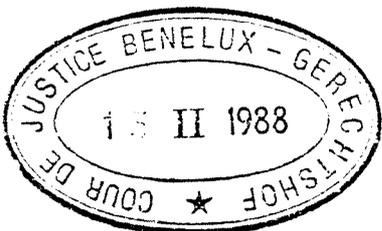


REGENTSCHAPSSTRAAT 39
1000 BRUSSEL
TEL. 519.38.61

RUE DE LA RÉGENCE 39
1000 BRUXELLES
TÉL. 519.38.61



A 87/116

C o n c l u s i o n s

de Monsieur C. Wampach, 1er avocat général, chef du Parquet
dans l'affaire A 87/1 Ph. Servais / Commune de Blégny.

I. Préactes.

Avant l'année scolaire 75-76 la commune de Saive, actuellement fusionnée avec la commune de Blégny avait deux établissements d'enseignement primaire et les deux emplois de chef d'école étaient assurés respectivement par Madame Philomène Servais, épouse Abraham, qui comptait 25 ans d'ancienneté et était à l'époque, chef d'école depuis 18 ans et par Monsieur Maurice Massart qui ne comptait que 7 ans d'ancienneté et qui n'assumait les fonctions de chef d'école que depuis le 1.4.1975.

Par décision du 9 septembre 1975, le conseil communal de Blégny décidait de supprimer à la date du 1er septembre 1975 l'école communale primaire des garçons et l'école communale de filles pour créer, à partir du 1er septembre 1975, une école communale primaire mixte à laquelle seraient rattachées les classes gardiennes antérieurement annexées à l'école des filles dirigées par Madame Servais; par la même décision, le conseil communal de Blégny mettait en disponibilité, pour défaut d'emploi, l'ensemble du personnel enseignant occupé dans les écoles supprimées mais mettait en même temps fin à la disponibilité pour défaut d'emploi de M. Massart à la date du 1er septembre 1975 pour le désigner à l'exercice, à titre définitif, des fonctions de chef d'école de la nouvelle école primaire communale.

Cette décision du conseil communal de Blégny fut annulée par l'arrêt n° 18235 du 21 avril 1977 du Conseil d'Etat belge, section d'administration, notamment pour avoir méconnu l'article 3 § 2,1 de l'arrêté royal du 9 janvier 1975 réglementant la mise en disponibilité par défaut d'emploi, an application duquel ce n'est pas la requérante, Mme Servais, la plus ancienne des deux chefs d'école de la commune, mais Maurice Massart, l'autre chef de l'école, qui aurait dû être mis en disponibilité.

Par décision du 7 septembre 1977, le conseil communal de Blégny, mettait à nouveau Mme Servais en disponibilité pour défaut d'emploi après avoir décidé que l'école dirigée par elle serait reprise par celle que dirigeait Maurice Massart.

Cette décision fut annulée par l'arrêt n° 19554 du 5 avril 1979 par le Conseil d'Etat, section d'administration, pour les mêmes motifs que la décision préindiquée du 9 septembre 1975 et pour violation de l'autorité de chose jugée.

Le 28 août 1979, le conseil communal de Blégny mettait une troisième fois Mme Servais en disponibilité pour défaut d'emploi, après avoir supprimé l'école qu'elle dirigeait et après l'avoir réaffectée en qualité d'institutrice primaire à l'école que dirigeait M. Massart.

Cette décision fut encore annulée par l'arrêt n° 24158 du 21 mars 1984 du Conseil d'Etat, section d'administration. Cet arrêt précisa entre autres, dans ses motifs d'annulation, que Mme Servais doit être considérée comme étant restée en activité de service après le 1er octobre 1979 en qualité de chef d'école d'une des écoles primaires de la commune de Blégny.

Le 30 août 1984, le conseil communal de Blégny prenait une délibération dont l'article 1er plaçait M. Maurice Massart en disponibilité pour défaut d'emploi à partir du 1er septembre 1984 et, le lendemain, il écrivait à Mme Servais qu'elle était, à partir de la même date, réaffectée en qualité d'institutrice primaire, chef d'école.

Par requête introduite le 26 octobre 1984, Mme Servais demanda au Conseil d'Etat l'annulation de cette décision en ce qu'elle porterait sa réaffectation en qualité d'institutrice primaire, chef d'école au 1er septembre 1984.

