

Traduction

Conclusions

de monsieur l'avocat général Th. B. ten Kate

dans l'affaire A 96/4 – CORNELIS JOHANNES KANEN contre

LA COMMUNE DE VELDHOVEN

1. Par jugement avant dire droit du 18 octobre 1996, n° 95/2398, Jurisprudentie Bestuursrecht 1997, 16, p. 45, annoté par Mme A.A. van Rossum, sous 1, p. 2-6, la chambre à juge unique pour les affaires civiles de l'Arrondissementsrechtbank de Bois-le-Duc, saisie en première instance du litige opposant devant ce tribunal Cornelis Johannes Kanen (demandeur) à la commune de Veldhoven (défenderesse), a, selon les termes du dispositif, demandé à votre Cour de "se prononcer concernant les questions d'interprétation, formulées sous 3.8, de l'ancienne loi relative au Conseil d'Etat et de la loi générale relative au droit administratif".

2. Le point 3.8 du jugement s'énonce comme suit :

"Question d'interprétation de l'ancienne loi relative au Conseil d'Etat :

1. En général : la Convention Benelux portant loi uniforme relative à l'astreinte et la loi uniforme relative à l'astreinte contenue dans les articles 611a-611h du code de procédure civile sont-elles applicables aux décisions du juge administratif rendues en vertu de l'ancienne loi relative au Conseil d'Etat ?

2. Plus particulièrement : une astreinte ordonnée par le juge administratif en vertu de la loi susvisée (comp. l'article 99, par. 4, (j° 104 et 111) de l'ancienne loi sur le Conseil d'Etat) est-elle encourue dès la date de prise d'effet indiquée par ce juge ou ne peut-elle pas être encourue avant la signification du jugement qui l'a prononcée (article 1er, alinéa 3, de la loi uniforme relative à l'astreinte et article 611a, alinéa 3, du code de procédure civile) ?"

3. Les questions d'interprétation étant présentées comme des questions d'interprétation du droit national des Pays-Bas, il y a lieu de s'interroger sur la compétence de votre Cour. Je déplore à cet égard que les questions d'interprétation aient été posées par une chambre à juge unique.

4. L'article 1er, alinéa 2, du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, signé à Bruxelles le 31 mars 1965 (Trb. 1965, 71 et 196; Trb. 1966, 243; Textes de base Benelux 4, "Cour Benelux", p. 2b; Sch. et J. 152, 1990, p. 196), entré en vigueur le 1er janvier 1974 (Trb. 1973, 173, 174 et 175), énonce que votre Cour est chargée de promouvoir l'uniformité dans l'application des règles juridiques qui sont communes à la Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas et qui sont désignées soit par une convention, soit par une décision du Comité de Ministres prévu par le Traité instituant l'Union économique Benelux du 3 février 1958.

5. Le chapitre III du Traité de 1965, spécialement son article 6, prévoit notamment que votre Cour exerce cette mission en répondant aux questions d'interprétation des règles juridiques désignées en vertu de l'article premier, qui se posent à l'occasion de litiges pendants devant les juridictions de l'un des trois pays, siégeant dans leur territoire en Europe. La chambre à juge unique du tribunal de Bois-le-Duc est, vu l'alinéa 3 de l'article 6, une juridiction dans le sens précité, qui est habilitée, mais sans y être tenue, à poser des questions.

6. L'article 4 de la Convention Benelux portant loi uniforme relative à l'astreinte, signée à La Haye le 26 novembre 1973 (Trb. 1974, 6, Trb. 1978, 108 et Trb. 1980, 40; Textes de base Benelux 4 II, "Astreinte", p. 4; Sch. et J. Rv. Verdragen II 1992, p. 1036), entrée en vigueur pour les Pays-Bas et le Luxembourg le 1er octobre 1978 et pour la

Belgique le 1er mars 1980, désigne les dispositions de cette Convention et de la loi uniforme comme règles juridiques communes pour l'application, entre autres, du chapitre III, évoqué au § 5 ci-dessus.

7. Ce sont donc les règles de la Convention prémentionnée et de son annexe, la loi uniforme, qui peuvent faire l'objet de questions d'interprétation à votre Cour. Aucune autre règle n'a été désignée dans le cadre de l'astreinte.

