

บทที่ 3

การฟ้องและการดำเนินคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศส

เนื้อหาของบทนี้มุ่งศึกษาถึง แนวความคิดในการแบ่งคดีปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส ความหมายและลักษณะคดีปกครอง ตลอดจนวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ และ เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ความทั่วไป

นักกฎหมายฝรั่งเศสได้ให้คำนิยามคดีปกครองไว้หลายนัยดังต่อไปนี้

Léon MOUREAU. ให้ความหมายว่า “คดีปกครองนั้นเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือโต้แย้งถึงกันอันเกิดขึ้นจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง”¹

J-M AUBY และ R. DRAGO ได้กล่าวว่า “ตามแนวจารีตประเพณีและความเห็นของนักกฎหมายแล้ว คดีปกครองจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และการยื่นฟ้องคดีปกครอง กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองในฐานะเป็นกฎหมายสาขาหนึ่ง อาจนิยามได้ว่าเป็นกฎเกณฑ์ทั้งหมดเกี่ยวกับภาระแก้ปัญหาข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการทางศาล”² โดยได้นิยามคำสั่ง “คดีปกครอง หมายถึงข้อพิพาท (Litiges) ที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองสาธารณะ ตลอดจนกระบวนการเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาท”³

Ch. DEBBASCH ได้ให้นิยามกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองไว้ในทำนองเดียวกันว่า “คดีปกครองเป็นที่รวมของกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการหาข้อยุติของศาลเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองและได้มีการนำข้อพิพาทนี้เสนอต่อศาลปกครอง”⁴

¹Léon MOUREAU, Nation et Spécificité du contentieux administratif, (Mélanges Jean DABIN, Tome I, Paris, Sirey, 1963) p.180 อ้างถึงในประสาธ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”. (เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 10 และรุ่น 11 ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนื่องในโอกาสมาฝึกภาคปฏิบัติ ณ สำนักงานศาลปกครอง), 24 สิงหาคม 2543 และ 1 กุมภาพันธ์ 2544, หน้า 2

²J.M. AUBY et R.DRAGO, Traité de contentieux administratif, (Tome I, 2 éd, Paris, L.G.D.I. 1984), p.10 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 3

³โกดิน พลกุล, เอกสารคำบรรยายวิชา น. 741 “ปัญหาชั้นสูงกฎหมายมหาชนและคดีปกครองในฝรั่งเศส”, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528, หน้า 17.

⁴Charles DEBBASCH, Contentieux administratif, 5 éd, (Paris, Dalloz, 1990).p.1 อ้างถึงในประสาธ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย,” หน้า 3.

3.1.1 แนวความคิดในการแบ่งคดีปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส

Edouard Laferrière ได้แบ่งคดีปกครองออกเป็น 4 ประเภท โดยพิจารณาจากสภาพ (nature) และขอบเขต (étendue) ของอำนาจศาลปกครอง⁵ ได้แก่ คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux de pleine juridiction) คดีที่ศาลมีอำนาจยกเลิกหรือเพิกถอน (Contentieux d'annulation) คดีที่ศาลมีอำนาจตีความ (Contentieux de l'interprétation) และคดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ (Contentieux de la répression) โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1) **คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม หรือคดีเรียกร้องสิทธิหรือสินไหมทดแทน (Contentieux de pleine juridiction)** หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจไม่แต่เพียงเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หากมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองใช้ค่าเสียหาย หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือสั่งแทนคำสั่งการกระทำทางปกครองนั้นๆ ก็ได้ หรือหมายถึง คดีที่ศาลใช้อำนาจของตนอย่างเต็มรูปที่สุด โดยการพิพากษาคดีระหว่างฝ่ายปกครองและผู้ฟ้องคดีเสมือนหนึ่งที่ศาลยุติธรรมกระทำระหว่างคู่ความทางแพ่ง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิพากษาให้มีการรับผิดชอบในทรัพย์สิน⁷ ซึ่งคดีปกครองประเภทนี้ ได้แก่ เรื่องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเรื่องเกี่ยวกับความเสียหายทางสัญญา หรือทางละเมิด

2) **คดีที่ศาลมีอำนาจเพิกถอน (Contentieux d'annulation)** หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจแค่เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือสั่งแทนคำสั่งทางปกครองนั้น⁸

3) **คดีที่ศาลมีอำนาจตีความ (Contentieux de l'interprétation)** หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจกำหนดถึงความหมาย และขอบเขตหรือค่าบังคับทางกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ไม่มีอำนาจเอาการกระทำนั้นไปบังคับแก่คู่ความในคดี⁹

⁵R.Chapus, *Droit du Contentieux administratif*, 7 éd, (1998, Montchrestien), p.171 อ้างถึงใน บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, "บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท," (สำนักงานศาลปกครอง, 2543), หน้า 4 (อัดสำเนา)

⁶โกคิน พลกุล, "การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง"(เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครอง:วิธีสบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, วันที่ 26-27 สิงหาคม 2530), หน้า 1, (อัดสำเนา)

⁷บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, "บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท," หน้า 4.

⁸โกคิน พลกุล, "การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง," หน้า 1.

⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

4) คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ (Contentieux de la répression) หมายถึง คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาโทษทางอาญาแก่บุคคลที่ก่อเหตุความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กล่าวคือ มีการฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาสิ่งปลูกสร้างที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน กรณีนี้เป็นคดีอาญาที่ขึ้นศาลปกครอง¹⁰

3.1.2 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจต่อศาลปกครอง

จากการพิจารณาการแบ่งคดีปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศสดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าศาลปกครองฝรั่งเศสมีอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งอาจเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มหรือคดีเรียกร้องสิทธิหรือสินไหมทดแทน (Contentieux de pleine juridiction) ซึ่งได้แก่คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอน (Contentieux d'annulation) โดยการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจของฝรั่งเศสนั้น ศาลมีอำนาจแค่เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือสั่งแทนคำสั่งการกระทำทางปกครองนั้น และไม่มีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

3.2 การฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วว่าการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศส นั้น มีทั้งกรณีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง และฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหายดังเช่นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง ในการศึกษาเรื่องนี้มุ่งศึกษาการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ เฉพาะกรณีการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจเท่านั้น โดยที่การฟ้องคดีดังกล่าวมีเงื่อนไขการฟ้องคดีและวิธีพิจารณาคดีที่ควรศึกษาคือ กรณีผู้เดือดร้อนเสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดี การยื่นฟ้องคดีปกครอง วิธีพิจารณาคดี และเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง แต่โดยที่การฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับเศรษฐกิจมีหลักเกี่ยวกับเงื่อนไขและวิธีพิจารณาเช่นเดียวกับการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองทั่วไป แต่อาจแตกต่างกันด้านเหตุผลในแต่ละเรื่อง ซึ่งการศึกษาจะเป็นประโยชน์ในการเทียบเคียงหลักและเหตุผลที่ศาลปกครองฝรั่งเศสใช้เปรียบเทียบกับหลักและเหตุผลที่ศาลปกครองไทยใช้ในบทที่ 4 ซึ่งเป็นบทวิเคราะห์ต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

¹⁰ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2547), หน้า 199.

3.2.1 เงื่อนไขในการฟ้องคดี

เงื่อนไขในการฟ้องคดี คือหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการวินิจฉัยรับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น จะต้องพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดี หรือไม่ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดี ตามรูปแบบการฟ้องและอายุความหรือไม่ เป็นต้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ผู้เดือดร้อนเสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดี แนวความคิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี ปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีข้อพิจารณาดังนี้

(1) ส่วนได้เสียในการฟ้องคดี

การแบ่งประเภทคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีความเกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งคดีปกครองของฝรั่งเศสที่สำคัญมี 2 ประเภท คือ¹¹ คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เรียกว่า "l'excès de pouvoir" และ คดีที่ฟ้องขอให้ศาลรับรองสิทธิหรือคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม เรียกว่า "le pleine contentieux"

สำหรับสิทธิฟ้องคดีประเภทขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองกับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มมีข้อพิจารณา 2 กรณี คือ ความแตกต่างระหว่างผู้มีสิทธิฟ้องคดี และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสีย¹²

(1.1) ความแตกต่างระหว่างผู้มีสิทธิฟ้องคดีประเภทขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองกับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม

เหตุผลพื้นฐานของประเทศฝรั่งเศสในการวางหลักเกณฑ์เรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดี 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก องค์การศาลจะมีอำนาจพิจารณาคดีหรือวินิจฉัยข้อพิพาทเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้เมื่อมีการเสนอคดีโดยบุคคลอื่น องค์การศาลจะเสนอคดีเองไม่ได้ ประการที่สอง การที่ปราศจากหลักเกณฑ์กำหนดตัวผู้มีสิทธิฟ้องคดีเท่ากับยอมรับให้บุคคลไม่ว่าใครก็ตามอาจฟ้องคดีได้ (actio popularis) ซึ่งจะเป็นการเปิดช่องให้มีการใช้สิทธิจนพร่ำเพรื่อหรือเกินขอบเขต

¹¹ Jean Massot, "คำบรรยายพิเศษ เรื่อง ผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อที่จะฟ้องคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส," แปลโดยชาญชัย แสวงศักดิ์ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ 18 สิงหาคม 2537), หน้า 1. (อัดสำเนา)

¹² สรุปสาระสำคัญจากบุญอนันต์ วรรณพานิชย์, "บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท," หน้า 31-41.

