

ภาษาฝรั่งเศสสำหรับนักกฎหมาย : French for Lawyer

Urbanisme : application de la règle du délai raisonnable
d'un an aux recours contre des autorisations d'urbanisme
(Conseil d'Etat)*

กฎหมายผังเมือง : การบังคับใช้กฎเกณฑ์ระยะเวลาที่เหมาะสม
ในการยื่นฟ้องโต้แย้งการอนุญาตตามกฎหมายผังเมือง
โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat)

Tanistnan Pakdeethammasakul**
ธนัฐนันท์ ปักดีธรรมะสกุล

Abstract

City Planning Law in France is one of the essential laws that affect society and economy because, for example, it controls land use, distinct between city zone, agricultural zone, natural and forest zone, or even controlling any construction in the country.

Town planning and licensing under this French law is placed under the control of the Administrative Court. The Administrative Court has the power to verify the application of the law and also has the power to control administrative act not only for enact the regulations in accordance with the law, but also for the issuance of such individual permits. However, there are some cases related to urban planning which were placed under the criminal jurisdiction such as the punish infringements of the urban planning rules

* วันที่รับบทความ (received) 24 กุมภาพันธ์ 2562, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 1 เมษายน 2562, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 1 เมษายน 2562

** นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชนทางธุรกิจ) Université de Toulouse 1 Capitole, ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และนักวิจัยประจำหน่วยวิจัยกฎหมายและการพัฒนาพื้นที่ชายแดน (ReBALD)

imposed by the Penal Code. Also, there are other cases which are known as civil litigation in urban planning; these cases are under the civil jurisdiction as it is defined by Urban planning code, for an action against a building built in accordance with a building permit. The third person may request the civil court to order the demolition of the building if it does not comply with the city planning laws or servitude for public use. In order to obtain the demolition of the building, it is essential to have obtained, beforehand, the cancellation of the building permit due to the abuse of power in the issuance of such licenses in advance.

Therefore, when a dispute arises, as in the example that the author has raised, The Administrative Court, in this case, must interpret the provisions by considering the principle of legal security and damages incurred to the stakeholders for achieving a maximum justice.

Keywords : Urban planning law, Conseil d'Etat, Urban planning authorisations

บทคัดย่อ

กฎหมายผังเมืองในประเทศฝรั่งเศสเป็นหนึ่งในกฎหมายที่สำคัญและส่งผลกระทบในด้านสังคมและเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การแบ่งโซนเมือง¹ โซนเกษตรกรรม² โซนธรรมชาติและป่าไม้³ หรือแม้แต่การควบคุมการก่อสร้าง

การวางผังเมืองและการออกใบอนุญาตตามกฎหมายผังเมืองฝรั่งเศสนี้จะอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง โดยศาลปกครองจะมีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องในการบังคับใช้กฎหมาย อำนาจในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งในกรณีการออกกฎหมายที่มีได้มีผลเป็นการเฉพาะตัวบุคคล และกรณีการออกใบอนุญาตต่าง ๆ ตามกฎหมายผังเมืองที่มีผลเป็นการเฉพาะบุคคล อย่างไรก็ตาม ในกรณีเช่นการละเมิดกฎหมายผังเมืองที่กำหนดโดยประมวลกฎหมายอาญา⁴ ก็จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญา หรือในบางกรณีที่กฎหมาย

¹ มาตรา R151-18 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง

² มาตรา R151-22 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง

³ มาตรา R151-24 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง

⁴ มาตรา L480-4-2 แห่งประมวลกฎหมายผังเมืองได้กำหนดให้นิติบุคคลอาจต้องรับผิดชอบภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมาตรา 121-2 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกระทำความผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา L. 480-12, L. 510-2 et L. 610-1 ของประมวลกฎหมายผังเมือง

ผังเมืองกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลแพ่ง⁵ กล่าวคือกรณีที่การก่อสร้างได้ปฏิบัติตามใบอนุญาตก่อสร้าง โดยผู้เสียหายอาจร้องขอต่อศาลแพ่งให้มีคำสั่งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวได้หากไม่เป็นไปตามกฎหมายผังเมืองหรือการระงับยอมเพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะภายใต้เงื่อนไขที่ว่าใบอนุญาตดังกล่าวนั้นได้ถูกยกเลิกอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจโดยมิชอบในการออกใบอนุญาตดังกล่าวไว้ล่วงหน้าแล้ว⁶

ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทดังเช่นในตัวอย่างที่ผู้เขียนได้หยิบยกมา ในคดีนี้ศาลปกครองได้ตีความบทบัญญัติโดยพิจารณาถึงความมั่นคงทางกฎหมายกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้เกิดความยุติธรรมสูงสุด

คำสำคัญ : กฎหมายผังเมือง, ศาลปกครองสูงสุด, ใบอนุญาตตามกฎหมายผังเมือง

Urbanisme : application de la règle du délai raisonnable d'un an aux recours contre des autorisations d'urbanisme (Conseil d'Etat)

L'article par Florian Ferjoux – Avocat, Cabinet Gossement Avocats

Par une décision du 9 novembre 2018, n° 409872, le Conseil d'Etat a retenu, qu'en présence d'un défaut ou d'une erreur dans la mention des délais de recours sur le panneau d'affichage d'une autorisation d'urbanisme, les tiers ne sont recevables à demander l'annulation de l'autorisation que dans le délai raisonnable d'un an.

Il s'agit d'une nouvelle application de la jurisprudence résultant de la décision du Conseil d'Etat rendue le 16 juillet 2016, Cزاب, dont le sens a été justifié par l'application du principe de sécurité juridique (Cf. CE, Assemblée, du 13 juillet 2016, n° 387763 – et notre commentaire).

Aux termes de cette jurisprudence, lorsque l'obligation d'information sur les délais et voies de recours n'a pas été respectée ou lorsque la preuve de son respect ne peut être rapportée, un délai de recours raisonnable d'un an est opposable au destinataire d'une décision administrative individuelle (Cf. pour une application pour un titre exécutoire exigeant le paiement d'une

⁵ มาตรา L480-13 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง

⁶ มาตรา L480-13 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง

somme d'argent ne contenant pas une présentation des délais et voies de recours CE, 9 mars 2018, n° 401386 - notre commentaire).

Son application était attendue en matière d'urbanisme, matière au sein de laquelle les règles relatives aux délais de recours sont souvent discutées devant le juge administratif.

En premier lieu, dans sa décision du 9 novembre 2018, le Conseil d'Etat rappelle les nombreuses dispositions spécifiques applicables en matière de contentieux contre une autorisation d'urbanisme.

En substance, une autorisation d'urbanisme peut être contestée dans un délai de recours de deux mois à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain du panneau (Cf. Article R. 600-2 du code de l'urbanisme).

Les conditions qui permettent un affichage régulier ayant pour effet d'enclencher le départ du délai de recours de deux mois sont nombreuses.

En particulier, le panneau d'affichage à implanter sur le terrain d'assiette du projet, de manière visible de la voie publique, pendant une période continue de deux mois, doit faire figurer à l'attention des tiers le délai de recours contentieux contre l'autorisation délivrée.

Le défaut de cette mention – ou son caractère erronée – sur le panneau d'affichage rend inopposable le délai de recours contentieux de deux mois aux tiers.

Dans cette situation, un tiers est donc recevable à contester une autorisation d'urbanisme passé le délai de recours de deux mois.

En deuxième lieu, la décision rendue par le Conseil d'Etat limite dans le temps les effets du défaut de mention des délais de recours sur le panneau d'affichage.

Le Conseil se fonde d'abord sur la jurisprudence résultant de la décision Czabaj, du délai raisonnable d'une année, et l'applique aux recours formés par des tiers contre des autorisations d'urbanisme :

« Considérant que le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contesté

indéfiniment par les tiers un permis de construire, une décision de non-opposition à une déclaration préalable, un permis d'aménager ou un permis de démolir »

Un tiers n'est donc plus en mesure de pouvoir contester de manière indéfinie une autorisation d'urbanisme.