Le conseil communal de Blégny, par décision du 13 décembre 1984, corrigea l'article 1er de sa décision du 30 août 1984, remplaçant la date du 1er septembre 1984 par celle du 1er octobre 1979 et décidait: "Maurice Massart est rappelé en activité de service en qualité d'instituteur primaire chef d'école depuis le 1er octobre 1979."

Par requête introduite le 11 février 1985, Mme Servais demanda au Conseil d'Etat l'annulation de cette décision en ce qu'elle remplace, dans la décision précédente, la date du 30 août 1984 par celle du 1er septembre 1979, ce qui constituerait une nouvelle violation de l'autorité de la chose jugée par trois arrêts du Conseil d'Etat; Mme Servais demanda en outre, la condamnation des membres du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, in solidum, à une astreinte de 10.000-frs par jour de retard apporté à la régularisation de sa situation administrative et pécuniaire à dater du prononcé de l'arrêt.

Le 24 janvier 1985, le conseil communal de Blégny prenait une délibération identique à sa décision du 13 décembre 1984 en ajoutant à d'autres articles que l'article 1er, des modifications de date sans incidence sur le recours de Mme Servais.

Par requête introduite le 10 avril 1985, Mme Servais demanda l'annulation de la décision du 24 janvier 1985 en ce que cette décision reprend l'article 1er de la décision du 13 décembre 1984 mais en violant de nouveau l'autorité de la chose jugée par trois arrêts du Conseil d'Etat; en outre Mme Servais réitéra sa demande d'astreinte formulée déjà dans sa requête du 11 février 1985.

Statuant sur ces trois recours de Mme Servais, le Conseil d'Etat, section d'administration, par arrêt du vingt-huit janvier 1987, après les avoir joints, a annulé l'article 1er des délibérations prises par le conseil communal de Blégny les 30 août 1984, 13 décembre 1984 et 24 janvier 1985 en ce qu'il fixe la date de la mise en disponibilité par défaut d'emploi de Maurice Massart, dans la première délibération au 1er septembre 1984, dans les deux autres, au 1er septembre 1979, et en ce qu'il méconnaît ainsi le droit de la requérante d'être reconnue comme chef d'école depuis le 1er septembre 1975.

Avant de décider sur la demande en paiement d'une astreinte, le Conseil d'Etat pose à la Cour de justice Bénélux, à titre préjudiciel, la question suivante:

L'article 1er de la loi uniforme relative à l'astreinte, qui constitue l'article 1385 bis du code judiciaire belge, selon lequel le juge peut, à la demande d'une partie, condamner l'autre partie, pour le cas où il ne serait pas satisfait à la condamnation principale, au paiement d'une astreinte, doit-il être interprété en ce sens qu'il habiliterait le Conseil d'Etat de Belgique, lorsqu'il annule un acte administratif pour excès de pouvoir par un arrêt revêtu d'une autorité de chose jugée qui implique que l'autorité compétente pour exécuter l'arrêt d'annulation s'abstienne de prendre un acte inconciliable avec cette annulation, à condamner cette autorité au paiement d'une astreinte pour le cas où elle méconnaîtrait cette obligation?

Le Conseil d'Etat a été amené à poser cette question préjudicielle en raison des motifs suivants:

" Considérant que la partie adverse oppose à la demande d'astreinte que celle-ci ne peut être accordée que comme l'accessoire d'une condamnation principale ayant pour objet une obligation de faire, de ne pas faire ou de se plier à une injonction, que le Conseil d'Etat, incompétent pour prononcer une telle condamnation, serait dès lors incompétent pour condamner au paiement d'une astreinte et que le règlement des effets d'un arrêt d'annulation ne relève pas du juge de l'excès de pouvoir mais appartient en propre à l'administrateur actif;

Considérant que le juge de l'excès de pouvoir ne peut ordonner que la partie au bénéfice de laquelle il prononce l'annulation d'un acte administratif soit rétablie dans ses droits, les tribunaux de l'Ordre judiciaire étant seuls compétents en la matière;

