นว่าการที่เทศบาลใช้งบประมาณในการดูแลและบำรุงรักษาถนนซึ่งมิได้เปิดให้ประชาชนทั่วไปใช้สัญจรเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะมิได้สนองตอบประโยชน์สาธารณะ หรือในคำวินิจฉัยลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1932 กรณี Lallemand ที่เทศบาลออกเงินค่าทนายความให้แก่นายกเทศมนตรีในการพิจารณาคดีความผิดที่เป็นเรื่องส่วนตัวของนายกเทศมนตรี ซึ่งศาลปกครองเห็นว่ามีได้เป็นการใช้เงินของเทศบาลเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

คำวินิจฉัยดังกล่าวได้วางหลักสำคัญเกี่ยวกับการพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นไว้ว่า จะต้องเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นร่วมกันของประชาชน (les besoins) ซึ่งความจำเป็นร่วมกันนี้ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่เหมือนกัน

8.2 คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคุมตนเอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น (tribunal administratif) แห่งเมือง Pau ลงวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 1997 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าไปใช้อำนาจควบคุมตนเองเนื่องจากขัดต่อหลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยดังกล่าวมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) สภากลางจังหวัด Landes ได้พิจารณาตรวจสอบอัตราค่าบริการการใช้น้ำ ซึ่งเรียกเก็บโดยเทศบาลต่าง ๆ ในเขตจังหวัดแล้วเห็นว่ามี ความแตกต่างกัน อยู่มาก ดังนั้น สภากลางจังหวัดจึงมีมติเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996 เพิ่มเงินอุดหนุน (subvention) ร้อยละ 5 ให้แก่เทศบาลที่จัดตั้งองค์การ (régie) ขึ้นมาดูแลเรื่องน้ำ และในขณะเดียวกันก็ลดเงินอุดหนุนร้อยละ 5 แก่เทศบาล ที่มอบกิจการเรื่องน้ำไปให้ผู้อื่นทำแทน

(ข) ผู้ว่าการจังหวัด Landes เห็นว่ามติดังกล่าวของสภาจังหวัดขัดต่อหลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้ร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Pau ให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

(ค) ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Pau พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจาก มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ ประกอบกับมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติ ที่ 83-8 ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 เกี่ยวกับการแบ่งอำนาจระหว่างเทศบาล จังหวัดและภาค ได้ห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบที่จะเข้าไป ก้าวกัดดูแลหรือควบคุมซึ่งกันและกัน ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Pau จึงได้

มีคำสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัด Landes เสีย เนื่องจากกฎหมายห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปควบคุมซึ่งกันและกันไม่ว่าจะเป็นการควบคุมทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวของสภาจังหวัดจึงเท่ากับไปแทรกแซงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งขัดต่อกฎหมาย

(ง) คำวินิจฉัยของศาลปกครองในกรณีดังกล่าวนี้เป็นการวินิจฉัยโดยอาศัยหลักตามมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ ดังนั้น หากจะมีการจำกัดอำนาจดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะต้องเป็นไปโดยผลของกฎหมายเท่านั้นดังที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1969 กรณี Syndicat national autonome du personnel des chambres de commerce et d' industrie ว่า การกำกับดูแลจะไม่สามารถมีได้หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ (pas de tutelle sans texte) ดังนั้น การกำกับดูแลที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบจะไม่ชอบด้วยกฎหมายหากเป็นการกำกับดูแลที่ไม่ได้ทำตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

8.3 คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเข้าฟังประชุมสภาท้องถิ่น

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 1992 กรณี Malberg ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประชุมสภาท้องถิ่นโดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

(ก) ในการประชุมสภาเขต (conseil d' arrondissement) ของเขตที่ 20 แห่งเมือง Paris เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1986 นั้น นาย Malberg ซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาเขตที่ 20 ดังกล่าว ได้ยื่นคำร้องต่อศาล

ปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติของสภาเขตที่ 20 ที่ได้ประชุมในวันดังกล่าวทั้งหมด เนื่องจากมีการห้ามมิให้ประชาชนเข้าฟังอันเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่กำหนดให้การประชุมของสภาท้องถิ่นเป็นการประชุมโดยเปิดเผย (séance publique) แก่ไขการประชุมดังกล่าว มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของเทศบาลนั่งอยู่ตรงทางเข้าห้องประชุมสภาเขต ทำให้คนไม่เข้ามาร่วมฟังการประชุมสภาเขตในวันดังกล่าว