Faisant application de cette règle jurisprudentielle, le Conseil d'Etat indique que :

« que, dans le cas où l'affichage du permis ou de la déclaration, par ailleurs conforme aux prescriptions de l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme, n'a pas fait courir le délai de recours de deux mois prévu à l'article R. 600-2, faute de mentionner ce délai conformément à l'article A. 424-17, un recours contentieux doit néanmoins, pour être recevable, être présenté dans un délai raisonnable à compter du premier jour de la période continue de deux mois d'affichage sur le terrain ; qu'en règle générale et sauf circonstance particulière dont se prévaudrait le requérant, un délai excédant un an ne peut être regardé comme raisonnable ; »

Partant, même à défaut d'indication des voies et délais de recours sur le panneau d'affichage d'une autorisation d'urbanisme installé sur le terrain d'assiette du projet, ou en présence d'une indication erronée, le délai de recours des tiers est, en règle générale, limité à un an.

Passé ce délai, les recours déposés par les tiers contre une autorisation d'urbanisme seront déclarés, comme en l'espèce, irrecevables (Cf. Exception : délivrance d'une autorisation de manière frauduleuse).

En troisième lieu, le Conseil d'Etat précise un point particulier, en matière de possibilités de recours de tiers après la fin de l'exécution des travaux autorisés par l'autorisation d'urbanisme :

« qu'il résulte en outre de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme qu'un recours présenté postérieurement à l'expiration du délai qu'il prévoit n'est pas recevable, alors même que le délai raisonnable mentionné ci-dessus n'aurait pas encore expiré ; »

L'article R. 600-3 du code de l'urbanisme, modifié par le décret n°2018-617 du 17 juillet 2018, prévoit qu'aucun recours ne peut être entrepris contre

un permis de construire ou d'aménager ou d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable à l'expiration d'un délai, aujourd'hui de six mois, anciennement d'un an, à compter de l'achèvement de la construction ou de l'aménagement.

Le Conseil d'Etat indique que cette disposition spécifique prévaut sur le délai raisonnable d'un an.

คำแปลภาษาไทย

กฎหมายผังเมือง (urbanisme) : การบังคับใช้กฎเกณฑ์ระยะเวลาที่เหมาะสมในการยื่นฟ้องโต้แย้งการอนุญาตตามกฎหมายผังเมืองโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat)

โดย Florian Ferjoux ทนายความแห่งสำนักงานทนายความ Gossement

ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาคดีหมายเลขที่ 409872 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2561 (Conseil d'Etat, 9 nov. 2018, n° 409872) เกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกตามกฎหมายผังเมืองไว้ว่า หากมีข้อบกพร่องหรือมีข้อผิดพลาดในการระบุระยะเวลาและวิธีการโต้แย้งใบอนุญาตก่อสร้างที่ติดประกาศ ณ สถานที่ก่อสร้าง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียจะฟ้องร้องขอเพิกถอนการอนุญาตดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปีนับแต่วันที่ติดประกาศบนพื้นที่จัดทำโครงการ

กรณีนี้เป็นการบังคับใช้แนวคำพิพากษาแบบใหม่ อันเป็นผลมาจากคำพิพากษาคดี “Czabaj”⁷ ที่ศาลปกครองสูงสุดได้บังคับใช้เรื่องระยะเวลาที่เหมาะสม 1 ปี ในการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นไปตามหลักความมั่นคงทางกฎหมาย⁸ โดยคดีหมายเลขที่ 409872

⁷ Conseil d'Etat, 13 juill. 2016, n° 387763 : ในคำพิพากษานี้ศาลปกครองสูงสุดได้บังคับใช้หลักความมั่นคงทางกฎหมาย โดยจะไม่รับคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดเรื่องเงินบำนาญหลังเกษียณเมื่อเกินระยะเวลาที่เหมาะสม (1 ปี) แม้ว่าคำสั่งดังกล่าวจะมีข้อผิดพลาดโดยมิได้ระบุเขตอำนาจศาลในคำสั่งดังกล่าว โดยในคดีนี้ผู้ฟ้องได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเกินกว่า 22 ปี นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดจึงยกคำฟ้องดังกล่าวเนื่องมาจากความล่าช้าในการฟ้องร้อง