8. Vu l'article 1er de la Convention par lequel les Parties Contractantes s'engagent à introduire la loi uniforme dans leurs législations, à la date de l'entrée en vigueur de la Convention, les dispositions de celle-ci et de la loi uniforme n'ont pas d'effet direct. Tel est également le cas des autres lois uniformes pour l'interprétation desquelles votre Cour est compétente.

9. L'exposé commun des motifs de ladite Convention et de la loi uniforme précise au sujet de l'article 1er de la Convention (Textes de base Benelux 4 II, "Astreinte", p. 15), que cet article contient l'engagement des Etats d'introduire littéralement la loi uniforme dans leur législation. "Il ne précise pas dans quelle partie de cette législation (*droit civil, droit procédural* [italique ajouté]) cette loi doit être insérée, laissant aux Etats une entière liberté en ce domaine."

10. L'article 2 de la Convention n'autorise une exception à cette "introduction littérale" que pour compléter la loi 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."

11. La seule autre exception admise se trouve à l'article 3, alinéa 1er, de la Convention, à savoir la possibilité d'exclure la faculté de demander ou de prononcer une astreinte dans le domaine des actions en exécution de contrats de travail ou d'emploi. L'alinéa 2 accentue le caractère unique de cette exception : "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."

12. Dans ces conditions, il apparaît d'emblée clairement que votre Cour ne peut pas être saisie de questions d'interprétation relatives à des dispositions d'une législation nationale. Voyez entre autres aussi la fin de la note Heemskerk, NJ 1988, 1030.

13. Dans le cadre des considérations qui précèdent, je crois cependant pouvoir comprendre les questions d'interprétation reproduites sous 1 et 2 ci-dessus en ce sens que le tribunal souhaiterait savoir :

a. s'il est contraire à la Convention et à la loi uniforme que le régime de la loi uniforme, introduit dans la législation nationale néerlandaise (le Code de procédure civile), ne soit pas applicable à des dispositions autorisant de prononcer une astreinte en droit administratif ni à la mise en œuvre de ces dispositions par le juge;

b. s'il est indifférent, pour la réponse à la question précitée, que la juridiction qui a prononcé l'astreinte est une juridiction administrative;

c. si, dans le cas de la contrariété visée sous a, il est interdit de déroger à la règle de la signification énoncée à l'article 1er, alinéa 3, de la loi uniforme, en manière que dans sa décision, le juge puisse fixer lui-même, et fixe en fait, la date de prise d'effet en vertu de la loi nationale.

14. Cette interprétation des questions posées procède non seulement de la teneur même des questions, mais aussi des considérations dont le tribunal les a entourées, sous les points 3.6-3.6.2., et selon lesquelles de l'avis du tribunal, l'article 611a, alinéa 3, du code de procédure civile (correspondant à l'article 1er, alinéa 3, de la loi uniforme), entre autres, qui impose la signification du jugement, ne s'appliquerait pas en droit national néerlandais à l'astreinte prononcée, avec effet à une date déterminée (en l'espèce le 27 mars 1995), par le président de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat en vertu des articles 104, alinéas 3 et 4, 111, alinéas 1 et 2 (ancien texte), combinés à l'article 99, alinéa 4 (ancien texte) de la loi sur le Conseil d'Etat, la question se posant dès lors si la Convention et la loi uniforme s'opposent à pareille conception. Dans le cas d'espèce, la signification n'a été opérée que bien plus tard, à savoir le 10 janvier 1996, de sorte que, si la signification est requise, l'astreinte ne peut pas être encourue avant cette dernière date.

15. Bien entendu, j'ai également pris en considération les faits auxquels, suivant les termes du point 3.7 du jugement de renvoi,

l'interprétation à donner par votre Cour doit s'appliquer, c'est-à-dire ceux qui se trouvent énoncés sous le numéro 2.2, points A-H et K du jugement. Je ne crois pas indispensable de reproduire ou de résumer ici les faits de la cause, outre ce que j'en ai dit au § 14. Je me contente donc de renvoyer au jugement.

16. Compte tenu des considérations émises au § 13, on peut considérer que votre Cour est compétente pour répondre aux questions d'interprétation qui lui sont posées.

17. Votre Cour avait été saisie antérieurement d'une question analogue à celle visée au § 13, sous a et b, mais elle n'y avait pas répondu à l'époque dans son arrêt du 1er juillet 1988, A 87/1, Jur. 9, p. 43, NJ 1988, 1030 (WHH), RW 1988-1989, p. 145 (G.L. Ballon).