Considérant, cependant, que l'autorité de chose jugée qui s'attache aux arrêts du Conseil d'Etat comporte nécessairement l'obligation, pour l'administration, de s'abstenir de tout acte inconciliable avec le dispositif des arrêts et avec les motifs qui en sont le support nécessaire; qu'en l'espèce, les trois arrêts précités avaient reconnu à la requérante le droit d'être considérée comme chef d'école depuis le 1er septembre 1975;

que la partie adverse, afin d'exécuter ces arrêts, avait l'obligation de respecter ce droit et de s'abstenir d'accorder à Maurice MASSART des droits inconciliables avec lui; qu'au contraire, la partie adverse s'est obstinée à contourner à quatre reprises une légalité qui, pourtant, lui avait été clairement indiquée par trois arrêts successifs; qu'elle a ainsi maintenu pendant plus de dix ans une situation manifestement irrégulière dont la requérante peut légitimement redouter qu'elle soit de nouveau prolongée par le recours à de nouveaux artifices;

Considérant que le Conseil d'Etat ne méconnaîtrait pas les limites de sa compétence en recourant à un moyen légal de coercition pour assurer le respect de la chose qu'il juge, pour autant qu'il puise ce pouvoir dans une loi qui lui accorderait cette compétence;

Considérant que l'article 1385 bis du code judiciaire autorise le juge, à la demande d'une partie, à condamner l'autre partie, pour le cas où il ne serait pas satisfait à la condamnation principale au paiement d'une astreinte; que les travaux préparatoires de la loi du 31 janvier 1980 portant approbation de la convention Bénélux du 26 novembre 1973 visant à introduire dans la législation des parties une loi uniforme relative à l'astreinte, révèlent que cette innovation dans notre droit se justifie par deux considérations essentielles : d'une part, l'intérêt que représente pour le créancier l'exécution effective par le débiteur de ses obligations, d'autre part, l'intérêt qu'à la société à ce que l'injonction ou l'interdiction du juge soit observée (Doc. chambre, 353 (1977-1978) N.1, p. 2 et p. 15; Doc. Sénat, 404 (1977-1978) N.2, p. 2; Doc. Sénat, 177 (S.E. 1979) N.2, p. 3; Ann. parl. Sénat, séance du 22 novembre 1979, p. 184); que si les termes utilisés indiquent que les auteurs du projet de loi ont envisagé les litiges de droit privé mettant en cause des droits subjectifs, il reste que leur préoccupation de faire respecter la chose jugée peut s'appliquer tout autant au contentieux de l'excès de pouvoir; qu'ils ont du reste précisé, à plusieurs reprises, que le mot "juge" désigne toutes les juridictions à la seule exception des arbitres (Doc. Sénat 404 (1977-1978) N.2, p.3; Doc. Sénat, 177 (S.E. 1979) N. 2, p. 6);

Considérant, toutefois, que l'article 1er de la loi uniforme, qui constitue l'article 1385 bis du code judiciaire, ne vise que l'hypothèse d'une " condamnation principale "; que, bien que cette expression semble avoir été choisie essentiellement pour faire ressortir le caractère accessoire de l'astreinte, les auteurs de la loi uniforme n'ont pas indiqué s'ils entendaient en réserver l'usage au seul contentieux subjectif et exclure ainsi le champ d'application de la loi les arrêts d'annulation prononcés par le Conseil d'Etat; qu'il convient, en application de l'article 6, 1 à 3 du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de justice Bénélux signé à Bruxelles le 31 mars 1965, approuvé par la loi du 18 juillet 1969, de poser à la Cour la question détaillée au dispositif ci-après, "

II. Question qui nous est soumise par le Conseil d'Etat de Belgique.

La question posée par le Conseil d'Etat de Belgique, qui a trait à la nature spécifique de l'astreinte comporte l'interprétation de l'article 1er de la loi uniforme relative à l'astreinte qui constitue l'article 1385 bis du Code judiciaire belge; l'interprétation de cette règle juridique commune est certainement de la compétence de la Cour de Justice Bénélux. La question soulèvera probablement aussi des problèmes d'interprétation de lois nationales belges. Il va sans dire que cette interprétation ne tombe pas sous la compétence de la Cour de Justice Bénélux mais restera du domaine d'interprétation des juridictions nationales.