แปลและสรุปจาก www.legifrance.gouv.fr

⁸ ในคดี Czabaj ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาในข้อที่ 6 ว่า กฎเกณฑ์เรื่องความมั่นคงทางกฎหมายนั้นเป็นไปเพื่อจำกัดผลในทางลงโทษกรณีไม่ระบุวิธีการและระยะเวลาในการโต้แย้ง โดยการจำกัดผลนี้ไม่ได้ทำให้เสียหายไปถึงสิทธิในการฟ้องร้อง แต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดความไม่แน่นอน

ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2561 นี้ได้นำแนวคำพิพากษาของคดี Czabaj มาบังคับใช้กับเรื่องใบอนุญาตตามกฎหมายผังเมือง ซึ่งในตอนท้ายของคำพิพากษาได้ระบุว่า ถ้าหากมีการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่จะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับระยะเวลาและวิธีการในการโต้แย้ง หรือเมื่อไม่สามารถที่จะแสดงหลักฐานของการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องดังกล่าวได้แล้ว ผู้ฟ้องสามารถระยะเวลา 1 ปี⁹ ในการฟ้องร้อง ขึ้นต่อสู้กับผู้รับประโยชน์ในใบอนุญาตก่อสร้างหรือคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะตัว (อ้างอิงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 9 มีนาคม 2561 คดีหมายเลขที่ 401386 ได้พิพากษาในเรื่องของการบังคับใช้คำสั่งดำเนินการ ที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นเงินจำนวนหนึ่งโดยมิได้ระบุระยะเวลาและวิธีการในการโต้แย้ง¹⁰)

การบังคับใช้เรื่องระยะเวลากับกฎหมายผังเมืองนี้เป็นสิ่งที่สามารถคาดหมายได้เนื่องจากกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการโต้แย้งมักจะถูกยกขึ้นมาต่อสู้บ่อยครั้งในศาลปกครอง โดยในคำพิพากษานับนี้ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาและทำคำพิพากษาโดยแบ่งออกได้เป็นสามส่วนดังนี้

ในส่วนแรกของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2561 ศาลปกครองสูงสุดได้อ้างถึงบทบัญญัติเฉพาะที่ใช้บังคับกับการดำเนินคดีโต้แย้งใบอนุญาตตามกฎหมายผังเมือง โดยมีสาระสำคัญซึ่งก็คือ การให้ใบอนุญาตตามกฎหมายผังเมืองนั้นสามารถที่จะโต้แย้งได้ภายใน 2 เดือน นับตั้งแต่วันที่ปิดประกาศใบอนุญาต ณ สถานที่ก่อสร้างต่อเนื่องไปจนครบกำหนด 2 เดือน (ตามประมวลกฎหมายผังเมืองมาตรา R. 600-2)

เงื่อนไขที่กำหนดเรื่องการตีตประกาศที่ถูกต้องนั้น จะมีผลเป็นการเริ่มต้นนับระยะเวลา 2 เดือน ในการฟ้องเป็นคดีปกครอง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตีตประกาศบนที่ดินที่จัดทำโครงการ ต้องจัดทำโดยลักษณะที่มองเห็นได้จากทางสาธารณะ โดยต้องติดไว้เป็นระยะเวลาติดต่อกัน 2 เดือน รวมถึงจะต้องระบุระยะเวลาสำหรับบุคคลภายนอกในการโต้แย้งการอนุญาตดังกล่าว

ต่อสถานการณ์ทางกฎหมาย และความเหมาะสมในการบริหารความยุติธรรมแก่ผู้ถูกฟ้องอันเนื่องมาจากการฟ้องร้องที่มีความล่าช้าเกินสมควร

