

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

โดย นายศุภวัฒน์ สิงห์สุขวงศ์

เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

คำนำ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยในส่วนของบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองได้นำต้นแบบมาจากกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Verwaltungsvollstreckungsgesetz-VwVG) โดยกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองทั้งกรณีของคำสั่งที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำและคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินอย่างไรก็ดี ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐต่างประสบปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยเฉพาะการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงิน รวมทั้งการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำในกรณีที่ไม่มีการชดใช้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนหรือชำระค่าปรับทางปกครอง เนื่องจากต้องใช้วิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ ที่ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ซึ่งในทางปฏิบัติยังไม่มี ความชัดเจนว่าจะนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้อย่างไร อีกทั้งหน่วยงานของรัฐก็ไม่มีประสบการณ์ในการบังคับทางปกครองและไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้

สำหรับระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส แม้ว่าจะไม่มี “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้เป็นระบบเท่ากับกฎหมายเยอรมัน แต่ในส่วนของการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งเป็นปัญหาของประเทศไทยนั้น ประเทศฝรั่งเศสไม่มีปัญหาในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้คำสั่งให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐมีค่าบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล หากไม่มีการชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด ฝ่ายปกครองอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้ด้วยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงิน ซึ่งการมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบังคับชำระหนี้ช่วยให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาวิเคราะห์ระบบการบังคับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส จึงน่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาในการบังคับทางปกครองของประเทศไทยได้บ้าง โดยในงานวิจัยนี้จะได้กล่าวถึงแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ก่อนที่จะศึกษาหลักเกณฑ์การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำและคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน รวมทั้งวิเคราะห์สรุปจุดเด่นของระบบการบังคับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส โดยข้อมูลส่วนหนึ่งที่ใช้ในการศึกษาวิจัยได้จากการศึกษาดูงานและค้นคว้าเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่ประเทศฝรั่งเศสระหว่างวันที่ ๘ - ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ด้วยทุนรัฐบาลฝรั่งเศส ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาดูงานที่สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติ (Chambre Nationale des Huissiers de Justice) สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) รวมทั้งค้นคว้าเอกสารที่สถาบันกฎหมายเปรียบเทียบแห่งกรุงปารีส (Institut de Droit Comparé de Paris) ประเทศฝรั่งเศส

ศุภวัฒน์ สิงห์สว่าง

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง	๑
๑.๑ ผลบังคับในตัวเองของนิติกรรมทางปกครอง	๑
๑.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างผลบังคับของนิติกรรมทางปกครองและอำนาจบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง	๕
บทที่ ๒ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ	๙
๒.๑ การบังคับโดยใช้บทกำหนดโทษตามกฎหมาย	๙
๒.๑.๑ โทษอาญา	๙
๒.๑.๒ โทษทางปกครอง	๑๐
๒.๑.๓ โทษปรับทางแพ่ง	๑๑
๒.๑.๔ ค่าปรับรายวัน	๑๑
๒.๒ การใช้อำนาจบังคับการโดยตรงโดยฝ่ายปกครอง	๑๓
๒.๒.๑ กรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการโดยตรง	๑๔
๒.๒.๒ หลักเกณฑ์ในการบังคับการโดยตรง	๑๘
๒.๒.๓ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและเยียวยาความเสียหายโดยศาล	๒๓
๒.๓ การอาศัยคำสั่งของศาลเพื่อบังคับการ	๒๗
๒.๓.๑ คำสั่งของศาลยุติธรรม	๒๗
๒.๓.๒ คำสั่งของศาลปกครอง	๒๘
บทที่ ๓ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	๓๐
๓.๑ การออกคำสั่งให้ชำระเงิน	๓๑
๓.๑.๑ กรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้ชำระเงิน	๓๑
๓.๑.๒ หลักเกณฑ์การออกคำสั่งให้ชำระเงิน	๓๓
๓.๑.๓ การแจ้งให้ชำระเงิน	๓๕
๓.๒ กระบวนการบังคับชำระหนี้	๓๖
๓.๒.๑ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้	๓๖
๓.๒.๒ หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้	๓๘
๓.๓ การโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินและมาตรการบังคับชำระหนี้	๔๔
๓.๓.๑ การยื่นคำร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง	๔๔
๓.๓.๒ การฟ้องคดีต่อศาล	๔๔
บทที่ ๔ วิเคราะห์สรุปจุดเด่นของระบบการบังคับทางปกครอง	๔๗
๔.๑ ขอบเขตอันจำกัดของอำนาจบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง	๔๗
๔.๒ ประสิทธิภาพในการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงิน	๔๘
บรรณานุกรม	๕๐

บทที่ ๑ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส บทบัญญัติกฎหมายมิได้กำหนดนิยามของ “การบังคับทางปกครอง” (exécution forcée des décisions administratives)^๑ ว่ามีความหมายอย่างไร อย่างไรก็ตาม ในทางวิชาการอาทิเคราะห์ได้ว่า “การบังคับทางปกครอง” หมายถึง การดำเนินการของฝ่ายปกครองในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง เพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองหรือทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้นบรรลุวัตถุประสงค์เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ซึ่งการทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองให้เป็นที่ชัดเจนนั้น ในเบื้องต้นจำต้องศึกษาถึงผลบังคับของนิติกรรมทางปกครอง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างผลบังคับของนิติกรรมทางปกครองและอำนาจบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง

๑.๑ ผลบังคับในตัวเองของนิติกรรมทางปกครอง

ในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองอาจใช้วิธีการแยงเอกชนปฏิบัติต่อเอกชน เช่น ตกลงทำสัญญากับเอกชน หรืออาจใช้ “อำนาจมหาชน” (prérogative de puissance publique) อันเป็น “อำนาจพิเศษ” ซึ่งไม่พบในนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน แต่กฎหมายบัญญัติให้ไว้แก่ฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยอำนาจพิเศษที่เด่นชัดของฝ่ายปกครองคือการทำ “นิติกรรมทางปกครอง” (décisions administratives) ซึ่งได้แก่ การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มุ่งหมายให้เกิดผลทางกฎหมายต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลที่เกี่ยวข้องก่อน^๒

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส นิติกรรมทางปกครองอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (décisions réglementaires) เป็นนิติกรรมทางปกครองที่กำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไป (norme générale) โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้เจาะจงตัวบุคคล (effets impersonnels) ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับ “กฎ” ในระบบกฎหมายไทย^๓

ประเภทที่สอง “นิติกรรมทางปกครองที่ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป” ซึ่งแบ่งย่อยเป็น

^๑ บางครั้งใช้คำว่า “exécution par voie de contrainte administrative” หรือ “coercition administrative”

^๒ คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ไม่ปรากฏในบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทย นักวิชาการบางท่านจึงเห็นว่าไม่ควรนำมาใช้ในบริบทของกฎหมายไทย อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ผู้วิจัยจึงเห็นว่าสามารถใช้คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ได้โดยไม่ก่อให้เกิดความสับสนแต่ประการใด

^๓ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดนิยามคำว่า “กฎ” ว่า หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

- “**นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะบุคคล**” (*décisions individuelles*) เป็นนิติกรรมทางปกครองที่กำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะกรณี (*norme particulière*) โดยมีผลใช้บังคับแก่บุคคลที่เจาะจงตัวไว้ (*effets personnels*) ซึ่งเทียบเคียงได้กับ “**คำสั่งทางปกครอง**” ในระบบกฎหมายไทย^๔

- “**กฎเกณฑ์ที่ใช้กับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี**” (*décision d'espèce*)^๕ ซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ผสมผสานลักษณะของกฎและคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ กำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะกรณี (*norme particulière*) อันเป็นลักษณะของคำสั่งทางปกครอง แต่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้เจาะจงตัวบุคคล (*effets impersonnels*) อันเป็นลักษณะของกฎ เช่น รัฐธรรมนูญกายุสภาคเทศบาล ประกาศเปิดรับสมัครสอบคัดเลือกและกำหนดวันสอบคัดเลือก คำสั่งขึ้นทะเบียนโบราณสถานแห่งหนึ่ง หรือประกาศจังหวัดที่สั่งให้มีการขุดลอกทางน้ำโดยให้ผู้อาศัยริมฝั่งน้ำรับผิดชอบค่าใช้จ่าย^๖ นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้อาจเทียบเคียงได้กับ “**คำสั่งทั่วไปทางปกครอง**” ในระบบกฎหมายไทย^๗

^๔ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ว่าหมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และให้หมายความถึงการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) กำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในบางเรื่องเป็นคำสั่งทางปกครอง

^๕ บางครั้งฝ่ายตำราเรียกว่า “*acte non réglementaire*” หรือ “*acte particulier*”

^๖ สำหรับบทวิเคราะห์เกี่ยวกับ “กฎเกณฑ์ที่ใช้กับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี” ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส โปรดดู CHAPUS (R.), *Droit administratif général – Tome 1*, (Paris : Montchrestien, 2001), p.527 et s. และ BERGÈRES (M.-C.), “*Les actes non réglementaires*”, A.J.D.A. 1980, p.3-18.

^๗ บทบัญญัติกฎหมายมิได้ให้คำจำกัดความของ “คำสั่งทั่วไปทางปกครอง” ไว้ แต่มีคำอธิบายในทางวิชาการว่า หมายถึง กฎเกณฑ์ที่ผสมผสานลักษณะของคำสั่งทางปกครองและกฎไว้ด้วยกัน กล่าวคือ มีลักษณะเป็นรูปธรรม โดยใช้กับข้อเท็จจริงหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง) แต่มีผลเป็นการทั่วไปโดยบังคับใช้กับบุคคลไม่จำกัดจำนวนและไม่สามารถระบุตัวได้ (ลักษณะของกฎ) เช่น ประกาศห้ามตัดแปลงรั้วถนนอาคารแห่งหนึ่ง โปรดดู วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๙), หน้า ๑๒๐-๑๒๓. ซึ่งคำอธิบายดังกล่าวเป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับ “คำสั่งทั่วไปทางปกครอง” (*Allgemeinverfügung*) ในระบบกฎหมายเยอรมัน โปรดดู MAURER (H.), *Manuel de droit administratif allemand – traduit par Michel Fromont*, (Paris : L.G.D.J., 1994), pp. 202 et s. และบทวิเคราะห์ภาษาไทย โปรดดู เพ็ญศรี วงศ์เสรี, “**คำสั่งทางปกครองทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมัน**”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปี ๕ ฉบับที่ ๑ มกราคม-เมษายน ๒๕๔๘, หน้า ๒๗-๖๒. ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดเริ่มนำแนวคิดเกี่ยวกับ “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีบ้างแล้ว เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๕/๒๕๕๐

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีแนวคิดว่ำนิติกรรมทางปกครองมีผลบังคับในตัวเอง (caractère exécutoire) หมายความว่า นิติกรรมทางปกครองมีผลบังคับในตัวเองโดยทันทีโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบความถูกต้องโดยศาลในเบื้องต้นเสียก่อน และนิติกรรมทางปกครองนั้นย่อมมีผลบังคับตราบเท่าที่ยังไม่ถูกระงับผลเป็นการชั่วคราวโดยการทุเลาการบังคับหรืออุทกบล้างให้สิ้นผลไปโดยการเพิกถอนโดยศาลหรือโดยฝ่ายปกครอง^๘ ซึ่งสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยว่าการมีผลบังคับในตัวเองของนิติกรรมทางปกครองนี้ถือเป็น “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส” (règle fondamentale du droit public français)^๙

การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจทำนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเอง (décision exécutoire) ได้นี้เป็นไปตามแนวคิดว่่าด้วยเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการดำเนินการได้เอง (privileège du préalable) กรณีของเอกชนด้วยกัน เอกชนย่อมไม่มีอำนาจที่จะบังคับตามสิทธิได้ด้วยตนเอง แต่ฝ่ายที่จะบังคับตามสิทธิจะต้องขอให้ศาลแสดงสิทธิของตนก่อนจึงจะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิได้ แต่สำหรับฝ่ายปกครอง มีแนวคิดว่่าฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องมีคำขอต่อศาลก่อน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ฝ่ายปกครองจึงต้องมีอำนาจพิเศษที่จะดำเนินการใดๆ ได้ทันทีโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลก่อน ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (continuité du service public) เพราะหากฝ่ายปกครองต้องมีคำขอต่อศาลก่อนที่จะดำเนินการในเรื่องต่างๆ เสียแล้ว การจัดทำบริการสาธารณะก็อาจล่าช้าหรือหยุดชะงักได้ โดยเอกสิทธิ์ในการดำเนินการได้เองของฝ่ายปกครองนี้มีได้เป็นเพียง “อำนาจ” สำหรับฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ยังเป็น “หน้าที่” ของฝ่ายปกครองด้วย กล่าวคือ กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องใช้อำนาจพิเศษดำเนินการในเรื่องนั้นเอง จะมีคำขอให้ศาลดำเนินการในเรื่องนั้นแทนหาได้ไม่^{๑๐}

นิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองได้ทำขึ้นและประกาศหรือแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับทราบแล้วย่อมมีผลบังคับโดยทันทีโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์โดยศาลก่อน ทั้งนี้ ตามหลักที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่่านิติกรรมทางปกครองย่อมชอบด้วยกฎหมาย (présomption de légalité de l’acte administratif) เนื่องจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และแม้ว่าผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองจะพยายามหักล้างบทสันนิษฐานดังกล่าวโดยฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองก็ตาม แต่โดยปกติแล้วการฟ้องคดีก็ไม่มีผลเป็นการทุเลาผลบังคับของนิติกรรมทางปกครอง เว้นแต่ศาลจะได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนในระหว่างการพิจารณาคดี หรือมี

^๘ สำหรับบทวิเคราะห์แนวคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับ “นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเอง” โปรดดู DARCY (G.), “*Décision exécutoire – esquisse méthodologique*”, A.J.D.A. 1994, pp. 663-678.

^๙ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ที่ประชุมใหญ่ C.E. Ass. , 2 juillet 1982, Huglo, R. p. 257, A.J.D.A. 1982, p. 657, concl. Biancarelli.

^{๑๐} คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ C.E., 30 mai 1913, Préfet de l’Eure, S. 1915, III, p. 9, note Hauriou.

บทบัญญัติกฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะให้การฟ้องคดีมีผลเป็นการทุเลาการบังคับเป็นการชั่วคราว

ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองได้ทำนิติกรรมทางปกครองขึ้นใช้บังคับและมีการแจ้งหรือประกาศให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบแล้ว นิติกรรมทางปกครองนั้นย่อมมีผลบังคับโดยทันที ส่วนการดำเนินการให้นิติกรรมทางปกครองมีผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับเนื้อหาของนิติกรรมทางปกครอง นิติกรรมทางปกครองบางอย่างไม่จำเป็นต้องมีการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อให้มีผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ เช่น นิติกรรมทางปกครองที่ให้สิทธิหรือมีลักษณะเป็นการอนุมัติอนุญาต (acte à caractère permissif) การดำเนินการให้นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมีผลเป็นรูปธรรมย่อมขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ที่ได้รับสิทธิตามนิติกรรมทางปกครองนั่นเอง เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่บุคคลผู้หนึ่ง การดำเนินการให้คำสั่งมีผลเป็นรูปธรรมก็คือการก่อสร้างอาคารซึ่งขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ได้รับใบอนุญาตว่าจะใช้สิทธินั้นเมื่อใด โดยไม่จำเป็นต้องมีการบังคับโดยฝ่ายปกครอง แต่สำหรับกรณีของนิติกรรมทางปกครองที่กำหนดหน้าที่ให้กระทำ (obligation d'action) เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือหน้าที่ให้ละเว้นกระทำ (obligation d'abstention) เช่น คำสั่งห้ามใช้อาคารที่มีลักษณะไม่ปลอดภัย นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวจะมีผลเป็นรูปธรรมได้ต่อเมื่อมีการปฏิบัติตามโดยผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครอง ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองโดยสมัครใจ ย่อมไม่มีปัญหาต้องพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับการโดยฝ่ายปกครอง ปัญหาจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองไม่ยินยอมปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง โดยไม่กระทำการสิ่งที่มีหน้าที่ต้องกระทำหรือฝ่าฝืนกระทำการสิ่งที่มีหน้าที่ละเว้นกระทำ หรือขัดขวางฝ่ายปกครองมิให้ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของนิติกรรมทางปกครอง ในกรณีเช่นว่านี้ ย่อมถือว่าการกระทำของผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองเป็น “อุปสรรค” ที่ทำให้นิติกรรมทางปกครองไม่อาจมีผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ จึงมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่าฝ่ายปกครองจะมีวิธีการบังคับให้มีการปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองเพื่อให้นิติกรรมทางปกครองนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างไร และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับการเองโดยตรงได้หรือไม่ ประการใด โดยประเด็นปัญหาที่แวดวงวิชาการได้อภิปรายกัน คือ เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการดำเนินการได้เองนั้นครอบคลุมถึงอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามนิติกรรมทางปกครองได้เองโดยทันทีโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลได้หรือไม่

๑.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างผลบังคับของนิติกรรมทางปกครอง
และอำนาจบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง

Maurice Hauriou^{๑๑} ปรมาจารย์ด้านกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส ซึ่งเป็นผู้เสนอแนวคิดที่เป็นระบบเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองได้ให้คำจำกัดความของนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเอง (*décision exécutoire*) ว่าหมายถึง “การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองที่มุ่งหมายให้เกิดผลทางกฎหมายต่อปัจเจกบุคคลโดยกระทำขึ้นในลักษณะที่อาจบังคับการได้โดยทันที”^{๑๒} จากคำจำกัดความดังกล่าว นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองจึงมีองค์ประกอบสองส่วน ส่วนที่หนึ่ง องค์ประกอบเชิงเนื้อหา เป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มุ่งหมายให้เกิดผลทางกฎหมายต่อปัจเจกบุคคลเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนที่สอง องค์ประกอบเชิงรูปแบบ เป็นนิติกรรมที่สามารถบังคับการได้โดยทันที โดยในข้อเขียนบางตอน Hauriou ได้อธิบายว่าเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการดำเนินการได้เอง (*privilège de l’action d’office*) หมายถึง อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองที่จะบังคับให้เป็นไปตามนิติกรรมทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบของศาลก่อน รวมทั้งกล่าวว่า “การใช้อำนาจดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองมีคุณลักษณะเด่นตรงที่ไม่จำเป็นต้องผ่านการตรวจสอบของศาลก่อนทั้งในชั้นการออกคำสั่งและในชั้นบังคับการ [...] โดยฝ่ายปกครองสามารถบังคับการตามคำสั่งได้เองโดยใช้บุคลากรของตนเอง”^{๑๓}

^{๑๑} Maurice Hauriou (1856-1929) นักนิติศาสตร์และนักสังคมวิทยากฎหมายฝรั่งเศส ผู้เสนอทฤษฎีว่าด้วยองค์กร (*théorie de l’institution*) และแนวคิดที่ว่าด้วย “อำนาจมหาชน” (*doctrine de la puissance publique*) Hauriou เสนอแนวคิดว่าการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะฝ่ายปกครองมี “อำนาจมหาชน” หรือ “อำนาจพิเศษ” (*prérogative de puissance publique*) ที่จะบังคับฝ่ายเดียวแก่เอกชนโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน “อำนาจพิเศษ” นั้นเป็นสิ่งที่ไม่พบในนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันและทำให้กฎหมายปกครองมีคุณลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากกฎหมายเอกชน แนวคิดของสำนักอำนาจมหาชน (*École de puissance publique*) ให้ความสำคัญกับ “วิธีการ” ที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินงาน กล่าวคือ กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนเหนือปัจเจกบุคคล จึงจะนำหลักเกณฑ์เฉพาะของกฎหมายปกครองมาใช้บังคับ และข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แนวคิดที่ว่าด้วย “อำนาจมหาชน” ของ Hauriou นี้ถือเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลสำคัญต่อพัฒนาการของระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

^{๑๒} “*La décision exécutoire est toute déclaration de volonté en vue de produire un effet de droit vis-à-vis des administrés, émise par une autorité administrative, c’est-à-dire dans une forme qui entraîne l’exécution d’office*” HAURIU (M.), *Précis de droit administratif*, 11e édition, (Paris : Sirey, 1927), p.358.

^{๑๓} “*Ce qui caractérise le pouvoir d’action de l’administration dans le régime administratif, c’est que l’intervention du juge n’est point le préalable à la décision ni à la mesure d’exécution [...] C’est que les décisions d’autorité administrative s’exécutent d’office par les soins du personnel administratif, ...*” HAURIU (M.), *Précis élémentaire de droit administratif*, (Paris : Sirey, 1943), 5e édition, pp. 9-10.

