

การเวนคืนที่ดินบริเวณเขตเทศบาลเพื่อสร้างสุสานหรือสถานที่ฝังศพ

(la création d'un cimetière)*

(CE, 31 octobre 1990, Ministre de l'intérieur, n°88235)

ข้อเท็จจริง

สมาคมเพื่อปกป้องและดูแลเนินเขา Mas-Blanc-des-Alpilles^๑ (l'Association de défense et de Sauvegarde des collines du Mas-Blanc-des-Alpilles) นายและนาง Y ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Marseille ซึ่งต่อมาได้มีคำพิพากษาเพิกถอน (๑) ประกาศของคณะกรรมการประจำภาค Bouches-du-Rhône (Commissaire de la République)^๒ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๘๕ เพื่อเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินก่อนที่จะเวนคืน^๓ เพื่อสร้างสุสานหรือสถานที่ฝังศพ (la création d'un cimetière) บริเวณเขตเทศบาลเมือง Mas-Blanc-des-Alpilles (๒) พินิจพิจารณาเปลี่ยนแปลงแผนการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน (le plan d'occupation des sols) (๓) พินิจพิจารณาเพิกถอนคำสั่งห้ามเข้าใช้พื้นที่บริเวณที่กำหนดเป็นเขตเวนคืน^๔ (l'arrêté de cessibilité) ลงวันที่ ๗

* แปลสรุปและเรียบเรียงโดยนางสาวปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

(ที่มา : คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ซึ่งพิมพ์เผยแพร่ในเว็บไซต์ : <http://www.legifrance.fr>)

^๑ **Mas-Blanc-des-Alpilles** เป็นหมู่บ้านเล็กๆ บริเวณเนินเขา Mas-Blanc-des-Alpilles ตั้งอยู่ในภาค Bouches-du-Rhône และเป็นเขตเทศบาลที่มีขนาดเล็กที่สุด โดยมีประชากรอาศัยอยู่ประมาณ ๓๗๖ คน

(ที่มา : <http://www.provenceweb.fr/ff/bouches/masblanc/masblanc.htm>)

^๒ **Commissaire de la République** คณะกรรมการประจำภาค เป็นชื่อที่ใช้เรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๔๘ ที่ทำหน้าที่คล้ายผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๔๔-๑๙๔๖ หมายถึง ข้าราชการประจำภาคที่กำหนดขึ้นโดยเหตุผลทางด้านภูมิศาสตร์ ซึ่งถือเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นในกรณียกเว้น ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาหลังจากที่มีการกระจายอำนาจ บุคคลดังกล่าวหมายถึงตัวแทนของรัฐในระดับภาคและระดับจังหวัด

(ที่มา : Gérard CORNU, Vocabulaire juridique, 7^e édition, PUF, 2006, p. 176)

^๓ **Déclaration d'utilité publique** เป็นการออกประกาศของฝ่ายปกครอง ซึ่งบางกรณีอาจอยู่ในรูปของประกาศกระทรวง (l'arrêté ministériel) หรือประกาศจังหวัดที่ออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัด (l'arrêté préfectoral) เพื่อกำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเวนคืน

(ที่มา : Gérard Cornu (อ้างแล้ว), หน้า ๒๖๕-๒๖๖)

^๔ **L'arrêté de cessibilité** เป็นคำสั่งที่ออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในกระบวนการเวนคืน โดยคำสั่งดังกล่าวยังระบุรายชื่อเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน รวมถึงสิทธิต่างๆ ที่เจ้าของที่ดินจะได้รับจากการเวนคืนดังกล่าว

(ที่มา : Gérard Cornu (อ้างแล้ว), หน้า ๗๔)

พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๘๕ และเพิกถอนคำสั่งห้ามเข้าใช้พื้นที่ประมาณสองส่วนซึ่งเป็นของนายและนาง Y ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Ministre de l'intérieur) ยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐขอให้พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว

คำวินิจฉัย

สภาแห่งรัฐพิจารณาประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ประมวลกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง แล้วเห็นว่า การก่อสร้างสุสานหรือสถานที่ฝังศพในคดีนี้ไม่ตกอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๓ ซึ่งจะบังคับใช้กับการก่อสร้างสุสานหรือสถานที่ฝังศพใหม่ในเขตเมืองและเขตเมืองขนาดใหญ่ “villes et bourgs” เท่านั้น อีกทั้งในเขตเทศบาลเมือง Mas-Blanc-des-Alpilles มีประชาชนอาศัยอยู่เพียง ๒๔๘ คน (ปี ค.ศ. ๑๙๙๐) จึงยังไม่ถูกจัดให้เป็นเขตเมืองและเขตเมืองขนาดใหญ่ “villes et bourgs” ตามความหมายของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ดังนั้น การก่อสร้างสุสานหรือสถานที่ฝังศพในเขตเทศบาลเมือง Mas-Blanc-des-Alpilles จึงไม่ต้องผ่านกระบวนการไต่สวน (une enquête) ที่เรียกว่า “commodo et incommodo”^๔ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนประกาศคณะกรรมการประจำภาค Bouches-du-Rhône เพื่อเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินก่อนที่จะเวนคืนเพื่อสร้างสุสานหรือสถานที่ฝังศพในเขตเทศบาล Mas-Blanc-des-Alpilles ปรับเปลี่ยนแผนการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมถึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งห้ามเข้าใช้พื้นที่บริเวณที่กำหนดเป็นเขตเวนคืน และเพิกถอนคำสั่งห้ามเข้าใช้พื้นที่ประมาณสองส่วนซึ่งเป็นของนายและนาง Y โดยให้เหตุผลว่า กระบวนการเวนคืนดังกล่าวยังไม่ผ่านขั้นตอนการไต่สวนนั้น จึงไม่ถูกต้อง

สภาแห่งรัฐพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก คณะกรรมการประจำภาค Bouches-du-Rhône มีอำนาจประกาศเพื่อเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินก่อนที่จะเวนคืนหรือไม่

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการประจำภาค Bouches-du-Rhône มีอำนาจประกาศเพื่อเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินก่อนที่จะเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา R.11-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับเมื่อพิจารณาเอกสารหลักฐานต่างๆ แล้วเห็นว่า คณะกรรมการไต่สวนก็ได้มีความเห็นชอบให้ดำเนินโครงการก่อสร้างสถานที่ฝังศพในเขตเทศบาลเมือง Mas-Blanc-des-Alpilles ด้วยเช่นกัน

คำสั่งห้ามเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่บริเวณที่กำหนดเป็นเขตเวนคืนเพื่อก่อสร้างสถานที่ฝังศพในคดีนี้ออกโดยคณะกรรมการประจำภาค

^๔ **commodo et incommodo** เป็นสำนวนภาษาละตินที่เกี่ยวกับการไต่สวนโดยฝ่ายปกครอง (l'enquête administrative) ก่อนที่จะชี้ให้เห็นถึงประโยชน์หรือข้อดีและข้อเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ

ประเด็นที่สอง โครงการก่อสร้างสถานที่ฝังศพหรือสุสานต้องมีการศึกษาหรือประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่

สภาแห่งรัฐพิจารณากฎหมายว่าด้วยการปกป้องรักษาสรรพชาติ (la protection de la nature) แล้วเห็นว่า มาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า การสร้างทางสาธารณะและทางเอกชนต้องดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (l'étude d'impact) ซึ่งในวรรคสามของมาตราเดียวกันยังกำหนดว่า การดำเนินการจัดการงานสาธารณะหรืองานก่อสร้างที่มีมูลค่ารวมไม่น้อยกว่า ๖ ล้าน ฟรังก์ ต้องผ่านขั้นตอนการศึกษาหรือประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สภาแห่งรัฐยังให้ข้อสังเกตว่ามูลค่าของงานก่อสร้างนั้นให้พิจารณาโดยภาพรวมของการดำเนินงานทั้งหมด เมื่อปรากฏว่า สมาคมเพื่อปกป้องและดูแลเนินเขา Mas-Blanc-des-Alpilles รวมถึงนายและนาง Y ไม่ได้โต้แย้งไว้ในคดีนี้ว่า โครงการก่อสร้างสถานที่ฝังศพหรือสุสานต้องมีการศึกษาหรือประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ศาลจึงไม่หยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นพิจารณา