แปลและสรุปจาก www.legifrance.gouv.fr

⁹ โดยหลักเรื่องการโต้แย้งใบอนุญาตก่อสร้างของบุคคลภายนอกตามประมวลกฎหมายผังเมืองนั้น มาตรา R*600-2 ได้บัญญัติกำหนดระยะเวลา 2 เดือน ในการโต้แย้งใบอนุญาตก่อสร้างของบุคคลภายนอก โดยระยะเวลา 2 เดือนจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ปิดประกาศใบอนุญาตก่อสร้าง ณ สถานที่จัดทำโครงการ ทั้งนี้ ระยะเวลาสองเดือนจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อการปิดประกาศดังกล่าวได้ปฏิบัติถูกต้องตามข้อกำหนดผังเมือง

แปลและสรุปจาก www.legifrance.gouv.fr

¹⁰ Conseil d'État, 3ème - 8ème chambres réunies, 09 mars 2018, n° 401386

กรณีที่ไม่ได้ระบุระยะเวลาที่จะสามารถโต้แย้งใบอนุญาตได้นั้น หรือกรณีที่ปิดประกาศมีลักษณะไม่ถูกต้อง ผู้ได้รับใบอนุญาตจะไม่สามารถยกเรื่องระยะเวลา 2 เดือนในการโต้แย้งใบอนุญาตขึ้นกล่าวอ้างต่อบุคคลภายนอกได้ ในกรณีนี้บุคคลภายนอกสามารถที่ยื่นฟ้องเพื่อโต้แย้งใบอนุญาตตามกฎหมายผังเมืองได้ แม้ว่าระยะเวลา 2 เดือนที่ให้สิทธิโต้แย้งตามกฎหมายได้ผ่านพ้นไปแล้ว

ในส่วนที่สองนั้น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่ใบอนุญาตที่ปิดประกาศ ณ สถานที่จัดทำโครงการมิได้ระบุระยะเวลาและวิธีการโต้แย้งสิทธิ

ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาคดีนี้บนพื้นฐานแนวคำพิพากษาในคดี Czabaj ว่า ระยะเวลาที่เหมาะสมในการโต้แย้งใบอนุญาตนั้นจะต้องไม่เกิน 1 ปี และจะใช้บังคับกับการโต้แย้งใบอนุญาตตามกฎหมายผังเมืองของบุคคลภายนอก

“โดยศาลพิจารณาว่า หลักความมั่นคงทางกฎหมายนี้จะทำให้บุคคลภายนอกไม่สามารถที่จะยกข้อกล่าวอ้างเรื่องระยะเวลาขึ้นมาโต้แย้งได้อย่างไม่มีกำหนดเวลา เนื่องจากสถานการณ์ประกอบกับระยะเวลาที่ดำเนินไปจะเป็นตัวขัดขวางไม่ให้บุคคลภายนอกสามารถที่จะโต้แย้งใบอนุญาตก่อสร้างอย่างไม่มีที่สิ้นสุด เช่นเดียวกันกับกรณีคำสั่งทางปกครองที่จะไม่คัดค้านการจดทะเบียน (une décision de non-opposition à une déclaration préalable) หรือกรณีใบอนุญาตดัดแปลง (un permis d'aménager) หรือใบอนุญาตรื้อถอน (un permis de démolir)”

ฉะนั้น บุคคลภายนอกจึงไม่สามารถที่จะโต้แย้งใบอนุญาตตามกฎหมายผังเมืองอย่างไม่มีที่สิ้นสุดได้อีกต่อไป

โดยการบังคับใช้แนวคำพิพากษาคดี Czabaj นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้ระบุว่า “ในกรณีการติดประกาศใบอนุญาตก่อสร้าง หรือการจดทะเบียนที่ได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา R. 424-15 ของประมวลกฎหมายผังเมือง จะไม่ทำให้ระยะเวลา 2 เดือน ตามมาตรา R. 600-2 เริ่มนับ หากไม่มีการระบุระยะเวลาในการโต้แย้งตามประมวลกฎหมายผังเมือง มาตรา A. 424-17 แต่อย่างไรก็ดี การที่ข้อโต้แย้งดังกล่าวจะสามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้นั้น จำต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยจะเริ่มนับจากวันแรกของระยะเวลาที่ปิดประกาศบนพื้นที่โครงการ และหากพิจารณาตามกฎหมายเกณฑ์ทั่วไปนั้น ระยะเวลาที่เกิน 1 ปีไปแล้วจะไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม เว้นแต่อาจเป็นกรณีพิเศษที่ผู้ร้องได้ยกขึ้นมากล่าวอ้าง”

ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีระบุวิธีการและระยะเวลาในการโต้แย้งสิทธิบนใบอนุญาตที่ติดประกาศไว้ ณ สถานที่จัดทำโครงการ หรือจะเป็นกรณีที่การระบุวิธีการและระยะเวลาข้างต้นมีข้อผิดพลาด ตามกฎหมายทั่วไปนั้นบุคคลภายนอกจะสามารถฟ้องร้องได้

ต่อเมื่อระยะเวลาดังกล่าวยังไม่พ้น 1 ปี ถ้าหากระยะเวลา 1 ปีได้พ้นไปแล้ว ศาลก็จะไม่รับคำฟ้องโต้แย้งใบอนุญาตของบุคคลภายนอกไว้พิจารณา ซึ่งเป็นกรณีในคำพิพากษาที่เป็นประเด็นฉบับนี้ (ยกเว้น : กรณีออกใบอนุญาตโดยการฉ้อฉล)

ในส่วนที่สามนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้ชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้กรณีที่บุคคลภายนอกจะฟ้องร้องภายหลังที่การก่อสร้างตามใบอนุญาตได้สิ้นสุดลง โดยพิจารณาว่า “โดยผลของบทบัญญัติมาตรา R. 600-3 แห่งประมวลกฎหมายผังเมืองนั้น ศาลจะไม่รับพิจารณาการยื่นฟ้องภายหลังระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดได้สิ้นสุดลง แม้ว่าระยะเวลาที่เหมาะสมในการยื่นฟ้องที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนั้นยังไม่สิ้นสุดลง” กล่าวคือ มาตรา R. 600-3 ประมวลกฎหมายผังเมือง แก้ไขโดยพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 2018-617 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2018 ได้กำหนดไว้ว่า การโต้แย้งใบอนุญาตก่อสร้าง ใบอนุญาตตัดแปลง หรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่คัดค้านการจดแจ้งล่วงหน้า จะไม่สามารถกระทำได้ภายหลังระยะเวลาตามกฎหมายได้สิ้นสุดลง (ปัจจุบันคือระยะเวลา 6 เดือน ซึ่งตามกฎหมายเก่าจะเป็นระยะเวลา 1 ปี) โดยเริ่มนับจากวันที่การก่อสร้าง หรือการตัดแปลงได้เสร็จสิ้น ดังนั้น หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะมาฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไม่ได้

ศาลปกครองสูงสุดได้ระบุว่าบทบัญญัติเฉพาะได้กำหนดไว้ว่าระยะเวลาที่เหมาะสมคือ 1 ปี

ภาษาฝรั่งเศสสำหรับนักกฎหมายที่นำเสนอใจ

(1) Code de l'urbanisme (n. masculin) ประมวลกฎหมายผังเมือง เป็นประมวลกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การแบ่งโซนที่ดิน รวมถึงบัญญัติกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง โดยประมวลกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดระเบียบเมืองและเพื่อให้เกิดความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในประเทศ ประมวลกฎหมายฉบับนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือส่วนที่เป็นกฎหมาย (Partie législative) และส่วนที่เป็นกฎข้อบังคับ (Partie réglementaire)

(2) Une autorisation d'urbanisme (n. féminin) ใบอนุญาตตามกฎหมายผังเมือง ที่จะรับรองว่าโครงการได้จัดทำตามข้อกำหนดของ Plan local d'urbanisme (เอกสารสำหรับการวางผังเมือง โดยเอกสารฉบับนี้จะเป็นตัวแบ่งโซนที่ดิน เช่น โซนเมือง หรือ โซนเกษตรกรรม เป็นต้น และจะเป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้และการถือครองที่ดิน ซึ่งจะแตกต่างกันไปในแต่ละเมือง) ซึ่งในการออกใบอนุญาตนี้จะแตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทของการก่อสร้าง เช่นบางประเภทของการก่อสร้างมีความจำเป็นที่จะต้องเป็นใบอนุญาต