ศาสตราจารย์ Charles Eisenmann มีความเห็นว่าแนวคิดของ Hauriou ค่อนข้างเคลือบคลุม เพราะ Hauriou มิได้แบ่งแยกการมีผลบังคับในตัวเองของนิติกรรมทางปกครองและอำนาจในการบังคับการตัวเองของฝ่ายปกครองออกจากกันอย่างชัดเจน โดยสิ่งที่ Hauriou ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกคือการดำเนินการตัวเองของฝ่ายปกครอง (action d'office) หรือการที่ฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจและดำเนินการด้วยเครื่องมือของตนเอง (*proprio motu*) โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบหรือผ่านการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง โดยสรุป Hauriou มีความเห็นว่านิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองมิได้หมายความเฉพาะการมีผลบังคับในทางกฎหมายหรือลักษณะที่อาจบังคับการได้เพียงเท่านั้น แต่หมายถึงนิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับได้เองตามเจตจำนงของตนและด้วยเครื่องมือและบุคลากรของตนเอง^{๙๔} อย่างไรก็ดี นักวิชาการอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า Hauriou เพียงแต่ใช้ถ้อยคำโดยไม่รัดกุม โดยใช้คำว่า “ลักษณะที่อาจบังคับการได้โดยทันที” ในนัยที่หมายถึงการที่นิติกรรมทางปกครองมีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติตามในตัวเองเท่านั้น มิได้หมายความว่าฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ที่จะบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองได้เองโดยตรงโดยไม่ต้องขออนุญาตศาล^{๙๕}

ทั้งนี้ แม้ว่าแนวคิดทางวิชาการในยุคแรกจะไม่ชัดเจน โดยข้อเขียนบางตอนของ Hauriou อาจทำให้ตีความได้ว่าเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการดำเนินการตัวเองนั้นครอบคลุมถึงอำนาจในการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลในลักษณะที่เป็น “อำนาจทั่วไปที่ไม่จำเป็นต้องมีบทกฎหมายรองรับ” (*pouvoir général extra-légal*) แต่อย่างไรก็ดี แนวคำพิพากษาของศาลได้วางบรรทัดฐานเป็นที่ชัดเจนว่าโดยหลักการแล้วฝ่ายปกครองไม่มีเอกสิทธิ์ทั่วไปที่จะบังคับการโดยตรงได้เอง ยกเว้นในบางกรณีจึงจะมีอำนาจบังคับการโดยตรงได้ หลักการนี้ปรากฏในคำแถลงการณ์อันเลื่องชื่อของตุลาการผู้แถลงคดี Jean Romieu ในคดี *Société immobilière de Saint-Just* ที่วินิจฉัยโดยศาลคดีขัดกัน (Tribunal des conflits) ในปี ค.ศ. ๑๙๐๒^{๙๖} สรุปความบางตอนได้ดังนี้

“เมื่อมีการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นบังคับใช้ ไม่ว่าจะโดยผู้ตรากฎหมายโดยตรง หรือโดยฝ่ายปกครองที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ตรากฎหมาย ประชาชนย่อมมีหน้าที่ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตาม แต่หากประชาชนไม่ยินยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตนอยู่ภายใต้บังคับนั้นโดยสมัครใจ ย่อมมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่าจะมีแนวทางบังคับให้เป็นไปตามการสั่งการของฝ่ายปกครองได้อย่างไร และจะบังคับการด้วยวิธีการใด ทั้งนี้ โดยที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้สั่งการนั้นมีกำลังเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง จึงเป็นธรรมดาที่ฝ่ายปกครองจะคิดใช้กำลังเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาเพื่อบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามการสั่งการของตนหรือการสั่งการที่ตนมีหน้าที่บังคับการ อย่างไรก็ดี ย่อมเห็นได้โดยง่ายว่าแนวทางดังกล่าวเป็นอันตรายแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนเพียงใด และสิ่งที่จะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจเท่าใด ด้วยเหตุนี้ จึงมีหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสว่า

^{๙๔} EISENMANN (C.), *Cours de droit administratif – Tome 2*, (Paris : L.G.D.J., 1983), p.748.

^{๙๕} SCHWARTZENBERG (R.-G.), *L'autorité de chose décidée*, (Paris : L.G.D.J., 1969), p. 107 et s.

^{๙๖} T.C., 2 décembre 1902, S. 1904 III 20.

ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้กำลังเจ้าหน้าที่เพื่อบังคับให้เป็นไปตามการสั่งการของตนได้เองโดยทันที แต่ในเบื้องต้นจะต้องขอให้องค์กรตุลาการตรวจสอบถึงการฝ่าฝืนของประชาชนเพื่อลงโทษการกระทำผิดและอนุญาตให้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่เข้าบังคับการได้”

โดยสรุป Romieu มีความเห็นว่าโดยหลักการแล้วฝ่ายปกครองไม่มีเอกสิทธิ์ทั่วไปที่จะบังคับการโดยตรงได้เอง แต่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการโดยตรงได้เองเฉพาะในกรณีที่ถือเป็น “ข้อยกเว้น” ได้แก่ กรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดเจน หรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องบังคับการโดยทันที หรือไม่มีวิธีการทางกฎหมายอื่นใดที่จะบังคับการได้แล้ว ซึ่งแนวคำพิพากษาของศาลในเวลาต่อมาได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครองในแนวทางเดียวกันกับหลักการที่ Romieu เสนอไว้ข้างต้น ซึ่งเรื่องนี้จะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไปในข้อ ๒.๒.๑

จากหลักการตามแนวคิดของ Romieu ประกอบกับแนวคำพิพากษาของศาลดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า เอกสิทธิ์ในการดำเนินการได้เองของฝ่ายปกครอง (privileège du préalable) หมายถึงอำนาจพิเศษในการทำนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองเท่านั้น มิได้รวมถึงอำนาจในการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองได้เองโดยตรงโดยไม่ผ่านการตรวจสอบของศาล ดังที่ฝ่ายตำราได้สรุปหลักการในเรื่องนี้ว่า การมีผลบังคับโดยทันทีของนิติกรรมทางปกครองมิได้หมายความว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการได้เองโดยผลการ แต่การบังคับการโดยฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้เงื่อนไขอันจำกัดและดำเนินการได้เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น^{๑๓} กล่าวอีกนัยหนึ่ง ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ในการดำเนินการได้เองอยู่สองส่วน ส่วนแรกคือเอกสิทธิ์ในการทำนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองโดยไม่ต้องขอให้ศาลตรวจสอบและยืนยันสิทธิให้ ส่วนที่สองคือเอกสิทธิ์ในการบังคับการโดยตรงได้เองโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบของศาล ซึ่งเอกสิทธิ์ในส่วนที่สองนี้มีอยู่อย่างจำกัดและใช้ได้เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น^{๑๔}

ทั้งนี้ แนวคิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่พิเคราะห์ผลบังคับของนิติกรรมทางปกครองโดยแบ่งแยกการมีผลบังคับในตัวเองของนิติกรรมทางปกครองและอำนาจบังคับการได้เองโดยฝ่ายปกครองออกจากกันนี้ เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับแนวคิดในระบบกฎหมายปกครองของบางประเทศ เช่น ประเทศสเปนและประเทศในแถบละตินอเมริกาที่แบ่งแยกการมีผลบังคับในตัวเองของนิติกรรมทางปกครอง (executividad) และการบังคับการโดยฝ่ายปกครองเอง (executoriedad) โดย “executividad” ของนิติกรรมทางปกครองคือการมีผลบังคับในตัวเองโดยทันทีและพร้อมที่จะถูกบังคับการ ส่วน “executoriedad” คือการที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามนิติกรรมทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาล^{๑๕}

^{๑๓} VEDEL (G.), *Droit administratif - Tome 1*, (Paris : Thémis, 1958), p.128.

^{๑๔} DE LAUBADÈRE (A.), VÉNÉZIA (J.-C.), GAUDEMET (Y.), *Traité de droit administratif*, 15e édition, (Paris : L.G.D.J., 1999), p.768 et s.

^{๑๕} BREWER-CARÍAS (A. R.), *Les principes de la procédure administrative non contentieuse – Études de droit comparé (France, Espagne, Amérique latine)*, (Paris : Economica, 1992), pp. 99-106.

อย่างไรก็ดี ระบบกฎหมายของประเทศดังกล่าวก็มีข้อแตกต่างจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสตรงที่มี “กฎหมายกลาง” ที่ให้อำนาจเป็นการทั่วไปแก่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง ที่ทำขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ ได้เอง^{๒๐} โดยฝ่ายปกครองจะต้องร้องขอต่อศาลเพื่อบังคับการเฉพาะในกรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น ดังนั้น การบังคับการโดยตรงโดยฝ่ายปกครองจึงถือเป็น “วิธีการปกติ” ในการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง ขณะที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้นไม่มี “กฎหมายกลาง” ที่ให้อำนาจเป็นการทั่วไปแก่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการโดยตรงได้เอง แต่ฝ่ายปกครองจะบังคับการโดยตรงได้เองเฉพาะในกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การบังคับการโดยตรงโดยฝ่ายปกครองจึงเป็น “วิธีการพิเศษ” (procédé exceptionnel) ที่ใช้ได้เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น

อนึ่ง โดยที่งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะบุคคล (décisions individuelles) ซึ่งเทียบเคียงได้กับ “คำสั่งทางปกครอง” ในระบบกฎหมายไทย ดังนั้น ในบทต่อ ๆ ไป ผู้วิจัยจึงขอใช้คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งเป็นคำที่นักกฎหมายไทยมีความคุ้นเคยและเป็นคำที่กะทัดรัดแทนคำว่า “นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะบุคคล” ในการนี้จะได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับการตามคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยแยกพิจารณากรณีของการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำและการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เพื่อเปรียบเทียบกับกรณีของการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศไทยได้โดยชัดเจน

^{๒๐} มาตรา ๑๕๖-๑ แห่งรัฐบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของคอสตาริกาบัญญัติว่า “ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการตามคำสั่งทางปกครองที่มีผลทางกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาล ไม่ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และไม่ว่าบุคคลผู้ถูกบังคับการจะยินยอมหรือไม่...” ในทำนองเดียวกัน มาตรา ๗๙ แห่งรัฐบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเวเนซุเอลาบัญญัติว่า “ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการตามคำสั่งทางปกครองได้เอง เว้นแต่บทบัญญัติกฎหมายจะกำหนดโดยชัดแจ้งให้ศาลมีคำสั่งบังคับการให้” โปรดดู BREWER-CARÍAS (A. R.), เพิ่งอ้าง, p.104.

บทที่ ๒ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้บุคคลใดกระทำหรือละเว้นกระทำ หากกฎหมายได้บัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งไว้ บทกำหนดโทษตามกฎหมายย่อมเป็นมาตรการที่โน้มน้าวให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามในบางกรณีอาจมีเหตุผลความจำเป็นที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการบังคับกับบุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งโดยตรง ซึ่งหากบทบัญญัติกฎหมายมิได้ให้อำนาจในการบังคับการโดยตรงไว้และมีใช้กรณีที่แนวคำพิพากษาของศาลยอมรับให้ฝ่ายปกครองบังคับการโดยตรงได้ ฝ่ายปกครองก็จำเป็นต้องอาศัยคำสั่งของศาลในการบังคับการ

๒.๑ การบังคับโดยใช้บทกำหนดโทษตามกฎหมาย

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีแนวคิดที่ว่าบทกำหนดโทษตามกฎหมายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด บทกำหนดโทษตามกฎหมายย่อมมีผลโน้มน้าวให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ ในแง่หนึ่ง บทกำหนดโทษย่อมทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ในอีกแง่หนึ่ง ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง การบังคับใช้โทษแก่ผู้กระทำผิดย่อมมีผลทำให้ผู้กระทำผิดได้รับความเดือดร้อนและอาจกลับใจมาปฏิบัติตามคำสั่งได้^{๒๑} ฝ่ายตำราส่วนหนึ่งจึงเห็นว่า บทกำหนดโทษตามกฎหมายเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยเสริมให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง^{๒๒} ซึ่งโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอาจเป็นโทษอาญา โทษทางปกครอง โทษปรับทางแพ่ง หรือค่าปรับรายวัน

๒.๑.๑ โทษอาญา (sanctions pénales)

โทษอาญาเป็นโทษที่ศาลอาญาเป็นผู้พิจารณาคำพิพากษาโทษแก่ผู้กระทำผิด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโทษจำคุกและโทษปรับ ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดโทษอาญาสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เช่น

- มาตรา L. ๖๒๔-๑ แห่งประมวลกฎหมายการเข้าเมืองและการพำนักของคนต่างด้าว และสิทธิการขอลี้ภัย (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) ที่กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งขับออกนอกประเทศหรือคำสั่งส่งตัวกลับประเทศต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี

- มาตรา L. ๒๑๖-๑๐ แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (code de l'environnement) ที่กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งปิดสถานประกอบการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปีและปรับไม่เกิน ๑๕๐,๐๐๐ ยูโร

^{๒๑} DELVOLVÉ (P.), เรื่องเดิม, p. 262.

^{๒๒} CHAPUS (R.), *Droit administratif général – Tome 1*, (Paris : Montchrestien, 2001), p.1172.

- มาตรา ๑๔๑ แห่งประมวลกฎหมายเหมืองแร่ (code minier) ที่กำหนดให้ผู้ทำเหมืองที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปีและปรับไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ ยูโร

นอกจากบทกำหนดโทษในกฎหมายแต่ละฉบับแล้ว ยังมีบทกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา R. ๖๑๐-๕ ที่กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยต้องระวางโทษปรับสำหรับความผิดทุกโทษชั้นที่หนึ่งซึ่งมาตรา ๑๓๑-๑๓ ได้กำหนดจำนวนค่าปรับไว้ไม่เกิน ๓๘ ยูโร และมาตรา ๔๓๓-๖ ที่กำหนดให้ผู้ที่อยู่ชั้นตงขวางเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมายหรือในการบังคับตามคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปีและปรับไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ ยูโร

๒.๑.๒ โทษทางปกครอง (sanctions administratives)

โทษทางปกครองเป็นโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำผิดกฎหมาย โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจลงโทษผู้กระทำผิดได้เองโดยไม่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาล ปัจจุบันมีการนำโทษทางปกครองมาใช้อย่างแพร่หลาย เนื่องจากมีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่เรียบง่ายและรวดเร็วกว่าโทษอาญา หลักเกณฑ์และวิธีการลงโทษทางปกครองในแต่ละกรณีเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่และอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง เช่น หลักการฟังความทุกฝ่าย (principe du contradictoire) ที่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่เจ้าหน้าที่จะพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางปกครอง โทษทางปกครองมีเนื้อหาหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต การห้ามประกอบกิจการ หรือโทษปรับ โดยปัจจุบันกฎหมายหลายฉบับได้นำโทษทางปกครองมาใช้ในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เช่น

- มาตรา L. ๕๑๔-๑ แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (code de l'environnement) ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักการประกอบกิจการของสถานประกอบการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้แก่ไขปรับปรุงการประกอบกิจการให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด

- มาตรา ๔๒-๑ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๘๖-๑๐๖๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ค.ศ. ๑๙๘๖ ว่าด้วยเสรีภาพในการสื่อสาร^{๒๓} ที่กำหนดให้คณะกรรมการกำกับกิจการวิทยุโทรทัศน์ (conseil supérieur de l'audiovisuel) มีอำนาจลงโทษทางปกครองแก่ผู้ประกอบการวิทยุโทรทัศน์ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งให้แก้ไขปรับปรุงการประกอบกิจการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งโทษทางปกครองในกรณีนี้อาจจะเป็นการสั่งพักการกระจายเสียงหรือการแพร่ภาพ การสั่งให้ชำระค่าปรับ หรือการเพิกถอนใบอนุญาต

^{๒๓} Loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

- มาตรา ๔๐ แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๒๐๐๐-๑๐๘ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๐ ว่าด้วยการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะด้านไฟฟ้า^{๒๔} ที่กำหนดให้คณะกรรมการกำกับ การประกอบกิจการพลังงาน (Commission de régulation de l'énergie) มีอำนาจลงโทษทาง ปกครองแก่ผู้ประกอบการพลังงานที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งให้แก้ไขปรับปรุง การประกอบกิจการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น สั่งห้ามเข้าใช้โครงข่ายระบบขนส่ง สาธารณะหรือระบบสายส่งไฟฟ้าเป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้ชำระค่าปรับ

๒.๑.๓ โทษปรับทางแพ่ง (amendes civiles)

เป็นโทษปรับที่ศาลแพ่งเป็นผู้พิจารณาพิพากษาลงแก่ผู้กระทำผิด โทษปรับทาง แพ่งซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปนั้นจะใช้ลงโทษผู้กระทำผิดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาล ยุติธรรม แต่ก็มีกรณีที่ผู้ตรากฎหมายนำโทษปรับทางแพ่งมาใช้เพื่อลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามคำสั่งทางปกครองด้วย เช่น มาตรา L. ๖๕๑-๒ แห่งประมวลกฎหมายการก่อสร้างและที่อยู่ อาศัย (code de la construction et de l'habitation) ที่กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม คำสั่งเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในอาคารที่อยู่อาศัยต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒๕,๐๐๐ ยูโร โดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้ยื่นคำขอต่ออธิบดีศาลชั้นต้นให้มีคำสั่งให้ผู้กระทำผิด ชำระค่าปรับ โดยเงินค่าปรับจะนำส่งเป็นรายได้ของสำนักงานที่อยู่อาศัยแห่งชาติ (Agence nationale de l'habitat)

๒.๑.๔ ค่าปรับรายวัน (astreinte)^{๒๕}

ค่าปรับรายวันเป็นมาตรการที่กำหนดให้บุคคลชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่ กำหนดตราบเท่าที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งฝ่ายตำราส่วนหนึ่งเห็นว่า ค่าปรับรายวันมีลักษณะเป็นทั้งการลงโทษการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (caractère répressif) และ การบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย (caractère coercitif)^{๒๖} หรือเป็นทั้งโทษและมาตรการ บังคับในขณะเดียวกัน^{๒๗} ประเทศฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดเป็นการทั่วไปให้เจ้าหน้าที่

^{๒๔} Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

^{๒๕} บางครั้งใช้ “astreinte journalière” โดยคำว่า astreinte ในภาษาฝรั่งเศสมาจากคำละติน *astringere* ซึ่ง แปลว่า “บีบบังคับ”

^{๒๖} DELVOLVÉ (P.), เรื่องเดิม, p.270.

^{๒๗} แนวคิดของฝ่ายตำราในฝรั่งเศสที่เห็นว่าค่าปรับรายวันเป็นมาตรการที่มีเนื้อหาเป็นทั้งโทษและมาตรการ บังคับนี้เป็นแนวคิดที่แตกต่างจากระบบกฎหมายของบางประเทศ เช่น ระบบกฎหมายเยอรมันที่เห็นว่าค่าปรับ รายวันที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเรียกให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองชำระเป็น “ค่าปรับบังคับการ” (Zwangsgeld) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองและเป็นมาตรการบังคับทาง ปกครอง ส่วน “ค่าปรับทางปกครอง” (Geldbuß) ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเรียกให้ผู้กระทำผิดกฎหมายหรือ กฎระเบียบขำระนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษและเป็นโทษทางปกครอง ซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับ แนวคิดทางวิชาการในเยอรมันที่แยกอำนาจของรัฐในการบังคับการ (Zwangsgewalt) และอำนาจในการลงโทษ (Strafgewalt) ออกจากกันโดยชัดเจน โปรดดู MODERNE (F.), *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, Economica, 1993, p.87.

ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งให้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับรายวัน (ค่าปรับบังคับการ) ในทำนองเดียวกันกับบางประเทศ เช่น เยอรมัน^{๒๔} เนเธอร์แลนด์^{๒๕} สเปน^{๒๖} หรือประเทศไทย^{๒๗} อย่างไรก็ดี มีกฎหมายบางฉบับที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับรายวันได้ เช่น มาตรา L. ๕๘๑-๒๘ แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้นายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกประกาศ (arrêté)^{๒๘} ให้ผู้ปิดป้ายโฆษณา ป้ายร้าน หรือป้ายบอกทาง ซึ่งมีลักษณะขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายรื้อถอนหรือปรับปรุงแก้ไขป้ายให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมาตรา L. ๕๘๑-๓๐ กำหนดว่า หากล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ปิดป้ายได้รับแจ้งประกาศดังกล่าวแล้ว ยังไม่มีการปฏิบัติตามที่กำหนดในประกาศ ผู้ปิดป้ายจะต้องชำระค่าปรับรายวันวันละ ๘๕,๖๑ ยูโร ต่อป้าย นอกจากนี้ ในบางกรณีกฎหมายอาจบัญญัติให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองมีทั้งโทษปรับทางปกครองและค่าปรับรายวันควบคู่กัน เช่น มาตรา L. ๕๒๑-๑๘ แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำเตือน (mise en demeure) ของเจ้าหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมเคมีภัณฑ์ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกิน ๑,๕๐๐ ยูโรและชำระค่าปรับรายวันอีกวันละ ๑๕๐ ยูโร ตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำเตือน

สำหรับการบังคับตามคำสั่งให้ชำระค่าปรับรายวันนั้น ค่าปรับรายวันเป็นหนี้เงินที่บุคคลมีต่อรัฐและนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้รัฐและนิติบุคคลมหาชนส่วนใหญ่บังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เองด้วยการออกคำสั่งให้ชำระเงิน (titre de perception) ซึ่งหากไม่มีการชำระค่าปรับ เจ้าหน้าที่ก็สามารถนำคำสั่งให้ชำระเงินซึ่งเป็นคำสั่งที่สามารถบังคับชำระหนี้ได้ทันที (titre exécutoire) ไปดำเนินการบังคับชำระหนี้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๙๑-๖๕๐ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้ชำระเงินและกระบวนการบังคับชำระหนี้จะได้กล่าวต่อไปในบทที่ ๓

โดยปกติบทกำหนดโทษตามกฎหมายย่อมมีผลทำให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ดี ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะอาศัยบทกำหนดโทษตามกฎหมายเพื่อโน้มน้าวให้มีการ

^{๒๔} ค่าปรับบังคับการ (Zwangsgeld) ตามมาตรา ๑๑ แห่งรัฐบัญญัติแห่งสหพันธ์ว่าด้วยการบังคับทางปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz - VwVG)

^{๒๕} ค่าปรับบังคับการ (dwangsom) ตามส่วนที่ ๕.๔ (มาตรา ๕ : ๓๒ ถึงมาตรา ๕ : ๓๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (General administrative law act)

^{๒๖} ค่าปรับบังคับการ (multa coercitiva) ตามมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. ๑๙๙๒ (Ley 30/1992, de 26 de noviembre 1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común)

^{๒๗} “ค่าปรับทางปกครอง” ตามมาตรา ๕๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๒๘} ประกาศดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เพราะมีผลบังคับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองไม่ได้ ซึ่งอาจเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติบทกำหนดโทษไว้ หรือ แม้จะมีการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ก็ยังไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ในกรณีเช่นว่านี้ ย่อมมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับการโดยตรงกับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้หรือไม่ ประการใด

๒.๒ การใช้อำนาจบังคับการโดยตรงโดยฝ่ายปกครอง

โดยที่คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ทำขึ้นนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่บังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเพื่อให้คำสั่งทางปกครองนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งการบังคับการโดยตรงอาจใช้วิธีการดำเนินการแทนหรือวิธีการใช้กำลังบังคับกับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ขึ้นอยู่กับลักษณะของหน้าที่ที่กำหนดในคำสั่งทางปกครอง

- กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ต้องกระทำหรือละเว้นกระทำ **โดยมิใช้หน้าที่เฉพาะตัว (obligation non personnelle)** ที่บุคคลนั้นต้องดำเนินการด้วยตนเอง หากผู้รับคำสั่งไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการแทนผู้รับคำสั่ง (**exécution d'office**) โดยผู้รับคำสั่งอาจต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เช่น กรณีตามมาตรา L. ๕๑๔-๑ แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (code de l'environnement) ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าดำเนินการแทนเจ้าของสถานประกอบการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ไม่ดำเนินการบำบัดน้ำเสียภายในเวลาที่กำหนด และให้เจ้าของสถานประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

สำหรับค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการดำเนินการแทนของฝ่ายปกครองนั้น ค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นหนี้เงินซึ่งบุคคลมีต่อนิติบุคคลมหาชน ซึ่งนิติบุคคลมหาชนส่วนใหญ่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เองด้วยการออกคำสั่งให้ชำระเงิน (titre de perception) ซึ่งเป็นคำสั่งที่สามารถนำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันที (titre exécutoire) ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้ชำระเงินและการบังคับชำระหนี้จะได้กล่าวต่อไปในบทที่ ๓

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าปัจจุบันบทบัญญัติกฎหมายในหลายเรื่องได้กำหนดมาตรการที่อาจใช้แทนที่หรือใช้เสริมการดำเนินการแทน โดยให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองนำเงินมาวางเป็นหลักประกันในการดำเนินการตามคำสั่ง หรือที่เรียกว่า **“consignation”** โดยกรณีที่มีการดำเนินการโดยถูกต้องตามที่กำหนด เช่น จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ก็จะทยอยคืนเงินหลักประกันให้ตามสัดส่วนของการดำเนินการที่แล้วเสร็จ แต่ถ้าไม่มีการดำเนินการใดๆ ภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่ก็จะริบเงินหลักประกันเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการเข้าดำเนินการแทนต่อไป^{๓๓} ซึ่งฝ่ายตำรามีความเห็นว่าการวางเงินหลักประกันนี้น่าจะมีข้อดีตรงที่มีผลกระทบต่อทรัพย์สินส่วนบุคคลของประชาชนน้อยกว่าการที่ฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการแทนโดยตรง^{๓๔}

^{๓๓} สำหรับตัวอย่างของมาตรการดังกล่าว โปรดดู มาตรา L. ๕๑๔-๑ แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม

^{๓๔} FRIER (P.-L.), “L'exécution d'office : principes et évolutions”, A.J.D.A. n°spécial (juillet-août) 1999, p.47.

- กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ต้องกระทำหรือละเว้นกระทำ โดยเป็นหน้าที่เฉพาะตัว (**obligation personnelle**) ที่บุคคลนั้นต้องดำเนินการด้วยตนเอง หากผู้รับคำสั่งไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังบังคับกับผู้รับคำสั่ง (**exécution forcée**) เช่น กรณีตามมาตรา L. ๕๑๓-๑ แห่งประมวลกฎหมายการเข้าเมืองและการพำนักของคนต่างด้าวและสิทธิการขอลี้ภัย ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้กำลังบังคับเพื่อนำตัวคนต่างด้าวส่งกลับไปยังประเทศต้นทางได้ ซึ่งการใช้กำลังบังคับกับผู้รับคำสั่งนี้ถือเป็นมาตรการที่มีความรุนแรงอย่างยิ่งเพราะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในร่างกายของบุคคล

โดยที่การบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครองเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างมาก จึงมีปัญหาต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการโดยตรงด้วยการดำเนินการแทนหรือการใช้กำลังบังคับกับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองในกรณีใดบ้าง

๒.๒.๑ กรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการโดยตรง

โดยปกติกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ฝ่ายปกครองจะต้องบังคับใช้บทกำหนดโทษตามกฎหมายเพื่อกดดันให้มีการปฏิบัติตามคำสั่ง หรือหากเห็นว่าจำเป็นต้องบังคับการโดยตรงด้วยการดำเนินการแทนหรือใช้กำลังบังคับ ก็จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตเสียก่อน จะบังคับการโดยตรงโดยพลการหาได้ไม่ อย่างไรก็ดี แนวคำพิพากษาของศาลได้ยอมรับให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการได้เองโดยทันทีใน ๓ กรณีดังต่อไปนี้

๒.๒.๑.๑ บทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้

กรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการโดยตรงได้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ย่อมเป็นที่ชัดเจนว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับการในเรื่องนั้น ทั้งนี้ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่มี “กฎหมายกลาง” ที่บัญญัติเป็นการทั่วไปให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับการตามคำสั่งทางปกครองที่สร้างขึ้นตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ได้เองในทำนองเดียวกันกับระบบกฎหมายของบางประเทศที่มีกฎหมายกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครอง เช่น เยอรมัน^{๓๕} หรือออสเตรีย^{๓๖} หรือประเทศที่บัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายกลางว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น สเปน^{๓๗} โปรตุเกส^{๓๘} สวิตเซอร์แลนด์^{๓๙} หรือประเทศไทย^{๔๐}

^{๓๕} รัฐบัญญัติแห่งสหพันธ์ว่าด้วยการบังคับทางปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz - VwVG)

^{๓๖} รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz 1991 - VVG)

^{๓๗} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común) มาตรา ๙๓ ถึงมาตรา ๑๐๑

^{๓๘} ประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (código do procedimento administrativo) หมวด ๕ การบังคับทางปกครอง มาตรา ๑๔๙ ถึงมาตรา ๑๕๗

^{๓๙} รัฐบัญญัติแห่งสหพันธ์ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Loi fédérale sur la procédure administrative) มาตรา ๓๙ ถึงมาตรา ๔๓

^{๔๐} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ ๘ การบังคับทางปกครอง มาตรา ๕๕ ถึงมาตรา ๖๓

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสในหลายเรื่องได้บัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครอง บังคับการโดยตรงได้ไม่ว่าจะด้วยวิธีการดำเนินการแทนหรือการใช้กำลังบังคับ

กรณีการดำเนินการแทน

- มาตรา L. ๕๑๔-๑ แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (code de l'environnement) ที่กำหนดว่ากรณีเป็นเจ้าของสถานประกอบการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ไม่ดำเนินการบำบัดน้ำเสียภายในเวลาที่กำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเข้าดำเนินการแทนโดยให้เจ้าของสถานประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

- มาตรา L. ๓๒๒-๔ แห่งประมวลกฎหมายป่าไม้ (code forestier) ที่กำหนดว่ากรณีที่บุคคลที่เกี่ยวข้องมิได้แผ้วถางพื้นที่ใกล้เขตป่าไม้ตามที่กฎหมายกำหนด นายกเทศมนตรีสามารถเข้าดำเนินการแทนและออกคำสั่งให้ชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการได้

- มาตรา L. ๖๒๑-๑๓ แห่งประมวลกฎหมายมรดกทางวัฒนธรรม (code du patrimoine) ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถเข้าดำเนินการซ่อมแซมและ ทำนุบำรุงอาคารซึ่งขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน (monuments historiques) แทนเจ้าของอาคาร หากเจ้าของอาคารมิได้ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด โดยมาตรา L. ๖๒๑-๑๔ กำหนดให้เจ้าของอาคารต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการดำเนินการแทนเป็นเงิน จำนวนครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายทั้งหมดด้วย

กรณีการใช้กำลังบังคับ

- มาตรา L. ๕๑๓-๑ แห่งประมวลกฎหมายการเข้าเมืองและการพำนัก ของคนต่างด้าวและสิทธิการขอลี้ภัย (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้กำลังบังคับเพื่อนำตัวคนต่างด้าวส่งกลับไปยังประเทศต้นทางได้

- มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๒๐๐๗-๒๙๗ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๗ ว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรม^{๕๑} ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจออกคำสั่งให้ “คนเร่ร่อน” (gens du voyage)^{๕๒} นำรถคาราวานออกไปจากที่สาธารณะ โดยกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้กำลังบังคับได้

ดังนั้น ในกรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการ บังคับการโดยตรง ฝ่ายปกครองย่อมชอบที่จะบังคับการโดยตรงในกรณีนั้นได้^{๕๓}

^{๕๑} Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

^{๕๒} หมายถึง กลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตเดินทางรอนแรมไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ โดยไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ซึ่งส่วนใหญ่จะ ได้แก่พวกยิปซี ปัจจุบันในฝรั่งเศสมีกลุ่มคนดังกล่าวอยู่ประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ คน ทำให้รัฐต้องกำหนดมาตรการ ทางกฎหมายเพื่อควบคุมคนกลุ่มนี้

^{๕๓} คำวินิจฉัยศาลคดีขัดกัน T.C., 25 janvier 1993, Préfet de la Haute Corse c/ SCI Oasis, D. 1994. IR. 109, obs. Maillard Desgrées du Loué : กรณีตามมาตรา L. ๓๒๒-๑ แห่งประมวลกฎหมายป่าไม้ ; คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 3 février 1993, Trabaud, LPA, 15 mars 1993, p. 4, concl. Pochard : กรณีตามมาตรา L. ๓๑๓-๓ แห่ง ประมวลกฎหมายป่าไม้

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าแต่เดิมบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครอง บังคับการโดยตรงมีอยู่ไม่มากนัก โดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือ ความสงบเรียบร้อยซึ่งจำเป็นต้องบังคับการโดยฉับพลันทันที อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีบทบัญญัติ กฎหมายในเรื่องต่างๆ จำนวนมากที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการโดยตรง ซึ่งนักวิชาการ ส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าบางเรื่องไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนถึงขั้นที่ผู้ตรากฎหมายจะต้องกำหนดให้ อำนาจฝ่ายปกครองบังคับการโดยตรงหรือหากจะให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการโดยตรง ก็สมควร กำหนดเงื่อนไขที่รัดกุมในการบังคับการไว้ด้วยเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของบุคคล^{๔๔}

๒.๒.๑.๒ มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน

ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองบังคับการได้เอง โดยตรง โดยปกติฝ่ายปกครองจะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตเสียก่อนจึงจะดำเนินการบังคับการ โดยตรงได้ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการขออนุญาตต่อศาลเพื่อบังคับการก็อาจทำให้เกิดความล่าช้า ไม่ทันการณ์ เพราะอาจเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ ด้วยเหตุนี้ แนวคำพิพากษา ของศาลจึงยอมรับว่าในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนต้องบังคับการโดยทันทีเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ สาธารณะ ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการโดยตรงได้ทันที ดังที่ตุลาการผู้แถลงคดี Jean Romieu เคยกล่าวไว้ว่า “ยามที่ไฟไหม้บ้าน เราคงไม่ไปร้องขอต่อศาลให้ส่งพนักงานดับเพลิงมาดับไฟ”^{๔๕} อย่างไรก็ตามสิ่งที่จะต้องเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนนั้น เป็นเรื่องที่ศาลจะพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป โดยศาลจะตรวจสอบข้อเท็จจริงแห่งกรณีว่ามีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือไม่หากไม่มีการบังคับการโดยทันที ทั้งนี้ กรณีที่ศาลเคยวินิจฉัยว่ามีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ฝ่าย ปกครองสามารถดำเนินการบังคับการโดยตรงได้ทันที เช่น การเข้าดำเนินการอย่างเร่งด่วนในที่ดิน ส่วนบุคคลเพื่อป้องกันดินถล่ม^{๔๖} การยึดหนังสือพิมพ์ที่เสนอข่าวสารที่อาจทำให้เกิดความวุ่นวาย ในช่วงที่เกิดสงครามกลางเมืองในแอลจีเรีย^{๔๗} การเคลื่อนย้ายสิ่งของที่มีลักษณะกีดขวางหรืออาจ ทำให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน^{๔๘} หรือการปิดโรงแรมที่มีลักษณะไม่ปลอดภัย เนื่องจากได้รับความเสียหายจากการก่อการร้าย^{๔๙} ส่วนกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ให้ฝ่ายปกครองต้องบังคับการโดยทันที เช่น การที่เทศบาลออกประกาศห้ามบุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะออกนอกบ้านโดยลำพังยามวิกาล โดยกำหนดว่าหากฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวเจ้าหน้าที่ตำรวจ สามารถใช้กำลังพาตัวกลับบ้านหรือควบคุมตัวไปยังสถานี่ตำรวจได้ ซึ่งสภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่

^{๔๔} BELLOUBET-FRIER (N.) et FRIER (P.-L.), “La deuxième mort de Jean Romieu”, *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, (Paris : L.G.D.J., 1997), pp. 2-18.

^{๔๕} คำแถลงการณ์ในคดี Société immobilière de Saint-Just, S. 1904 III 20.

^{๔๖} คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ C.E., 29 avril 1949, Dastrevigne, R. p. 185.

^{๔๗} คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ C.E., 10 décembre 1958, Mazerna, R. p. 628.

^{๔๘} คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ C.E., 29 avril 1932, Revel-Chiroux, R. p. 435.

^{๔๙} คำวินิจฉัยศาลคดีขัดกัน T.C., 21 juin 1993, Préfet de la Corse du sud, R. p. 402.

ไม่อาจใช้กำลังบังคับโดยตรงกับบุคคลที่เกี่ยวข้องได้เนื่องจากไม่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินการดังกล่าว^{๕๐}

๒.๒.๑.๓ ไม่มีวิธีการทางกฎหมายอื่น

ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับการโดยตรง ทั้งไม่ปรากฏเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องบังคับการโดยทันที เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะบังคับการโดยตรงได้ก็ต่อเมื่อไม่มี “วิธีการทางกฎหมายอื่นใด” (autre voie de droit) ที่จะบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามได้อีกแล้ว ดังที่ตุลาการผู้แถลงคดี Léon Blum ได้กล่าวไว้ในคำแถลงการณ์ในคดี Abbé Bouchon ในปี ค.ศ. ๑๙๑๑ ว่า “โดยหลักการแล้วการบังคับโดยตรงโดยฝ่ายปกครองจะกระทำได้อต่อเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และในกรณีนั้นไม่มีวิธีการทางกฎหมายอื่นใดแล้วที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้”^{๕๑} ซึ่ง “วิธีการทางกฎหมาย” ในที่นี้หมายความรวมถึงการบังคับใช้โทษตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางแพ่ง รวมทั้งวิธีการทางกฎหมายใดๆ ที่อาจนำมาบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้

ดังนั้น ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติบทกำหนดโทษอาญาไว้ ศาลจึงยอมรับว่าฝ่ายปกครองชอบที่จะบังคับการโดยตรงได้^{๕๒} แต่หากกฎหมายได้บัญญัติบทกำหนดโทษไว้แล้ว ไม่ว่าจะเป็นโทษอาญา^{๕๓} หรือโทษทางปกครอง^{๕๔} หรือได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้สิทธิทางศาลได้^{๕๕} และไม่ปรากฏว่ากรณีนั้นมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องบังคับการโดยทันที การบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกรณีที่กฎหมายมีบทกำหนดโทษ แต่การบังคับใช้โทษไม่สามารถทำให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ ศาลก็ยอมรับว่าฝ่ายปกครองสามารถบังคับการโดยตรงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองนั้นได้^{๕๖}

จึงเห็นได้ว่าระบบกฎหมายฝรั่งเศสพิเคราะห์ว่าบทกำหนดโทษตามกฎหมายเป็นวิธีการบังคับการอย่างหนึ่ง (voies d'exécution)^{๕๗} แม้ว่าบทกำหนดโทษจะมีผลเป็น

^{๕๐} คำสั่งสภาแห่งรัฐ C.E., ord. 29 juillet 1997, Préfet du Vaucluse, R.F.D.A., 1998, p. 389, note Frier.

^{๕๑} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 17 mars 1911, Abbé Bouchon, Rec. 341, concl. Blum.

^{๕๒} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 17 mars 1911, Abbé Bouchon ข้างต้น; คำวินิจฉัยศาลคดีขัดกัน T.C., 12 mai 1949, Dumont, R. P. 596; คำวินิจฉัยศาลคดีขัดกัน T.C., 12 décembre 1955, Bitoun et Harvey, A.J.D.A. 1956, p.298.

^{๕๓} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ที่ประชุมใหญ่ C.E., Ass., 7 mai 1971, Ministre de l'Économie et des Finances et ville de Bordeaux c/ Sastre, Rec. 334, concl. Gentot.

^{๕๔} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 23 janvier 1925, Anduran, R. p.82, D. 1925.3.43, concl. Josse.

^{๕๕} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 12 mars 1909, Commune de Triconville, R. p. 275, concl. Chardonnet.

^{๕๖} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 17 mars 1911, Bouchas, R. p. 341.

^{๕๗} DE BOISDEFFRE (M.), *Rapport du Conseil d'État français : "L'exécution de l'acte administratif individuel et l'intervention des tribunaux dans l'exécution de l'acte"*, 1988, p.152.
www.juradmin.eu/colloquia/1988/france.pdf

การบังคับโดยอ้อมและบางกรณีการบังคับใช้โทษตามกฎหมายก็ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการบังคับให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองกระทำหรือละเว้นกระทำได้อันนี้ ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการโดยตรงและกรณีไม่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนต้องบังคับการโดยทันที หากกฎหมายมีบทกำหนดโทษที่ใช้กับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอยู่แล้ว ฝ่ายปกครองก็ต้องบังคับใช้โทษก่อนในลักษณะที่เป็น “เครื่องมือหลัก” ในการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่กรณีที่กฎหมายมิได้มีบทกำหนดโทษและวิธีการอื่นใดอันอาจนำมาใช้บังคับการ หรือการบังคับใช้โทษไม่มีผลทำให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองกลับใจมาปฏิบัติตามคำสั่ง ในกรณีนี้ฝ่ายปกครองจึงจะมีอำนาจบังคับการโดยตรง โดยนัยนี้การบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครองจึงเป็น “เครื่องมือสำรอง” ที่พึงใช้เป็น “มาตรการสุดท้าย” (*ultimum subsidium* หรือ *ultima ratio*) เมื่อมาตรการอื่นๆ ไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองได้อีกแล้ว

๒.๒.๒ หลักเกณฑ์ในการบังคับการโดยตรง

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าประเทศฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งเป็น “มาตรฐานกลาง” ที่บังคับใช้แก่การบังคับทางปกครองตามกฎหมายฉบับต่างๆ ในทำนองเดียวกันกับระบบกฎหมายของบางประเทศ ดังนั้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับการโดยฝ่ายปกครองในแต่ละเรื่องจึงเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ หากบทบัญญัติกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับการไว้ ฝ่ายปกครองย่อมต้องดำเนินการบังคับตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ยังมีหลักทั่วไปว่าการบังคับต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุ และในบางกรณีจะต้องมีการเตือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองล่วงหน้าก่อนที่จะดำเนินการบังคับด้วย

๒.๒.๒.๑ การบังคับการโดยพอสมควรแก่เหตุ

ในการบังคับการโดยตรงในทุกกรณี^{๕๔} คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองจะบังคับการนั้นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับไว้โดยชัดเจน และการบังคับการจะต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุ กล่าวคือ *เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง* อันนี้ ตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ (*principe de proportionnalité*) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับแก่การกระทำทั้งปวงของฝ่ายปกครอง โดยที่การบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างมาก หลักความพอสมควรแก่เหตุจึงยังมีความสำคัญ ในฐานะที่เป็นกรอบจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ซึ่งระบบกฎหมายปกครองของประเทศในภาคพื้นยุโรปได้ให้ความสำคัญกับหลักดังกล่าว^{๕๕} เห็นได้จากการที่กฎหมายของหลายประเทศได้บัญญัติในทำนองเดียวกันว่า การบังคับ

^{๕๔} ไม่ว่าจะกรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจบังคับการไว้ กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน หรือกรณีที่ไม่มีวิธีการทางกฎหมายอื่นใดที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

^{๕๕} SCHWARZE (J.), *Droit administratif européen*, (Bruxelles : Bruylant et Office des publications des Communautés européennes, 1994), chapitre 4.; FROMONT (M.), “*Le principe de proportionnalité*”, A.J.D.A. 1995, numéro special, p.156 et s.; ZILLER (J.), “*Le principe de proportionnalité*”, A.J.D.A. 1996, numéro special, p.185 et s.