18. Il ressort des §§ 8-11 ci-dessus que lorsque les Etats introduisent la loi uniforme dans leur législation, la Convention et la loi uniforme n'autorisent aucune autre dérogation que celle que j'ai précisée.

19. Comme on l'a vu au § 9, les Etats contractants ont toute liberté de déterminer dans quelle partie de leur droit ils introduiront la loi uniforme. L'alternative envisagée est le droit civil ou - si je comprends bien - la procédure civile.

20. Faisant usage de cette faculté, la Belgique a introduit le régime de l'astreinte dans son Code judiciaire (articles 1385*bis* et suivants), les Pays-Bas,

dans leur Code de procédure civile (articles 611_a et suivants) et le Luxembourg dans son Code civil (articles 2059 et suivants).

21. Les auteurs de la Convention et de la loi uniforme ont manifestement tenu pour une telle évidence l'idée que le régime de l'astreinte concernait les condamnations en matière civile, qu'ils ne l'ont même pas prévue ou exprimée formellement. C'est en tout cas ainsi que les trois pays ont envisagé les choses au moment d'introduire la loi uniforme dans leur propre législation.

22. On peut néanmoins déceler des allusions indirectes ou implicites à cette idée et déjà dans le texte de l'Exposé des Motifs commun, cité au § 9 ci-dessus (voyez aussi le § 19). Mais cet exposé des motifs fournit d'autres indices concordants.

23. Ainsi, les "Considérations générales" que l'exposé des motifs consacre à la loi uniforme (Textes de base Benelux 4 II, sous "Astreinte", p. 19) font observer d'emblée que "L'exécution forcée des décisions de justice *en matière de droit privé* pose des problèmes ...".

24. Le commentaire de l'article 3 de la loi uniforme explique que la thèse attribuant à l'Etat le bénéfice de l'astreinte a été rejetée, entre autres motifs parce que : "1) En *droit judiciaire privé* (italique ajouté), dans les pays du Benelux, la partie est normalement juge de la mesure de ses intérêts ..." (Textes de base Benelux 4 II, sous "Astreinte", p. 31), le texte poursuivant à la p. 32, quatrième alinéa : "*Appartenant au droit privé ...*", *l'astreinte...* (italique ajouté)". Cela

ressort aussi du rapport complémentaire du CICB du 14 avril 1972, 108-3, p. 1.

25. A la fin du commentaire de l'article 3 de la loi uniforme, p. 32, *loc. cit.*, cette idée est soulignée une nouvelle fois par l'observation que l'applicabilité de l'astreinte en droit civil n'exclut pas d'en faire application - dans ce cadre évidemment - à l'Etat ou à d'autres personnes morales de droit public : "Il va de soi que les dispositions de la loi uniforme s'appliquent également à l'Etat et aux autres personnes morales de droit public, tant en qualité de créancier que de débiteur".

26. Le constat que la Convention et la loi uniforme visent à établir un régime d'exécution indirecte dans le cadre du droit civil se concilie avec la circonstance que le régime néerlandais de l'époque, qui concernait la procédure civile, a servi de modèle à la loi. J'avais déjà attiré l'attention sur ce point de façon plus détaillée dans mes conclusions, § 20, avant l'arrêt de la Cour de Justice Benelux du 12 mai 1997, A 96/1, RvdW 1997, 121c, Conclusions, p. 435.

27. Dans ces conditions, il paraît plausible qu'en imposant formellement l'introduction littérale de la loi uniforme dans les législations nationales (voir les §§ 8-11 et 18 ci-dessus), les parties contractantes aient eu en vue le droit ou la procédure civils. Ce qui n'exclut pas en soi la possibilité d'une introduction, en outre, dans d'autres domaines du droit, mais aucune obligation en ce sens ne paraît avoir été envisagée. Rien dans la loi ou le commentaire ne vient d'ailleurs conforter l'hypothèse d'une obligation.

28. A mon avis, cette conclusion s'inscrit aussi dans la ligne de la jurisprudence de votre Cour.

29. Ainsi, dans ses arrêts du 11 mai 1982, A 81/3, Jur. 3, p. 1, NJ 1983, 610, RW 1982-1983, colonne 289 (Marcel Storme) et A 81/6, Jur. 3, p. 54, NJ 1983, 613, votre Cour a considéré au vu des travaux préparatoires de la loi "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", en ce compris les condamnations ayant pour objet l'exécution d'une obligation relevant du droit de la famille.