(ข) ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Paris ได้ยกคำร้องของนาย Malberg ที่ขอให้เพิกถอนมติของการประชุมในวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1986 ของสภาเขตที่ 20 แห่งเมือง Paris เนื่องจากเห็นว่าเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยดังกล่าวมิได้ห้ามมิให้คนเข้าร่วมฟังการประชุม ต่อมาเมื่อมีการนำเรื่องดังกล่าวอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วางหลักเอาไว้ว่า ลักษณะเปิดเผยของการประชุมสภาหมายความว่าผู้ใดไม่สามารถห้ามผู้หนึ่งให้เข้าไปฟังการประชุม เว้นแต่ห้องประชุมมีคนเข้าไปเต็มห้องแล้วหรือเหตุผลด้านความปลอดภัยหรือรักษาความสงบเท่านั้น

(ค) หลักสำคัญของประเด็นดังกล่าวอยู่ที่ตัวบทกฎหมายซึ่งได้บัญญัติไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1871 และ ค.ศ. 1874 แล้วว่า ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาลและสภาจังหวัดได้ ซึ่งก็หมายความว่าประชาชนทุกคนที่สนใจจะเข้าฟังการประชุมของสภาท้องถิ่นสามารถที่จะเข้าไปในห้องประชุมเพื่อฟังการประชุมได้ หลักดังกล่าวนำมาใช้กับการประชุมสภาท้องถิ่นทุกระดับรวมทั้งใช้กับองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สหการ (syndicat) ต่าง ๆ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม หลักดังกล่าวก็มีข้อยกเว้น กล่าวคือ ประธานสภามีอำนาจที่จะสั่งห้ามคนไม่ให้เข้าในห้องประชุมได้หากที่หนึ่งในห้องประชุมเต็มแล้วหรือเพื่อเหตุผลอื่น ๆ คือ เพื่อความปลอดภัย (sécurité) หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของชุมชน (ordre public)

นอกจากนี้ การเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมสภา ยังรวมถึงการที่จะต้องให้ประชาชนสามารถเข้าในห้องประชุมได้อย่างง่ายดายด้วย หากมีการกระทำบางอย่างที่ขัดขวางหรือสร้างขั้นตอนในการเข้าฟังการประชุมก็จะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1979 กรณี Parti de libération coloniale ว่า การเปิดให้คนเข้าฟังการประชุมเฉพาะผู้ที่ถือบัตรเชิญจากสมาชิกสภาจังหวัดหรือประธานสภาจังหวัดเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย

8.4 คำวินิจฉัยเกี่ยวกับเหตุผลในการยุบสภาท้องถิ่น

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1990 กรณี Bodin ได้กล่าวถึงการยุบสภาท้องถิ่นว่าสามารถทำได้โดยมีเหตุผลอันเนื่องมาจากการดำเนินงานของสภาท้องถิ่นไม่สามารถทำได้ตามปกติ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

(ก) เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 1988 คณะรัฐมนตรีได้มีรัฐกฤษฎีกาประกาศยุบสภาเทศบาล Sainte-Gemme โดยให้เหตุผลในการยุบสภาดังกล่าวว่า **ความแตกแยกภายในสภาเทศบาล Sainte-Gemme เป็นอุปสรรคของการบริหารงานของเทศบาล**

(ข) สภาเมือง Sainte-Gemme ได้นำรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้เพิกถอนโดยให้เหตุผลว่า เหตุผลในรัฐกฤษฎีกายุบสภาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยว่า เหตุผลที่ได้กล่าวไว้ในรัฐกฤษฎีกายุบสภาดังกล่าวเพียงพอ จึงยกคำร้องของสภาเมือง Sainte-Gemme เสีย

(ค) คำวินิจฉัยดังกล่าวได้วางหลักของการให้เหตุผลประกอบการยุบสภา

เทศบาลไว้ โดยศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1931 กรณี Martin ว่า รัฐธรรมนูญที่ประกาศยุบสภาเทศบาลจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อทำไปโดยมีเหตุผลเพื่อให้เกิดการทำงานเป็นปกติของสภาเทศบาลต่อไป ซึ่งโดยหลักแล้วการกล่าวดังกล่าวก็เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีการนำเอาเหตุผลทางการเมืองมาใช้ในการยุบสภาท้องถิ่นนั่นเอง