ทางปกครองจะต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด^{๖๐} และบทบัญญัติกฎหมายของบางประเทศ เช่น มาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศสเปนถึงขั้นกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า “การบังคับการโดยตรงโดยหน่วยงานของรัฐจะต้องกระทำโดยเคารพต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ”^{๖๑} นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะของคณะมนตรีแห่งสภายุโรป (Conseil de l'Europe) ว่าด้วยการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและคำพิพากษาของศาลในทางกฎหมายปกครอง^{๖๒} ยังได้ให้คำแนะนำแก่รัฐภาคีสมาชิกไว้ประการหนึ่งว่า การบังคับตามคำสั่งทางปกครองจะต้องเคารพต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุโดยกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน การใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็ยังคงต้องมีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับระดับความจำเป็นเร่งด่วนในกรณีนั้นด้วย

กรณีของประเทศฝรั่งเศส หลักความพอสมควรแก่เหตุถือเป็นหลักทั่วไปที่ใช้กับการบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง ไม่เว้นแม้กรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องบังคับการโดยทันที โดยมีแนวคิดว่าการกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ฝ่ายปกครองจะต้องพยายามใช้มาตรการที่มีผลเป็นการชั่วคราว โดยหลีกเลี่ยงที่จะใช้มาตรการที่มีผลกระทบเป็นการถาวรจนไม่อาจแก้ไขเยียวยาในภายหลังได้ เช่น กรณีของมาตรา L. ๕๑๑-๓ แห่งประมวลกฎหมายการก่อสร้างและที่อยู่อาศัยที่กำหนดว่า กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือภัยอันตรายปัจจุบันทันด่วน ให้นายกเทศมนตรีกำหนดมาตรการชั่วคราวที่จำเป็นแก่การรักษาความปลอดภัยของประชาชน โดยกรณีที่ครบกำหนดเวลาที่สั่งให้ปฏิบัติแล้ว ยังไม่มีการปฏิบัติตามมาตรการนั้น “ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจบังคับการโดยตรงโดยใช้มาตรการที่จำเป็น” ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า “มาตรการที่จำเป็น” ที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งการและบังคับการในชั้นนี้ยังไม่รวมถึงการสั่งให้รื้อถอนอาคาร^{๖๓} เพราะจะเป็นมาตรการที่เกินสมควรแก่เหตุ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่งเท่านั้น นายกเทศมนตรีจึงจะสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารได้^{๖๔}

๒.๒.๒.๒ การเตือนก่อนบังคับการ

โดยที่การบังคับการของฝ่ายปกครองเป็นมาตรการที่กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลและเป็นมาตรการที่พืงนำมาใช้เมื่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองแสดงท่าทีดื้อแพ่ง

^{๖๐} ประเทศไทย : มาตรา ๕๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ; เยอรมัน : มาตรา ๙ (๒) แห่งรัฐบัญญัติแห่งสหพันธ์ว่าด้วยการบังคับทางปกครอง ; สวิตเซอร์แลนด์ : มาตรา ๔๒ แห่งรัฐบัญญัติแห่งสหพันธ์ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ; โปรตุเกส : มาตรา ๑๕๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

^{๖๑} “ La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará respetando siempre el principio de proporcionalidad, ... ”

^{๖๒} Recommendation Rec(2003)16 du 9 septembre 2003 du Comité des Ministres aux États membres sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif.

^{๖๓} คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ C.E., 31 mai 1974, Ville de Digne, R. table p.885.

^{๖๔} คำพิพากษาศาลอุทธรณ์เมืองลียง CAA de Lyon, 21 mai 1991, Ville de Lyon c/ Mlle Perrat, R. p.524.

อย่างชัดเจน (“mauvaise volonté caractérisée”) ดังนั้น การเตือนล่วงหน้า (mise en demeure) จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญก่อนที่ฝ่ายปกครองจะเริ่มบังคับการ การเตือนเป็นกรณีฝ่ายปกครองแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามที่กำหนดในคำสั่งทางปกครอง ซึ่งโดยปกติจะกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติไว้ด้วย พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบว่าหากไม่มีการปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็จะมีบังคับการโดยตรงด้วยการเข้าดำเนินการแทนหรือใช้กำลังบังคับ การเตือนจึงเป็นการให้โอกาสครั้งสุดท้ายแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องที่จะเปลี่ยนใจมาปฏิบัติให้ถูกต้องเพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง

ทั้งนี้ มีบทบัญญัติกฎหมายจำนวนมากที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองแจ้งเตือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองให้ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อนที่จะเริ่มบังคับการ^{๖๕} ซึ่งโดยปกติบทบัญญัติกฎหมายจะกำหนดรูปแบบและเนื้อหาของหนังสือเตือนไว้ด้วย และบางกรณีฝ่ายปกครองยังได้จัดทำหนังสือเวียนหรือแนวปฏิบัติเพื่อชักจูงความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งเตือนก่อนบังคับการด้วย^{๖๖} ทั้งนี้ กรณีที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้มีการเตือนก่อนบังคับการ การเตือนย่อมเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ หากฝ่ายปกครองลงมือบังคับการโดยมิได้แจ้งเตือนให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด การบังคับการก็อาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองบังคับการโดยตรง แต่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจบังคับการโดยตรงเนื่องจากไม่มีวิธีการอื่นใดที่จะใช้บังคับได้อีกแล้วนั้น ฝ่ายตุลาการส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า ฝ่ายปกครองก็ยังคงต้องแจ้งเตือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองก่อนที่จะดำเนินการบังคับเช่นกัน^{๖๗} ส่วนกรณีที่ฝ่ายปกครองจำต้องบังคับการโดยตรงทันทีเนื่องจากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ฝ่ายปกครองจะไม่แจ้งเตือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองก่อนดำเนินการบังคับก็ได้^{๖๘} โดยกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่ง (cas d'extrême urgence) นอกจากจะไม่ต้องแจ้งเตือนล่วงหน้าแล้ว ฝ่ายปกครองยังสามารถบังคับการได้ทันทีโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อน^{๖๙} ซึ่งการบังคับการโดยปราศจากคำสั่งที่เป็นฐานในการ

^{๖๕} เช่น มาตรา L. ๕๑๔-๑ แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ; มาตรา L. ๓๒๒-๔ แห่งประมวลกฎหมายป่าไม้ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งเตือนให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อนที่จะเข้าดำเนินการแทน

^{๖๖} เช่น หนังสือเวียน ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๘ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งเตือนก่อนการบังคับการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมสถานประกอบการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

^{๖๗} MOREAU (J.), *Droit administratif*, (Paris : P.U.F., 1989), p.225 ; MAILLARD DES GRÉES DU LOÛ (D.), *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, (Paris : P.U.F., 2001), p. 211.

^{๖๘} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 31 mai 1989, *Ministre de l'environnement et Société corse de pyrotechnie SOCOPY et autres*, R. table p.443 : กรณีที่อาจเกิดภัยอันตรายร้ายแรงต่อสุขอนามัยและความปลอดภัยของประชาชน เจ้าหน้าที่ไม่จำต้องแจ้งเตือนก่อนที่จะบังคับการ

^{๖๙} คำวินิจฉัยศาลคดีขัดกัน T.C., 12 mai 1954, *Office publicitaire de France*, J.C.P. 1954.II.8382, note Rivero : กรณีมี “เหตุจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่ง” ที่จะต้องรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่จำต้องออกคำสั่งให้รื้อถอนป้ายก่อน แต่สามารถเข้าดำเนินการรื้อถอนป้ายนั้นได้ทันที

บังคับนี้เป็นข้อยกเว้นเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๘ วรรคสอง^{๗๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับประเด็นว่าหนังสือเตือนของฝ่ายปกครองมีสถานะเป็นคำสั่งที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย (décision faisant grief) อันอาจนำไปฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนได้หรือไม่ นั้น ที่ผ่านมานั้นแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดยังไม่เป็นที่ชัดเจนเท่าใดนัก และบางครั้งก็เป็นการวินิจฉัยเฉพาะกรณี^{๗๑} อย่างไรก็ตาม ตุลาการผู้แถลงคดี Bernard Stirn ได้สรุปแนวคำพิพากษาของศาลในเรื่องนี้ไว้ว่า^{๗๒} โดยทั่วไปการเตือนถือเป็นการสั่งการอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครองซึ่งอาจถือเป็นคำสั่งที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายและนำไปฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนได้ อย่างไรก็ตาม มีการเตือนในสองกรณีที่ไม่อาจนำไปฟ้องคดีได้ กรณีที่หนึ่ง การเตือนที่เป็นเพียงการแจ้งให้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง โดยมีได้กำหนดกฎเกณฑ์หรือก่อตั้งนิติสัมพันธ์ใด ๆ ขึ้นใหม่^{๗๓} ส่วนกรณีที่การเตือนได้กำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายขึ้นใหม่เพิ่มเติมไปจากหน้าที่ที่กำหนดไว้เดิมตามกฎหมายหรือตามคำสั่งทางปกครอง เช่น กำหนดระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติให้แล้วเสร็จ หรือว่าจะบังคับใช้โทษในกรณีที่ไม่มีปฏิบัติตามคำเตือน การเตือนในกรณีเช่นนี้ย่อมถือว่ามีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายและอาจนำไปฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนได้^{๗๔} กรณีที่สอง แม้ในกรณีที่คำเตือนจะกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติหรือว่าจะใช้โทษ แต่หากการเตือนนั้นเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ในกระบวนการทำคำสั่งทางปกครองที่มี

^{๗๐} มาตรา ๕๘ ๑๒๑ ๑๒๑

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

^{๗๑} LAVIALLE (C.), “Les mises en demeure administratives”, A.J.D.A., 1980, pp. 267-281.

^{๗๒} คำแถลงการณ์ในคดี C.E., sect., 25 janvier 1991, Confédération nationale des associations familiales catholiques, R.F.D.A. 1991, p.285.

^{๗๓} เทียบกับกรณีของ “หนังสือเตือน” ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งมีความเห็นในทางวิชาการว่ามีใช้ “คำสั่งทางปกครอง” เนื่องจากเป็นเพียงการแจ้งเตือนให้ชำระเงินซึ่งเป็นหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงินอยู่แล้ว โปรดดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง..., อ่างแล้ว, หน้า ๒๗๒ และ ๒๗๗. ซึ่งปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันกับความเห็นทางวิชาการข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๘/๒๕๕๙)

^{๗๔} เทียบกับกรณีของ “คำเตือน” ตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่เจ้าหน้าที่เตือนให้ปฏิบัติตามคำสั่งให้กระทำหรือละเว้นกระทำ มิฉะนั้น จะเข้ากระทำการแทนหรือกำหนดค่าปรับทางปกครอง ซึ่งมีความเห็นในทางวิชาการว่า คำเตือนดังกล่าวมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการบังคับขึ้นมาใหม่ อันได้แก่การเข้ากระทำการแทนหรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่กระทบสิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง “คำเตือน” ในกรณีนี้จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” โปรดดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เพิ่งอ้าง, หน้า ๒๗๗.

ลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาที่ประกอบด้วยหลายขั้นตอน (procédure complexe) ซึ่งท้ายที่สุดจะเสร็จสิ้นลงด้วยการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นคำสั่งที่สามารถนำไปฟ้องคดีต่อศาลได้อยู่แล้ว ก็จะต้องถือว่าคำเตือนนั้นเป็นเพียง “คำสั่งในกระบวนการพิจารณา” ที่ยังไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายและไม่อาจนำไปฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนได้^{๗๕} อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าคำเตือนในลักษณะดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ศาลสามารถรับไว้พิจารณาพิพากษาได้^{๗๖} ซึ่งเข้าใจได้ว่าเป็นการวินิจฉัยตามเหตุผลความจำเป็นเฉพาะกรณีเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีนั้น

อนึ่ง ในขั้นตอนการบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง อาจมีประเด็นต้องพิจารณาว่ามีหลักประกันสิทธิอื่น ๆ สำหรับผู้จะถูกบังคับการหรือไม่ เช่น เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องรับฟังคู่กรณีโดยแจ้งข้อเท็จจริงให้คู่กรณีรับทราบและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะดำเนินการบังคับหรือไม่ ในประเด็นนี้ อาจสรุปได้ว่า โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องรับฟังคู่กรณีในชั้นของการออกคำสั่งทางปกครองที่ใช้เป็นฐานในการบังคับ กล่าวคือ ในการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ นั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่จำกัดการใช้เสรีภาพสาธารณะของบุคคล (décisions qui restreignent l'exercice des libertés publiques) หรือเป็นมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อย (mesure de police) หรือคำสั่งที่มีเนื้อหาเป็นการลงโทษ (décisions qui infligent une sanction) อันเป็น “คำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่ง” (décisions administratives individuelles défavorables) ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑ แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ ๗๙-๕๔๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ ว่าด้วยการระบุมเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง^{๗๗} ซึ่งมาตรา ๒๔ แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๒๐๐๐-๓๒๑ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๐ ว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐ^{๗๘} กำหนดให้ต้องมีการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่ง ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ เจ้าหน้าที่ย่อมมีหน้าที่ต้องให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่ง^{๗๙} เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นไม่ต้องรับฟังคู่กรณีตามที่กำหนดในมาตรา ๒๔ วรรคสอง ซึ่งได้แก่ กรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนหรือสถานการณ์ไม่ปกติ หรือกรณีที่มีการรับฟังคู่กรณีอาจก่อผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือการดำเนินการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือกรณีของคำสั่งทางปกครองที่บทบัญญัติกฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนการรับฟังคู่กรณีไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนในชั้นของการบังคับตามคำสั่ง ไม่ว่าจะเป็นการเข้าดำเนินการแทนผู้รับคำสั่งหรือการใช้กำลังบังคับกับผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับฟังผู้จะถูกบังคับการอีก อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการแทนผู้รับคำสั่งและจะออก

^{๗๕} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 10 juillet 1964, Société Union économique continentale, R. p. 398; C.E., 30 janvier 1987, département de la Moselle, R. p. 23.

^{๗๖} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 14 juin 1989, Société Soritel et Société W'Rock, A.J.D.A., 1989, p.542, concl. Stirn; C.E., 20 mars 1991, Société La Cinq, R. p.99.

^{๗๗} Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs.

^{๗๘} Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

^{๗๙} เช่น คำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ให้เจ้าของอาคารหยุดการตัดแปลงอาคาร : คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 3 mai 2002, Ministre de l'Équipement c/ Frontini, req. n°240853.

คำสั่งให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทน โดยที่กรณีดังกล่าวจะมีการออกคำสั่งให้ชำระเงิน (titre de perception) ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่ง จึงอยู่ในบังคับที่ต้องมีการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่ง ซึ่งรายละเอียดในประเด็นนี้จะได้กล่าวต่อไปในข้อ ๓.๑.๒ ที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งให้ชำระเงิน

๒.๒.๓ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและเยียวยาความเสียหายโดยศาล

โดยที่การบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกบังคับการ ดังนั้น ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการบังคับการของฝ่ายปกครองจึงมีสิทธิฟ้องคดีขอให้องค์กรตุลาการตรวจสอบว่าการบังคับการของฝ่ายปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยในระหว่างการพิจารณาของศาลผู้ฟ้องคดีอาจขอให้ศาลกำหนดมาตรการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา และกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าการบังคับการของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้เสียหายก็อาจมีคำขอให้ศาลพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งโดยปกติบรรดาข้อพิพาทเกี่ยวกับการบังคับการของฝ่ายปกครองจะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่การบังคับการของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครองโดยชัดแจ้งและละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างร้ายแรง ศาลยุติธรรมจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการบังคับการของฝ่ายปกครองในกรณีดังกล่าว

๒.๒.๓.๑ เขตอำนาจของศาลปกครอง

ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการบังคับการของฝ่ายปกครองสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ตรวจสอบว่าการดำเนินการของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ไม่ว่าจะ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ใช้เป็นฐานในการบังคับหรือการปฏิบัติการบังคับโดยฝ่ายปกครอง โดยในระหว่างการพิจารณาของศาลผู้ฟ้องคดีอาจมีคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามที่กำหนดในประมวลพระธรรมนูญศาลปกครอง (code de justice administrative) เช่น คำสั่งฉุกเฉินเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (référé-liberté) ตามมาตรา L. ๕๒๑-๒ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า กรณีที่มีผู้ยื่นคำร้องว่านิติบุคคลมหาชนหรือเอกชนที่ได้รับมอบให้จัดทำบริการสาธารณะใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรงและไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยชัดแจ้ง หากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ประธานศาลปกครองชั้นต้นสามารถมีคำสั่งกำหนดมาตรการใดๆ เพื่อระงับการกระทำดังกล่าวได้ โดยต้องพิจารณามีคำสั่งภายใน ๔๘ ชั่วโมงนับแต่ได้รับคำร้อง และการโต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต้องยื่นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยประธานองค์คณะคดีปกครองของสภาแห่งรัฐจะต้องพิจารณามีคำสั่งภายใน ๔๘ ชั่วโมงเช่นกัน จึงเห็นได้ว่าในกรณีของการบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครองนั้น คำสั่งฉุกเฉินเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถบรรเทาความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีที่ถูกฝ่ายปกครองบังคับการได้

ในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าการบังคับการของฝ่ายปกครอง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้ปฏิบัติโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย กำหนด ศาลปกครองก็อาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย^{๕๐} ทั้งนี้ บางกรณีการบังคับของฝ่ายปกครองอาจปฏิบัติโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่คำสั่งทางปกครองที่ใช้เป็นฐานในการบังคับการนั้นอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีเช่นว่านี้ หากมีการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ใช้ เป็นฐานในการบังคับ และศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและพิพากษาเพิกถอน คำสั่ง ฝ่ายปกครองก็อาจต้องรับผิดชอบชดใช้ความเสียหายที่เกิดจากการบังคับการด้วยเช่นกัน^{๕๑}

๒.๒.๓.๒ เขตอำนาจของศาลยุติธรรม

ในบางกรณีการบังคับการของฝ่ายปกครองอาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงจนไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำในฐานะฝ่ายปกครองอีกต่อไปหรือที่ เรียกว่าเป็น **“voie de fait”** ซึ่งได้แก่การกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานของบุคคลอย่างร้ายแรง (acte *“portant une atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale”*) และเป็นการกระทำที่เห็นโดยชัดแจ้งว่าไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ของฝ่ายปกครอง (acte *“manifestement insusceptible d’être rattaché à un pouvoir appartenant à l’administration”*) ซึ่งตามแนวคำพิพากษาของศาล การกระทำของฝ่ายปกครอง ที่เป็น **“voie de fait”** หมายความว่ารวมถึงกรณีดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เห็นโดยชัดแจ้งว่า **ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครองและคำสั่งนั้นละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอย่างร้ายแรง** เช่น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำร้องขอของกรมสรรพากรได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือเดินทางของบุคคลที่ค้างชำระภาษีอากร ซึ่งเป็นมาตรการที่เห็นได้โดยชัดแจ้งว่าไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครองใน **“การจัดเก็บภาษีอากร”** และเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการเดินทางสัญจรของบุคคลอย่างร้ายแรง^{๕๒}

(๒) กรณีที่ฝ่ายปกครองบังคับการตามคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วย กฎหมาย แต่การบังคับการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็นกรณีที่ **ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจ บังคับการโดยตรงได้เอง** และการบังคับการตามคำสั่งนั้นละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอย่างร้ายแรง เช่น การที่ฝ่ายปกครองใช้กำลังเจ้าหน้าที่เข้าขับไล่ ข้าราชการออกจากบ้านพักราชการ ทั้งที่ไม่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องบังคับการโดยทันที อีกทั้ง ยังเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองสามารถฟ้องต่อศาลขอให้มีการขับไล่ได้^{๕๓} หรือการที่ฝ่ายปกครองขูดศพ

^{๕๐} คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ C.E., 8 avril 1961, Dame Klein, R. p.216.

^{๕๑} คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ C.E., 27 février 1903, Olivier et Zimmermann, R. p.180 ; S. 1905.3.17, note Hauriou.

^{๕๒} คำวินิจฉัยศาลคดีขัดกัน T.C., 9 juin 1986, Commissaire de la République de la région Alsace et autres, R. p. 301.

^{๕๓} คำวินิจฉัยศาลคดีขัดกัน T.C., 25 novembre 1963, Époux Pelé, R. p. 795.

ที่ฝังโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายขึ้นจากหลุมฝังศพในสุสานทั้งที่ไม่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน อีกทั้งกฎหมายได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับการฝังศพโดยไม่ถูกต้องไว้แล้ว^{๔๔}

(๓) กรณีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เห็นโดยชัดแจ้งว่า ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายปกครองได้บังคับการตามคำสั่งทางปกครองนั้นทั้งที่ไม่มีอำนาจบังคับการโดยตรงได้เอง โดยการดำเนินการดังกล่าวละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอย่างร้ายแรง กรณีนี้ “voie de fait” เกิดจากความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการบังคับการประกอบกัน เช่น กรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการยึดหนังสือพิมพ์ของกลุ่มชาตินิยมทั่วกรุงปารีสและพื้นที่จังหวัดแซน (Seine) เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุวุ่นวาย ทั้งที่ความเสี่ยที่จะเกิดเหตุวุ่นวายจำกัดอยู่เฉพาะในบางเขตพื้นที่ของกรุงปารีส นั้นคำสั่งยึดหนังสือพิมพ์ย่อมเป็นมาตรการที่เกินสมควรแก่เหตุและไม่ถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย อีกทั้งการดำเนินการยึดหนังสือพิมพ์ก็เป็น การบังคับการโดยตรงโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจตามกฎหมายและไม่ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องดำเนินการโดยทันที และโดยที่การยึดหนังสือพิมพ์เป็นมาตรการที่ละเมิดต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน (liberté de la presse) อันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การกระทำดังกล่าวจึงเป็น “voie de fait”^{๔๕}

ในกรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครองเป็น “voie de fait” ศาลยุติธรรมจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในเรื่องนี้อาจอธิบายได้ด้วยเหตุผลสองประการ ดังนี้

ประการแรก เหตุผลในทางประวัติศาสตร์ โดยที่มีแนวคิดศาลยุติธรรมสามารถพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของเอกชนได้ดีกว่าศาลปกครอง รัฐบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ค.ศ. ๑๘๑๐ จึงกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยตรวจสอบการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ว่าถูกต้องหรือไม่ รวมทั้งกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เอกชน ต่อมาจึงมีแนวคิดศาลยุติธรรมสมควรมีอำนาจตรวจสอบกรณีการละเมิดสิทธิในสังหาริมทรัพย์และเสรีภาพของบุคคลด้วย เพราะมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากรณีอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้นำแนวคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖ โดยกำหนดว่า “ศาลยุติธรรม [มีฐานะเป็น] องค์การที่พิทักษ์สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล” ดังนั้น เมื่อการกระทำที่เป็น “voie de fait” เป็นการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล กรณีจึงสมควรให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็น “voie de fait”

^{๔๔} คำวินิจฉัยศาลคดีซัดกัน T.C., 25 novembre 1963, Commune de Saint-Just-Chaleyssin, R. p. 793, concl. Chardeau.