ประเด็นที่สาม การปิดป้ายประกาศเกี่ยวกับการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรการปิดป้ายประกาศเพื่อให้สาธารณชนรับทราบทั่วกันว่าจะมีการเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้ใบรับรองของนายกเทศมนตรีเมือง Mas-Blanc-des-Alpilles และป้ายประกาศตามมาตรา R. 11-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ต้องปิดไว้ ณ ที่ทำการสำนักงานเทศบาล และบริเวณสถานที่ที่ดำเนินโครงการ เมื่อปรากฏว่า สมาคมเพื่อปกป้องและดูแลเนินเขา Mas-Blanc-des-Alpilles รวมถึงนายและนาง Y ไม่ได้โต้แย้งไว้ในคดีนี้ว่า การปิดป้ายประกาศเกี่ยวกับการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ศาลจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นดังกล่าว

ประเด็นที่สี่ โครงการก่อสร้างสถานที่ฝังศพหรือสุสานบริเวณเทศบาลเมือง Mas-Blanc-des-Alpilles เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่

สภาแห่งรัฐเห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการดังกล่าวจะต้องมากกว่าผลกระทบซึ่งอาจจะเกิดขึ้นต่อเจ้าของที่ดินเอกชน มูลค่าทางการเงิน และความเดือดร้อนเสียหายต่อความสงบเรียบร้อยในสังคม ซึ่งผลกระทบดังกล่าวที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น ต้องไม่ร้ายแรงเกินสมควรเมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการดังกล่าวด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริเวณเขตเทศบาลยังไม่มีสุสานหรือสถานที่ฝังศพเลย ประกอบกับการดำเนินโครงการดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้สูญเสียค่าใช้จ่ายมากเกินไปเกินสมควร รวมถึงไม่ได้ส่งผลกระทบต่อที่ดินของเอกชนและสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรงเกินสมควร เมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่จะคาดว่าจะได้รับจากการดำเนินโครงการ ดังนั้น

การเสนอโครงการก่อสร้างสถานที่ฝังศพหรือสุสานบริเวณเขตเทศบาลโดยเทศบาลเมือง Mas-Blanc-des-Alpilles จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (un caractère d'intérêt général)

ผลคำพิพากษา

สภาแห่งรัฐจึงพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และไม่รับฟ้องฎีกาของสมาคมเพื่อปกป้องและดูแลเนินเขา Mas-Blanc-des-Alpilles ไว้พิจารณา

บทวิเคราะห์

คดีนี้แม้สุดท้ายสภาแห่งรัฐไม่ได้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการประจำภาค Bouches-du-Rhône เพื่อเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินก่อนที่จะเวนคืนเพื่อสร้างสุสานหรือสถานที่ฝังศพในเขตเทศบาล Mas-Blanc-des-Alpilles คำสั่งห้ามเข้าใช้พื้นที่บริเวณที่กำหนดเป็นเขตเวนคืน และคำสั่งห้ามเข้าใช้พื้นที่ประมาณสองส่วนซึ่งเป็นของเอกชน โดยสภาแห่งรัฐให้เหตุผลว่าสมาคมเพื่อปกป้องและดูแลเนินเขา Mas-Blanc-des-Alpilles นายและนาง Y ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งว่า โครงการก่อสร้างสุสานหรือสถานที่ฝังศพยังไม่ได้ดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อีกทั้งไม่ได้โต้แย้งว่า การปิดป้ายประกาศเกี่ยวกับการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่าศาลปกครองยอมรับการใช้สิทธิฟ้องคดีของสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้อง คุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนหรือกลุ่มคน รวมถึงยังแสดงให้เห็นว่า การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลนั้น ศาลได้พิจารณาทุกขั้นตอนและกระบวนการก่อนการออกประกาศหรือคำสั่งใดๆว่าชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร สำหรับการให้สิทธิฟ้องคดีในลักษณะนี้นั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีสามารถหยิบยกประเด็นต่อไปนี้ขึ้นโต้แย้งว่า การดำเนินโครงการหรือกิจการของหน่วยงานของรัฐซึ่งอาจเป็นโครงการหรือกิจการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร เช่น อำนาจของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่ออกประกาศ กระบวนการออกประกาศเป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ มีการศึกษาหรือประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วหรือไม่ ทั้งนี้ ข้อกล่าวอ้างใดก็ตามต้องมีฐานของกฎหมายรองรับเสมอ มิใช่เป็นการกล่าวอ้างขึ้นอย่างเลื่อนลอย