ศาลปกครองฝรั่งเศสถือเกณฑ์เรื่องประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือส่วนได้เสีย (intérêt) ของผู้นำคดีมาฟ้องเป็นพื้นฐานในการพิจารณา เนื่องจากศาลปกครองฝรั่งเศสพิจารณาคณะสมบัติของผู้นำคดีมาฟ้อง (qualité a agir) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองพิจารณาจากประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย (intérêt) ของบุคคลดังกล่าวเป็นหลัก ในขณะที่การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม ศาลจะถือว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีเป็นผู้ทรงสิทธิ (titulaire du droit) ซึ่งการพิจารณาถึง "สิทธิ" นี้เองที่สนับสนุนให้เห็นว่า เป็นการพิจารณาจากฐานอันเดียวกันในเรื่องประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย (intérêt) ทั้งนี้ เพราะสิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองนั่นเอง และการที่ศาลพิจารณาโดยถือเกณฑ์เรื่อง "สิทธิ" สำหรับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนั้นก็เป็นเรื่องที่เป็นเหตุเป็นผลในตัวเอง เพราะการจะมี "ประโยชน์เกี่ยวข้อง" ในเรื่องความรับผิดชอบทางปกครองหรือเรื่องสัญญาทางปกครองจนถึงขนาดที่ขอให้ศาลพิจารณาให้ฝ่ายปกครองชดใช้เงินได้นั้นเห็นอยู่ในตัวว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิเท่านั้น ส่วนการที่ศาลปกครองฝรั่งเศสพิจารณาเพียง "ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย" เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีประเภทขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่กว้างกว่าเกณฑ์เรื่อง "สิทธิ") นั้น เพราะ ปรัชญาพื้นฐานในเรื่องนี้เป็นการมุ่งควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมิใช่การมุ่งพิจารณาถึง "สิทธิ" ทางอัตตะวิสัยของผู้ฟ้องคดี กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการแสวงหาจุดสมดุลระหว่างการป้องกันมิให้มีการฟ้องโดยบุคคลใดๆ ก็ได้ (action popularis) ซึ่งไม่มีข้อจำกัดใดๆ เลย กับการเปิดโอกาสให้ศาลทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอันเป็นภารกิจหลักของศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจะจำกัดให้แคบโดยถือเฉพาะเรื่อง "สิทธิ" ว่าผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องเป็นผู้ทรงสิทธิหรือต้องเกิดความเสียหายขึ้นต่อผู้ฟ้องคดีก่อนเท่านั้นจะกลายเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายและไม่อาจฟ้องคดีได้เลย เช่น กรณีกฎหรือคำสั่งที่มีผลบังคับทั่วไป (acte réglementaire) ซึ่งผู้ที่อยู่ในบังคับยังไม่ถึงขนาดว่าต้องเป็นผู้ทรงสิทธิ หรือกรณีคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะรายก็ไม่ถึงขนาดว่าจะต้องรอให้เกิดความเสียหายก่อน เช่น ในคดีหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับการฟ้องคดีของผู้ที่นิยมการตั้งแคมป์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่านายกเทศมนตรี (le maire) ของเทศบาล (commune) แห่งหนึ่งได้ออกคำสั่งของเทศบาลห้ามมิให้มีการตั้งแคมป์ในเขตของเทศบาล และโจทก์เป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีแล้ว โดยศาลให้เหตุผลว่า เมื่อปรากฏว่าโจทก์เป็นผู้ที่นิยมการตั้งแคมป์ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่าวันหนึ่งข้างหน้าโจทก์อาจมีความคิดที่จะมาตั้งแคมป์ในเทศบาลแห่งนี้ก็ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 14 ก.พ. 1958 คดี Abisset, หน้า 98.) จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐย่อมไม่ประสงค์ให้ประชาชนต้องได้รับความเสียหายก่อนแล้วจึงจะยอมรับให้มีสิทธิฟ้องคดีได้

กล่าวโดยสรุป ศาลปกครองฝรั่งเศสถือว่าผู้มีอำนาจฟ้องคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็มได้แก่ ผู้ที่ "สิทธิ" ของตนถูกระทบกระเทือน ส่วนผู้มีอำนาจฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ ผู้ที่มี "ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย" กับเหตุแห่งการฟ้องคดี

(1.2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย” การพิจารณา “ประโยชน์เกี่ยวข้อง” ทางอรรถศาสตร์นั้น ศาลวางหลักไว้ดังนี้

(1.2.1) ประโยชน์เกี่ยวข้องดังกล่าวต้องมีอยู่จริง (réel) ตัวอย่างเช่น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโดยความเข้าใจผิดว่าคำสั่งทางปกครองทำให้ตนเสียหาย กรณีเช่นนี้ศาลถือว่าประโยชน์เกี่ยวข้องของผู้ฟ้องคดีไม่มีจริง (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 4 ธ.ค. 1953, คดี Gaillard, หน้า 527 และลงวันที่ 28 ธ.ค. 1992, คดี Commune de Liffe, หน้า 1195) หรือกรณีข้าราชการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งหนึ่งซึ่งเป็นตำแหน่งที่ตนไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับการแต่งตั้งเลย (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 18 ม.ค. 1956, คดี Noel, หน้า 723) อนึ่ง การมีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียนี้ศาลยอมรับว่าอาจจะมีเพียงบางส่วนก็ได้ เช่น สมาพันธ์ซึ่งเป็นตัวแทนของข้าราชการพลเรือนถือว่าเป็นผู้มีอำนาจฟ้องโต้แย้งกฤษฎีกาเกี่ยวกับเงินเดือนของข้าราชการก็แต่ในแง่ที่ว่าด้วยกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับข้าราชการพลเรือนเท่านั้น แต่ไม่เป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ที่ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 11 ก.ค.1984, คดี Union des groupements de cadres supérieurs de la fonction publique, หน้า 258)

(1.2.2) ประโยชน์เกี่ยวข้องจะต้องมีลักษณะที่ระบุตัวได้ (ไม่ว่าจะรายบุคคลหรือประโยชน์ร่วมกัน) มีความชอบธรรม (légitime) และมีความถูกต้องตรงกับเหตุแห่งการฟ้องคดี

การที่ศาลวางหลักว่าประโยชน์เกี่ยวข้องจะต้องมีลักษณะที่ระบุตัวได้นั้นเพื่อตัดโอกาสการที่ใครคนหนึ่งจะมาฟ้องคดีในนามของคนอื่นโดยไม่ได้รับมอบหมายจากบุคคลนั้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการห้ามมิให้มีการฟ้องคดีโดยอ้างว่าเพื่อพิทักษ์ความชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างแต่เพียงว่าตนฟ้องคดีในฐานะ “พลเมือง” (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 6 ต.ค.1965, คดี Marcy หน้า 493) หรืออ้างเพียงว่าตนเป็น “ผู้บริโภค” (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 29 ธ.ค.1995, คดี Bercher, วารสาร DA, หน้า 102) อย่างไรก็ดี ศาลก็ไม่ได้ปฏิเสธการอ้างทำนองนี้โดยสิ้นเชิง แต่จะพิจารณาเป็นกรณีไปโดยหากเมื่อใดที่ปรากฏว่าประโยชน์ที่เกี่ยวข้องมีลักษณะที่ระบุตัวได้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ศาลก็จะรับฟัง เช่น ศาลพิพากษาว่าบุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่บนเกาะ Corse เป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียที่จะฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของโครงการจัดวางผังของเกาะดังกล่าวได้ (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 14 ม.ค.1994, คดี Coll. Territ de Corse et Casalonga หน้า 16)

ส่วนการกำหนดขอบเขตว่าประโยชน์เกี่ยวข้องจะต้องมีลักษณะชอบธรรมนั้นก็มุ่งหมายป้องกันการใช้ฟ้องคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือคดีที่ผู้ฟ้องคดีเองเป็นผู้มีส่วนในการทำให้เกิดความไม่ถูกต้องนั้น เช่น ศาลพิพากษาไม่รับพิจารณาคำร้องของผู้ครอบครองที่ดินโต้แย้งใบอนุญาตให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินดังกล่าวเป็นห้องพักอาศัยเมื่อปรากฏ

ว่าผู้ครอบครองตึกนั้นเองก็ได้ครอบครองโดยถูกต้องตามกฎหมาย (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 27 ก.พ. 1985, คดี SA Grands travaux et constructions immobilières, หน้า 72)

การกำหนดว่าประโยชน์เกี่ยวข้อต้องมึลักษณะถูกต้องเหมาะสมนั้น ก็เพื่อให้ประโยชน์เกี่ยวข้อของผู้ฟ้องคดีสอดคล้องกับเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น สมาคมนักเรียนไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้อที่จะทำให้มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งหนังสือเวียนเกี่ยวกับการพิจารณาข้อพิพาทเรื่องการขับคนต่างชาติออกไปนอกราชอาณาจักร (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 10 ม.ค.1992, คดี UNEF, หน้า 1196) นอกจากนี้ยังมีการตัดโอกาสไม่ให้ฟ้องคดีของบรรดาสมาคมต่างๆ ที่ประโยชน์ส่วนรวมที่มุ่งคุ้มครองนั้นกว้างเกินไปเมื่อเทียบกับตัวคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น สมาคมแห่งหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ “ต่อสู้ความอยุติธรรม” ไม่ว่าในรูปแบบใดหรือในสถานการณ์ใด ไม่มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งหนังสือเวียนเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาเรื่องคนต่างชาติที่เข้าเมืองหรืออยู่อาศัยโดยไม่ถูกต้อง (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 10 ม.ค.1995, Assoc le droit pour la justice et la démocratique, วารสาร DA 1995, หัวข้อที่ 385) เป็นต้น

(1.2.3) ประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียนั้นจะต้องมีลักษณะ “โดยตรง” และค่อนข้าง “แน่นอน”

ประโยชน์เกี่ยวข้อ “โดยตรง” ศาลเคยพิพากษาว่า สมาคมต่อต้านการดื่มสุราก็ถือว่าเป็นประโยชน์เกี่ยวข้อโดยตรงพอเพียงที่จะฟ้องโต้แย้งมาตรการที่มุ่งสนับสนุนกิจกรรมของผู้ผลิตไวน์ (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 25 เม.ย. 1934, คดี Ligue nationale contre l'alcoolisme, หน้า 493) ในทางกลับกันผู้ประกอบการผู้ประกอบการก่อสร้างไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้อโดยตรงเพียงพอที่จะฟ้องเพิกถอนกฎฎีกาที่ลดหย่อนภาษีแก่บุคคลที่ออมเงินได้ของตน (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 7 มี.ค. 1962, คดี Synd. Professionnel du bâtiment et des travaux public du Loiret, หน้า 1059) สำหรับลักษณะที่ว่าประโยชน์เกี่ยวข้อต้องค่อนข้าง “แน่นอน” นั้น ศาลดูเพียง “ความเป็นไปได้” ที่ประโยชน์เกี่ยวข้ออาจถูกกระทบกระเทือนเท่านั้น มิใช่ถึงขนาดว่าต้องมีประโยชน์แน่นอนจริงๆ ตัวอย่างเช่น ข้าราชการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการหรือเลื่อนชั้นข้าราชการที่อยู่ในกลุ่มเดียวกับตนได้ (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 22 มี.ค. 1918, คดี Rascol, หน้า 318) เป็นต้น

(2) สิทธิฟ้องคดีของสมาคม มูลนิธิ นิติบุคคลอื่น หรือกลุ่มบุคคล

ศาลปกครองฝรั่งเศสยอมรับว่าประโยชน์เกี่ยวข้ออาจเป็นของบุคคลธรรมดาหรือเป็นของนิติบุคคลก็ได้ เช่น เทศบาล (Commune) แห่งหนึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้อที่จะฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างที่ออกให้ในเขตการปกครองของตน (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 14 ธ.ค. 1981, Sarl European Homes, หน้า 467) หรือฟ้องเพิกถอนมติของสภาเขต (département) ที่ให้เงินอุดหนุนเทศบาลอีกแห่งหนึ่ง (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 11 มิ.ย. 1997, คดี Département

de l' Oise, วารสาร DA 1997, หัวข้อที่ 313) ประการสุดท้ายศาลวางหลักว่าประโยชน์เกี่ยวข้อนี้อาจเป็นประโยชน์เกี่ยวข้อในลักษณะร่วมกันของกลุ่มบุคคล (Intérêt collectif) ก็ได้

(3) การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองฝรั่งเศสผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้ส่วนเสียส่วนบุคคลและส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการฟ้องคดีก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียร่วมกับบุคคลอื่นแล้ว คำฟ้องจะรับฟังไม่ได้ ดังที่ Lampué กล่าวโดยสรุปว่า "...เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะบุคคลอาจหมายความถึง กรณีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งผู้ซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มสามารถที่จะวิพากษ์วิจารณ์การกระทำใดๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณะของกลุ่ม หรืออีกนัยหนึ่งไม่มีความจำเป็นที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเรียกร้องเพื่อตัวเขาเอง หากแต่อาจเป็นการฟ้องโดยสมาชิกคนหนึ่งคนใดของกลุ่ม โดยผลที่ตามมาคือการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดแก่ประโยชน์ส่วนรวม แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าบุคคลนั้นต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ตนฟ้องขอให้เพิกถอนด้วย"¹³

2) การยื่นฟ้องคดีปกครอง (l'introduction de l'instance)

กระบวนการของคดีปกครองเริ่มจากการที่ผู้ฟ้องคดีทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อศาลปกครองแสดงความประสงค์ของผู้ยื่นคำฟ้อง ซึ่งเรียกว่า คำฟ้อง (mémoire introductive d'instance) ที่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการคือ

(1) เงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบการฟ้องและอายุความ

(1.1) รูปแบบ

การฟ้องคดีปกครองมีรูปแบบน้อยเพราะกระบวนการพิจารณาในศาลมีรูปแบบน้อย (peu formaliste) คำฟ้องนั้นไม่จำเป็นต้องเขียนลงบนแบบพิมพ์ แต่ยังคงปิดอาคารแสดงมปี และจะต้องระบุคำขอของผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งเหตุผล ซึ่งหมายถึง ข้อกล่าวอ้างที่ผู้ฟ้องคดีแสดงสิทธิของตนและในท้ายที่สุดคำฟ้องจะต้องแนบตัวคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีมาด้วย (หรือแนบหลักฐานแสดงว่าเป็นคำสั่งทางปกครองโดยปริยาย)

¹³ บทสรุปใน C.E. 28 May 1943, Baffleuf, Recueil Panant 1946, p.77. อ้างใน วิริยะ วัฒนสุขชาติ, "ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2544), หน้า 63.