^{๔๕} คำวินิจฉัยศาลคดีซัดกัน T.C., 8 avril 1935, Action française, R. p. 1226, concl. Josse.

ประการที่สอง เหตุผลในทางทฤษฎี ซึ่งได้แก่ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของฝ่ายปกครองที่ถูกทำให้เปลี่ยนสภาพไป (théorie de la dénaturation de l'acte administratif) ซึ่งอธิบายได้ว่า โดยที่การกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็น “voie de fait” เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนั้นเลย การกระทำดังกล่าวจึงถูกทำให้เปลี่ยนสภาพไป (dénaturée) จนไม่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองอีกต่อไป เนื่องจากกระทำโดยผู้ที่มีได้ใช้อำนาจในฐานะฝ่ายปกครองตามกฎหมาย เมื่อฝ่ายปกครองใช้วิธีการที่อยู่นอกสารบบกฎหมาย (voie de fait) มิใช่วิธีการทางกฎหมาย (voie de droit) กรณีย่อมไม่มีเหตุผลที่จะให้ฝ่ายปกครองได้รับ “เอกสิทธิ์ทางศาล” (privilège de juridiction) โดยให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้น แต่สมควรให้ข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมเช่นกรณีของเอกชนทั่วไป

ทั้งนี้ ฝ่ายตำราส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเหตุผลหลักที่ใช้อธิบายเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในกรณีของ “voie de fait” ได้อย่างเหมาะสมน่าจะเป็นเหตุผลในทางทฤษฎีที่ว่าด้วยการกระทำของฝ่ายปกครองที่ถูกทำให้เปลี่ยนสภาพไปมากกว่าเหตุผลว่าด้วยบทบาทในทางประวัติศาสตร์ของศาลยุติธรรมในการพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน เพราะในปัจจุบันก็เป็นที่ยอมรับกันว่าศาลปกครองสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ดีไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าศาลยุติธรรม

สำหรับเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับ “voie de fait” นั้น ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยว่าการกระทำของฝ่ายปกครองเป็น “voie de fait” หรือไม่ รวมทั้งมีอำนาจที่กว้างขวางในการกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา เช่น มีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองระงับการกระทำที่เป็น “voie de fait” เป็นต้นว่า สั่งให้รถอนกำลังเจ้าหน้าที่ออกจากสถานที่ที่เข้าครอบครอง^{๘๖} สั่งให้รถอนสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินส่วนบุคคล^{๘๗} หรือสั่งให้คืนทรัพย์สินที่ยึดมาให้แก่ผู้เป็นเจ้าของ^{๘๘} หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองกำลังจะดำเนินการบังคับการตามคำสั่งทางปกครองอันอาจทำให้เกิด “voie de fait” ศาลยุติธรรมก็อาจมีคำสั่งห้ามมิให้ฝ่ายปกครองดำเนินการดังกล่าว^{๘๙} นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมย่อมมีอำนาจพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนที่ฝ่ายปกครองต้องชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายด้วย อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองยังคงมีอำนาจบางประการในการพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับ “voie de fait” เช่น วินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองอันทำให้เกิด “voie de fait” นั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่เคยมีอยู่เลยในทางกฎหมายหรือเป็นโมฆะ^{๙๐} หรือวินิจฉัยว่าการกระทำของฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็น “voie de fait”^{๙๑}

^{๘๖} คำวินิจฉัยศาลคดีขัดกัน T.C., 17 juin 1948, Manufacture de velours et peluches, R. p. 513.

^{๘๗} คำวินิจฉัยศาลคดีขัดกัน T.C., 17 mars 1949, Société Hôtel du Vieux Beffroi, R. p. 592.

^{๘๘} คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีแพ่ง Cass. civ. , 4 novembre 1986, J.C.P., 1986, IV, p. 19.

^{๘๙} คำวินิจฉัยศาลคดีขัดกัน T.C., 18 décembre 1947, Hilaire, R. p. 516; T.C., 28 février 1948, Veuve Puget, R. p. 507 ;T.C., 17 décembre 1962, Société civile immobilière du domaine de Comteville, R. p. 830.

^{๙๐} คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ C.E., 8 mai 1968, Thorel, R. p. 285.

^{๙๑} คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ C.E., 18 octobre 1989, Mme B.

จึงเห็นได้ว่าในการบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง องค์การตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมต่างมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ถูกบังคับการหรือกำลังจะถูกบังคับการ รวมทั้งเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการบังคับการของฝ่ายปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นกรณีศาลใช้อำนาจภายหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้บังคับการไปแล้ว อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีศาลอาจเข้ามามีบทบาทในการบังคับการตั้งแต่ในชั้นแรกด้วยการมีคำสั่งอนุญาตให้ฝ่ายปกครองดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

๒.๓ การอาศัยคำสั่งของศาลเพื่อบังคับการ

ในกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้บังคับการ ฝ่ายปกครองย่อมต้องร้องขอต่อศาลตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการได้เอง ฝ่ายปกครองย่อมต้องดำเนินการบังคับการเอง จะมีคำขอให้ศาลบังคับการแทนหาได้ไม่^{๕๒} อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองในการบังคับการได้เอง และมีใช้กรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องบังคับการโดยทันทีหรือกรณีที่ไม่มียุติวิธีทางกฎหมายอื่นใดที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง อันเป็นกรณีที่แนวคำพิพากษาของศาลยอมรับให้ฝ่ายปกครองบังคับการโดยตรงได้เอง นั้น ย่อมมีประเด็นปัญหาว่าฝ่ายปกครองจะมีคำขอต่อศาลให้มีคำสั่งอนุญาตให้บังคับการได้หรือไม่ และศาลใดจะมีอำนาจออกคำสั่งอนุญาตให้ฝ่ายปกครองบังคับการ

๒.๓.๑ คำสั่งของศาลยุติธรรม

ในทางปฏิบัติมีอยู่หลายกรณีที่ฝ่ายปกครองร้องขอต่อศาลยุติธรรมให้มีคำสั่งอนุญาตให้บังคับการโดยมีคำสั่งฉุกเฉินตามมาตรา ๘๐๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (code de procédure civile) โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อป้องกันหรือบรรเทาภัยอันตรายหรือเหตุเดือดร้อนที่จำเป็นต้องระงับโดยเร่งด่วน การมีคำสั่งฉุกเฉินอนุญาตให้ฝ่ายปกครองบังคับการจึงต้องเป็นกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองจะก่อภัยอันตรายหรือเหตุเดือดร้อนที่จำเป็นต้องป้องกันหรือบรรเทาเป็นการเร่งด่วน ทั้งนี้ แม้ว่าแนวคำพิพากษาของศาลจะยอมรับให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการได้เองอยู่แล้วในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องบังคับการโดยทันที แต่การที่ฝ่ายปกครองร้องขอให้ศาลยุติธรรมมีคำสั่งอนุญาตให้บังคับการเสียก่อนนั้น เป็นเพราะในบางกรณีฝ่ายปกครองไม่มั่นใจว่าข้อเท็จจริงแห่งกรณีจะถือว่ามีเหตุจำเป็นเร่งด่วนตามแนวคำพิพากษาของศาลหรือไม่ ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับการ ฝ่ายปกครองจึงขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตเสียก่อน

อย่างไรก็ดี ฝ่ายตุลาการส่วนใหญ่มีความเห็นว่า โดยหลักแล้วศาลยุติธรรมไม่น่าจะมีอำนาจในการมีคำสั่งฉุกเฉินเพื่ออนุญาตให้ฝ่ายปกครองบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากขัดต่อหลักว่าด้วยการแบ่งแยกเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายยุติธรรม

^{๕๒} คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ C.E., 30 mai 1913, Préfet de l'Eure, S. 1915, III, p. 9, note Hauriou.

(principe de séparation des autorités administratives et judiciaires)^{๕๓} ที่กำหนดให้ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ยกเว้นกรณีที่เป็นกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอื่น ทว่ากรณีที่ฝ่ายปกครองขอให้ศาลยุติธรรมมีคำสั่งอนุญาต ให้บังคับการตามคำสั่งทางปกครองนั้น ในเบื้องต้นศาลยุติธรรมจำต้องตรวจสอบเสียก่อนว่าคำสั่ง ทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการบังคับนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเท่ากับยอมรับให้ศาลยุติธรรม มีอำนาจตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองได้ อันเป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักว่าด้วยการ แบ่งแยกเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายยุติธรรม^{๕๔} ทั้งนี้ แต่เดิมมีกรณีที่ศาลยุติธรรม บางแห่งได้อ้างหลักดังกล่าวเพื่อมีคำสั่งไม่รับคำร้องของฝ่ายปกครองไว้พิจารณา^{๕๕} อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาศาลฎีกาได้ยอมรับว่าศาลยุติธรรมชอบที่จะรับคำร้องของฝ่ายปกครองไว้พิจารณาและ มีคำสั่งอนุญาตให้บังคับการได้^{๕๖} ขณะที่สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยยืนยัน มาโดยตลอดว่าศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับการของฝ่ายปกครอง เว้นแต่ บทบัญญัติกฎหมายระดับรัฐบัญญัติจะกำหนดไว้เป็นอื่น ดังนั้น กฎของฝ่ายบริหารที่กำหนดให้ศาล ยุติธรรมมีอำนาจในเรื่องดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๕๗}

๒.๓.๒ คำสั่งของศาลปกครอง

แต่เดิมสภาแห่งรัฐยอมรับว่าฝ่ายปกครองสามารถร้องขอต่อศาลปกครอง ให้มีคำสั่งฉุกเฉิน (référé administratif) เพื่ออนุญาตให้บังคับการตามคำสั่งทางปกครองได้ในบาง กรณี เช่น มีคำสั่งฉุกเฉินขับไล่บุคคลที่บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ออกไปจากที่ตั้งกล่าว โดยกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งศาล ฝ่ายปกครองสามารถใช้กำลังบังคับตัวเอง^{๕๘} ซึ่งกรณีดังกล่าว ศาลปกครองจะตรวจสอบในเบื้องต้นถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งขับไล่ของฝ่ายปกครอง เสียก่อน หากมีเหตุอันควรสงสัยอย่างยิ่งว่าคำสั่งขับไล่นั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครอง ก็จะใช้วิธีที่มีคำสั่งอนุญาตให้ฝ่ายปกครองบังคับการ^{๕๙}

^{๕๓} หลักดังกล่าวได้รับการรับรองโดยมาตรา ๑๓ แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๑๖ และ ๒๔ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๗๐

^{๕๔} GROS (M.), “Le juge judiciaire, juge efficient de l’exécution de l’acte administratif ?”, A.J.D.A., 2007, p.161; BAILLEUL (D.), “L’exécution des décisions administratives par le juge”, A.J.D.A., 2008, pp. 386 et s.

^{๕๕} เช่น คำสั่งศาลอุทธรณ์กรุงปารีส C.A. Paris, 27 mai 1948, D.1948, p.413 note Fréjaville.

^{๕๖} คำสั่งศาลฎีกา แผนกคดีแพ่ง Cass. civ. 1re, 2 mai 1978, Bull. n°169, p.136; Cass. civ. 1re, 14 mai 1991, Bull. n° 158, p.104.

^{๕๗} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 21 octobre 1994, Société Tapis Saint-Maclou, R. p.451, R.F.D.A. 1995, p.689, concl. Bonichot.

^{๕๘} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E. sect., 13 juillet 1961, Compagnie fermière du casino municipal de Constantine c/ ville de Constantine, R. p.487, R.D.P. 1961, p. 1087, concl. Bernard.

^{๕๙} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 28 novembre 1980, Société d’exploitation des sous-produits des abattoirs, A.J.D.A. 1981, concl. Costa; C.E., 13 novembre 1981, Ville de Sèvres, Gazette du Palais, 1982, I sommaire, p.120.

ปัจจุบันประมวลพระธรรมนูญศาลปกครองได้บัญญัติเกี่ยวกับคำสั่งฉุกเฉินของศาลประเภทต่างๆ ได้แก่ คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (référé suspension) ตามมาตรา L. ๕๒๑-๑ คำสั่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (référé-liberté) ตามมาตรา L. ๕๒๑-๒ และคำสั่งฉุกเฉินตามมาตรา L. ๕๒๑-๓ ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจ “กำหนดมาตรการใดๆ ที่จำเป็นหากไม่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง” ทั้งนี้ คำสั่งฉุกเฉินสองประเภทแรกนั้นเห็นได้โดยชัดเจนว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ส่วนคำสั่งฉุกเฉินตามมาตรา L. ๕๒๑-๓ นั้น ฝ่ายตำราส่วนหนึ่งเห็นว่าเป็นมาตรการที่มีขอบเขตกว้างขวาง โดยศาลอาจมีคำสั่งกำหนด “มาตรการที่จำเป็น” แก่การบังคับการตามคำสั่งทางปกครองโดยอนุญาตให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้^{๑๐๐} ซึ่งตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ศาลปกครองอาจมีคำสั่งฉุกเฉินดังกล่าวได้ภายในสามสัปดาห์ประการดังต่อไปนี้

๑. ไม่มีเหตุอันควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าคำสั่งทางปกครองที่จะบังคับการนั้น น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องบังคับการเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะหรือความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

๓. มาตรการที่ฝ่ายปกครองขอให้ศาลมีคำสั่งต้องเป็น “มาตรการที่มีความจำเป็น” หมายความว่า ต้องเป็นกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการได้เองโดยทันที ฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตก่อนที่จะบังคับการ

ดังนั้น กรณีที่ฝ่ายปกครองร้องขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้บังคับการ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีเหตุอันควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานในการบังคับนั้น น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองจะก่อความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะอันจำเป็นต้องป้องกันหรือบรรเทาโดยเร่งด่วน และเป็นกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายมิได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองบังคับการโดยตรงได้เองโดยทันที ในกรณีเช่นว่านี้ การอนุญาตให้ฝ่ายปกครองบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองย่อมถือเป็น “มาตรการที่จำเป็น” ซึ่งศาลปกครองสามารถมีคำสั่งให้ได้ โดยกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่แน่ใจว่ามีอำนาจที่จะบังคับการโดยตรงได้เองหรือไม่ การขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งอนุญาตให้บังคับการย่อมเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดทั้งสำหรับฝ่ายปกครองที่สามารถอาศัยคำสั่งของศาลเพื่อป้องกันปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับการในภายหลัง และสำหรับบุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เพราะการตรวจสอบของศาลก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตให้บังคับการย่อมเป็นหลักประกันที่ดีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล นอกจากนี้ การมีคำสั่งของศาลปกครองยังสอดคล้องกับหลักกว่าด้วยการแบ่งแยกเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายยุติธรรมอีกด้วย^{๑๐๑}

^{๑๐๐} BAILLEUL (D.), อ้างแล้ว, p.391.

^{๑๐๑} เรื่องเดียวกัน, p.392.

บทที่ ๓ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการบังคับตามสิทธิเรียกร้องที่มีต่อบุคคลทั่วไปได้เอง ทั้งกรณีของสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ภาษีอากร (impôts) หนี้ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (créances domaniales) และ “หนี้อื่นๆ” (autres créances) ที่เรียกว่า “หนี้ทั่วไป” (créances ordinaires) โดยกรณีของ “หนี้ทั่วไป” นั้น นิติบุคคลมหาชนมีอำนาจออกคำสั่งให้ชำระเงิน (titre de perception)^{๑๐๒} ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง (décision administrative unilatérale)^{๑๐๓} โดยนิติบุคคลมหาชนสามารถใช้วิธีการออกคำสั่งให้ชำระเงินเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องในหนี้ทุกประเภท (créances de toute nature)^{๑๐๔} ไม่ว่าจะเป็นหนี้ตามสัญญา หนี้ในมูลละเมิด เงินที่ต้องคืนฐานลามิควรได้ หรือหนี้เงินที่กำหนดในบทบัญญัติกฎหมาย เช่น ค่าธรรมเนียมการให้บริการ ค่าปรับทางปกครอง หรือโทษทางการเงินที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งให้ชำระตามกฎหมาย ดังนี้ หนี้ซึ่งเป็นฐานแห่งการออกคำสั่งให้ชำระเงินจึงครอบคลุมทั้งกรณีของหนี้ที่มีจำนวนแน่นอนแล้ว เช่น เงินค่าธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนด และหนี้ที่เจ้าหน้าที่จะกำหนดจำนวนเงินให้เป็นที่แน่นอนในคำสั่งให้ชำระเงิน เช่น ค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการเข้าดำเนินการแทนของฝ่ายปกครอง^{๑๐๕}

ทั้งนี้ งานวิจัยนี้จะไม่กล่าวถึงการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรและหนี้ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์สาธารณะสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่จะขอกกล่าวถึงกรณีของการบังคับชำระหนี้อื่น ๆ ซึ่งนิติบุคคลมหาชนมีอำนาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เองด้วยการออกคำสั่งให้ชำระเงินซึ่งนำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันที ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์แก่การเปรียบเทียบกับ การบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินบางประเภทที่เป็นปัญหาอยู่ในระบบกฎหมายไทยในขณะนี้ เช่น คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครอง (ค่าปรับบังคับการ) ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือคำสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครองที่เป็นโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ โดยในเบื้องต้นจะได้กล่าวถึงการออกคำสั่งให้ชำระเงิน ก่อนที่จะพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการบังคับชำระหนี้ และการโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงิน และมาตรการบังคับชำระหนี้

^{๑๐๒} แต่เดิมบทบัญญัติกฎหมายใช้คำว่า “ordre de recette” หรือ “état exécutoire”

^{๑๐๓} GUINCHARD (S.) et MOUSSA (T.), *Droit et pratique des voies d'exécution*, 5e édition, (Paris : Dalloz, 2007), p. 61 n°126.71.

^{๑๐๔} คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีแพ่ง Cass. 2e civ., 28 juin 2001.

^{๑๐๕} เช่น มาตรา L.๖๒๑-๑๔ แห่งประมวลกฎหมายมรดกทางวัฒนธรรม (code du patrimoine) ที่กำหนดว่า ค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการซ่อมแซมและทำนุบำรุงอาคารที่ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานแทนเจ้าของอาคารนั้น ถือเป็นหนี้เงินที่เจ้าของอาคารมีต่อรัฐ ซึ่งรัฐสามารถบังคับให้มีการชำระหนี้ดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ที่มีใช้หนี้ภาษีอากรหรือหนี้จากการใช้ประโยชน์สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน กล่าวคือ เป็นกรณีของ “หนี้ทั่วไป” ซึ่งรัฐมีอำนาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เองด้วยการออกคำสั่งให้ชำระเงิน (titre de perception)

๓.๑ การออกคำสั่งให้ชำระเงิน

๓.๑.๑ กรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้ชำระเงิน

ในกรณีที่บุคคลใดมี “หนี้ทั่วไป” ที่ต้องชำระให้แก่นิติบุคคลมหาชน นิติบุคคลมหาชนสามารถบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เองด้วยการออกคำสั่งให้ชำระเงิน (**titre de perception**) โดยนิติบุคคลมหาชนที่บัพัญญัตติกฎหมายได้ให้อำนาจในการออกคำสั่งให้ชำระเงิน ได้แก่^{๑๐๖} รัฐ^{๑๐๗} เทศบาล (communes) และองค์การมหาชนของเทศบาลหรือองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล (établissements publics communaux et intercommunaux)^{๑๐๘} องค์การบริหารส่วนจังหวัด (départements) และองค์การมหาชนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (établissements publics communaux et intercommunaux)^{๑๐๙} โรงพยาบาลของรัฐ (hôpitaux publics)^{๑๑๐} ตลอดจนนิติบุคคลมหาชนอื่นๆ เช่น สำนักงานพัฒนาพื้นที่และก่อสร้าง (offices publics d'aménagement et de construction)^{๑๑๑} หรือสำนักงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (offices publics d'habitation à loyer modéré)^{๑๑๒} โดยมาตรา ๙๘ แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๙๒-๑๔๗๖ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ ๑๙๙๒^{๑๑๓} ได้กำหนดว่าคำสั่งให้ชำระเงินที่รัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนที่มีเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐได้ทำขึ้นเพื่อเรียกชำระเงินนั้นมีสถานะเป็น “คำบังคับ” (**titre exécutoire**) กล่าวคือ

^{๑๐๖} Ministère de l'Économie et des Finances, **Les notes bleues de Bercy, “Les titres exécutoires émis par l'État”**, 1997.

www.finances.gouv.fr/notes_bleues/nbb/nbb117/executoi.htm

^{๑๐๗} มาตรา ๕๕ แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ค.ศ. ๑๘๙๘ ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ในการออกคำสั่งให้ชำระเงิน โดยต่อมารัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๕๒ ได้กระจายอำนาจในการออกคำสั่งให้ชำระเงินแก่หัวหน้าหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้แทนของรัฐเป็นผู้ลงนามรับรองให้คำสั่งดังกล่าวมีสถานะเป็น “คำบังคับ” ที่สามารถนำไปบังคับชำระหนี้ได้โดยทันที

^{๑๐๘} มาตรา R. ๒๔๑-๔ แห่งประมวลกฎหมายเทศบาล (code des communes) และมาตรา ๑ แห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๘๑-๓๖๒ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ค.ศ. ๑๙๘๑

^{๑๐๙} มาตรา ๑ แห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๘๑-๓๖๒ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ค.ศ. ๑๙๘๑

^{๑๑๐} บัพัญญัตติแห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๘๑-๓๖๒ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ค.ศ. ๑๙๘๑ ประกอบกับมาตรา R. ๗๑๔-๓-๕๒ แห่งประมวลกฎหมายสาธารณสุข (code de la santé publique)

^{๑๑๑} บัพัญญัตติแห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๘๑-๓๖๒ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ค.ศ. ๑๙๘๑ ประกอบกับมาตรา R. ๔๒๓-๓๒-๑ แห่งประมวลกฎหมายก่อสร้างและที่อยู่อาศัย (code de la construction et de l'habitation)

^{๑๑๒} บัพัญญัตติแห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๘๑-๓๖๒ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ค.ศ. ๑๙๘๑ ประกอบกับมาตรา R. ๔๒๓-๕๓ แห่งประมวลกฎหมายก่อสร้างและที่อยู่อาศัย

^{๑๑๓} Loi n°92-1476 du 31 décembre 1992 de finances rectificative pour 1992.