(ง) รัฐธรรมนูญที่กฤษฎีกาประกาศดังกล่าวสามารถนำไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงโดยศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาเหตุผลหลักว่า หากไปยุบสภาท้องถิ่นนั้นแล้ว สภาท้องถิ่นดังกล่าวจะยังสามารถบริหารงานต่อไปได้อย่างปกติหรือไม่

8.5 คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการตัดสินใจที่มีลักษณะทางการเมือง

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 25 เมษายน ค.ศ. 1994 กรณี Président du conseil général du Territoire de Belfort ได้กล่าวถึง “ภารกิจ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ว่าแยกจาก “ภารกิจ” ของรัฐในหลายประเด็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นของการเมืองระดับชาติและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

(ก) ประธานสภาจังหวัด Territoire-de-Belfort ได้ตัดสินใจที่จะพิมพ์เผยแพร่เอกสาร ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประชาชนในเขตจังหวัดได้ออกเสียงประชามติระดับชาติไม่เห็นด้วยกับสนธิสัญญา Maastricht เมื่อวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 1992 โดยเอกสารดังกล่าวใช้เงินของจังหวัด ซึ่งต่อมา นาย Bichet สมาชิกสภาจังหวัดได้ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Besançon ขอให้เพิกถอนการดำเนินการดังกล่าวเสีย

(ข) ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Besançon ได้มีคำวินิจฉัยลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ให้เพิกถอนการดำเนินการดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และนอกจากนี้ การจัดให้มีการแสดงประชามติดังกล่าวก็มิได้เป็นกิจการของจังหวัด จึงมิใช่เรื่องที่สภาจังหวัดจะพึงดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม ประธานสภาจังหวัดได้อุทธรณ์เรื่องดังกล่าวไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยยืนตามคำวินิจฉัยศาลปกครองชั้นต้น โดยมีความเห็นว่า เอกสารที่ประธานสภาจังหวัดพิมพ์เผยแพร่ นั้นเป็นเอกสารโฆษณาการเลือกตั้งระดับชาติซึ่งมิใช่เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของจังหวัด

(ค) คำวินิจฉัยศาลปกครองดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า เรื่องการเมืองระดับชาติไม่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้ในมาตรา 72 ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะบริหารงานของตนเองอย่างอิสระก็ตาม แต่อิสระในที่นี้หมายความว่าอิสระเฉพาะเรื่องที่เป็นกิจการของท้องถิ่นเท่านั้น

จริงอยู่แม้จะไม่มีกฎหมายห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองระดับชาติหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองก็ได้วางแนวทางเอาไว้ในเรื่องดังกล่าวหลายกรณีโดยศาลปกครองจะมุ่งเน้นไปตรงจุดที่ว่า เรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนหรือไม่ ดังตัวอย่างเช่นคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1941 กรณี Syndicat de défense des contribuables de Goussainville ที่ศาลปกครองเพิกถอนมติให้ซื้อรถพยาบาลและยารักษาโรคให้แก่ประเทศสเปน หรือคำวินิจฉัยลงวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 กรณี Commune de Blenod-les-Pont-à-Mousson ที่ศาลปกครองเพิกถอนการอนุมัติค่าใช้จ่ายในการเช่ารถเพื่อนำคนในเทศบาลไปร่วมเดินขบวนยังเมืองหลวง ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ศาลปกครองได้พิจารณา

ว่าการใช้จ่ายเงินและการดำเนินการต่าง ๆ มิได้ก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น ในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว ศาลปกครองจึงได้แสดงความเห็นไว้ว่า การตัดสินใจของประธานสภาจังหวัดที่จะเสียเงินเพื่อพิมพ์และเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการลงคะแนนระดับชาติไม่ใช่เรื่องที่อยู่ในวิสัยของจังหวัดที่จะดำเนินการเนื่องจากไม่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของจังหวัด

8.6 คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเข้าใช้บริการสาธารณะของท้องถิ่น