(1.2) อายุความ

การฟ้องคดีปกครองจะต้องกระทำภายใน 2 เดือน นับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยการนับอายุความ หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎ (acte réglementaire) อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ประกาศคำสั่งนั้น หากเป็นเรื่องคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะราย (décision individuelle) อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เหตุที่อายุความฟ้องคดีสั้นเช่นนี้ก็เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้คำสั่งทางปกครองตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนในเรื่องความสมบูรณ์ตามกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนานเกินไป อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาจะขยายออกไปอีกหากภายในระยะเวลา 2 เดือนนี้ ผู้ร้องเรียนได้ขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งแก้ไขคำสั่งเสียใหม่ด้วยตนเอง (recours gracieux) หรือขอให้ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหรืออำนาจกำกับดูแลเป็นผู้ใช้อำนาจก่อให้เกิดการแก้ไขคำสั่งทางปกครองนั้น (recours hiérarchique) ซึ่งเมื่อมีการปฏิเสธไม่เยียวยาให้ ผู้ร้องมีสิทธิฟ้องคำสั่งเดิมดังกล่าวภายใน 2 เดือนนับแต่มีคำสั่งปฏิเสธไม่เยียวยา ระยะเวลา 2 เดือนนี้ยังใช้ในกรณีที่ผู้ร้องยื่นฟ้องผิดศาลด้วย กล่าวคือ หากเอกชนนำคดีไปฟ้องศาลที่ไม่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นและศาลมีคำพิพากษาว่าศาลไม่มีอำนาจพิจารณา ระยะเวลา 2 เดือนนับตั้งแต่วันที่คำพิพากษา เอกชนสามารถนำคดีมาฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจได้แต่การขยายระยะเวลาดังกล่าวไม่อาจนำมานับรวมกันได้ นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องอยู่ประเทศฝรั่งเศส อายุความก็อาจขยายออกไปได้อีก ในท้ายที่สุดรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร้องขอไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจให้ยกเลิกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ด้วยตนเอง) ได้ตลอดเวลา กำหนดให้สามารถฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการยกเลิกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน 2 เดือนนับแต่มีการปฏิเสธดังกล่าว

(2) การฟ้องคดีแทน

โดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นฟ้องคดีด้วยตนเองได้ ผู้ฟ้องคดีต้องแต่งตั้งผู้ช่วยในกระบวนการยุติธรรม (auxiliaire de la justice) ซึ่งเป็นผู้ที่จะทำหน้าที่ฟ้องคดีแทน

ในสภาแห่งรัฐ การฟ้องคดีแทนคู่กรณีจะถูกผูกขาดโดยทนายความประจำสภาแห่งรัฐ (avocats au Conseil d'Etat) ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกันนี้ในศาลฎีกาด้วย ทนายความประจำสภาแห่งรัฐหรือศาลฎีกานี้จะเป็นผู้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงต่างๆ ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ

ในศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์คู่ความสามารถมอบหมายให้ทนายความประจำสภาแห่งรัฐ ทนายความประจำศาลอุทธรณ์หรือทนายความประจำศาลชั้นต้นฟ้องแทน อย่างไรก็ตาม ทนายความเหล่านี้ไม่มีอำนาจที่จะแก้ต่างให้แต่อย่างใด

หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีข้อยกเว้นอยู่บ้าง ทั้งนี้เพื่อประหยัดค่าธรรมเนียมศาล คดีจำนวนมากไม่ต้องมีทนายความในศาล ซึ่งได้แก่ คดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่กระทำเกินอำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours pour excès de pouvoir) วิธีพิจารณาในศาลปกครอง โดยรวมจึงยุ่งยากน้อยกว่าวิธีพิจารณาในศาลยุติธรรม รัฐบัญญัติลงวันที่ 31 ธันวาคม 1997 ซึ่งกำหนดให้การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ได้ใช้บังคับทั้งระบบศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยกำหนดให้คู่ความในคดีมีหน้าที่เพียงจ่ายค่าทนายความหรือค่าผู้เชี่ยวชาญ (หากมี) สำหรับคู่กรณี ที่แพ้คดี อีกทั้งรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม 1972 ที่จัดให้มีการช่วยเหลือทางศาลซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 10 มกราคม 1991 ทำให้กฎหมายดังกล่าวมีความสมบูรณ์และดียิ่งขึ้นด้วยการลดค่าใช้จ่ายในศาลลงอีก

3.3 มาตรการที่ศาลอาจใช้ก่อนการพิจารณา¹⁴

มาตรการที่ศาลใช้ก่อนการพิจารณา ประกอบไปด้วย การทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองและมาตรการฉุกเฉิน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.3.1 การทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง (sursis a exécution)

1) การฟ้องคดีปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง (caractère non suspensif du recours) โดยหลักแล้ว การฟ้องคดีไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ถูกฟ้องแต่อย่างใด ฝ่ายปกครองยังคงดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองได้อยู่ แม้จะมีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้วก็ตาม หลักเกณฑ์พื้นฐานดังกล่าวนี้เองก่อให้เกิดเอกสิทธิ์พิเศษอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะพิเศษของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง หลักนี้มีความจำเป็นเพราะขาดหลักนี้เอกชนอาจจ้องใจทำให้งานของฝ่ายปกครองชะงักงันโดยการยื่นฟ้องที่ไม่มีเหตุผลสนับสนุนก็ได้ แต่หลักการนี้ก็มิอันตราย (ผลเสีย) เพราะการบังคับทางปกครองบางอย่างอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ไม่อาจเยียวยาได้ จึงมีการสร้างข้อยกเว้นการใช้หลักการอย่างเคร่งครัดขึ้นมาคือ การทุเลาการบังคับ

2) กระบวนการเกี่ยวกับการขอทุเลาการบังคับ การขอทุเลาการบังคับมุ่งหมายที่จะให้ศาลมีคำสั่งไปยังฝ่ายปกครองให้ระงับการปฏิบัติการไว้จนกว่าศาลจะพิจารณาในเนื้อหาของคดีแม้จะมีบทบัญญัติกฎหมายยอมรับอำนาจดังกล่าว (รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 21 กรกฎาคม 1945 มาตรา 48) สภาแห่งรัฐก็ใช้อำนาจนั้นอย่างจำกัดมาก ในการที่จะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับจะต้องปรากฏว่าการปฏิบัติของฝ่ายปกครองจะก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยา ยิ่งไปกว่านั้นต้องถือว่าคำสั่งทางปกครองเป็นรองจากการตรวจสอบเนื้อหาเบื้องต้นที่ยอมให้มีวิธีการชั่วคราวได้เฉพาะ หากมูลเหตุ

¹⁴สรุปความจากสำนักงานศาลปกครอง, รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2547), หน้า 187-193.

ที่ยกขึ้นมีน้ำหนักพอ กล่าวคือ มีแนวโน้มว่าโจทก์จะชนะคดี ต่อมาสภาแห่งรัฐได้เพิ่มเติมเงื่อนไขขึ้นอีกข้อหนึ่ง คือ ศาลอาจปฏิเสธคำขอลูกเลิกการบังคับซึ่งนิติกรรมทางปกครองที่ปฏิเสธคำขอของเอกชน ด้วยเหตุผลที่ว่า นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวไปก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายที่มีมาแต่เดิม และการสั่งลูกเลิกการบังคับในกรณีนี้จะมีผลเท่ากับเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องยอมรับในสิ่งที่ตนได้ปฏิเสธไป การปฏิเสธการออกคำสั่งให้ลูกเลิกการบังคับเมื่อคำสั่งทางปกครองมีการปฏิบัติการไปแล้วเป็นการแก้ปัญหาที่มีข้อโต้แย้งน้อย ซึ่งเป็นการยกเหตุผลง่าย ๆ โชคไม่ดีที่ความล่าช้าที่ศาลก่อกำขึ้นต่อคำร้องของเอกชนมักจะทำให้เหตุผลที่จะปฏิเสธคำขอไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ท้ายที่สุดเมื่อเงื่อนไขตามกฎหมายในการขอลูกเลิกการบังคับตามนิติกรรมทางปกครองครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว สภาแห่งรัฐให้ถือว่าศาลมีอิสระที่จะกำหนดหรือไม่กำหนดมาตรการชั่วคราวได้ ฉะนั้น คำตัดสินดังกล่าวจึงเท่ากับเป็นการปล่อยให้การกำหนดมาตรการชั่วคราวอยู่ในอำนาจดุลพินิจของศาล

รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 30 กันยายน 1953 มาตรา 9 ได้ให้อำนาจแก่ศาลปกครองชั้นต้นที่จะสั่งให้ลูกเลิกการบังคับเป็นกรณีพิเศษ เว้นแต่นิติกรรมทางปกครองนั้นจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคง หรือความสงบสุข ซึ่งการขอลูกเลิกการบังคับจะต้องยื่นต่อสภาแห่งรัฐ แม้ว่าฟ้องหลักจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 28 มกราคม 1969 ได้จำกัดเฉพาะนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบสุขเท่านั้นที่ศาลจะให้ลูกเลิกการบังคับได้ รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 12 พฤษภาคม 1980 ได้ให้อำนาจแก่ศาลปกครองชั้นต้นในการสั่งให้ลูกเลิกการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ไปกระทบต่อความสงบเรียบร้อย เมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเข้าเมืองและการอาศัยในประเทศของคนต่างด้าว และท้ายที่สุด รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 27 มกราคม 1983 ได้ยกเลิกการจำกัดอำนาจทั้งหมดของศาลปกครองชั้นต้นในอันที่จะสั่งหรือปฏิเสธคำขอลูกเลิกการบังคับ การอุทธรณ์คำสั่งให้ลูกเลิกการบังคับอาจยื่นต่อสภาแห่งรัฐได้ ทั้งนี้โดยวิธีการดังกล่าวนั้น แนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐย่อมอยู่เหนือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้มีการลูกเลิกการบังคับ แต่สภาแห่งรัฐดูเหมือนจะหันไปทางที่เคร่งครัดน้อยที่สุด เช่น เรื่องการลูกเลิกการบังคับ ในกรณีเช่นนี้จริงอยู่ที่การบังคับใช้เกี่ยวข้องกับเอกชนที่ขอใบอนุญาตขับขี่และไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครองที่อนุญาตออกใบขับขี่