เป็นคำสั่งที่นำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้อีก^{๑๑๔} ดังนั้น การออกคำสั่งให้ชำระหนี้ซึ่งนำไปบังคับได้ทันทีจึงเป็นกรณีที่นิติบุคคลมหาชนมีทั้งเอกสิทธิ์ในการสั่งการตัวเอง (privileège du préalable) ควบคู่ไปกับเอกสิทธิ์ในการบังคับการตัวเอง (privileège d'exécution d'office)^{๑๑๕}

นอกจากนี้ ยังมีกรณีอื่น ๆ ที่บทบัญญัติกฎหมายเฉพาะเรื่องได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งให้ชำระหนี้ เช่น มาตรา L. ๕๑๔-๑ แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้แทนของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของสถานประกอบการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนำเงินหลักประกันมาวางต่อเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงการประกอบการให้ถูกต้องตามกฎหมาย

สำหรับประเด็นว่าในกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐบังคับตามสิทธิเรียกร้องโดยออกคำสั่งให้ชำระหนี้ตัวเอง หน่วยงานของรัฐจะไม่ใช่วิธีการออกคำสั่งให้ชำระหนี้ แต่จะเลือกใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลให้บังคับตามสิทธิเรียกร้องได้หรือไม่ นั้น ในประเด็นนี้ แนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดและแนวคำพิพากษาของศาลฎีกายังไม่ลงรอยกัน โดยศาลฎีกายอมรับให้หน่วยงานของรัฐสามารถเลือกใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งได้ กล่าวคือ จะออกคำสั่งให้ชำระหนี้เองก็ได้ หรือจะฟ้องคดีต่อศาลให้พิพากษาให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก็ได้^{๑๑๖} ส่วนสภาแห่งรัฐยอมรับให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เฉพาะกรณีการบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ตามสัญญา (créances d'origine contractuelle) เท่านั้น^{๑๑๗} แต่หากเป็นกรณีอื่น ๆ ที่มีมูลเหตุเกิดจากสัญญา หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้อำนาจออกคำสั่งให้ชำระหนี้และดำเนินการบังคับชำระหนี้เอง จะขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ชำระหนี้ และมีคำสั่งบังคับชำระหนี้หาได้ไม่^{๑๑๘} โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องออกคำสั่งให้ชำระหนี้ไม่เว้นแม้กรณีที่เป็นการบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อลูกหนี้ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐด้วยกัน^{๑๑๙} ทั้งนี้ บทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับกรณีขององค์การมหาชนทางอุตสาหกรรมและ

^{๑๑๔} บางครั้งจึงเรียกรวมกันไปว่า “titre de perception exécutoire” เพื่อเน้นถึงลักษณะที่สามารถนำไปบังคับการได้โดยทันทีของคำสั่ง

^{๑๑๕} GALATI (D.), *Le recouvrement forcé des créances non fiscales et non domaniales de l'État*, Mémoire de D.E.A., Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales, Université de Lille II, in *Annales de l'École doctorale*, n° 3, 1995, p. 203.

^{๑๑๖} เช่น คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีแพ่ง Cass. civ. 8 juin 2004, req n°0213313.

^{๑๑๗} คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ C.E., 12 décembre 1929, Société Entreprise générale Léon Crosse R. p.1101; C.E., 30 juillet 1949, Société des messageries routières Paris-Lille, R. p.395; C.E., 5 novembre 1982, Société Propétrol, R. p.380.

^{๑๑๘} คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ C.E., 9 octobre 1964, Sieur Billoud, R. p.456. C.E., 24 mars 1978, Société Quinoléine, R. p.155; C.E., 18 mars 1984, Mme Laulaney, DA 1984 n°267; C.E., 18 mai 1988, Ville de Toulouse, R. table p.939; C.E., 29 juin 1992, Département des Ardennes c/ Mme Richard Franke, req n°78052.

^{๑๑๙} คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ C.E., 29 février 1980, Ministre de l'Économie c/ commune de Saint-Jean-Pied-de-Port, R. p.119.

พาณิชย์กรรม (établissements publics industriels et commerciaux) ที่สามารถเลือกที่จะออกคำสั่งให้ชำระเงินก็ได้หรือจะฟ้องคดีต่อศาลก็ได้^{๑๒๐}

อนึ่ง สำหรับหลักเกณฑ์การออกคำสั่งให้ชำระเงินและการโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินที่จะกล่าวถึงในงานวิจัยนี้ จะเป็นกรณีการเรียกชำระหนี้ทั่วไปของรัฐเป็นหลัก ไม่รวมถึงกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในบางเรื่องไว้แตกต่างจากกรณีของรัฐ

๓.๑.๒ หลักเกณฑ์การออกคำสั่งให้ชำระเงิน

หลักเกณฑ์การออกคำสั่งให้ชำระเงินเป็นไปตามที่กำหนดในบทบัญญัติมาตรา ๘๐ ถึงมาตรา ๙๒ แห่งระเบียบการบัญชีภาครัฐ (règlement général sur la comptabilité publique - RGCP) ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับโดยรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๖๒-๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๖๒ (ต่อไปจะเรียกโดยย่อว่า “รัฐกฤษฎีกา ค.ศ. ๑๙๖๒”)^{๑๒๑} ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๙๒-๑๓๖๙ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๒^{๑๒๒} และรัฐบัญญัติฉบับที่ ๙๒-๑๔๗๖ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ ๑๙๙๒

การออกคำสั่งให้ชำระเงินอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ “ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ” (ordonnateur) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือสั่งจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรี อธิบดี ผู้อำนวยการองค์การมหาชน ประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีของราชการส่วนภูมิภาค โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถมอบอำนาจลงนามในคำสั่ง (délégation de signature) ให้แก่เจ้าหน้าที่อื่นได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ^{๑๒๓} ทั้งนี้ คำสั่งให้ชำระเงินที่ทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้^{๑๒๔}

สำหรับขั้นตอนในการออกคำสั่งให้ชำระเงิน สภาแห่งรัฐได้มีแนวคำพิพากษาเป็นที่ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งต้องให้โอกาสคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะพิจารณาออกคำสั่ง^{๑๒๕} ซึ่งพิเคราะห์ได้ว่า เนื่องจากคำสั่งให้

^{๑๒๐} มาตรา ๒๐๑ แห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๖๒-๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๖๒ ว่าด้วยระเบียบการบัญชีภาครัฐ

^{๑๒๑} Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

^{๑๒๒} Décret n°92-1369 du 29 décembre 1992 modifiant le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique et fixant les dispositions applicables au recouvrement des créances de l'État mentionné à l'article 80 de ce décret.

^{๑๒๓} คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ C.E., 1er juin 1960, Sieur Randon, R. p.376 : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่อยู่อาศัยสามารถมอบอำนาจในการลงนามคำสั่งให้ชำระเงินให้แก่ปลัดกระทรวงได้ หากมีการประกาศการมอบอำนาจลงนามนั้นในรัฐกิจจานุเบกษาโดยถูกต้อง

^{๑๒๔} เช่น คำพิพากษาศาลปกครองอุทธรณ์เมืองนองตส์ CAA Nantes, 6 octobre 1993, GAEC de Kergoten, A.J.D.A. 1994, p.155.

^{๑๒๕} เช่น คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ C.E., Sect., 7 décembre 2001, Société Anonyme de la Ferme de Rumont, req. n° 206145; C.E., 30 avril 2003, Société Biret International, req. n° 206886.

ชำระเงินเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นผลร้ายแก่ผู้รับคำสั่ง กรณีจึงต้องมีการรับฟังผู้รับคำสั่งก่อนที่จะออกคำสั่ง ซึ่งเป็นไปตามหลักการต่อสู้ป้องกันสิทธิ (principe des droits de la défense) อันเป็นหลักการกฎหมายทั่วไป (principe général du droit) อย่างไรก็ดี เมื่อมีการออกคำสั่งให้ชำระเงินแล้ว ในชั้นการบังคับตามคำสั่งหรือในกระบวนการบังคับชำระหนี้ เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับฟังบุคคลที่จะถูกบังคับชำระหนี้อีกแต่อย่างใด

สำหรับรูปแบบของคำสั่งให้ชำระเงิน มาตรา ๘๑ แห่งรัฐกฤษฎีกา ค.ศ. ๑๙๖๒ กำหนดว่าคำสั่งให้ชำระเงินต้องระบุ “หลักเกณฑ์การคิดคำนวณเงิน” (base de liquidation) ซึ่งตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐหมายความรวมถึงวิธีการคำนวณ (mode de calcul de la créance) วิธีการชำระเงิน (modalité de règlement)^{๒๖} รวมทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอันเป็นเหตุผลการเรียกชำระเงิน^{๒๗} ซึ่งรายละเอียดดังกล่าวต้องระบุไว้ในคำสั่งหรืออ้างถึงในเอกสารแนบท้ายคำสั่งหรือในเอกสารที่เคยส่งให้ลูกหนี้^{๒๘} โดยต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่ทำให้ลูกหนี้ทราบถึงสภาพหนี้ จำนวนหนี้ และกำหนดชำระหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้จะสามารถโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินต่อไปได้

นอกจากนี้ แนวทางปฏิบัติของกรมบัญชีกลาง^{๒๙} ยังกำหนดไว้ด้วยว่า คำสั่งให้ชำระเงินจะต้องระบุชื่อและที่อยู่ของลูกหนี้ รวมทั้งชื่อ ที่อยู่ และตำแหน่งของผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐที่ลงนามในคำสั่ง โดยกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ลงนามในคำสั่ง จะต้องระบุคำสั่งมอบอำนาจและวันที่มีการประกาศคำสั่งดังกล่าวในรัฐกิจจานุเบกษาด้วย โดยไม่นานมานี้ ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาวินิจฉัยว่า^{๓๐} คำสั่งให้ชำระเงินที่ทำขึ้นโดย “หน่วยงานทางปกครอง” (autorités administratives) ตามที่กำหนดในมาตรา ๑ แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ ๒๐๐๐-๓๒๑ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๐ ว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชนทางปกครอง เป็นคำสั่งทางปกครอง (décision administrative) ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้คำสั่งต้องมีลายมือชื่อ ชื่อ และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ดังนั้น กรณีที่คำสั่งให้ชำระเงินไม่มีลายมือชื่อ ชื่อ หรือตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งย่อมเป็นเหตุยกฟ้องในรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญที่เป็นเหตุให้ศาลเพิกถอนคำสั่งได้ ทั้งนี้ คำสั่งให้ชำระเงินจะต้องระบุขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ (ระยะเวลายื่นคำร้องเรียน) รวมทั้งขั้นตอนและระยะเวลาฟ้องคดีไว้ด้วยตามที่กำหนดในมาตรา R. ๔๒๑-๕ แห่งพระธรรมนูญศาลปกครอง (Code de justice administrative)

^{๒๖} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 13 octobre 1965, Dame Dasselborne R. p.885; C.E., 21 mars 1981, École Polytechnique, R. p.154.

^{๒๗} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 12 novembre 1975, Robin, R. p.937.

^{๒๘} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 11 janvier 2006, req n°272218.

^{๒๙} Instruction 93-27-A7 du 16 février 1993 de la Direction générale de la comptabilité publique, § 1231, p.18.

^{๓๐} คำพิพากษาศาลปกครองอุทธรณ์เมืองลียง CAA Lyon, 11 décembre 2007, Société Clear Channel, req n°06LY01535.

อนึ่ง การออกคำสั่งให้ชำระเงินจะต้องกระทำภายในอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องด้วย ซึ่งปัจจุบันมาตรา ๒๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๒๐๐๘-๕๖๑ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๘ ว่าด้วยการปรับปรุงอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่ง^{๑๓๑} ได้กำหนดอายุความทั่วไปในการใช้สิทธิเรียกร้อง (prescription de droit commun) ไว้ ๕ ปีนับแต่วันที่ผู้ทรงสิทธิเรียกร้องได้รู้หรือควรจะรู้ถึงเหตุในการใช้สิทธิเรียกร้องนั้น^{๑๓๒}

๓.๑.๓ การแจ้งให้ชำระเงิน

เมื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐได้ทำคำสั่งให้ชำระเงินแล้ว ก็จะส่งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐ (comptable public) รับผิดชอบติดตามให้มีการชำระเงินต่อไป โดยในขั้นตอนนี้ยังเป็นขั้นตอนการติดตามให้ลูกหนี้ชำระเงินโดยสมัครใจ (recouvrement à l'amiable) โดยเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐจะแจ้งสำเนาคำสั่งให้ชำระเงินไปยังลูกหนี้^{๑๓๓} โดยขอให้ลูกหนี้ชำระเงินภายใน ๑ เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งสำเนาคำสั่ง หากครบกำหนดเวลา ๑ เดือนแล้ว ยังไม่มีการชำระเงินโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐจะมีหนังสือแจ้งเตือน (lettre de rappel) ลูกหนี้อีกครั้ง และหากพ้นกำหนดเวลา ๔ เดือนนับแต่วันที่แจ้งสำเนาคำสั่งให้ชำระเงินครั้งแรกแล้ว ยังไม่มีการชำระเงินโดยถูกต้องครบถ้วน ก็จะมีการแจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้ (commandement de payer) โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับซึ่งถือเป็นการแจ้งคำสั่งให้ชำระเงินอย่างเป็นทางการ โดยถือว่าวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเป็นวันเริ่มคำนวณดอกเบี้ยสำหรับการผัดนัดชำระหนี้ตามที่กำหนดในมาตรา ๑๑๕๓ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ทั้งนี้ เมื่อลูกหนี้ได้รับแจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้แล้วก็อาจดำเนินการชำระหนี้ หรือขอผ่อนชำระหนี้ หรือหากลูกหนี้นั้นยื่นคำร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองและฟ้องคดีต่อศาล ก็จะมีผลเป็นการระงับการบังคับชำระหนี้ไว้ชั่วคราว (รายละเอียดเกี่ยวกับการยื่นคำร้องเรียนและการฟ้องคดีจะได้กล่าวต่อไปในข้อ ๓.๓) แต่กรณีที่ลูกหนี้มิได้ดำเนินการใดๆ เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐก็จะประสานไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้ (agents de poursuite) ให้เริ่มกระบวนการบังคับชำระหนี้ (recouvrement forcé) ต่อไป ทั้งนี้ กรณีที่ลูกหนี้ถึงแก่ความตาย คำสั่งให้ชำระเงินก็ยังคงมีผลบังคับต่อไป โดยหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้เอากับทายาทของลูกหนี้ได้ หากมีการแจ้งคำสั่งให้ชำระเงินต่อทายาทของลูกหนี้โดยถูกต้อง^{๑๓๔}

อนึ่ง การที่ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐได้ส่งคำสั่งให้ชำระเงินให้แก่เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐรับผิดชอบติดตามให้มีการชำระเงิน (prise en charge du titre) จะมีผล

^{๑๓๑} Loi n°2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.

^{๑๓๒} ก่อนหน้านั้น มาตรา ๒๒๖๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งได้กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องในกรณีทั่วไปไว้ ๓๐ ปี (prescription trentenaire)

^{๑๓๓} ซึ่งยังไม่ถือเป็นการแจ้งคำสั่งอย่างเป็นทางการอันจะมีผลให้เริ่มนับระยะเวลายื่นคำร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง

^{๑๓๔} คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีแพ่ง Cass. 2e civ., 18 mars 1987, Bull. civ. II, n°69.

ต่ออายุความในการบังคับชำระหนี้ซึ่งมีกำหนดระยะเวลา ๔ ปี (prescription quadriennale)^{๑๓๕} กล่าวคือ อายุความในการบังคับชำระหนี้จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐได้รับคำสั่งให้ชำระเงิน โดยอายุความจะสะดุดหยุดลงในกรณีที่ลูกหนี้รับสภาพหนี้ตามมาตรา ๒๒๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง หรือในกรณีที่มีเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเหตุหนึ่งที่จะทำให้อายุความสะดุดหยุดลงคือการที่เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐแจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้ (commandement de payer) ให้แก่ลูกหนี้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๒๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

๓.๒ กระบวนการบังคับชำระหนี้

๓.๒.๑ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ได้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี (huissier de justice) และเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ (huissier du Trésor public)

มาตรา ๑๘ แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๙๑-๖๕๐ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง^{๑๓๖} กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดี (huissier de justice) เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเอกชนที่ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม โดยมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม (officier ministériel) เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่หลายประการ แต่อำนาจหน้าที่สำคัญคือการบังคับคดี โดยเฉพาะการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับชำระหนี้ จนได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการบังคับชำระหนี้ (professionnel du recouvrement) ผู้ประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องมีสัญชาติฝรั่งเศสและมีวุฒิการศึกษาขั้นต่ำระดับปริญญาโททางกฎหมาย (maîtrise en droit) โดยต้องเข้าฝึกงานในสำนักงานเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเวลา ๒ ปี ทั้งนี้ ระหว่างฝึกงานจะต้องเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่จัดโดยสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีและสถาบันฝึกอบรมเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติ (École Nationale de Procédure)^{๑๓๗} ซึ่งจะมีการมอบหมายงานให้ฝึกปฏิบัติและสอบวัดผลเป็นระยะ เมื่อฝึกงานครบ ๒ ปีแล้วจะมีการสอบเข้าสู่วิชาชีพ (examen professionnel) โดยผู้ที่สอบผ่านจะได้รับประกาศนียบัตรเจ้าพนักงานบังคับคดี (diplôme d'huissier de justice) และได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี ปัจจุบันมีเจ้าพนักงานบังคับคดีอยู่ทั่วประเทศประมาณ ๓,๒๐๐ คน โดยแต่ละคนจะประกอบวิชาชีพในเขตพื้นที่ที่กำหนดโดยรัฐกฤษฎีกาซึ่งส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับเขตพื้นที่ทำการของศาลแขวง (tribunal d'instance) ซึ่งตนมีภูมิลำเนาอยู่ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรมโดยมีพนักงานอัยการ (procureur de la République) เป็นผู้ควบคุม

^{๑๓๕} ซึ่งเป็นการนำอายุความในการบังคับชำระหนี้ภาษีอากร ทั้งภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม มาใช้บังคับแก่การบังคับชำระหนี้ทั่วไปของรัฐ

^{๑๓๖} Loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.

^{๑๓๗} สถาบันฝึกอบรมเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติก่อตั้งขึ้นโดยสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติในปี ค.ศ. ๑๙๖๐ โดยปัจจุบันเป็นสถาบันฝึกอบรมที่มีชื่อเสียงระดับนานาชาติ

การปฏิบัติหน้าที่ และมีสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัด (Chambre départementale des huissiers de justice) เป็นองค์กรที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพและสอบสวนทางจริยธรรม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นไปตามที่กำหนดในรัฐกำหนด ฉบับที่ ๔๕-๒๕๙๒ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๔๕ ว่าด้วยสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดี^{๑๓๘} และอนุบัญญัติที่ออกตามความในรัฐกำหนดดังกล่าว

มาตรา ๘๑ แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๙๑-๖๕๐ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดมีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งมาตรา ๒๙๔ แห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๙๒-๗๕๕ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับคดีแพ่งตามรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๙๑-๖๕๐ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๑^{๑๓๙} กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ (huissier du Trésor public) เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ที่บุคคลมีต่อรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชนที่มีเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐ เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง (Direction Générale de Comptabilité Publique) ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับควบคุมของคลังจังหวัด (trésorier-payeur général) ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐจะต้องผ่านการสอบคัดเลือกซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภท ประเภทแรก การสอบคัดเลือกสำหรับบุคคลทั่วไป (concours externe) ซึ่งคุณสมบัติสำคัญของผู้สมัครต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาขั้นต่ำระดับปริญญาตรี ประเภทที่สอง การสอบคัดเลือกสำหรับผู้ที่เป็นข้าราชการอยู่แล้ว (concours interne) ซึ่งเปิดรับสมัครบุคคลที่เป็นข้าราชการของกระทรวงการคลังซึ่งรับราชการมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๔ ปี ผู้ที่ผ่านการสอบคัดเลือกเข้ารับราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐต้องฝึกงานเป็นเวลา ๑๘ เดือน โดย ๑๒ เดือนแรกเป็นการเรียนการสอนในชั้นเรียน ซึ่งจะมีการทดสอบความรู้และจัดลำดับคะแนนโดยผู้ที่มีคะแนนลำดับต้น ๆ สามารถเลือกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำจังหวัดที่ตนต้องการในระยะเวลา ๖ เดือนสุดท้ายจะเป็นการฝึกปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลของคลังจังหวัด ซึ่งจะมีการประเมินผลการฝึกปฏิบัติงานและอธิบดีกรมบัญชีกลางจะพิจารณามีคำสั่งบรรจุผู้ผ่านการฝึกงานให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐต่อไป^{๑๔๐} เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลวิธีราชการ (livre de procédure fiscale) แต่อาจได้รับมอบหมายให้บังคับชำระหนี้อื่น ๆ ให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ด้วย^{๑๔๑} ทั้งนี้ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นไปตามที่กำหนด

^{๑๓๘} Ordonnance n°45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers.