30. Cette considération revient, sous une forme légèrement différente, dans l'attendu n° 14 de l'arrêt de la Cour de Justice Benelux du 29 novembre 1993, A 92/4, Jur. 14, p. 49, NJ 1994, 371 (HER), RW 1993-1994, p. 705 : l'ordre du juge tend à l'exécution d'une obligation de droit privé, à savoir une obligation résultant du régime matrimonial.

31. Je suis ainsi amené à répondre par la négative à la question posée au § 13, sous a. L'hypothèse envisagée dans la question n'est pas contraire à la Convention ni à la loi uniforme.

32. Je dois toutefois considérer d'autres perspectives.

33. En premier lieu, il convient de répondre à la question

posée au § 13, sous b.

34. L'argumentation développée ci-dessus conduit déjà à une réponse négative à cette question puisque la qualité du juge qui a prononcé l'astreinte n'y joue aucun rôle.

35. Cette conclusion s'inscrit du reste dans la finalité de la Convention et de la loi uniforme qui est d'unifier le régime de l'astreinte dans les trois pays, tel qu'il est prévu dans la loi uniforme, et d'en assurer l'application uniforme grâce à l'intervention de votre Cour (cfr. § 4 ci-dessus et § 44 ci-après). Dans ce contexte, il n'y a pas lieu, en effet, d'avoir égard à la *qualité* du juge appelé à appliquer ce régime. Voir aussi la note de Ras, NJ 1994, 371.

36. Il faut relever dans cette optique que l'article 1er, alinéa 1er, de la loi uniforme ne précise pas autrement "le juge" qui peut prononcer l'astreinte.

37. D'après l'exposé des motifs commun (Textes de base Benelux 4 II, "Astreinte", p. 29, en haut de la page), cette désignation du juge compétent "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 "juge" ne saurait viser les arbitres".

38. Sur ce dernier point, le texte ajoute : "La loi uniforme ne donne

expressément le pouvoir d'ordonner des astreintes qu'aux juges. Toutefois, l'article 2 de la *Convention* (italique ajouté) laisse au législateur de chacune des Parties Contractantes la faculté de décider de façon autonome si ce pouvoir appartient également aux arbitres".

39. Le terme "juge" à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi uniforme s'entend donc, sans autre distinction, du juge qui tient son pouvoir de l'autorité publique.

40. Dans le même ordre d'idée, votre Cour a décidé, dans son arrêt du 6 février 1992, A 90/1, Jur. 13, p. 29, NJ 1992, 353, RW 1991-1992, p. 1019, spécialement dans les attendus 13-15, que - comme je crois pouvoir le souligner - il est indifférent que la mesure ait été ordonnée par le juge civil ou par le juge pénal "lorsqu'il est appelé à ordonner des mesures de caractère civil" et donc tenu, dans ce cas, d'appliquer la législation en cause, s'il désire ordonner une astreinte. Les experts émirent un autre avis lors de l'examen du projet. Voir CCIB 9 décembre 1971, 108-2, p. 2.

41. Dans les conclusions remarquables, dont je recommande la lecture et qu'il avait prises avant l'arrêt de votre Cour du 1er juillet 1988 dans l'affaire A 87/1 (voir § 17 ci-dessus), Wampach estimait aussi que la notion de "juge" à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi uniforme pouvait inclure les juridictions administratives. Cette opinion est partagée par Ballon dans son annotation de cet arrêt dans RW 1988-1989, p. 153, col. gauche. Se prononcent dans le même sens : Storme

dans "Een goede procesorde" (Haardtbundel 1983) sous 8, p. 128; Van Oevelen, RW 1984-1985, colonnes 1426/1427. Comp. H. Stein, "Burgerlijke Rechtsvordering" édité par Kluwer, art. 611a, note 2, p. 1303 (suppl. 214).

42. Dans sa note sous le même arrêt, NJ 1988, 1030, Heemskerk - contesté en cela par Jongbloed, "De dwangsom in het Nederlandse privaatrecht" (1991), p. 27-29 - attire l'attention sur le fait qu'il doit bien s'agir de l'application du droit civil, c'est du moins ainsi que je crois comprendre son observation selon laquelle le juge doit être le juge civil. Cfr. Hugenholtz-Heemskerk (1996), n° 282, p. 315.