ปัจจัยอื่นๆ เกี่ยวกับการขอลูกเลิกการบังคับ การโอนอำนาจเกี่ยวกับการลูกเลิกการบังคับซึ่งสภาแห่งรัฐยึดถือไว้ขณะหนึ่งไปให้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น อาจก่อให้เกิดการละทิ้ง (อย่างน้อยที่สุดในบางส่วน) ซึ่งแนวคำพิพากษาที่เคร่งครัดที่ไว้เคราะห์ดังกล่าวแล้วแต่การปรับหลายๆ อย่างในปัจจุบัน ในลักษณะเดียวกัน ตอบสนองต่อการให้ความสำคัญอย่างอื่น การให้ความสำคัญอย่างแรกที่ผูกติดกับการกระจายอำนาจ พยายามที่จะเพิ่มอำนาจของผู้ว่าราชการในเรื่องการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น กล่าวคือ เพื่อผลการบังคับใช้ในทันทีของคำสั่งเกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอให้ศาลพิจารณาคดีโดยผู้ว่าราชการผู้ว่าราชการมีอำนาจขอให้ศาลที่รับคำร้องมีคำสั่งให้ลูกเลิกการบังคับที่จำเป็นเมื่อมูลกรณีที่ยกขึ้น

ในคำฟ้องมีความร้ายแรงพอ แต่ข้อยกเว้นที่สำคัญใน 2 เรื่องต่อไปนี้จำกัดการใช้กระบวนการพิจารณา ดังกล่าวคือ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับกฎเกณฑ์ของชุมชนเมือง (l'urbanisme) ประการหนึ่ง ในกรณีหลังนี้ (การขอลุเลาการบังคับในกรณีเร่งด่วน) คำตัดสินในศาลชั้นแรกและชั้นอุทธรณ์จะถูกประกาศโดยประธานศาลปกครองที่รับคำร้องหรือโดยผู้แทนภายใน 48 ชั่วโมง

นอกจากมาตรการขอลุเลาการบังคับ อาจเป็นไปได้ (สำหรับประธานศาล) หากจะมีการร้องขอต่อประธานศาลให้พักการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งที่ถูกฟ้องคดีเป็นเวลา 3 เดือน (รัฐบัญญัติลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 1995 มาตรา 65) และเช่นเดียวกัน (รัฐบัญญัติลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 1995 ว่าด้วยการจัดสรรที่ดินทำกิน) เป็นเวลา 1 เดือนสำหรับคำสั่งเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างการผังเมือง การมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ หากคำร้องนั้นมาจากการร้องขอของผู้ว่าราชการโดยแนบคำร้องขอให้พักการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งมาด้วยและเป็นคำร้องที่ทำขึ้นภายใน 10 วัน คำสั่งพักการบังคับก็จะมีผลโดยอัตโนมัติ

3.3.2 มาตรการฉุกเฉิน

เรื่องมาตรการฉุกเฉินได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 2 กันยายน 1988 และโดยประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองซึ่งเดิมใช้วิธีพิจารณาที่นำมาจากวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมถือเป็นเรื่องใหม่ โดยในช่วงแรก ๆ มาตรการฉุกเฉินจะปรากฏขึ้นมาที่ละน้อยในการปฏิบัติงานของศาลนั่นเอง

1) มาตรการฉุกเฉินที่เรียกว่า “เรเฟเร่” (le référé) เป็นมาตรการฉุกเฉินที่มีเนื้อหาจำกัดและไม่ได้เป็นมาตรการที่ใช้ร่วมกับมาตรการที่ใช้อยู่ในศาลยุติธรรม ในศาลปกครองนั้นมาตรการเรเฟเร่จะให้อำนาจแก่ประธานศาลปกครองเฉพาะการสั่งมาตรการที่เป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้มีการที่ความเห็นโดยผู้เชี่ยวชาญและจะเกิดเฉพาะกรณีเร่งด่วนเท่านั้น รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 2 กันยายน 1988 ได้ยกเลิกเงื่อนไขประการหลังนี้และนำมาตรการที่เรียกว่า “เรเฟเร่” เข้ามาไว้ในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองซึ่งมาตรการดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ในศาลยุติธรรมด้วย ทั้งนี้ประธานศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ และประธานคณะพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐก็มีอำนาจที่จะออกมาตรการฉุกเฉินตามที่มีผู้ร้องขอซึ่งยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ศาลสั่งให้มีการชดใช้ค่าเสียหายเมื่อสิทธิของตนถูกโต้แย้งอย่างร้ายแรง จนถึงจุดนั้นสภาแห่งรัฐได้หลีกเลี่ยงที่จะขยายขอบเขตของเรเฟเร่ โดยให้เป็นไปตามหลักที่ว่า “มาตรการเรเฟเร่จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หลักการ” เราอาจคาดหมายได้ว่า การปฏิรูปที่นำหนทางการเยียวยาของผู้ฟ้องร้องไปสู่ความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาอาจเปลี่ยนแปลงทัศนคติดังกล่าวได้

2) การสืบพยานโดยเร่งด่วน (le constat d'urgence) เป็นวิธีการฉุกเฉินที่ต่างกับวิธีการข้างต้นตรงที่กฎหมายให้อำนาจประธานศาลในการดำเนินการ แต่ไม่ได้ให้อำนาจผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่เป็นการพิจารณาโดยเร่งด่วนเกี่ยวกับเกี่ยวกับข้อเท็จจริงต่างๆ ที่อาจจะสูญหายไปก่อนการพิจารณาคดีจะเริ่มขึ้น

3.4 วิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

การฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ นอกจากการพิจารณาถึงเขตอำนาจศาล และเงื่อนไขในการฟ้องคดีแล้ว จะต้องพิจารณาถึงวิธีพิจารณาคดีในส่วนที่มีความสำคัญ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้มีผลหรือมีเหตุผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่แตกต่างกันไป แต่เนื่องจากวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจไม่ได้มีการแยกต่างหากจากวิธีพิจารณาคดีปกครองประเภทอื่นๆ การศึกษาวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ จึงเป็นการศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป โดยวิธีพิจารณาคดีที่สำคัญและควรศึกษามีดังนี้ คือ การค้นหาพยานหลักฐาน เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ การวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.4.1 พยานหลักฐาน

ในศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องพยานหลักฐานไว้บางเรื่อง เช่น การสืบพยานผู้เชี่ยวชาญ เรื่องการไต่สวน โดยพยายามที่จะนำหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในศาลยุติธรรมมาใช้บังคับในสภาแห่งรัฐจะรับฟังพยานหลักฐานใดๆ ก็ได้ ในทางปฏิบัตินั้นศาลจะไม่สืบพยานบุคคลและน้อยมากที่จะสืบพยานผู้เชี่ยวชาญ สภาแห่งรัฐจึงอาจสั่งให้มีการไต่สวนล่วงหน้า (enquête préalable) และแม้แต่การไปตรวจสอบสถานที่ (visite des lieux) ซึ่งได้รับการรับรองในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1975 มาตรา 10

ภาระการพิสูจน์จะตกอยู่กับฝ่ายที่กล่าวอ้าง (ฝ่ายโจทก์) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน ศาลจึงมีอำนาจให้ฝ่ายปกครองชี้แจงเหตุผลของนิติกรรมทางปกครองที่เป็นต้นเหตุ และศาลมีอำนาจกลับภาระการพิสูจน์ได้เมื่อโจทก์นำสืบพยานหลักฐานเบื้องต้นได้นำเชื่อถือพอ เช่น คดี Barel ตามคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 1954 (Gr. Ar., n 89, concl. Letourneur au Rec., หน้า 308)

เทคนิคดังกล่าว (การผลักภาระการพิสูจน์ไปให้ฝ่ายปกครอง) ได้รับการยอมรับในเวลาต่อมาโดยเฉพาะนิติกรรมทางปกครองที่เป็นเรื่องทางเศรษฐกิจซึ่งในกรณีนี้อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ง่าย ดังนั้น ในเรื่องทางเศรษฐกิจศาลจะไม่ขอให้มีการสืบพยานหลักฐานโดยโจทก์เพิ่มเติมอีก กล่าวคือ ศาลถือว่าข้ออ้างของโจทก์เพียงพอที่จะผลักภาระการพิสูจน์ไปให้ฝ่ายปกครองได้ ตรงนี้เองเท่ากับศาลมีอำนาจควบคุมนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจได้ซึ่งมีประสิทธิภาพมากกว่าหากปล่อยให้ภาระการพิสูจน์ตกแก่ฝ่ายโจทก์ข้างเดียว (คดี Sté Genestal, CE.,

26 มกราคม 1968, Gr.Ar.,n 104) และด้วยเหตุนี้การบังคับให้ต้องให้เหตุผลในคำตัดสินจึงทำให้ง่ายต่อการควบคุม

3.4.2 เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง¹⁵

เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือที่เรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า Cas d'ouverture หมายถึง เหตุที่ผู้ฟ้องคดีต้องยกขึ้นเป็นเหตุในการสนับสนุนคำขอท้ายฟ้องของตนเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองและก็เป็นเหตุที่ศาลยกขึ้นใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว ซึ่งตามหลักกฎหมายว่าด้วยคดีปกครอง (droit du contentieux administratif) ของฝรั่งเศส ได้แบ่งเหตุที่จะใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (cas d'ouverture) ไว้ 5 เหตุ คือ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ (l'incompétence de l'auteur de l'acte) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดแบบ (le vice de forme) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการ (le vice de procédure) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (la violation de la loi) มีการทำนิติกรรมทางปกครองไปโดยบิดเบือนอำนาจ (le détournement de pouvoir) หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ (le détournement de procédure)

เมื่อปรากฏเหตุใดเหตุหนึ่งดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้นก็ถือได้ว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย (illégal) และเป็นเหตุที่ศาลสามารถยกขึ้นอ้างเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นเสียได้

อย่างไรก็ตามเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (cas d'ouverture) นั้น ยังมีการแบ่งอีกอย่างหนึ่งคือ แบ่งเหตุที่ทำให้นิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเป็น 2 เหตุด้วยกันคือ เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก (l'illégalité externe) และ เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน (l'illégalité interne) โดยความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก (l'illégalité externe) นั้น ครอบคลุม 3 กรณี คือ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ (incompétence) ผิดแบบ (vice de forme) หรือผิดขั้นตอนหรือวิธีการ (vice de procédure) ส่วนความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน (l'illégalité interne) นั้น ครอบคลุม 2 กรณี คือ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (la violation de la loi) หรือมีการทำนิติกรรมทางปกครองไปโดยบิดเบือนอำนาจ หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ (le détournement de pouvoir ou de procédure)

¹⁵ สรุปความจากประสาธ พงษ์สุวรรณ, "เหตุที่ใช้อ้างเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง," วารสารนิติศาสตร์ 2 (มิถุนายน 2545): 248-288.