Le premier problème que soulève la question préjudicielle est de savoir si le Conseil d'Etat, en tant que juridiction de droit administratif, peut être considéré, en principe, comme juge au sens de l'article 1er alinéa 1 de la loi uniforme relative à l'astreinte. Cet article est de la teneur suivante:

" Le juge peut, à la demande d'une partie, condamner l'autre partie, pour le cas où il ne serait pas satisfait à la condamnation principale, au paiement d'une somme d'argent, dénommée astreinte, le tout sans préjudice des dommages-intérêts, s'il y a lieu. Toutefois, l'astreinte ne peut être prononcée en cas de condamnation au paiement d'une somme d'argent."

Pour comprendre la portée de ce texte, il est indiqué de le rapprocher des 3 premiers articles de la Convention Bénélux portant loi uniforme relative à l'astreinte, signée à La Haye le 26 novembre 1973 qui disposent:

Article 1er:

"Chacune des Parties Contractantes s'engage à introduire dans sa législation, à la date de l'entrée en vigueur de la présente Convention, soit dans l'un des textes originaux, soit dans les deux textes, la loi uniforme relative à l'astreinte annexée à la présente Convention."

Article 2:

"Chacune des Parties Contractantes a le droit de compléter, dans sa législation, la loi uniforme par des dispositions destinées à régler des questions pour lesquelles des solutions ne sont pas prévues à condition que ces dispositions ne soient pas incompatibles avec la Convention et ladite loi."

Article 3.

1. Chacune des Parties Contractantes a la faculté d'exclure du champ d'application de la loi uniforme toutes les actions ou quelques-unes des actions en exécution de contrats de travail ou d'emploi.

2. Sans préjudice des dispositions de l'alinéa 1, aucune réserve ne peut être formulée à l'égard de la présente Convention et de la loi uniforme."

Il se dégage de ces textes que les Parties Contractantes sont en droit d'étendre éventuellement le champ d'application de la loi uniforme, qu'il leur est cependant interdit de le restreindre au delà de l'exception formellement prévue in fine de l'article 1er al 1 de la loi uniforme et de l'exception facultativement prévue à l'article 3 n° 1 de la Convention.

Le texte de l'article 1er de la loi uniforme a donc une portée générale et ne comporte qu'une seule exception qui doit rester d'une application très stricte. Il faut donc lui réserver un champ d'application très large. Cette idée se retrouve déjà, à mon avis, au commentaire des articles de la loi uniforme où il est dit, au commentaire de l'article 1 page 29 ¹ "En débutant par le terme " le juge " l'article 1er permet d'adapter le texte aux institutions juridictionnelles respectives des trois pays. Le terme utilisé n'exclut pas l'application de l'astreinte par le juge des référés. Il est certain, au contraire, que le terme " le juge " ne saurait viser les arbitres".

La Cour de Justice Bénélux avait déjà eu à se pencher sur le problème de la portée de l'article 1er de la loi uniforme. En effet, à l'occasion de l'affaire A 81/6 Wassenburg/Petit, le Hoge Raad der Nederlanden lui avait posé, entre autres, la question de savoir si la loi uniforme s'applique aussi aux cas où la condamnation principale au sens de l'article 1er a pour objet l'exécution d'une obligation du droit de la famille. Par son arrêt du 11 mai 1982 la Cour de Justice Bénélux a donné une réponse affirmative à cette question. Après avoir cité les textes des trois premiers articles de la Convention et de l'article 1er de la loi uniforme, elle avait motivé sa décision de façon suivante ²:

" Attendu que rapprochés et envisagés dans leurs rapports mutuels, les textes précités n'offrent pas le moindre appui à la thèse selon laquelle la loi uniforme ne serait pas d'application aux cas visés dans la question A (exécution d'une obligation du droit de la famille).