43. Je me borne à faire une légère dégression sur ce point qui dépasse l'objet de la question. Je pense en effet (comme Ras dans sa note NJ 1994, 371, sur le droit administratif néerlandais actuel) qu'il est déterminant de savoir si "le juge" - peu importe la juridiction - est tenu d'appliquer le régime de l'astreinte, tel qu'il est prévu dans la loi uniforme, lorsqu'il entend ordonner une astreinte. Il n'y sera pas seulement tenu lorsqu'il doit appliquer le droit civil, mais aussi lorsque la loi nationale applicable lui fait obligation d'appliquer, en tout ou en partie, le régime de l'astreinte tiré de la loi uniforme (cfr. la deuxième phrase du § 27 ci-dessus et la conception peu restrictive que votre Cour exprime dans le considérant cité au § 29; comp. aussi le § 38). L'existence et l'étendue d'une telle obligation relèvent de l'interprétation du droit national qui échappe à la

compétence de votre Cour. Dirix et Broeckx, "Beslag" (1992), p. 12, sous 18, pensent qu'il n'y a pas lieu à applicabilité de l'astreinte en droit administratif belge, contrairement à ce que soutient Ras, *loc.cit.*, pour le droit administratif néerlandais actuel. Dans le jugement de renvoi, point 3.6.1, le premier juge a décidé qu'il n'y avait pas de disposition rendant l'astreinte applicable dans le droit administratif en vigueur à l'époque. Voir le § 14 ci-dessus. Cfr. Jongbloed, Bb 1992, p. 74-76; Stellingen Roelvink, sous 1 et 2, Advocatenblad 1989, p. 466.

44. Pour être complet, je fais remarquer que le juge administratif - en l'espèce, le juge de renvoi était un juge civil (voir aussi le § 5 ci-dessus) - peut, lui aussi, soumettre des questions d'interprétation à votre Cour. L'article 6 du Statut de celle-ci, visé au § 5 ci-dessus, ne qualifie pas plus précisément les juridictions nationales qui sont susceptibles de poser des questions d'interprétation. L'exposé des motifs commun du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux (Textes de base Benelux 4, "Cour Benelux", p.20/21) est tout à fait explicite à ce propos :

"La tâche de la Cour consistera à assurer une interprétation uniforme des règles juridiques communes désignées comme telles soit par une convention, soit par une décision du Comité de Ministres. Ceci se fera par l'introduction d'une question préjudicielle dans un différend porté devant le juge national. De même en ce qui concerne les questions préjudicielles qui sont soumises à la Cour des

Communautés européennes, *il est sans intérêt de savoir si ces questions sont soulevées dans une procédure devant le juge ordinaire ou devant une juridiction administrative*" (italique ajouté).

45. Voyez, dans le même sens, par exemple, l'attendu n° 9 (dans NJ, att. 16) de l'arrêt de votre Cour cité au § 17 ci-dessus : "... [le] Conseil d'Etat, juridiction nationale au sens de l'article 6, alinéa 2, du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, ...".

46. La question énoncée au § 13, sous a, ci-dessus, recevant une réponse négative (voir § 31), la question formulée au § 13, sous c, devient sans objet.

47. Si la loi uniforme est applicable dans toute son étendue (voir cependant l'observation faite au § 43 ci-dessus), aucune dérogation à la règle de la signification ne sera au demeurant permise. Voir les §§ 9-11 ci-dessus. Cfr. par ex. Storme, *Gerechtigd Wetboek* (1995), ad art. 1385*bis*, p. 418, col. droite en haut; Dirix-Broeckx, "Beslag" (1992), p. 43, sous a.

48. L'obligation de signification constitue un élément essentiel du régime, ainsi qu'il ressort une nouvelle fois de l'arrêt récent de votre Cour du 12 mai 1997, A 96/1 (Bevier/Martens), RvdW 1997, 121 c, avec plus de détails dans mes

conclusions avant cet arrêt, publiées dans *Conclusies (RvdW)*, p. 433 et suiv., notamment quant à la justification de cette obligation.

Je conclus à ce qu'il soit répondu aux questions d'interprétation, reproduites sous 1 et 2 ci-dessus et telles qu'elles sont formulées au § 13, dans le sens indiqué aux §§ 31, 34 et 46.

La Haye, le 20 juin 1997

Avocat général
à la Cour de Justice Benelux