^{๑๓๙} Décret n°92-755 du 31 juillet 1992 instituant de nouvelles règles relative aux procédures civiles d'exécution pour l'application de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.

^{๑๔๐} Arrêté du 4 août 2003 fixant les modalités de la formation initiale des huissiers du Trésor public.

^{๑๔๑} Décret n°2007-260 du 27 février 2007 relatif à l'exercice des poursuites par les agents du Trésor public pour le recouvrement des créances publiques.

ในรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๙๗-๖๕๘ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๗ ว่าด้วยระเบียบเจ้าพนักงาน บังคับชำระหนี้ภาครัฐ^{๑๔๒}

๓.๒.๒ หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้

หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้เป็นไปตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๙๑-๖๕๐ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง โดยกฎหมายบัญญัติว่าเจ้าหนี้ที่มีคำบังคับ (titre exécutoire) ที่เรียกชำระหนี้ซึ่งมีจำนวนแน่นอนและถึงกำหนดชำระ (créance liquide et exigible) สามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้ (exécution forcée) เอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้สำหรับ มาตรการบังคับแต่ละประเภท^{๑๔๓} ซึ่งคำบังคับหมายความว่ารวมถึงคำสั่งที่ทำขึ้นโดยนิติบุคคล มหาชนที่บัพัญญัติกฎหมายกำหนดให้มีสถานะเป็นคำบังคับ^{๑๔๔} ดังนั้น เมื่อบัพัญญัติ กฎหมาย^{๑๔๕} กำหนดให้คำสั่งให้ชำระเงินที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนที่มี เจ้าหน้าที่ยุติภาคีรัฐทำขึ้นเพื่อเรียกชำระเงินมีสถานะเป็นคำบังคับ นิติบุคคลมหาชนดังกล่าวจึง สามารถนำคำบังคับไปดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี ให้อีก

บัพัญญัติแห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ ว่าด้วยการ ปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบการบังคับ ชำระหนี้^{๑๔๖} โดยพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งการให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด^{๑๔๗} ทั้งนี้ แม้ว่าโดยหลักการแล้วหน่วยงานของรัฐอาจมอบหมาย ให้เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการบังคับชำระหนี้แทนเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ แต่ ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐมักจะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการบังคับชำระหนี้ เพราะ โดยส่วนใหญ่เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเอกชนสามารถดำเนินการได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มากกว่าเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ^{๑๔๘} ทั้งนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องขออนุญาตศาล หรือพนักงานอัยการก่อนดำเนินการในบางเรื่องที่ยกกฎหมายกำหนดให้ขออนุญาต และกรณีที่มี ปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถขอให้ศาล

^{๑๔๒} Décret n°97-658 du 31 mai 1997 fixant statut particulier des huissiers du Trésor public.

^{๑๔๓} มาตรา ๒

^{๑๔๔} มาตรา ๓

^{๑๔๕} มาตรา ๙๘ แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๙๒-๑๔๗๖ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ ว่าด้วยงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ ๑๙๙๒

^{๑๔๖} มาตรา ๑๑

^{๑๔๗} มาตรา ๑๒

^{๑๔๘} ข้อมูลจากการศึกษาดูงานที่สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติ (Chambre Nationale des Huissiers de Justice) กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ซึ่งผู้วิจัยได้หารือกับ Me Sandrine Jacquier เลขาธิการสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติ

วินิจัยชี้ขาดได้^{๑๔๙} ซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ คือ ศาลยุติธรรม โดยอธิบดีศาลชั้นต้น (*président du tribunal de grande instance*) เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ (*juge de l'exécution*) มีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการต่างๆ ในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตศาล รวมทั้งมีอำนาจกำหนดให้มีการชำระค่าปรับ (*astreinte*)^{๑๕๐} และมีคำพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (*dommages-intérêts*) ทั้งนี้ อธิบดีศาลชั้นต้นอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งหรือหลายคนปฏิบัติหน้าที่แทนได้ หรือจะเสนอเรื่องให้องค์คณะศาลชั้นต้นเป็นผู้พิจารณาก็ได้^{๑๕๑}

สำหรับกระบวนการบังคับชำระหนี้มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

๓.๒.๒.๑ หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้

(๑) การสืบหาข้อมูล

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจตรวจสอบฐานข้อมูลบัญชีธนาคาร (*fichiers des comptes bancaires - FICOBA*) โดยร้องขอให้หน่วยงานสรรพากรเปิดเผยที่อยู่ของธนาคารที่ลูกหนี้เปิดบัญชีไว้ โดยกรณีที่หน่วยงานสรรพากรไม่มีข้อมูลดังกล่าว เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถร้องขอให้พนักงานอัยการดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข้างต้น รวมทั้งที่อยู่ของลูกหนี้และที่อยู่ของนายจ้างของลูกหนี้^{๑๕๒} โดยหน่วยงานของรัฐ แคว้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล วิสาหกิจที่รัฐให้สัมปทานหรือกำกับดูแล รวมทั้งองค์กรต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวซึ่งอยู่ในความครอบครองตามที่พนักงานอัยการร้องขอ^{๑๕๓} นอกจากนี้ พนักงานอัยการยังมีอำนาจขอให้ธนาคารตรวจสอบว่าลูกหนี้ได้เปิดบัญชีไว้หรือไม่ และเปิดบัญชีไว้ที่สาขาใด^{๑๕๔} ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องใช้ข้อมูลข้างต้นเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การบังคับชำระหนี้เท่านั้น ไม่อาจเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่นหรือสร้างระบบฐานข้อมูลที่มีการระบุชื่อของบุคคลได้^{๑๕๕} อนึ่ง ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการอายัดเงินที่ลูกหนี้มีในบัญชีธนาคาร (*saisie-attribution bancaire*) และขอให้ธนาคารเปิดเผยสถานะทางการเงินในบัญชีของลูกหนี้ ธนาคารไม่อาจปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวโดยอ้างว่าเป็นความลับทางวิชาชีพ (*secret professionnel*) ได้^{๑๕๖}

^{๑๔๙} มาตรา ๑๙

^{๑๕๐} มาตรา ๓๓

^{๑๕๑} มาตรา ๗ และมาตรา ๙

^{๑๕๒} มาตรา ๓๙

^{๑๕๓} มาตรา ๔๐

^{๑๕๔} มาตรา ๔๐

^{๑๕๕} มาตรา ๔๑

^{๑๕๖} คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีพาณิชย์ Cass. com., 6 mai 1981, D. 1982, p. 33 note Gavalda.

(๒) การตรวจค้นสถานที่

ในกรณีที่ล่วงพ้นกำหนดเวลา ๘ วันนับแต่วันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้แจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้แล้ว หากลูกหนี้ยังมิได้ดำเนินการใด ๆ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจเข้าค้นสถานที่อันเป็นบ้านที่อยู่ของลูกหนี้ได้ รวมทั้งมีอำนาจกระทำการเปิดสถานที่หรือที่เก็บของใด ๆ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น^{๕๗} โดยกรณีที่ไม่มิผู้อยู่อาศัยในสถานที่ดังกล่าวหรือบุคคลผู้อยู่อาศัยไม่ยินยอมให้เข้าค้น เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการเข้าค้นสถานที่ได้ต่อเมื่อมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งดังต่อไปนี้ไปเป็นพยานในการเข้าค้น ได้แก่ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือบุคคลที่บรรลุนิติภาวะอย่างน้อยสองคนที่ไม่อยู่ภายใต้การสั่งการของเจ้าหนี้และเจ้าพนักงานบังคับคดี^{๕๘} ทั้งนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่อาจตรวจค้นสถานที่หรือดำเนินมาตรการบังคับอื่น ๆ ในวันอาทิตย์และวันหยุดนักขัตฤกษ์ เว้นแต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นโดยได้รับอนุญาตจากศาล และไม่อาจใช้มาตรการบังคับใด ๆ ในระหว่างเวลา ๒๑.๐๐ นาฬิกา ถึง ๖.๐๐ นาฬิกา เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นโดยได้รับอนุญาตจากศาลและต้องเป็นสถานที่อื่นซึ่งมิใช่ที่อยู่อาศัย^{๕๙}

ในการบังคับชำระหนี้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้^{๖๐} นอกจากนี้ บุคคลภายนอกมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้หากมีการร้องขอโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด หากไม่ให้ความร่วมมือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ศาลอาจมีคำพิพากษาให้ชำระค่าปรับหรือชำระค่าสินไหมทดแทนได้^{๖๑}

อนึ่ง กฎหมายได้กำหนดให้ทรัพย์สินบางอย่างไม่อยู่ในความรับผิดชอบในการบังคับชำระหนี้^{๖๒} เช่น เบี้ยเลี้ยงชีพ สวัสดิการที่จำเป็นแก่การดำรงชีพหรือการงานของลูกหนี้หรือของครอบครัวของลูกหนี้ หรือวัตถุที่จำเป็นแก่ผู้พิการหรือจำเป็นแก่การรักษาผู้ป่วย รวมทั้งทรัพย์สินอื่น ๆ ที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดมิให้ยึดหรืออายัด

๓.๒.๒.๒ มาตรการบังคับชำระหนี้

เจ้าหนี้ผู้มีคำบังคับที่เรียกชำระหนี้ที่มีจำนวนแน่นอนและถึงกำหนดชำระสามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ให้ได้ โดยเจ้าหนี้สามารถเลือกใช้มาตรการบังคับที่เห็นว่าเหมาะสมแก่กรณี อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการบังคับชำระหนี้จะต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้ได้รับชำระหนี้ ในกรณีที่ศาลเห็นว่าเจ้าหนี้ใช้มาตรการบังคับที่เกิน

^{๕๕๗} มาตรา ๒๐

^{๕๕๘} มาตรา ๒๑

^{๕๕๙} มาตรา ๒๔

^{๖๖๐} มาตรา ๑๗

^{๖๖๑} มาตรา ๒๔

^{๖๖๒} มาตรา ๑๔

สมควรแก่เหตุหรือโดยไม่สุจริต ศาลอาจมีคำสั่งให้ยกเลิกมาตรการบังคับ โดยกรณีที่เป็นการใช้ มาตรการบังคับโดยไม่สุจริตศาลอาจพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ด้วย^{๑๖๓}

สำหรับมาตรการบังคับที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ วิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก (saisie-attribution)

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจออกคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน ที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก^{๑๖๔} โดยบุคคลผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิโต้แย้งการอายัดต่อศาลภายใน ๑ เดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งอายัด หากไม่มีการโต้แย้งภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหนี้สามารถ บังคับตามสิทธิเรียกร้องให้บุคคลภายนอกชำระเงินให้แก่ตน^{๑๖๕} ส่วนกรณีที่มีการโต้แย้งคำสั่งอายัด ศาลก็จะเลื่อนการจ่ายเงินออกไปก่อน แต่ศาลจะอนุญาตให้มีการจ่ายเงินตามจำนวนที่กำหนดก็ได้^{๑๖๖} ทั้งนี้ กรณีที่มีการสั่งอายัดเงินที่ลูกหนี้มีอยู่ในบัญชีธนาคาร ธนาคารจะต้องแจ้งจำนวนเงินในบัญชี ณ วันที่มีคำสั่งอายัด และเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลา ๑๕ วันทำการนับแต่วันที่คำสั่งอายัดแล้ว เจ้าหนี้จะมีสิทธิในเงินตามบัญชีของลูกหนี้^{๑๖๗} ส่วนกรณีที่เป็นการอายัดเงินเดือนที่นายจ้างต้องจ่าย ให้แก่ลูกหนี้ (saisie des rémunérations) เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถอายัดเงินดังกล่าวได้ ตามจำนวนที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกา^{๑๖๘}

(๒) การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างเพื่อขายทอดตลาด (saisie-vente)

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง (biens meubles corporels) ของลูกหนี้ ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะอยู่ในการครอบครองของลูกหนี้หรือของ บุคคลภายนอก แต่กรณีที่ทรัพย์สินอยู่ในการครอบครองของบุคคลภายนอก เจ้าพนักงานบังคับคดี จะต้องขออนุญาตศาลก่อน^{๑๖๙} ทั้งนี้ ภายในระยะเวลา ๑ เดือนนับแต่วันที่ยึดทรัพย์สิน ลูกหนี้อาจร้อง ขอที่จะจำหน่ายทรัพย์สินเองในราคาที่เขาเห็นว่าเหมาะสมเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ แต่หากเจ้าหนี้เห็นว่า จำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินนั้นยังไม่เพียงพอแก่การชำระหนี้โดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ต้องดำเนินการนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด ส่วนกรณีที่ล่วงพ้นกำหนดเวลา ๑ เดือนนับแต่วันที่ยึดทรัพย์สินมาแล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถดำเนินการนำทรัพย์สินออกขาย ทอดตลาดได้^{๑๗๐} โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการขายทอดตลาดสามารถเคาะไม้ขายทรัพย์สินของ

^{๑๖๓} มาตรา ๒๒

^{๑๖๔} มาตรา ๔๒

^{๑๖๕} มาตรา ๔๕

^{๑๖๖} มาตรา ๔๖

^{๑๖๗} มาตรา ๔๗

^{๑๖๘} มาตรา ๔๙

^{๑๖๙} มาตรา ๕๐

^{๑๗๐} มาตรา ๕๒

ลูกหนี้เมื่อเห็นว่าราคาที่เสนอเพียงพอแก่การชำระหนี้เงินต้น ดอกเบี้ย รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดี^{๑๗๑} สำหรับกรณีที่มีเจ้าหนี้หลายคน เจ้าหนี้ที่ผู้รับผิดชอบการจำหน่ายทรัพย์สินมีหน้าที่เสนอให้เจ้าหนี้แต่ละคนตกลงเฉลี่ยเงินกัน โดยกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ เจ้าหนี้ที่จะกันเงินไว้และยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีคำสั่งเฉลี่ยเงินให้แก่เจ้าหนี้แต่ละราย^{๑๗๒}

(๓) การยึดอสังหาริมทรัพย์

การยึดอสังหาริมทรัพย์อาจเป็นการยึดมาเป็นทรัพย์สินที่จะถูกบังคับจำหน่ายเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ (sûreté judiciaire) ตามที่กำหนดในมาตรา ๗๗ ถึงมาตรา ๗๙ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง หรือยึดมาเพื่อขายทอดตลาด (saisie immobilière) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในลักษณะ ๑๙ (Titre XIX) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (code civil) มาตรา ๒๑๙๐ ถึงมาตรา ๒๒๑๖

สำหรับบทบาทของเจ้าหนี้ที่บัญชีภาครัฐผู้รับผิดชอบติดตามการชำระหนี้ เจ้าหนี้ที่บัญชีภาครัฐจะติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการบังคับชำระหนี้ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นระยะ โดยกรณีเห็นว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก็สามารถขอให้พนักงานอัยการเปลี่ยนตัวเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ ทั้งนี้ เมื่อเริ่มกระบวนการบังคับชำระหนี้แล้ว หากลูกหนี้ประสงค์ที่จะชำระหนี้ จะต้องติดต่อกับเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยตรง โดยเจ้าหนี้ที่บัญชีภาครัฐสามารถรับชำระหนี้ได้ต่อเมื่อได้ทำข้อตกลงกับเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้วเท่านั้น ในส่วนของค่าฤชาธรรมเนียมสำหรับเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยหลักลูกหนี้จะเป็นผู้รับผิดชอบค่าฤชาธรรมเนียมรวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการบังคับคดี แต่หากลูกหนี้ไม่มีเงินพอที่จะจ่ายค่าฤชาธรรมเนียมหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหนี้ก็ต้องรับผิดชอบค่าฤชาธรรมเนียมสำหรับเจ้าพนักงานบังคับคดีเอง ทั้งนี้ ในกรณีที่เจ้าหนี้ที่บัญชีภาครัฐเห็นว่าจำนวนหนี้เงินนั้นน้อยมากจนไม่คุ้มค่าที่จะบังคับชำระหนี้ หากเปรียบเทียบกับค่าฤชาธรรมเนียมที่จะต้องจ่ายให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าหนี้ที่บัญชีภาครัฐก็สามารถยุติเรื่องได้

เพื่อให้การดำเนินการบังคับชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ มีแนวทางที่ชัดเจนและสอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรมบัญชีกลางได้จัดทำแนวทางปฏิบัติลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๖^{๑๗๓} ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ ซึ่งให้แนวทางแก่หน่วยงานของรัฐในการบังคับชำระหนี้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การยึดอสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด การยึดทรัพย์สินที่เก็บไว้ในตู้เงิน การอายัดเงินเดือนของลูกหนี้ การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก ฯลฯ และแนวทางปฏิบัติ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๗ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด^{๑๗๔}

^{๑๗๑} มาตรา ๕๓

^{๑๗๒} มาตรา ๕๕

^{๑๗๓} Instruction codificatrice n°06-014-A-M du 24 février 2006 sur le recouvrement contentieux, NOR : BUD R 06 00014 J.

^{๑๗๔} Instruction n°07-026-A-M du 27 avril 2007 sur la procédure de saisie immobilière, NOR : BUD R 07 00026 J.

อนึ่ง ในกระบวนการบังคับชำระหนี้ บทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดมาตรการสำหรับบุคคลที่ขัดขวางหรือไม่ให้ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้ของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ด้วย โดยมาตรา ๒๓ แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ กำหนดว่า ในกรณีที่ลูกหนี้กระทำโดยไม่สุจริตเพื่อขัดขวางการบังคับชำระหนี้ ศาลอาจมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (dommages-intérêts) และมาตรา ๒๔ กำหนดว่า ในกรณีที่บุคคลใดไม่ให้ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้ตามที่ได้รับการร้องขอ หรือกระทำการอันเป็นการขัดขวางการบังคับชำระหนี้ของเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยไม่มีเหตุอันควร ศาลอาจมีคำพิพากษาให้ชำระค่าปรับ (astreintes) หรือค่าสินไหมทดแทน (dommages-intérêts) ได้ โดยกรณีของค่าปรับนั้น ศาลอาจพิจารณามีคำพิพากษาเองหรือตามคำขอของเจ้าพนักงานก็ได้ตามที่กำหนดในมาตรา ๓๓^{๑๙๕}

นอกจากนี้ โดยที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นบุคคลที่ได้รับมอบให้ใช้อำนาจรัฐ (personne dépositaire de l'autorité publique) ดังนั้น หากผู้ใดต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ย่อมเป็นความผิดอาญาฐานต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงาน (délit de rébellion) ตามมาตรา ๔๓๓-๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปีและปรับไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ ยูโร ตามมาตรา ๔๓๓-๗ โดยกรณีที่ความผิดดังกล่าวได้กระทำโดยมีหรือใช้อาวุธ ผู้กระทำผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปีและปรับไม่เกิน ๗๕,๐๐๐ ยูโร ตามมาตรา ๔๓๓-๘ ซึ่งการกระทำที่เข้าข่ายความผิดฐานต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานนั้นรวมถึงการกระทำใด ๆ ที่เป็นการขัดขวาง (résistance active) มิให้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ แม้ว่าจะไม่มีการใช้กำลังประทุษร้ายเจ้าพนักงานก็ตาม^{๑๙๖} เช่น การขัดขวางมิให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเข้าตรวจค้นที่พักอาศัย^{๑๙๗} ส่วนกรณีที่มีการทำร้ายร่างกายเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นถือเป็นความผิดอาญาฐานจงใจทำร้ายร่างกาย (délit de violences volontaires) ซึ่งประมวลกฎหมายอาญากำหนดให้การทำร้ายร่างกายเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดต้องรับโทษหนักขึ้น (circonstance aggravante) กล่าวคือ ผู้กระทำผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปีและปรับไม่เกิน ๔๕,๐๐๐ ยูโร ในกรณีที่การทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานป่วยเจ็บจนประกอบกรณียกิจตามปกติไม่ได้ไม่เกิน ๘ วัน (มาตรา ๒๒๒-๑๓) และต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปีและปรับไม่เกิน ๗๕,๐๐๐ ยูโร ในกรณีที่เป็นการทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานป่วยเจ็บจนประกอบกรณียกิจตามปกติไม่ได้เกิน ๘ วัน (มาตรา ๒๒๒-๑๒) โดยความผิดจะเปลี่ยนเป็นความผิดอาญาชั้นร้ายแรงหรือชั้นอุกฤษโทษ (crimes) ในกรณีที่เป็นการทำร้ายร่างกายโดยไม่มีเจตนาฆ่าแต่เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานถึงแก่ความตาย โดยผู้กระทำผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒๐ ปี (มาตรา ๒๒๒-๘ ๔^๑) และกรณีที่การทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานได้รับอันตรายสาหัส (เสียอวัยวะหรือทุพพลภาพตลอดชีวิต) ผู้กระทำผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๕ ปี (มาตรา ๒๒๒-๑๐)

^{๑๙๕} รายละเอียดในเรื่องเกี่ยวกับค่าปรับในกระบวนการบังคับคดี โปรดดู GUINCHARD (S.) et MOUSSA (T.), อ้างแล้ว, p. 319 et s.