Attendu qu'il faut au contraire inférer de l'article 3 de ladite Convention Bénélux, spécialement de l'opposition entre ses alinéas 1er et 2, que, dans la conception des Parties contractantes, les actions en matière civile, en tout cas, relèvent en principe du champ d'application de la loi uniforme;

Attendu que ce point de vue se trouve confirmé dans l'exposé des motifs commun, en particulier lorsque ce exposé situe d'une façon tout à fait générale l'institution de l'astreinte dans le cadre des problèmes liés à l'exécution forcée des décisions judiciaires en matière civile; qu'en effet, il est dit notamment dans cet exposé:

1. Textes de Base du Bénélux - Tome 4 II - Rubrique Astreinte

2. Jurisprudence de la Cour de Justice Bénélux - Tome 3 - p. 59

" Chapitre III, La loi uniforme. A. Considérations générales: L'exécution forcée des décisions de justice en matière de droit privé pose des problèmes ..."

Attendu qu'il s'en suit que la loi uniforme est aussi en principe applicable lorsque la condamnation a pour objet l'exécution d'une obligation du droit de la famille";

L'interprétation donnée à la loi uniforme relative à l'astreinte nous intéresse tout particulièrement du fait qu'elle contient deux indications importantes:

- a) L'arrêt indique clairement que non seulement les actions, découlant du droit des obligations, mais toutes les autres actions en matière civile tombent sous le champ d'application de la loi uniforme.
- b) En employant les termes "les actions en matière civile, en tout cas" l'arrêt n'exclut nullement que le champ d'application de la loi uniforme puisse encore s'étendre à d'autres actions en d'autres domaines.

Le problème d'une limitation éventuelle de ce champ d'application aux seules actions en matière civile peut en effet surgir en raison du fait que l'exposé des motifs commun fait spécialement référence au droit privé et indique que l'astreinte a pour objet de forcer à s'exécuter le débiteur d'une obligation de donner, de faire ou de ne pas faire ce qui viserait en premier lieu le domaine du droit des obligations qui fait partie du droit civil.

J'estime néanmoins que l'intention des auteurs de la loi uniforme n'était nullement de limiter son champ d'application aux seules actions du droit civil; bien au contraire l'exposé des motifs commun contient beaucoup de passages qui militent en faveur d'une interprétation large de la loi uniforme. Comme je l'ai déjà indiqué, des auteurs envisageaient d'adapter la loi uniforme aux institutions juridictionnelles respectives des trois pays et n'entendaient pas à limiter son application aux seules juridictions civiles.

Cette idée d'un champ d'application très large se dégage en outre du chapitre consacrée aux conditions générales où il est dit à la page 27¹ in fine: " En guise de conclusion, il faut souligner que l'introduction de l'astreinte peut être justifiée par deux considérations essentielles : d'une part l'intérêt que représente pour le créancier l'exécution effective par le débiteur de ses obligations, et d'autre part l'intérêt qu'a la société à ce que l'injonction ou l'interdiction du juge soit observée. Il est hors de doute que l'astreinte peut devenir un moyen efficace pour obtenir l'exécution des obligations et des jugements."

Le but de l'astreinte est donc de garantir à un créancier, l'exécution d'une décision judiciaire par le débiteur de ses obligations. Cette considération ne vaut pas seulement en matière civile mais aussi en d'autres matières, notamment en matière administrative.

L'arrêt préindiqué A 81/6 a été précédé des conclusions de Monsieur l'Avocat Général F. Dumon qui lui aussi avait préconisé une interprétation large de la loi uniforme quant à son champ d'application. Dans ses conclusions, il s'était livré à une étude approfondie de l'exposé des motifs commun, des dispositions légales nationales ainsi que de la jurisprudence et de la doctrine qui ont interprété et commenté ces dispositions nationales. Etant donné que les auteurs de la loi uniforme s'étaient largement inspirés, dans la conception et la rédaction de la loi uniforme, de l'institution de l'astreinte légalement consacrée et précisée dès 1932 en droit néerlandais ainsi que de la jurisprudence et de la législation françaises, il avait consacré une partie importante de son étude à la législation et jurisprudence néerlandaises et françaises. Monsieur l'avocat général Dumon, après avoir relevé que dans le commentaire de l'article 3 de la loi uniforme, ses auteurs ont précisé que les dispositions de la loi uniforme s'appliquaient à l'Etat et aux autres personnes morales de droit public, qu'ils soient créanciers ou débiteurs, avait insisté sur le fait que " bien que ce soit souvent sur le fondement de dispositions du droit civil, singulièrement en matière de responsabilité "civile", que l'Etat ou ces autres personnes morales soient condamnés, il n'en reste pas moins que dans ces cas-là aussi, il s'agit de rapports juridiques relevant du droit public".²

./..