ซึ่งจะเห็นได้ว่าวิธีการจัดแบ่งทั้ง 2 วิธีนั้น ในที่สุดก็ศึกษาเหตุที่ใช้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง 5 ประเภทที่มีการจัดแบ่งกันมาแต่เดิม แต่การจัดแบ่งออกเป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกกับภายในนั้น ก็มีประโยชน์หลายประการ เช่น การนับระยะเวลาที่คู่กรณีจะมีสิทธิเสนอเหตุตั้งกล่าวต่อศาล โดยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง สำหรับหน่วยงานทางปกครองที่เป็นคู่กรณีก็จะทราบได้ว่าจะสามารถออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกศาลเพิกถอนได้ใหม่อีกหรือไม่ โดยปฏิบัติให้ถูกต้องตามแบบหรือวิธีการในกรณีที่ศาลเพิกถอนเพราะเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก เช่น เรื่องความสามารถ แบบ หรือขั้นตอน แต่ถ้าศาลยกเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในมาเป็นเหตุผลในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง หน่วยงานย่อมไม่อาจออกนิติกรรมทางปกครองนั้นใหม่ได้อีก โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก (l'illégalité externe) แบ่งออกเป็น 3 เหตุคือ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ (l'incompétence de l'auteur de l'acte) ผิดแบบ (le vice de forme) หรือผิดขั้นตอนหรือวิธีการ (le vice de procédure) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ (l'incompétence de l'auteur de l'acte)

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการใช้โดยบุคคลเดียวหรือในรูปของคณะกรรมการย่อมเป็นการใช้อำนาจในนามของนิติบุคคลมหาชน โดยปกติแล้วกฎหมายจะให้อำนาจและวางขอบเขตการใช้อำนาจไว้ แต่ศาลปกครองก็ยอมรับว่าอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีที่มาจากจารีตประเพณีได้ด้วย เช่น อำนาจในการออกกฎระเบียบในการรักษาความสงบเรียบร้อยของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญ หรืออำนาจของรัฐมนตรีในการวางระเบียบแบบแผนเพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในสังกัดเป็นไปด้วยดี ทั้งนี้แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจวางระเบียบแบบแผนต่างๆ ได้ จะมีกรณีที่ถือเป็นการกระทำที่ปราศจากอำนาจเมื่อเจ้าหน้าที่นั้นทำนิติกรรมทางปกครองไปนอกขอบอำนาจ หรือที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ นิติกรรมทางปกครองนั้นมืองค์ประกอบครบทุกด้านเพียงแต่ออกมาโดยบุคคลที่ไม่มีอำนาจกระทำการ

การกระทำโดยปราศจากอำนาจ (l'incompétence) เป็นสาเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ศาลตรวจสอบอย่างเคร่งครัดและเป็นสาเหตุเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ในปัจจุบันถือหลักการแบ่งประเภทของการกระทำโดยปราศจากอำนาจออกเป็น 4 ประเภทคือ

(1) กรณีปราศจากอำนาจเนื่องจากตัวบุคคล (ratione personae) ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

(1.1) การเข้าใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยบุคคลที่ไม่ใช่ฝ่ายปกครอง (l'usurpation de pouvoir ou de fonction) ซึ่งหมายถึง กรณีที่นิติกรรมทางปกครองที่กระทำลงโดยบุคคลที่ไม่มีอำนาจ เพราะไม่ใช่ฝ่ายปกครอง หรือเพราะบุคคลนั้นไม่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ หรือเพราะวาระแห่งการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงแล้วหรือเพราะคำสั่งนั้นถูกเพิกถอนไปแล้ว

(1.2) การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับหน้าที่ทางปกครอง ซึ่งหมายถึง การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำลงไปโดยไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเลย ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการกระทำลงไปโดยปราศจากอำนาจอย่างชัดเจน ในที่นี้จะพิจารณาแต่การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่ล้ำเข้าไปในขอบอำนาจของบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ฝ่ายปกครอง

ผลของการกระทำโดยปราศจากอำนาจประเภทนี้ทำให้เกิดผลว่า นิติกรรมทางปกครองนั้นไม่มีตัวตนอยู่เลย มิใช่เพียงแต่เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น (acte juridique inexistant et non pas simplement un acte nul)

(2) กรณีปราศจากอำนาจตามเนื้อหาของเรื่อง (l'incompétence ratione materiae) หมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจกระทำการในนามของนิติบุคคลมหาชน แต่ไปสั่งการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอื่น ซึ่งพอจะจำแนกได้ดังนี้

ผู้ได้บังคับบัญชาหรือผู้ได้การควบคุมกำกับล่วงล้ำอำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับ เช่น คำสั่งนายกเทศมนตรีที่ล่วงล้ำอำนาจของรัฐมนตรี

ผู้ได้บังคับบัญชาล่วงล้ำอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่กระทำไปในฐานะเป็นผู้รักษาราชการแทน (suppléance) เช่น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไปจากจังหวัดของตนเพื่อเยี่ยมเยือนเทศบาลแห่งหนึ่งไม่เป็นการเพียงพอที่จะถือว่า "ปราศจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้" อันเป็นเหตุให้จำเป็นต้องมีการรักษาราชการแทน (C.E., 17 jan 1954 Sté de l' école turenne)

ผู้ได้บังคับบัญชาล่วงล้ำอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่กระทำไปในฐานะเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งเป็นการชั่วคราว (intérim) เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นการชั่วคราวหรือเป็นการถาวร ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่การที่ผู้ดำรงตำแหน่งคนเดิมสิ้นสุดลงและจะมีผู้ดำรงตำแหน่งคนใหม่เข้ามาแทน ผู้บังคับบัญชาจะแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งชั่วคราวขึ้นเพื่อทำหน้าที่รักษาการจนกว่าเหตุชั่วคราวนั้นจะสิ้นสุดลงหรือจนกว่าผู้ดำรงตำแหน่งชั่วคราวคนใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ผู้ได้บังคับบัญชาล่วงล้ำอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่กระทำไปภายใต้การมอบอำนาจ การมอบอำนาจในทางกฎหมายปกครองหรือการปฏิบัติราชการแทน หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ของตนให้แก่เจ้าหน้าที่หรือองค์กรทางปกครองอื่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งแบ่งลักษณะของการมอบอำนาจเป็น 2 ประเภทคือ การมอบอำนาจลงนาม (délégation de signature) ได้แก่ การที่ผู้มีอำนาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คนอื่นมีอำนาจลงนามแทนตนสำหรับการกระทำทางปกครองบางอย่าง การมอบอำนาจในลักษณะนี้ผู้มอบอำนาจยังคงมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ในเรื่องที่มอบอำนาจนั้น และการมอบอำนาจสั่งการ (délégation de pouvoir) การมอบอำนาจในลักษณะนี้ ผู้มอบอำนาจจะไม่มีอำนาจเหนือเรื่องที่ยอมมอบอีกต่อไป

การล่วงล้ำอำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับ ผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะแนะนำหรือสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้ แต่โดยหลักแล้วจะไม่มีอำนาจกระทำการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของผู้ใต้บังคับบัญชาแทนผู้ใต้บังคับบัญชา เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้ทำได้และถ้ากระทำไป การกระทำนั้นย่อมจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตทางวิชาชีพโดยรัฐมนตรีในขณะที่อำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด

ในกรณีความสัมพันธ์แบบควบคุมกำกับก็เช่นเดียวกัน โดยหลักแล้วผู้มีอำนาจควบคุมกำกับจะไม่มีอำนาจเข้าไปสั่งการแทนผู้อยู่ใต้การควบคุมกำกับได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้ทำได้ และส่วนใหญ่กฎหมายจะกำหนดให้ทำได้ในกรณีที่ผู้อยู่ใต้การควบคุมกำกับไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

การล่วงล้ำอำนาจของเจ้าหน้าที่คนหนึ่งโดยเจ้าหน้าที่อีกคนหนึ่ง โดยเจ้าหน้าที่ทั้งสองไม่มีความสัมพันธ์กันทั้งในแง่บังคับบัญชาและควบคุมกำกับ กรณีที่เห็นชัดที่สุดก็คือ การที่เจ้าหน้าที่คนหนึ่งสั่งการไปในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อีกคนหนึ่ง เช่น รัฐมนตรีว่าการคนหนึ่งสั่งการไปในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการอีกคนหนึ่ง

(3) กรณีปราศจากอำนาจเพราะสถานที่ (l'incompétence ratione loci) อาจจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งใช้อำนาจของตนนอกเขตพื้นที่ซึ่งตนรับผิดชอบ เช่น การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจังหวัดหนึ่งล้ำเข้าไปในพื้นที่รับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกจังหวัดหนึ่ง

กรณีเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในพื้นที่รับผิดชอบเดียวกันแต่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการรับผิดชอบพื้นที่ไว้ เช่น นายกเทศมนตรีไม่มีอำนาจวางมาตรการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในทางน้ำที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เพราะเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่อื่น แม้ว่าทรัพย์สินนั้นจะตั้งอยู่ในเขตเทศบาลของตนก็ตาม

(4) กรณีปราศจากอำนาจเพราะเวลา (*l'incompétence ratione temporis*) อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีต่างๆ ดังนี้

การใช้อำนาจโดยเข้าใจผิดในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจได้ เช่น มติหรือข้อบังคับของเทศบาลที่ออกมานอกสมัยประชุมที่ถูกต้องตามกฎหมาย กรณีเช่นนี้ มติดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลใดๆ

การกระทำทางปกครองที่มีผลย้อนหลัง กรณีนี้บางครั้งนักวิชาการก็จัดให้เป็นเรื่องของการกระทำโดยปราศจากอำนาจเพราะเวลา ซึ่งจริงๆ แล้วการกระทำทางปกครองที่มีผลย้อนหลังนี้ โดยหลักศาลถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป

การใช้อำนาจของผู้รักษาการในตำแหน่งเกินเวลาที่รักษาการ การใช้อำนาจของผู้รักษาการในตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งเดิมเพื่อรอให้ผู้ดำรงตำแหน่งคนใหม่เข้ารับตำแหน่ง ผู้รักษาการมีอำนาจกระทำการในช่วงรักษาการ แต่หากไม่ใช่เป็นผู้รักษาการแล้วย่อมไม่มีอำนาจกระทำการใดๆ ในตำแหน่งที่ตนรับผิดชอบ เมื่อระยะเวลาการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลง

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ก่อนที่ตนจะได้รับการแต่งตั้ง

ผลของหลักเรื่องความสามารถในการทำนิติกรรมทางปกครอง คือ ประการแรกนิติกรรมทางปกครองที่กระทำไปโดยปราศจากอำนาจย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่อาจให้สัตยาบัน (*validé*) หรือแก้ไขโดยยอมรับในภายหลังได้ ประการที่สอง ความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (*l'ordre public*) ซึ่งศาลยกขึ้นวินิจฉัยเองได้

1.2) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดแบบ (*le vice de forme*) กรณีต่างๆ ของการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามแบบ คือ