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ. 1994 กรณี Commune de Dreux ให้ข้อคิดเกี่ยวกับเรื่องผู้มีสิทธิเข้าใช้บริการสาธารณะของท้องถิ่นไว้โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

(ก) สภาเทศบาลเมือง Dreux ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 1984 ว่า ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1985 เป็นต้นไป โรงเรียนดนตรีของเมือง Dreux จะรับสอนเฉพาะเด็กซึ่งผู้ปกครองมีภูมิลำเนาอยู่ในเมือง Dreux รวมทั้งผู้ใหญ่ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเมือง Dreux ส่วนคนอื่นที่ไม่ได้มีภูมิลำเนาอยู่ในเมือง Dreux และต้องการเข้าเรียนดนตรีจะต้องจ่ายเงินค่าเรียนเมื่อเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า แม้โรงเรียนดนตรีเป็นบริการสาธารณะประเภทที่กฎหมายมิได้บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำ แต่อย่างไรก็ตาม หลักว่าด้วยความเสมอภาคของผู้ใช้บริการสาธารณะ (principe d' égalité des usagers du service public) ทำให้เทศบาลเมือง Dreux ไม่สามารถวางกฎเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งมีผลเป็นการปฏิเสธไม่ให้ผู้ที่มีความสัมพันธ์อื่น ๆ กับเทศบาลนอกเหนือจากเรื่องภูมิลำเนาเข้าเรียนในโรงเรียนดนตรีดังกล่าวได้

(ข) เรื่องดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากเทศบาลบางแห่งปฏิเสธที่จะจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ซึ่งเทศบาลข้างเคียงได้ดำเนินการอยู่แล้ว เนื่องจากปัญหาด้านเศรษฐกิจ บริการสาธารณะเหล่านั้นส่วนใหญ่จะได้แก่บริการสาธารณะประเภทการกีฬาและวัฒนธรรม ทำให้เทศบาลที่จัดทำบริการสาธารณะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลบำรุงรักษามากขึ้นเมื่อมีคนจากเทศบาลข้างเคียงมาช่วยใช้บริการ ดังนั้น จึงพยายามวางกฎเกณฑ์สำหรับการเข้าใช้บริการสาธารณะดังกล่าว ซึ่งเทศบาลเมือง Dreux เองก็ได้พยายามวางกฎเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวด้วยเช่นกันโดยกำหนดให้เฉพาะเด็กที่ผู้ปกครองมีภูมิลำเนาในเทศบาลเข้าใช้บริการ ส่วนคนอื่นต้องเสียค่าบริการ

(ค) ศาลปกครองได้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวโดยยอมรับหลักในการจำกัดการเข้าใช้บริการสาธารณะของเทศบาลเมือง Dreux เอาไว้ แต่อย่างไรก็ตามศาลปกครองกลับเห็นว่า ข้อจำกัดของเทศบาลเมือง Dreux นั้นมีมากเกินไป เพราะนอกเหนือจากผู้ที่มิมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเมือง Dreux ที่จะเข้าเรียนในโรงเรียนดนตรีดังกล่าวได้แล้ว ในทางปฏิบัติยังพบว่า มีบางคนที่มี **“ความผูกพันพิเศษ”** (lien particulier) กับเทศบาลเมือง Dreux เช่น เป็นผู้จ่ายภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดินหรือภาษีต่าง ๆ ให้แก่เทศบาลเมือง Dreux หรือแม้กระทั่งเด็กจากเมืองอื่นซึ่งเรียนอยู่ในเมือง Dreux ก็ถือเป็นผู้มีความผูกพันพิเศษกับเมือง Dreux ดังนั้น บุคคลดังกล่าวจึงสมควรเป็นผู้มีสิทธิเข้าเรียนในโรงเรียนดนตรีแห่งเมือง Dreux ได้

(ง) คำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลปกครองได้วางหลักสำคัญเกี่ยวกับการเข้าใช้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทที่กฎหมายมิได้บังคับให้จัดทำไว้ว่า ไม่เฉพาะแก่ผู้มีภูมิลำเนาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าใช้บริการสาธารณะได้ ผู้เสียภาษีให้กับท้องถิ่นก็สามารถเข้าใช้บริการสาธารณะของท้องถิ่นได้เช่นกัน เนื่องจากเป็นผู้มี **“ความผูกพันพิเศษ”** กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น