1. Textes de Base du Bénélux - loc. cit.

2. Jurisprudence de la CJB - Tome 3 - p. 73

Ensuite il avait signalé que tant les jurisprudences belge, néerlandaise que française admettaient elles aussi que les juridictions civiles avaient le droit de prononcer à l'égard de l'autorité administrative, non seulement des injonctions mais aussi des astreintes, que d'après la Cour de Cassation française, une astreinte peut être prononcée pour garantir l'exécution d'une condamnation fondée sur une disposition pénale; que d'après le commentaire de l'article 5 à l'exposé des motifs commun rien ne s'oppose à ce qu'une astreinte soit imposée au curateur pendant la faillite et que les jurisprudences néerlandaise et française admettaient que l'astreinte puisse aussi être appliquée en matière procédurale pour en tirer la conclusion suivante ¹:

" Il m'apparaît évident que si l'astreinte est ou peut être appliquée à l'égard de condamnations ou de commandements en matière de procédure, de droit commercial (faillites), en droit public et en droit pénal ou en procédure pénale, il ne peut exister aucune raison de limiter au seul droit patrimonial sa légalité dans le droit privé et de l'exclure pour des condamnations ou des commandements qui intéressent les droits de la personnalité et le droit de la famille. D'ailleurs, rien dans le texte de la loi uniforme, ni dans l'exposé des motifs commun et aucun argument ou aucune considération, déduits des buts que les auteurs de la loi avaient en vue et de l'esprit de celle-ci ne permettrait de justifier pareille exclusion, bien au contraire."

Je peux me rallier entièrement à ces conclusions et soutenir à mon tour que rien ne s'oppose à ce que le champ d'application de la loi uniforme soit également étendu au domaine des actions qui découlent du droit public et administratif. J'estime en conséquence que, sous certaines conditions que je tâche d'examiner dans la suite, une juridiction administrative peut être considérée comme juge au sens de l'article 1er de la loi uniforme.

Notons au passage que les développements qui précèdent permettent de répondre à deux questions soulevées incidemment lors des plaidoiries de la présente affaire:

- a) Le champ d'application de la loi uniforme relative à l'astreinte comprend les obligations de faire ou de ne pas faire et celles de donner une chose ainsi que les injonctions des juges relatives à l'exécution de ces obligations.
- b) Les dispositions de la loi uniforme s'appliquent non seulement aux personnes physiques et morales, mais aussi à l'Etat et aux autres personnes morales de droit public, tant en qualité de créancier que de débiteur.

Conclure qu'une juridiction administrative peut en principe être considérée comme " un juge" au sens de l'article 1er de la loi uniforme ne résoud cependant pas entièrement le problème soulevé par la question préjudicielle du Conseil d'Etat de Belgique.

En effet l'article 1er précité dispose en outre que le juge ne peut prononcer une condamnation à l'astreinte que pour le cas où il ne serait pas satisfait à une condamnation principale.

La condamnation à l'astreinte est donc liée d'une manière indissociable à l'existence d'une condamnation principale au point qu'en l'absence d'une condamnation principale, aucune condamnation à l'astreinte n'est légalement concevable.

Monsieur l'Avocat général E. Krings avait déjà énoncé ce principe comme suit dans ses conclusions prises à l'occasion de l'affaire A 82/8 - S.A. v/h Edgard Vanschoonbeek - Limbuterm contre S.P.R.L. Gebroeders Vanschoonbeek¹ "L'astreinte constitue un stimulant imposé par le juge à la partie condamnée pour l'inciter à exécuter la condamnation prononcée. Il ne s'agit nullement de dommages-intérêts.

Ce caractère de l'astreinte implique que sa raison d'être dépend nécessairement d'une condamnation. A défaut, il ne peut pas être question d'incitant à exécuter une condamnation".