นิติกรรมทางปกครองต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรเสมอไปหรือไม่ ศาลปกครองถือว่าถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าต้องทำเป็นหนังสือย่อมทำได้ ดังนั้นการไม่ทำเป็นหนังสือจึงเป็นเหตุให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นิติกรรมทางปกครองที่ต้องหาหรือหรือได้รับความเห็นชอบจากองค์กรที่เป็นรูปคณะกรรมการก่อน ขั้นตอนเช่นนี้ถือเป็นสาระสำคัญ ถ้าไม่ปฏิบัติตามการกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกำหนดให้การกระทำนิติกรรมทางปกครองบางเรื่องต้องผ่านการหาหรือหรือผ่านความเห็นชอบขององค์กรที่เป็นรูปคณะกรรมการก่อนเช่นนี้ก็เพื่อให้การตัดสินใจสั่งการเป็นไปโดยรอบคอบ มีข้อมูลต่างๆ ที่สมบูรณ์ อันจะทำให้เกิดการบริหารที่ดี ซึ่งสามารถจำแนกการหาหรือหรือความเห็นชอบได้ดังนี้ การต้องถือตามความเห็นขององค์กรที่หาหรือไป (*avis conforme*) กล่าวคือเมื่อองค์กรที่ให้ความเห็นมีความเห็นอย่างไร เจ้าหน้าที่ผู้สั่งการต้องสั่งการไปตามนั้น จะตัดสินใจเป็นอย่างอื่นไม่ได้ การไม่ปฏิบัติตามย่อมทำให้การสั่งการหรือการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และใน

กรณีเช่นนี้ถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลสามารถยกขึ้นพิจารณาเองได้ การต้องหาหรือแต่ไม่ต้องถือตามความเห็นที่ให้ (avis simple) กรณีนี้กฎหมายบังคับว่าต้องหาหรือแต่เมื่อได้รับความเห็นมาแล้ว จะปฏิบัติตามความเห็นนั้นหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น ถ้าสั่งการโดยไม่หาหรือเสียก่อน การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีกฎหมายไม่ได้บังคับให้หาหรือ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะหาหรือหรือไม่ก็ได้ (avis facultatif) และหาหรือไปแล้วจะถือตามหรือไม่ก็ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ถ้าฝ่ายปกครองหาหรือไปและสั่งการไปตามความเห็นที่ได้รับโดยถือว่าตนต้องผูกพันตามความเห็นนั้น การกระทำทางปกครองที่กระทำไปบนเหตุดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การไม่เคารพสิทธิในการต่อสู้คดีของบุคคล (droit de la défense) ในการดำเนินคดีในศาล บุคคลย่อมมีสิทธิในการต่อสู้คดีของตนในลักษณะของการโต้แย้งต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นหลักทั่วไปแต่ในขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองซึ่งไม่ใช่การดำเนินคดีในศาล บัจเจกชนที่เกี่ยวข้องจะมีสิทธิโต้แย้งหรือได้รับแจ้งเรื่องราวหรือรับเอกสารที่เกี่ยวกับตนหรือไม่ ได้เริ่มมีพระราชบัญญัติลงวันที่ 22 เมษายน 1905 วางหลักประกันให้แก่ข้าราชการฝรั่งเศสเป็นครั้งแรกในกรณีที่ถูกลสอบสวนและลงโทษทางวินัยว่า ทางราชการจะต้องส่งแฟ้มประวัติพร้อมเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับตัวเขาไว้อย่างไร ถูกต้องหรือไม่ จะได้สามารถต่อสู้ข้อกล่าวหาต่าง ๆ ได้ ต่อมา Conseil d'Etat (C.E., 5 mai 1944, Dame veuve Trompier-Gravier Rec. 133) ได้วินิจฉัยว่าแม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิในการป้องกันสิทธิของบุคคลแต่สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่หลักกฎหมายทั่วไปรับรอง (principes généraux du droit) ดังนั้น ถ้าฝ่ายปกครองละเลยไม่ให้บุคคลใช้สิทธิโต้แย้งในขั้นตอนการดำเนินการทางปกครองต่าง ๆ การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การยอมรับสิทธิในการต่อสู้คดีของศาลเน้นหนักไปในกรณีการกระทำทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลร้ายแก่บุคคล เช่น การปฏิเสธหรือเพิกถอนการอนุญาต แต่ถ้าเป็นการกระทำที่เป็นลักษณะมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยแล้ว ศาลไม่รับรองสิทธิในการต่อสู้คดีในลักษณะที่กล่าวมา

การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง (motivation) การกระทำทางปกครองนั้น Conseil d'Etat ถือว่าฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องแสดงเหตุผลไว้ ดังนั้น การไม่ให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ จึงไม่ทำให้การกระทำนั้น ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีข้อยกเว้น 3 กรณี คือ

กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องแสดงเหตุผล กรณีเช่นนี้ถ้าฝ่ายปกครองละเลยการกระทำทางปกครองนั้นจะถือว่าไม่ต้องตามแบบ

สภาพของการกระทำกำหนดให้ต้องแสดงเหตุผล เป็นกรณีที่การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองเป็นสิ่งจำเป็นโดยสภาพ เพราะเป็นวิธีการเดียวที่จะทำให้ศาลสามารถพิพากษาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้นได้ ส่วนใหญ่ศาลจะวางหลักให้การตัดสินใจของคณะกรรมการทางฝ่ายบริหารทั้งหลายที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายต้องแสดงเหตุผลไว้เสมอซึ่งโดยเหตุผลแล้วเป็นเพราะว่าการตัดสินใจของคณะบุคคลนั้นถ้าไม่แสดงเหตุผลไว้เมื่อเกิดปัญหาขึ้น

สู่ศาลเป็นการยากที่จะทราบถึงเหตุผลของแต่ละคนหรือฝ่ายข้างมาก ยิ่งเวลาผ่านไปนานเท่าไรก็อาจจำไม่ได้หรือคลาดเคลื่อน จึงมีความจำเป็นโดยสภาพที่ต้องแสดงเหตุผล

สภาพขององค์กรที่มีคำสั่งบังคับให้ต้องแสดงเหตุผล กล่าวคือเป็นกรณีที่สภาพองค์กรประกอบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ทำให้องค์กรนั้นต้องแสดงเหตุผลในคำสั่งทางปกครอง เช่น สภาวิชาชีพทั้งหลายที่กฎหมายได้มอบอำนาจมหาชนให้ การที่กล่าวว่าสภาพขององค์กรทำให้องค์กรต้องแสดงเหตุผลในมติหรือการตัดสินใจก็เพราะองค์กรประเภทที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ บางองค์กรอาจไม่มีระบบจัดเก็บเอกสาร และเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการ หรือมีแต่อาจไม่เพียงพอ หากไม่มีการแสดงเหตุผลไว้ในมติหรือการตัดสินใจต่างๆ ก็ยากแก่การตรวจสอบของศาลและผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นๆ เช่น การลงนาม การประกาศ การอ้างอิง บทกฎหมาย ศาลปกครองไม่เคร่งครัดนัก และโดยทั่วไปไม่ถือว่าเป็นแบบที่เป็นสาระสำคัญ เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดให้กระทำดังกล่าวเป็นเงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมาย

ผลของการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามแบบ ในกรณีที่มีการทำผิดแบบบางส่วน คงถือว่าการกระทำทางปกครองนั้นๆ เสียไปเฉพาะในส่วนที่ทำผิดแบบที่เป็นสาระสำคัญ สำหรับการแก้ไขการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามแบบให้ถูกต้องจะสามารถทำได้เพียงใดนั้น ศาลปกครองถือหลักว่าทำไม่ได้เพราะเท่ากับทำให้การกระทำทางปกครองมีผลย้อนหลัง เว้นแต่จะเป็นการแก้ไขที่ไม่ส่งผลกระทบต่อเนื้อหาของการกระทำ

1.3) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการ (le vice de procédure)

แนวคำวินิจฉัยของ Conseil d'Etat ได้ยอมรับในแนวความคิดที่ว่า ในการดำเนินการปกครองนั้น ฝ่ายปกครองต้องเคารพระเบียบแบบแผนทางราชการเพราะถือเป็นหลักประกันอีกประการหนึ่งที่ประชาชนจะพึงได้รับ มิเช่นนั้นแล้วก็จะอยู่ภายใต้อำเภอใจของฝ่ายปกครอง โดยระเบียบแบบแผนทางราชการหรือขั้นตอนวิธีการในการออกคำสั่งทางปกครองในที่นี้แยกออกเป็น 3 กรณีคือ ขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการพิจารณาหรือ ขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งคัดค้าน ขั้นตอนหรือวิธีการอื่นๆ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการพิจารณาหรือ

ในปัจจุบันคำสั่งทางปกครองมักจะต้องผ่านขั้นตอนในการพิจารณาหรือต่างๆ ซึ่งถ้าไม่ผ่านให้ถูกต้องก็อาจทำให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยผลของการไม่พิจารณาหรือโดยปกติการที่กฎหมายหรือกฎระเบียบของฝ่ายปกครองกำหนดให้มีการหารือ การหารือนั้นจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การกระทำทางปกครองนั้นสมบูรณ์ และศาลถือว่าเป็นรูปแบบที่เป็นสาระสำคัญ และ Conseil d'Etat ถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่ศาลยกขึ้นได้เอง ทั้งนี้ ยกเว้นในกรณีที่การพิจารณาหรือไม่อาจกระทำได้ที่สถานการณ์บางอย่าง เช่น ภาวะสงคราม เป็นต้น

โดยผู้ที่สามารถยกความไม่สมบูรณ์ของการไม่ปรึกษาหารือขึ้นให้ศาลพิจารณาได้แก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองที่ต้องผ่านการปรึกษาหารือนั้น

ซึ่งลักษณะของคำสั่งที่ออกภายหลังการปรึกษาหารือ ที่สำคัญมีดังนี้ คำปรึกษาหารือที่มีลักษณะบังคับ (avis contraignant) เป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองจะออกได้ก็โดยการเสนอขององค์กรที่ปรึกษาหารือให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งนั้นๆ การริเริ่มจึงอยู่ที่องค์กรปรึกษาหารือ ผู้มีอำนาจออกคำสั่งจะต้องผูกพันตามคำหารือก็ต่อเมื่อตนเห็นสมควรว่าต้องออกคำสั่ง ถ้าไม่เห็นด้วยก็ไม่ออกคำสั่งเลยหรือขอให้เสนอมาใหม่ และถ้าเห็นด้วยแต่ไม่ออกคำสั่งไปตามคำปรึกษาหารือ คำสั่งนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย (C.E; 18 juin 1954, Bouvet) คำปรึกษาหารือที่ต้องถือตาม (avis conforme) มีลักษณะคล้ายกับคำปรึกษาหารือที่มีลักษณะบังคับมาก จะต่างกันก็ตรงที่การริเริ่มก่อนมีคำสั่งในกรณีนี้จะมาจากฝ่ายปกครองคือผู้มีอำนาจสั่งการไม่ใช่มาจากคณะกรรมการปรึกษาหารือ ฝ่ายปกครองริเริ่มแล้วจะต้องเสนอเรื่องนั้นไปให้คณะกรรมการปรึกษาหารือให้ความเห็น เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นอย่างไรแล้ว คำสั่งที่ออกมาต้องเป็นไปตามความเห็นนั้น ถ้าแตกต่างออกไปคำสั่งนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการก็ต้องไม่ออกคำสั่งนั้น