^{๑๙๖} คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีอาญา Cass. crim., 10 novembre 1998, Bull. Crim., n°295; D. 1999, IR, p. 34.

^{๑๙๗} คำพิพากษาศาลอาญาเมืองลีส T. corr. Lille, 15 février 1955, D. 1955, p. 248.

ทั้งนี้ นอกจากความผิดเกี่ยวกับการประทุษร้ายต่อร่างกายของเจ้าพนักงานแล้ว มาตรา ๔๓๓-๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ยังได้กำหนดความผิดอาญาฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงาน (délit d'outrage) โดยบัญญัติให้ผู้ใดที่แสดงออกด้วยวาจา ทำทาง การข่มขู่ ข้อความ รูปภาพ หรือด้วยการส่งวัตถุใดๆ ไปยังบุคคลที่ได้รับมอบให้ใช้อำนาจรัฐในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในทางที่ละเมิดศักดิ์ศรีของบุคคลดังกล่าวหรือเป็นการไม่เคารพต่อตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือนและปรับไม่เกิน ๗๕,๐๐๐ ยูโร

๓.๓ การโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินและมาตรการบังคับชำระหนี้

มาตรา ๖ แห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๙๒-๑๓๖๙ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ กำหนดให้ลูกหนี้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงิน (opposition à exécution) หรือโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ (opposition à poursuite) โดยการโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงิน เป็นการโต้แย้งสภาพหนี้ จำนวนหนี้ และกำหนดชำระหนี้ (contestation de l'existence, du montant ou de l'exigibilité de la créance) ส่วนการโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้เป็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับชำระหนี้ (contestation de la validité en la forme d'un acte de poursuite) เช่น คำสั่งบังคับชำระหนี้ (commandement de payer) อย่างไรก็ตาม ก่อนฟ้องคดีต่อศาล ในเบื้องต้นลูกหนี้จะต้องยื่นคำร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง (réclamation) เสียก่อนตาม มาตรา ๗ แห่งรัฐกฤษฎีกาดังกล่าว หรืออีกนัยหนึ่ง การยื่นคำร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองเป็นระบบ อุตธรณ์บังคับ (recours administratif obligatoire) หรือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีนั่นเอง

๓.๓.๑ การยื่นคำร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง

มาตรา ๘ แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ กำหนดให้ลูกหนี้ยื่นคำร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐผู้มีหน้าที่ติดตามให้มีการชำระหนี้ ดังนี้

กรณีการโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงิน ลูกหนี้จะต้องยื่นคำร้องเรียนภายใน ๒ เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งให้ชำระเงิน และผู้มีอำนาจต้องพิจารณาคำร้องเรียนให้เสร็จภายใน ๖ เดือนนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน หากครบกำหนดเวลาแล้ว ยังไม่มีการแจ้งคำวินิจฉัย ถือว่าฝ่ายปกครองยกคำร้องเรียนโดยปริยาย

กรณีการโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ จะต้องยื่นคำร้องเรียนภายใน ๒ เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งมาตรการบังคับและผู้มีอำนาจต้องพิจารณาคำร้องเรียนให้เสร็จภายใน ๒ เดือนนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน หากครบกำหนดเวลาแล้ว ยังไม่มีการแจ้งคำวินิจฉัย ถือว่าฝ่ายปกครองยกคำร้องเรียนโดยปริยาย

๓.๓.๒ การฟ้องคดีต่อศาล

มาตรา ๙ แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ กำหนดว่ากรณีที่ลูกหนี้ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินหรือการโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ ลูกหนี้สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน ๒ เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยหรือนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาซึ่งถือว่าฝ่ายปกครองยกคำร้องเรียนโดยปริยาย โดยการฟ้องคดีจะมีผลเป็นการทุเลาการบังคับชำระหนี้ไว้ชั่วคราวตามที่กำหนดในมาตรา ๖ แห่งรัฐกฤษฎีกาดังกล่าว ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล หน่วยงานของรัฐจึงต้องระงับการ

บังคับชำระหนี้ไว้ก่อน อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายในบางเรื่องซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้ศาลอาจมีคำสั่งให้การฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับชำระหนี้^{๑๗๘} ในกรณีดังกล่าว หน่วยงานของรัฐย่อมสามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลต่อไปได้

สำหรับประเด็นว่าลูกหนี้ต้องฟ้องคดีต่อศาลใด นั้น ต้องแยกพิจารณาถึงกรณีการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงิน (opposition à exécution) ปัญหาว่าศาลใดจะมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะต้องพิจารณาที่เนื้อหาของหนี้ (nature de la créance) กล่าวคือ กรณีที่หนี้ที่จะบังคับชำระหนี้เป็นหนี้ในทางปกครอง (créance de nature administrative) จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง^{๑๗๙} ส่วนกรณีที่เป็นหนี้ในทางแพ่ง (créance de nature privée) จะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม^{๑๘๐}

กรณีการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ (opposition à poursuite) ลูกหนี้จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ (contentieux des voies d'exécution) ในทุกกรณี ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ^{๑๘๑} และแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา^{๑๘๒} โดยลูกหนี้ต้องยื่นคำฟ้องต่ออธิบดีศาลชั้นต้น (président du tribunal de grande instance) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ (juge de l'exécution)

โดยที่คดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินต่อศาลปกครอง (contentieux de l'état exécutoire) เป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux de pleine juridiction)^{๑๘๓} ศาลจึงมีอำนาจกว้างขวางโดยอาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งหรือแก้ไขคำสั่งในทางใดทางหนึ่งก็ได้ เช่น ปรับลดจำนวนเงินที่ลูกหนี้ต้องชำระให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือบางกรณีศาลอาจมีคำพิพากษาเพิกถอน

^{๑๗๘} เช่น มาตรา ๓๘ แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๙๖-๑๒๓๖ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๖ ว่าด้วยคุณภาพอากาศและการประหยัดพลังงาน (Loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie)

^{๑๗๙} คำวินิจฉัยศาลคดีชี้ขาดกัน T.C., 25 janvier 1988, Leleu, R. p.485; คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีแพ่ง Cass. 1ere civ., 30 juin 1998, Bull. civ. I, n°232.

^{๑๘๐} คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีแพ่ง Cass. 1ere civ., 14 novembre 1984, Bull. civ. I, n°304; คำสั่งศาลปกครองอุทธรณ์เมืองบอร์โดซ์ CAA Bordeaux, 23 novembre 1993, Commune d'Encourtiech, A.J.D.A. 1994, p. 117, chr. Barros.

^{๑๘๑} ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทใดๆ เกี่ยวกับการโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ ไม่ว่าจะ เป็นหนี้ในทางปกครองหรือหนี้ในทางแพ่ง : คำพิพากษาที่วางหลัก : C.E. Sect., 13 janvier 1961, Magnier, R. p.33 ยืนยันในเวลาต่อมาโดย C.E., 22 juin 1963, S.A. Établissement Lambiotte, R. p.390; C.E. Sect., 23 décembre 1966, D., D.1967, p.147, concl. Lavondès; C.E., 24 juillet 1981, Société Maine-viande, R. p.335; C.E., 9 juillet 1982, Ville de Paris, R. p.280; C.E., 11 mai 1994, Mischke, R. p.231; C.E. 30 décembre 2003, M. Salah M., req n° 255383.

^{๑๘๒} คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีแพ่ง Civ. 1er 16 juillet 1992, Office des migrations internationales, JCP 1993, n°22116, note Julien-Lafferrière.

^{๑๘๓} คำพิพากษาศาลฎีกา C.E., 23 décembre 1988, Cadillac, req n°70113.

คำสั่งให้ชำระเงินโดยกำหนดเงื่อนไข (annulation conditionnelle) เช่น กรณีที่คำสั่งให้ชำระเงินมีเหตุบกพร่องในเรื่องรูปแบบอันเป็นเหตุบกพร่องที่สามารถแก้ไขเยียวยาได้ ศาลก็อาจกำหนดให้คำพิพากษามีผลเพิกถอนคำสั่งเมื่อฝ่ายปกครองมิได้แก้ไขเยียวยาข้อบกพร่องดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด^{๑๘๔} ซึ่งการมีคำพิพากษาโดยกำหนดเงื่อนไขนี้ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่ศาลปกครองเริ่มนำมาใช้^{๑๘๕} อย่างไรก็ดี แม้ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจพิพากษาว่าคำสั่งให้ชำระเงินไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนคำสั่ง แต่ก็ไม่มีคำสั่งหรือคำพิพากษาใดๆ เกี่ยวกับมาตรการบังคับชำระหนี้ เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม^{๑๘๖} ลูกหนี้จึงต้องไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อขอให้เพิกถอนมาตรการบังคับชำระหนี้เป็นอีกคดีหนึ่ง อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติเมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชำระเงินแล้ว โดยปกติหน่วยงานของรัฐก็จะยุติการบังคับชำระหนี้ เพราะมาตรการบังคับชำระหนี้ในกรณีดังกล่าวย่อมปราศจากคำสั่งที่เป็นฐานในการบังคับและอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ นอกจากศาลจะมีอำนาจเพิกถอนมาตรการบังคับแล้ว หากการบังคับชำระหนี้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

^{๑๘๔} เช่น คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 11 décembre 2006, Mme. Mas, req n°280696. : สภาแห่งรัฐกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขข้อบกพร่องของคำสั่งให้ชำระเงินที่ไม่ได้ระบุหลักเกณฑ์การคิดคำนวณเงิน (base de liquidation) โดยกำหนดให้คำพิพากษามีผลเพิกถอนคำสั่งให้ชำระเงินหากฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาข้อบกพร่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๒ เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษา

^{๑๘๕} BAILLEUL (D.), “Les nouvelles méthodes du juge administratif”, A.J.D.A., 2004, pp. 1626-1630.

^{๑๘๖} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 22 juin 1963, SA Lambiotte Frères c/ Administration des Eaux et Forêts, A.J.D.A. 1963, p.552.

บทที่ ๔ วิเคราะห์สรุปจุดเด่นของระบบการบังคับทางปกครอง

ในบทนี้จักได้วิเคราะห์สรุปว่าระบบการบังคับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีจุดเด่นอย่างไร เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายของประเทศไทยอย่างไรก็ดี ผู้วิจัยจะไม่นำเสนอว่าสามารถนำแนวทางของระบบกฎหมายฝรั่งเศสมาใช้กับประเทศไทยได้หรือไม่ เพียงใด เนื่องจากประเด็นดังกล่าวอยู่ในขอบเขตของโครงการศึกษาวิจัยอีกโครงการหนึ่งที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีขึ้น^{๔๗} ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยต่อเนื่องจากงานวิจัยที่มุ่งศึกษาเฉพาะระบบกฎหมายต่างประเทศเท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแล้ว อาจสรุปจุดเด่นของระบบการบังคับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสได้ ๒ ประการ ดังนี้

๔.๑ ขอบเขตอำนาจจำกัดของอำนาจบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง

ขณะที่ระบบกฎหมายของบางประเทศเช่น กฎหมายของประเทศเยอรมันหรือประเทศไทยที่นำต้นแบบมาจากประเทศเยอรมัน ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการบังคับการตามคำสั่งทางปกครองที่ทำขึ้นตามกฎหมายฉบับต่างๆ ได้เอง โดยกำหนดมาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองประเภทต่างๆ ไว้โดยครบถ้วน ทั้งคำสั่งให้กระทำและละเว้นกระทำซึ่งใช้วิธีการดำเนินการแทนหรือกำหนดค่าปรับบังคับการ และคำสั่งให้ชำระเงินซึ่งใช้วิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ระบบกฎหมายฝรั่งเศสกลับไม่มี “กฎหมายกลาง” ที่ให้อำนาจบังคับการโดยตรงแก่ฝ่ายปกครองในลักษณะเดียวกัน แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจบังคับการโดยตรงด้วยการเข้าดำเนินการแทนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองหรือใช้กำลังบังคับกับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้เองเฉพาะในกรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันได้มีบทบัญญัติกฎหมายจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการบังคับการโดยตรง ซึ่งฝ่ายตําราสวนหนึ่งเห็นว่าในบางกรณีเมื่อพิจารณาลักษณะของเรื่องแล้วไม่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนถึงขั้นที่จะต้องกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการได้เองโดยตรง แต่บทบัญญัติกฎหมายสมควรกำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองบังคับการได้เองโดยตรงเฉพาะกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริงเท่านั้น เพราะการบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครองเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างมาก ส่วนกรณีอื่นๆ ที่บทบัญญัติกฎหมายมิได้กำหนดให้อำนาจบังคับการแก่ฝ่ายปกครองไว้และไม่เข้ากรณีที่แนวคำพิพากษาของศาลยอมรับให้ฝ่ายปกครองบังคับการได้เอง (มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องบังคับการโดยทันทีหรือไม่มีวิธีการทางกฎหมายอื่นใดที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง) กรณีเช่นว่านี้ ฝ่ายปกครองจะต้องขออนุญาตจากศาลก่อนที่จะบังคับการ ซึ่งฝ่ายตําราสวนเห็นว่าแนวทางดังกล่าวเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล เพราะในการพิจารณาอนุญาตให้ฝ่ายปกครองบังคับการนั้น ศาลจะต้องตรวจสอบ

^{๔๗}โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของโครงการ คือ การศึกษาเปรียบเทียบการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศ โดยพิจารณาแนวทางของกฎหมายต่างประเทศว่าจะสามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทยได้หรือไม่ เพียงใด

ในเบื้องต้นเสียก่อนว่าไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าคำสั่งทางปกครองที่จะบังคับการนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อเปรียบเทียบระบบการบังคับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่พิเคราะห์ว่าการบังคับการโดยตรงโดยทันทีของฝ่ายปกครองเป็น “วิธีการพิเศษ” หรือเป็น “ข้อยกเว้น” ที่สมควรจำกัดขอบเขตไว้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นกับระบบของประเทศไทยซึ่งมีกฎหมายกลางที่ให้อำนาจเป็นการทั่วไปแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการโดยตรงโดยทันทีในลักษณะที่เป็น “วิธีการปกติ” แล้ว มีข้อควรพิจารณาว่า การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการตามคำสั่งทางปกครองที่สร้างขึ้นตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ได้เองนั้น แม้ในแง่มุมหนึ่งอาจพิเคราะห์ว่าเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพเพราะทำให้การบังคับการมีความรวดเร็ว แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งก็เป็น การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างมาก ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสม เช่น ตัดสินใจบังคับการตามคำสั่งที่ไม่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องบังคับการโดยทันที และใช้มาตรการบังคับโดยเกินสมควรแก่เหตุ กรณีก็อาจเกิดความเสียหายแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองอย่างมาก โดยบางกรณีอาจเป็นความเสียหายร้ายแรงจนยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

๔.๒ ประสิทธิภาพในการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงิน

กรณีของประเทศไทยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งเป็นผู้มีอำนาจบังคับการตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงิน โดยให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งที่ผ่านมามีการบังคับทางปกครองมีปัญหาข้อขัดข้องอย่างมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ทั้งยังไม่มั่นใจว่าในการดำเนินการบังคับในขั้นตอนต่าง ๆ นั้นจะอนุโลมบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้มากน้อยเพียงใด

การบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินในระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่มีปัญหาข้อขัดข้องเช่นเดียวกับประเทศไทย เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐเป็นคำบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาลและนำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันที โดยกฎหมายได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงในการบังคับชำระหนี้ให้แก่หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ เจ้าพนักงานบังคับคดีและเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการบังคับชำระหนี้^{๑๘๘} โดยบทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ให้หน่วยงานของรัฐยึดถือปฏิบัติซึ่งทำให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีแนวทางที่ชัดเจน

^{๑๘๘} โดยเฉพาะเจ้าพนักงานบังคับคดีที่นอกจากจะมีความรู้พื้นฐานทางด้านกฎหมายเป็นอย่างดีแล้ว ยังผ่านการฝึกงานและฝึกอบรมเกี่ยวกับการบังคับคดีเป็นเวลาถึง ๒ ปีก่อนที่จะสอบเข้าสู่วิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การบังคับชำระหนี้โดยหน่วยงานของรัฐในประเทศฝรั่งเศสจึงมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศสน่าจะเป็นข้อคิดที่ดีในการพิจารณาปรับปรุงระบบการบังคับทางปกครองของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

ในอีกแง่หนึ่ง การที่บทบัญญัติกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินและมาตรการบังคับชำระหนี้มีผลเป็นการทุเลาการบังคับชำระหนี้ไว้ชั่วคราวถือเป็นหลักเกณฑ์ที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ ซึ่งแตกต่างจากระบบกฎหมายของประเทศไทยที่ถือว่าการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทั้งนี้ ตามข้อ ๖๙ วรรคหนึ่ง^{๑๘๙} ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เว้นแต่ศาลปกครองจะมีคำสั่งตามข้อ ๗๒ วรรคสาม^{๑๙๐} ของระเบียบดังกล่าวให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ดังนั้น กรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดให้การฟ้องคดีมีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ฝ่ายปกครองจึงอาจดำเนินการบังคับตามคำสั่งต่อไปได้แม้ว่าจะมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้วก็ตาม ซึ่งหากปรากฏในภายหลังว่าศาลปกครองได้พิพากษาว่าคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว กรณีย่อมมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินเสร็จเรียบร้อยแล้ว ฝ่ายปกครองก็อาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วย

^{๑๘๙} ข้อ ๖๙ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๙๐} ข้อ ๗๒

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

บรรณานุกรม

๑. หนังสือและตำรา

- BREWER-CARIAS (A.R.), **Les principes de la procédure administrative non contentieuse**, (Paris : Economica, 1992)

- CHAPUS (R.), **Droit administratif général - Tome 1**, 15e éd., (Paris : Montchrestien, 2001)

- DE LAUBADÈRE (A.), VÉNÉZIA (J.-C.), GAUDEMET (Y.), **Traité de droit administratif**, 15e édition, (Paris : L.G.D.J., 1999)

- DELVOLVÉ (P.), **Acte administratif**, (Paris : L.G.D.J., 1983)

- EISENMANN (C.), **Cours de droit administratif**, (Paris : L.G.D.J., 1983)

- FRIER (P.-L.), **Précis de droit administratif**, (Paris : Montchrestien, 2002)

- GUINCHARD (S.) et MOUSSA (T.), **Droit et pratique des voies d'exécution**, 5e édition, (Paris : Dalloz, 2007)

- LONG (M.), WEIL (P.), BRAIBANT (G.), DELVOLVÉ (P.), GENEVOIS (B.), **Les grands arrêts de la jurisprudence administrative**, (Paris : Dalloz – Collection : Grands arrêts, 2003)

- MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ (D.), **Droit des relations de l'administration avec ses usagers**, (Paris : P.U.F. – Collection : Thémis, 2001)

- MAGNET (J.), **Éléments de comptabilité publique**, (Paris : L.G.D.J., 2002)

- RIVERO (J.), WALINE (J.), **Droit administratif**, 18e édition, (Paris : Dalloz, 2000)

- VEDEL (G.), DELVOLVÉ (P.), **Droit administratif - Tome 1**, (Paris : P.U.F., 12e édition, 1992)

๒. วิทยานิพนธ์

- GALATI (D.), **Le recouvrement forcé des créances non fiscales et non domaniales de l'État**, Mémoire de D.E.A., Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales, Université de Lille II, in Annales de l'École doctorale, n° 3, 1995, p. 201

- SCHWARTZENBERG (R.-G.), **L'autorité de chose décidée**, (Paris : L.G.D.J., 1969)

- FRIER (P.-L.), **L'urgence**, (Paris : L.G.D.J., 1987)

๓. บทความ

- BAILLEUL (D.), "*Exécution des décisions administratives par le juge*", A.J.D.A. 2008, pp. 386-392.

- BELLOUBET - FRIER (N.) et FRIER (P.-L.), "*La deuxième mort de Jean Romieu*", **Études en l'honneur de Georges Dupuis**, L.G.D.J., 1997, pp. 2-18.

- DARCY (G.), "*La décision exécutoire - Esquisse méthodologique*", A.J.D.A. n°10-1994, pp. 663-678.

- FERREIRA (N.), "*La notion d'exécution d'office*", A.J.D.A. n°spécial (juillet-août) 1999, pp. 41-44.

- FRIER (P.-L.), "*L'exécution d'office : principes et évolutions*", A.J.D.A. n°spécial (juillet-août)1999, pp. 45-48.

- GROS (M.), "*Le juge judiciaire, juge efficient de l'exécution de l'acte administratif*", A.J.D.A. n°4-2007, p.161.

- HAÏM (V.), "*Les créances publiques et le privilège du préalable*", Dalloz 1994, chronique, pp.217-218.

- SEILLER (B.), "*L'exorbitance des actes administratifs unilatéraux*", R.D.P. n°2-2004, pp.481-497.

๔. เอกสารอื่น ๆ

- DE CHAVAGNAC (V.), **Rapport de la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne : "Vers une amélioration du recouvrement des créances au sein de l'Union européenne"**, 1999
www.etudes.ccip.fr/archrap/rap99/cha9907.pdf

- DE BOISDEFRE (M.), **Rapport du Conseil d'État français : "L'exécution de l'acte administratif individuel et l'intervention des tribunaux dans l'exécution de l'acte"**, 1988
www.juradmin.eu/colloquia/1988/france.pdf

- Ministère de l'Économie et des Finances, **Les notes bleues de Bercy, "Les titres exécutoires émis par l'État"**, 1997
www.finances.gouv.fr/notes_bleues/nbb/nbb117/executoi.htm