L'énonciation de ce principe, simple à première vue, soulève cependant le problème plus épineux de savoir ce qu'il faut entendre par condamnation principale au sens de l'article 1er de la loi uniforme, problème qui tombe à la fois dans le champ d'interprétation du droit interne et de la loi uniforme. La loi interne, dont l'interprétation n'est pas de la compétence de la Cour de Justice Bénélux, dira éventuellement quelles formes doit revêtir une décision pour être considérée comme condamnation principale; l'interprétation de la loi uniforme nous permettra de définir, à partir de la nature spécifique de l'astreinte, à quels critères doit répondre une condamnation principale, conforme à la loi interne pour pouvoir être considérée comme telle également au sens de l'article 1er de la loi uniforme.

Le Conseil d'Etat de Belgique, pour motiver la nécessité de poser la question préjudicielle, s'est demandé si la loi uniforme entendait réserver l'usage de l'astreinte au seul contentieux subjectif et exclure ainsi du champ d'application de la loi les arrêts d'annulation prononcés par le Conseil d'Etat. Il me paraît que la réponse à cette question, qui nous aide à définir le concept de "condamnation principale" se dégage à suffisance de droit de l'exposé des motifs commun.

Ainsi au chapitre " Considérations générales" consacré à la loi uniforme page 27¹ il est dit:

" Tenant compte de la conception française et aussi de la conception néerlandaise de l'astreinte, le caractère d'un moyen de coercition d'une nature originale et d'une essence différente à la fois de celle de la peine et de l'indemnité a été attribué à l'institution. On a néanmoins considéré que le bénéficiaire le plus qualifié à profiter de la condamnation à l'astreinte est le titulaire même de la créance principale."

A la page 28 de l'exposé des motifs commun, au commentaire de l'article 1er, il est encore précisé:

1. Textes de Base du Bénélux - loc. cit.

"L'idée d'une astreinte à prononcer d'office, en dehors des conclusions d'une partie, a également été écartée. En effet, il faut éviter que des juges ne l'insèrent dans leurs décisions sous forme de clause de style et sans se préoccuper des intentions particulières du demandeur."

Il ne fait pas de toute que la condamnation à l'astreinte ne peut bénéficier qu'au titulaire d'une créance qui a obtenu la condamnation de son débiteur. A mon avis une condamnation à l'astreinte ne peut être prononcée que s'il existe une condamnation principale intervenue au cours d'un contentieux subjectif ayant pour objet la violation d'un droit subjectif dont une personne physique ou morale est titulaire. La violation du droit objectif ne justifie pas à elle seule une condamnation à une astreinte.

La condamnation principale, au sens de l'article 1er de la loi uniforme, doit être une condamnation nettement individualisée, consacrant formellement et directement la violation d'un droit subjectif; elle doit donc reposer sur des motifs propres et résulter du dispositif même. Il ne suffit pas que la condamnation puisse se déduire implicitement de motifs qui constituent le soutien indispensable d'une autre décision, par exemple d'une annulation d'un acte, même si ces motifs tracent une ligne de conduite à laquelle le débiteur devrait en principe se tenir. La condamnation doit constituer pour le créancier qu'il l'a obtenue un titre exécutoire, susceptible de permettre le cas échéant une exécution forcée.

La Cour de Justice était déjà confrontée avec un problème très proche de celui qui nous occupe pour le moment lors de l'affaire A 84/3 Liesenborghs-Thielens / Vandebril-Tielens. Le tribunal de première instance de Hasselt avait prié la Cour de répondre à la question suivante¹:

"La suspension, en raison de l'appel, de l'exécution d'un jugement qui n'est pas exécutoire par provision nonobstant tout recours, et qui porte condamnation à une astreinte, a-t-elle ou non pour effet de laisser au jugement attaqué un caractère obligatoire, en ce sens que si le jugement est confirmé, l'astreinte prononcée devient exigible également pour

la durée de la suspension, en application de l'article 1385 bis et quater du Code judiciaire belge (article 1er et 3 de la loi uniforme relative à l'astreinte), pour autant qu'il ait été satisfait à l'exigence de la signification et, le cas échéant, après l'écoulement du délai fixé par le juge pendant lequel l'astreinte ne peut être encourue?"