(2) ขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งคัดค้าน

การออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในบางกรณี จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียโต้แย้งคัดค้านเสียก่อน กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่ได้รับอิทธิพลมาจากกระบวนการพิจารณาคดีในศาลที่เรียกว่า "สิทธิในการต่อสู้คดี (droits de la défense)" นั่นคือ คำสั่งหรือการกระทำทางปกครองบางคำสั่งหรือบางการกระทำจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อก่อนออกคำสั่งนั้น ได้ให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงสิทธิในการต่อสู้คดีเสียก่อน โดยในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนั้น กระบวนการโต้แย้งใช้มากที่สุดในเรื่องเกี่ยวกับหลักประกันในสถานะของข้าราชการขณะเดียวกันก็ค่อยๆ ขยายไปสู่การลงโทษทุกลักษณะที่กระทำต่อข้าราชการของรัฐ ไม่ว่าจะมีกฎหมายกำหนดวิธีการโต้แย้งไว้หรือไม่ และ Conseil d'Etat ยังได้ขยายขอบเขตของวิธีการโต้แย้งคัดค้านไปในด้านเศรษฐกิจด้วย โดยพิจารณาถึงลักษณะและความร้ายแรงของมาตรการของรัฐในแต่ละกรณีว่าสมควรที่เอกชนจะต้องมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านเสียก่อนหรือไม่ ซึ่งต่อมาตั้งแต่ ค.ศ. 1944 Conseil d'Etat วางหลักว่า ถ้ามาตรการใดที่ฝ่ายปกครองจะพึงใช้กับเอกชนและเป็นมาตรการ "sanction" หรือ "ลงโทษ" แล้วจะต้องให้เอกชนมีสิทธิคัดค้านโต้แย้ง เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตเปิดร้านขายหนังสือพิมพ์ริมถนน (Kiosque) และในปี 1946 Conseil d'Etat ก็ตัดสินว่าหลักประกันในกระบวนการโต้แย้งนั้นถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (principes généraux du droit) แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ก็ตาม

โดยเอกชนผู้มีสิทธิโต้แย้งนั้นต้องโต้แย้งคัดค้านภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือโต้แย้งเสียภายในเวลาอันสมควรก่อนที่เงื่อนไขต่างๆ จะเปลี่ยนแปลงไปก่อนมีคำสั่งทางปกครองนั้น ส่วนฝ่ายปกครองก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์โดยสรุปดังนี้ คือ ต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสีย

ทราบถึงเจตนาของคนที่จะมีคำสั่งอันเป็นการ "Sanction" แต่ศาลก็ไม่ได้กำหนดรูปแบบการแจ้งเพียงแต่ให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบก็เป็นอันใช้ได้ ทั้งนี้เว้นแต่การแจ้งนั้นไม่อาจทำได้ ผู้มีส่วนได้เสียต้องทราบถึงมาตรการและข้อเท็จจริงที่กระทบถึงสิทธิของเขาอย่างครบถ้วน มิเช่นนั้นคำสั่งที่ออกมาภายหลังจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย การแจ้งเรื่องที่จะกระทบถึงสิทธิของบุคคลนั้นต้องชัดเจนพอที่จะให้เขาสามารถโต้แย้ง คือ ใช้สิทธิต่อสู้คดีได้ และต้องให้เวลาพอสมควรที่จะให้เขาคัดค้าน อย่างไรก็ตามถ้ามีสถานการณ์พิเศษเกิดขึ้น ศาลถือว่าอาจมีการยกเว้นกระบวนการโต้แย้งได้ ซึ่งก็เป็นไปตามหลักของกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

(3) ขั้นตอนหรือวิธีการอื่น ๆ

ได้แก่ ระยะเวลา การไต่สวน (enquête) และกฎเกณฑ์ในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์คณะ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ระยะเวลา ถ้าการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากสิ้นระยะเวลาดังกล่าวไปและมีการกระทำขึ้น การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการกระทำโดยปราศจากอำนาจเพราะเวลา แต่ถ้าระยะเวลาใดเป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เป็นหลักประกันแก่เอกชนแล้ว การไม่สั่งการเสียภายในเวลาที่ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่เคารพขั้นตอนนี้เป็นหลักประกันที่ไว้แก่ปัจเจกชน การพิจารณาว่าระยะเวลาเรื่องหนึ่ง ๆ เป็นหลักประกันหรือไม่ ศาลปกครองจะวินิจฉัยเป็นรายกรณีไป

การไต่สวน (enquête) แม้ว่าคำสั่งให้มีการไต่สวนจะไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายกระทบต่อบุคคล แต่กระบวนการไต่สวนที่ไม่ชอบยอมทำให้คำสั่งที่ออกมาภายหลังการไต่สวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย วิธีการไต่สวนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดเท่านั้น Conseil d'Etat ไม่ยอมรับว่ามีขึ้นได้โดยอาศัยหลักกฎหมายทั่วไป และในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการไต่สวน ศาลก็จะดูว่าได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ครบถ้วนหรือไม่ เช่น มีการประกาศให้ทราบอย่างทั่วถึงหรือไม่ ผู้มีส่วนได้เสียทุกคนสามารถคัดค้านไปยังเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการไต่สวนได้เพียงใดหรือไม่

กฎเกณฑ์ในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์คณะ เช่น สภาจังหวัด สภาเทศบาล กฎหมายจะกำหนดถึงขั้นตอนการประชุม การลงมติต่างๆไว้ ศาลจะดูว่าได้มีการปฏิบัติโดยถูกต้องตามขั้นตอนดังกล่าวหรือไม่ แต่ถ้ากฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ หรือเป็นกรณีองค์กรอื่นที่มีสภาท้องถิ่นที่กล่าวมา ศาลปกครองคงถือว่าต้องปฏิบัติตามขั้นตอนวิธีการโดยอ้างหลักกฎหมายทั่วไป

2) เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน (l'illégalité interne) เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน แบ่งออกเป็น 2 เหตุ คือ

2.1) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (la violation de la loi)

เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนกฎหมายนั้น เป็นเหตุที่มีขึ้นเพื่อเสริมเหตุอื่นๆ อีก 4 เหตุที่เหลือ เหตุนี้จึงมีความหมายกว้าง และกรณีต่างๆ ที่ไม่อาจเข้าอยู่ใน 4 เหตุ ก็จะถูกถือเป็นกรณี “ฝ่าฝืนกฎหมาย” (violation de la loi) ตามเหตุนี้ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้เองเหตุที่อ้างว่านิติกรรมออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมายจึงนำมาใช้ในการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองด้วย ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตามหลักสัดส่วน (proportionnalité) หรือการควบคุมตามหลักการเปรียบเทียบผลดีผลเสีย (bilan cout avantages) หรือการควบคุมนิติกรรมอันเกิดจากความผิดพลาดอย่างชัดแจ้งในการประเมินของผู้ออกนิติกรรมนั้น (erreur manifeste d'appréciation)

คำว่า กฎหมาย (loi) ในที่นี้มีความหมายกว้างครอบคลุมทั้งกฎหมายที่ระดับสูงหรือต่ำกว่าพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ หรือหลักกฎหมายทั่วไปที่มีค่าเท่ารัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ หลักกฎหมายทั่วไป หรือกฎหมายลำดับรองอื่นๆ ที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือองค์กรอื่น

นิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (la violation de la loi) แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ การฝ่าฝืนเนื้อหาของกฎหมายโดยตรง (la violation directe de la règle de droit) กรณีมีความผิดพลาดในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง (l'erreur de droit et l'erreur de fait)

(1) การฝ่าฝืนเนื้อหาของกฎหมายโดยตรง (la violation directe de la règle de droit)

เป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากเนื้อหา (contenu หรือ objet) ของนิติกรรมทางปกครองนั่นเอง เป็นเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เห็นได้อย่างชัดแจ้งที่สุด เพราะเนื้อหาของนิติกรรมเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ทุกคนจะต้องเคารพ ตัวอย่างเช่น พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแต่มีเนื้อหาที่ขัดแย้งกับกฎหมายแม่บท หรือนิติกรรมทางปกครองฉบับหนึ่งออกมาโดยระบุให้มีผลย้อนหลังซึ่งขัดกับหลักเรื่องนิติกรรมทางปกครองต้องไม่มีผลบังคับย้อนหลัง เว้นแต่จะเป็นข้อยกเว้น หรือกรณีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการโดยโทษนั้นมีได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย เป็นต้น

(2) กรณีมีความผิดพลาดในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง (l'erreur de droit et l'erreur de fait)

ความไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีนี้มิได้เกิดจากเนื้อหา (contenu) ของนิติกรรมทางปกครองนั้น แต่เกิดจากมูลเหตุจูงใจ (motif) ซึ่งได้แก่สาเหตุที่เป็นตรรกในการตัดสินใจนั้น ศาลไม่ได้พิจารณาที่เนื้อหาแต่ดูที่เหตุผลทั้งที่เป็นข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง (raisons de droit ou de faits) ที่ผลักดันให้ฝ่ายปกครองตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว เราอาจเรียกเหตุนี้อีกอย่างหนึ่งว่า เป็นกรณีไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากมูลเหตุจูงใจในการออกนิติกรรมทางปกครองนั้น (l'illégalité en raison des motifs de l'acte)

เราอาจแบ่งกรณีความผิดพลาดในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง (l'erreur de droit et l'erreur de fait) ออกเป็น 3 กรณีด้วยกัน คือ

กรณีมีความผิดพลาดในข้อกฎหมาย (l'erreur de droit) ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ผู้ทำนิติกรรมทางปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ใช้บังคับไม่ได้ ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นไม่มีอยู่ เป็นกฎหมายที่ออกมาโดยไม่ชอบ หรือมีการตีความกฎหมายผิด

กรณีมีความผิดพลาดในข้อเท็จจริง (l'erreur de fait) เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองได้อาศัยข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่งในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองแต่ปรากฏว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง และหากผู้นั้นทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้องก็จะไม่ออกกฎหรือคำสั่งดังกล่าว กรณีนี้ถือว่ามีความผิดพลาดในข้อเท็จจริงเกิดขึ้นและศาลจะต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จะเห็นว่าศาลมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความถูกต้องของข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นเหตุผลในการออกกฎหรือคำสั่งนั้น (contrôle de l'exactitude matérielle des faits)

กรณีมีความผิดพลาดในการให้คุณค่าทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง (l'erreur de qualification juridique de fait) เราอาจกล่าวได้ว่า การตรวจสอบว่าข้อเท็จจริงในคดีนั้นถูกต้องหรือไม่เพียงประการเดียวยังไม่เพียงพอที่จะยืนยันว่านิติกรรมนั้นชอบด้วยกฎหมายจะต้องตรวจสอบว่ามีการให้คุณค่า หรือให้ความหมายทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงนั้นถูกต้องหรือไม่ เพราะลักษณะดังกล่าวจะใช้เป็นข้ออ้างในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

2.2) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยบิดเบือนอำนาจ (le détournement de pouvoir) หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ (le détournement de procédure)

กรณีนี้อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเหตุในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองประเภทนี้เป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในที่มีมูลเหตุมาจากวัตถุประสงค์ในการออกนิติกรรมทางปกครอง (l'illégalité en raison du but de l'acte) โดยสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ

(1) มีการทำนิติกรรมทางปกครองโดยบิดเบือนอำนาจ (le détournement de pouvoir)