ก่อสร้างก่อนดำเนินการ แต่ในขณะเดียวกัน หากเป็นการตกแต่งเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อย อาจจะได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องขออนุญาต แต่ต้องจดแจ้งล่วงหน้ากับทางเจ้าหน้าที่ เป็นต้น¹¹

(3) Une décision administrative individuelle (n. féminin) คำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะตัว คำสั่งเฉพาะบุคคลเหล่านี้เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจในการตัดสินใจที่จะให้ หรือปฏิเสธ ในการให้สิทธิแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง (เช่น การให้ หรือปฏิเสธการให้ใบอนุญาตก่อสร้าง) โดยระบบของคำสั่งเหล่านี้จะแตกต่างไปจากนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎซึ่งจะมีผลเป็นการทั่วไป โดยในส่วนของนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎนี้จะต้องมีการประกาศ เพื่อให้มีผลบังคับใช้ โดยอาจมีผลใช้บังคับทันที หรืออาจจะกำหนดวันที่กฎหรือระเบียบนั้นจะมีผลใช้บังคับไว้ก็ได้¹²

ในกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป โอกาสในการฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้นจะมีมากกว่า ซึ่งหากเป็นกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล เงื่อนไขในการรับคดีไว้พิจารณานั้นจะค่อนข้างเข้มงวด โดยผู้ร้องจะต้องแสดงให้เห็นว่ามีส่วนได้เสียที่จะโต้แย้งตามกฎหมาย เช่นในกรณีการโต้แย้งใบอนุญาตก่อสร้าง ผู้ร้องเรียนต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนและเพียงพอว่าการก่อสร้างดังกล่าวกระทบต่อสิทธิในการครอบครองหรือใช้ทรัพย์สินของตน เป็นต้น¹³

(4) Le principe de la sécurité juridique (n. masculin) หลักความมั่นคงแห่งกฎหมาย เป็นหลักที่มุ่งคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือผู้ที่รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ประชาชนสามารถเชื่อถือและไว้วางใจได้ว่า หากตนได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำดังกล่าวจะได้รับผลตามที่กฎหมายกำหนดและมีผลคงอยู่อย่างต่อเนื่อง เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ¹⁴ ซึ่งจากคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้นนั้น ในกรณีที่มีการปิดประกาศไม่ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายผังเมืองในเรื่องการแจ้งระยะเวลาและวิธีการในการโต้แย้งใบอนุญาต จะทำให้ผู้ขอใบอนุญาตไม่สามารถยกข้อกล่าวอ้างเรื่องระยะเวลาฟ้องร้องตามประมวลกฎหมายยุติธรรมทางปกครอง (code de justice administrative) ขึ้นกล่าว

¹¹ <http://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N319>

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, เครื่องมือในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง (ออนไลน์), 2 สิงหาคม 2551. แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1250>

¹³ Conseil d'Etat, 16 novembre 2016, n°398065

¹⁴ ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์, หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะกับการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (ออนไลน์), 23 มีนาคม 2557. แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1947>

อ้างต่อผู้ร้องได้ แต่อย่างไรก็ดี การฟ้องร้องดังกล่าวจะไม่สามารถกระทำได้เมื่อพ้นระยะเวลา 1 ปี นับแต่ปิดประกาศใบอนุญาต ณ สถานที่จัดทำโครงการ¹⁵

(5) **Un permis de construire (n. masculin)**¹⁶ ใบอนุญาตก่อสร้าง ตามกฎหมายผังเมืองฝรั่งเศสนั้นได้กำหนดกรณีการขออนุญาตก่อสร้างไว้สองกรณี

กรณีแรก การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ขึ้นใหม่ (des constructions neuves) จะต้องขอใบอนุญาตก่อสร้าง (R.* 421-1 de code de l'urbanisme) เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับยกเว้นเนื่องจากลักษณะของสิ่งปลูกสร้าง หรือขนาดของสิ่งปลูกสร้างที่มีขนาดเล็ก โดยข้อยกเว้นได้ถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา R.* 421-2 ถึงมาตรา R.* 421-8-2 ตามประมวลกฎหมายผังเมือง เช่นเดียวกันกับสิ่งปลูกสร้างที่กฎหมายกำหนดให้จัดแจ้งล่วงหน้าก่อนกระทำการต่อเจ้าหน้าที่ ก็จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอใบอนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายผังเมือง

กรณีที่สอง คือการก่อสร้างบนสิ่งปลูกสร้างเดิม (des travaux sur constructions existantes) ซึ่งโดยปกติจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอใบอนุญาตก่อสร้างและการจัดแจ้งล่วงหน้า แต่อย่างไรก็ดี หากเป็นการก่อสร้างต่อเติมสิ่งปลูกสร้างเดิม (ที่ไม่ใช่การก่อสร้างเพื่อบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้าง) ที่มีผลเป็นการสร้างพื้นที่ใช้สอยเกินกว่า 20 ตารางเมตรตามกฎหมายผังเมืองมาตรา R.* 421-14 ได้กำหนดให้ขอใบอนุญาตก่อสร้าง เป็นต้น

(6) **une déclaration préalable (n. féminin)** การจัดแจ้งล่วงหน้า ซึ่งตามกฎหมายผังเมืองฝรั่งเศสได้กำหนดให้การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอใบอนุญาตก่อสร้าง ให้จัดแจ้งล่วงหน้าต่อเจ้าหน้าที่ โดยจะต้องเป็นกรณีที่เป็นกรก่อสร้างขึ้นใหม่ที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนบริเวณที่เป็นแหล่งอนุรักษ์¹⁷ ที่มีคุณค่าในแง่ของประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม โบราณคดี ภูมิทัศน์ หรือประโยชน์ส่วนรวม หรือใกล้กับอนุสรณ์สถานทางประวัติศาสตร์ หรือบริเวณที่เป็นพื้นที่ธรรมชาติที่ลักษณะทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์ ที่ควรสงวนไว้ซึ่งสภาพเดิม ฉะนั้น หากไม่เข้ากรณีดังกล่าวข้างต้น การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่ที่มีพื้นที่เกินกว่า 5 ตารางเมตร แต่น้อยกว่าหรือเท่ากับ 20 ตารางเมตร โดยความสูงจะต้องน้อยกว่าหรือเท่ากับ 12 เมตร กฎหมายกำหนดให้จัดแจ้งล่วงหน้าการ

¹⁵ Conseil d'État, Assemblée, 13 juill. 2016, n°387763

¹⁶ แพลและเรียบเรียงจาก Fiche d'orientation "permis de construire", juin 2018, Dalloz และประมวลกฎหมายผังเมืองฝรั่งเศส

¹⁷ Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine : Les sites patrimoniaux remarquables sont « les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public. »

ก่อสร้างดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ โดยไม่ต้องขอใบอนุญาตก่อสร้าง เช่นเดียวกับการก่อสร้างที่พักอาศัยเพื่อการพักผ่อน (habitations légères de loisir)¹⁸ ที่สามารถเคลื่อนย้ายหรือถอนได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการพักผ่อนเป็นการชั่วคราวหรือตามฤดูกาล หรือกรณีการก่อสร้างกำแพงที่มีความสูงไม่เกิน 2 เมตร เป็นต้น

ในส่วนของการก่อสร้างบนสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้วนั้น¹⁹ โดยหลักจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอใบอนุญาต แต่บางกรณี กฎหมายกำหนดให้จัดแจ้งล่วงหน้า เช่น งานปรับปรุงด้านหน้าของอาคารที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่มีการควบคุมตามมาตรา R.* 421-17-1 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง (ซึ่งจะเป็นกรณีที่อาคารดังกล่าวตั้งอยู่ในแหล่งที่สงวนไว้ซึ่งคุณค่าทางประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม) เป็นต้น

¹⁸ Art. R111-37 du code de l'urbanisme « Sont regardées comme des habitations légères de loisirs les constructions démontables ou transportables, destinées à une occupation temporaire ou saisonnière à usage de loisirs. »

¹⁹ Art. *R421-17 du code de l'urbanisme