L'arrêt de la Cour de Justice Bénélux du 5 juillet 1985 était précédé des conclusions de Monsieur l'Avocat Général, Chef du Parquet, E. Krings qui insista sur le point suivant¹:

"S'agissant du problème de l'astreinte, son fondement réside dans le but même de l'institution. Ce but est double : obtenir d'une part l'exécution en nature de l'obligation et d'autre part l'exécution de la condamnation prononcée par le juge. En réalité, le deuxième aspect se rattache au premier, étant donné que la condamnation prononcée par le juge tend, elle aussi, à obtenir l'exécution en nature d'une obligation. L'exécution et l'astreinte sont donc de toute manière indissociables."

En partant de ce principe, Monsieur l'Avocat Général Krings a démontré que la condamnation à l'astreinte ne découle pas du seul effet obligatoire d'un jugement, mais qu'elle s'attache à une exécution même pour conclure " que l'astreinte ne peut être due que si l'exécution forcée est possible."

La Cour de Justice Bénélux a suivi ses conclusions et par l'arrêt prémentionné du 5 juillet 1985 elle a répondu, à la question posée, de la façon suivante²:

" Attendu que l'article 1er de la loi uniforme Bénélux relative à l'astreinte, qui correspond à l'article 1385 bis du Code judiciaire belge, dispose entre autres que l'astreinte est une somme d'argent à laquelle le juge peut, à la demande d'une partie, condamner l'autre partie, pour le cas où il ne serait pas satisfait à la condamnation principale, le tout sans préjudice des dommages-intérêts, s'il y a lieu, et qu'elle ne peut être encourue avant la signification du jugement;

./..

1. Jurisprudence CJB - Tome 6 - p. 121

2. ibidem - p. 118

Attendu qu'il ressort de cette disposition que l'astreinte n'est due que si la condamnation principale à laquelle elle est liée n'est pas exécutée; qu'elle constitue un moyen de forcer le condamné à l'exécution de la condamnation; qu'on en trouve la confirmation dans l'exposé des motifs commun de la loi uniforme Bénélux relative à l'astreinte qui précise dans le commentaire de l'article 1er que l'astreinte "est à considérer comme un moyen de coercition pour arriver à l'exécution d'une décision judiciaire";

Attendu que sur la base de ce qui précède et conformément à l'exposé des motifs commun de l'article 1er, il faut conclure que l'astreinte n'est due que si la condamnation est susceptible d'exécution forcée; que ce moyen de contrainte est, dès lors, inapplicable lorsque l'exécution a été suspendue;

Que la question formulée ci-dessus appelle par conséquent une réponse négative;"

L'arrêt a donc admis dans ses motifs, qui constituent le soutien indispensable de la décision prise au dispositif, que la condamnation à l'astreinte est subordonnée à l'existence d'une condamnation principale susceptible d'une exécution forcée.

Les développements qui précèdent permettent de répondre à la question posée par le Conseil d'Etat de Belgique pour autant qu'elle concerne l'interprétation de la loi uniforme Bénélux relative à l'astreinte. J'ai déjà exposé qu'à mon avis, le terme " le juge " figurant à l'article 1er de la loi uniforme comporte une interprétation très large de sorte que rien ne s'oppose à ce que le juge du contentieux administratif y soit englobé. Néanmoins ce juge n'est en droit de prononcer une condamnation à l'astreinte que s'il est habilité à prononcer, dans un litige portant sur un droit subjectif, au profit du créancier, une condamnation qui constitue un titre exécutoire susceptible d'une exécution forcée et qu'il prononce effectivement une telle condamnation.

C'est la loi interne nationale de chacun des Pays Membres qui détermine si un juge est en droit de prononcer une condamnation; cette même loi dira aussi quand une condamnation peut être considérée comme constituant un titre exécutoire susceptible d'une exécution forcée. L'interprétation de la loi nationale n'est cependant pas de la compétence de la Cour de Justice Bénélux mais de celle des juridictions nationales.

J'estime par conséquent qu'à la question posée, il y a lieu de répondre, qu'un juge du contentieux administratif, tel le Conseil d'Etat de Belgique, section d'administration, ne peut prononcer une condamnation à l'astreinte que s'il est habilité par sa loi nationale interne, à prononcer dans un litige portant sur des droits subjectifs, en faveur d'un créancier, une condamnation, qui constitue, d'après la loi interne nationale pour celui-ci un titre exécutoire susceptible d'une exécution forcée-et qu'il prononce effectivement une telle condamnation.

Luxembourg, le 11 février 1988.