การบิดเบือนอำนาจนั้นเป็นคำเทคนิคที่มุ่งหมายถึงกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของตนกระทำการเพื่อวัตถุประสงค์ (but) อื่น นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจนั้นไว้ เพราะโดยปกติอำนาจที่ฝ่ายปกครองได้รับมาตามกฎหมายหรือโดยหลักกฎหมายทั่วไปนั้นก็ได้มาเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจเป็นวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยแจ้งชัด หรืออนุมานได้จากระบบกฎหมายนั้น หรือหลักทั่วไป เช่น ให้อำนาจเพื่อทำบริการสาธารณะ (service public) เพื่อประโยชน์สาธารณะ (intérêt public) เป็นต้น

สิ่งที่ถือว่าเป็นลักษณะพิเศษของเหตุในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองประเภทนี้คือ มีการพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยต้องมีการค้นหาความตั้งใจ (intention) ของฝ่ายปกครองในขณะที่ทำนิติกรรมทางปกครองนั้นว่ามีอย่างไร โดยยกเหตุนี้มาอ้างก็ต่อเมื่อเหตุอื่นที่ใช้อ้างไม่อาจยกขึ้นได้แล้วและเป็นเหตุที่พิสูจน์ได้ยากมากเพราะผู้ฟ้องคดีต้องเสนอข้อสันนิษฐานที่หนักแน่นว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการเพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (C.E. Ass., 28 mai 1954, Barel, Rec. 308)

การจะกล่าวอ้างว่านิติกรรมทางปกครองนั้นออกมาโดยบิดเบือนอำนาจจะต้องปรากฏว่าเป็นนิติกรรมที่ออกมาโดยถูกต้องตามแบบและไม่มีเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกอื่น ๆ และเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ออกกฎหรือคำสั่งนั้นจะต้องมีอำนาจดุลพินิจไม่มากนักย เพื่อที่การใช้อำนาจนั้นอาจมีการบิดเบือนอำนาจได้ และโดยเฉพาะอำนาจในการเลือกตัดสินใจออกกฎหรือคำสั่งที่ผู้ออกประสงค์ได้ เพราะจะไม่มีกรณีการบิดเบือนอำนาจในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีแต่อำนาจผูกพัน (compétence liée)(C.E., 3 jan. 1947, Sainteau, Rec. 7 และ C.E., 3 jan. 1962, Ville d' Aix-en-Provence, Rec.2)

ด้วยเหตุดังกล่าว กรณีการบิดเบือนอำนาจนี้จึงเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองจะตรวจสอบเหตุนี้เป็นเหตุสุดท้ายในการพิจารณาคำฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

นอกจากนั้น เนื่องจากเหตุเพิกถอนนิติกรรมเพราะการบิดเบือนอำนาจนี้มีลักษณะที่เป็นอัตตวิสัย (subjectif) จึงไม่ใช่เหตุที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (d'ordre public) และจะนำมาใช้ต่อเมื่อเหตุเพิกถอนอื่น ๆ ไม่อาจใช้ได้แล้ว และเนื่องจากเป็นเหตุที่มีลักษณะรองจากเหตุอื่น ๆ (subsidaire) ฉะนั้น หากศาลพบเหตุที่จะเพิกถอนก่อนโดยไม่ต้องอ้างเหตุเพราะการบิดเบือนอำนาจแต่ประการใด

เหตุเพิกถอนนิติกรรมเพราะมีการบิดเบือนอำนาจนี้ไม่มีองค์ประกอบแน่นอนแต่เป็นกรณีศาลได้วางแนวคำพิพากษาไว้ ซึ่งอาจแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

มีการบิดเบือนอำนาจเพราะกระทำไปเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ (intérêt particulier) เช่น การใช้อำนาจออกกฎหรือคำสั่งเพื่อวัตถุประสงค์ให้เป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แทนที่จะให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (intérêt général) ตัวอย่างเช่น การทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (intérêt personnel) ของผู้ออกกฎหรือคำสั่งนั้น เช่น การที่นายกเทศมนตรีออกข้อบัญญัติเทศบาลเพื่อจัดระเบียบการจัดงานลีลาศสาธารณะเพื่อลดการแข่งขันกับสถานประกอบกิจการของตนที่มีกิจกรรมคล้ายคลึงกัน (C.E., 14 mars 1934, Dlle Rault, Rec. 337) หรือการทำไปเพื่อประโยชน์ของบุคคล (intérêt d'une personne) หรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เช่น การออกรัฐกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อใช้เป็นที่ตั้งของสมาคมม้าแข่งซึ่งเป็นกิจการของเอกชนโดยแท้ (C.E., 4 mars 1964, Dame veuve Borderie, Rec. 197) หรือการทำไปเพื่อประโยชน์ทางศาสนาหรือทางการเมือง (intérêt confessionnel ou politique)

มีการบิดเบือนอำนาจเพราะกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่เป็นประโยชน์ที่กฎหมายไม่ได้มุ่งประสงค์ที่จะให้ใช้ (intérêt général autre que celui pouvant légalement être poursuive) เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นกัน แต่เป็นประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายไม่ได้มุ่งประสงค์ให้ใช้อำนาจนั้น เพราะมีอำนาจบางอย่างที่กฎหมายให้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะและฝ่ายปกครองไม่มีสิทธิที่จะใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของศาลที่จะค้นหาให้ได้ว่าอำนาจนั้นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ (but) ใดและควบคุมว่าวัตถุประสงค์นั้นได้รับการเคารพหรือไม่ เช่น คดีที่ Conseil d'Etat พิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกให้แพทย์คนหนึ่งเปิดร้านขายยาในคลินิกรักษาโรคของตนเองได้เป็นกรณีพิเศษ เพราะการอนุญาตดังกล่าวไม่ได้เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเภสัชกรที่จะเปิดร้านขายยาในท้องที่ดังกล่าวซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้แพทย์เปิดคลินิกในท้องที่ดังกล่าวโดยเปิดโอกาสให้ขายยาได้เพื่อให้มีรายได้มากกว่าการปฏิบัติหน้าที่ตรวจโรคอย่างเดียว (C.E., 22 fév. 1950, Conseil des pharmaciens d'officine, Rec. 117)

(2) มีการทำนิติกรรมทางปกครองโดยบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ (le détournement de procédure)

เป็นรูปแบบของการบิดเบือนอำนาจประเภทหนึ่ง แต่การบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการนี้ หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองใช้ขั้นตอนหรือวิธีการที่ต่างออกไปจากขั้นตอนหรือวิธีการที่ควรจะใช้กับเรื่องนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (but) ได้ง่ายกว่าขั้นตอนหรือวิธีการที่ควรจะใช้

การบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ (le détournement de procédure) นั้น มีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับเรื่องการทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ (le vice de procédure) ซึ่งเป็นเหตุไม่

ชอบด้วยกฎหมายภายนอก (l'illégalité externe) แต่การบิดเบือนชั้นตอนหรือวิธีการนี้สืบเนื่องมาจากการตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่ง ฉะนั้น การบิดเบือนชั้นตอนนี้จึงเป็นเรื่องที่จัดอยู่ในประเภทความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศสนั้นจะมีทั้งเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก และเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน โดยเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกนั้น ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ ผิดแบบ หรือผิดชั้นตอนหรือวิธีการ ส่วนเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย หรือมีการทำนิติกรรมทางปกครองไปโดยบิดเบือนอำนาจ หรือบิดเบือนชั้นตอนหรือวิธีการ ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลนั้น หากพบเหตุใดเหตุหนึ่งดังกล่าวก็สามารถเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นได้

3.4.3 การวินิจฉัยชี้ขาดคดี

การทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง เนื้อหาของคำพิพากษา ในเรื่องนี้จำเป็นต้องแยกความแตกต่างระหว่างเหตุผลของคำพิพากษา (motif) และคำสั่งท้ายคำพิพากษา (dispositif) ออกจากกัน

เพื่อให้เหตุผลแก่คำสั่งท้ายคำพิพากษา เหตุผลของคำพิพากษาจะต้องให้คำตอบแก่มูลเหตุที่คู่กรณีอ้างขึ้น แต่ศาลเคยมีหน้าที่ต้องวางหลักคำตัดสินของตนบนมูลเหตุ ซึ่งคู่กรณีมิได้กล่าวถึงด้วยซ้ำ เมื่อมูลเหตุในเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน (ordre public) นั้นมีความสำคัญพอและการละเลยดังกล่าวจะทำให้คำพิพากษาดังกล่าวเสียรูปแบบไปทั้งหมด เช่น การที่ศาลที่รับคำฟ้องไม่มีเขตอำนาจ แต่การที่คู่กรณีไม่ได้แย้งมูลเหตุดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักการพิจารณาคดีโดยรับฟังคู่ความทั้งสองฝ่าย เช่นเดียวกันเพื่อให้เป็นไปตามลักษณะดังกล่าว รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 22 มกราคม 1992 กำหนดให้ศาลมีหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบถึงเหตุเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและกำหนดระยะเวลาให้คู่กรณีเพื่อทำข้อสังเกตของตนในเรื่องดังกล่าว เนื้อหาของคำสั่งท้ายคำพิพากษาเกิดจากหลักการดังต่อไปนี้ซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่

ศาลไม่อาจพิจารณาเกินคำขอ (ultra petita) หมายถึงเกินกว่าที่โจทก์ร้องขอมา การพิพากษาดำเนินที่ผู้ฟ้องร้องขอจะมีผลต่อฝ่ายปกครอง 2 รูปแบบ ได้แก่ การพิพากษาให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองและพิพากษาให้จ่ายเงินจำนวนหนึ่ง ในบางครั้งที่ไม่บ่อยนักศาลพิพากษาไปถึงขนาดที่ให้เพิกถอนนิติกรรมของฝ่ายปกครองโดยอธิบายเหตุผลของกรณีดังกล่าวอย่างชัดเจนว่ามีความไม่ถูกต้องอย่างไร แต่ก็ปล่อยให้ฝ่ายปกครองรอดพ้นจากความรับผิดชอบในเรื่องการชดเชยค่าเสียหายทดแทนไปได้ ทั้งนี้โดยความระมัดระวังและจำกัดตัวเองของศาล โดยละเลยแนวทางเรื่องความไม่ถูกต้องของคำสั่งที่ตนได้วางหลักมาต้นเสียด้วยซ้ำ

อย่างไรก็ตาม หลักการที่นำมาจากหลักแบ่งแยกอำนาจหน้าที่เหล่านี้ได้รับความเปลี่ยนแปลงโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 1995 ได้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่ทำให้เนื้อหาของสาระของคำสั่งท้ายคำพิพากษามีความสมบูรณ์มากขึ้น นั่นก็คือนอกจากอำนาจในการสั่งยกเลิกนิติกรรมแล้วให้ศาลสามารถมี “คำสั่งบังคับ (injunction)” ที่กำหนดให้มีมาตรการต่อฝ่ายปกครองโดยบังคับให้ดำเนินการตามวิธีที่ศาลกำหนดขึ้นเพื่อเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ศาลพิพากษา ตรงนี้เองถือเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับแนวคิดดั้งเดิมในเรื่องเนื้อหาของคำพิพากษา นอกจากนี้ คำบังคับต้องสอดคล้องกับหลักการเคารพต่อสิ่งที่ได้ตัดสินไปแล้ว โดยต้องมีการกำหนดมาตรการที่จำเป็นไว้ นอกจากนี้ ในคำสั่งบังคับจะต้องกำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตาม โดยหากไม่ปฏิบัติตามฝ่ายปกครองอาจต้องถูกบังคับคดีโดยให้ชำระค่าปรับรายวันได้