

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.636 du 20 mai 2021

A. 224.156/XI-21.930

En cause :

THEUNISSEN Baudouin,
ayant élu domicile chez
M^e Michaël PILCER, avocat,
avenue Albert-Elisabeth 46
1200 Bruxelles,

contre :

1. **l'État belge**, représenté par le Ministre de la Justice,
2. **l'État belge**, représenté par le Ministre des Classes Moyennes,
3. **l'État belge**, représenté par le Ministre de l'Économie,
ayant tous élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 décembre 2017, Baudouin Theunissen poursuit l'annulation de « la décision implicite de rejet, prise conjointement par Monsieur le ministre de la Justice, Monsieur le ministre des Classes moyennes, des indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale et Monsieur le ministre de l'Economie, de l'Emploi et des consommateurs, refusant de renouveler le mandat de juge consulaire du requérant auprès du Tribunal de commerce francophone de Bruxelles ». Par cette même requête, il sollicite une indemnité réparatrice.

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Marc Oswald, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 et de l'article 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante et les parties adverses ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 mars 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 avril.2021.

M. Yves Houyet, président de chambre, a fait rapport.

M^e Michaël Pilcer, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe Schaffner, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Marc Oswald, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Le requérant, qui exerce la profession de réviseur d'entreprises, est nommé juge consulaire par arrêté royal du 4 juin 2008, pour un terme de cinq ans renouvelable.

Dans un courrier du 21 janvier 2013 adressé au Premier président de la cour d'appel de Bruxelles, la Présidente faisant fonction du tribunal de commerce de Bruxelles émet un avis réservé quant au renouvellement du mandat de juge consulaire du requérant, « car celui-ci s'est fait systématiquement remplacer pendant son mandat pour ne pas faire de descentes de faillites malgré le fait qu'il lui avait été bien signifié en tant que candidat que les descentes de faillites étaient obligatoires et indissociables de la fonction de juge consulaire ».

Le Premier président de la cour d'appel de Bruxelles se rallie à cet avis dans un courrier du 29 janvier 2013 adressé à la Ministre de la Justice.

Les 8 et 11 avril 2013, le Procureur du Roi près le tribunal de première instance de Bruxelles et le Procureur général près la cour d'appel de Bruxelles

rendent tous deux un avis réservé, lequel se réfère à l'opinion de la Présidente faisant fonction du tribunal de commerce de Bruxelles.

Le 28 mai 2013, le délégué de la Ministre de la Justice décide de se rallier aux avis rendus et de ne pas renouveler le mandat du requérant.

Le 6 juin 2013, le requérant est informé par la Présidente du tribunal de commerce de Bruxelles de la décision précitée.

Le requérant introduit un recours au Conseil d'État contre cette décision, enrôlé sous le n° A. 210.571/XI-19.899.

Le 6 août 2014, le Conseil d'État, dans son arrêt n° 228.171, considère qu'il n'y a plus lieu à statuer, après avoir constaté que l'acte attaqué avait été retiré le 20 mai 2014.

Le 16 septembre 2014, la première partie adverse sollicite à nouveau l'avis du Premier président de la cour d'appel de Bruxelles, du Président du tribunal de commerce de Bruxelles, du Procureur général près la cour d'appel de Bruxelles ainsi que celui du Procureur du Roi près le tribunal de première instance de Bruxelles.

Le 21 novembre 2014, le Premier président de la cour d'appel de Bruxelles transmet à la première partie adverse l'avis que lui a fait parvenir le Président du tribunal de commerce francophone de Bruxelles concernant le renouvellement de mandat du requérant et indique se rallier entièrement à cet avis, lequel revient sur le refus de l'intéressé de participer à des descentes de faillites et relève que celui-ci fait état, sur sa page web professionnelle, de sa qualité de juge consulaire alors qu'elle a pris fin.

Le 31 octobre 2014, l'avocat général émet un avis réservé quant au renouvellement du mandat du requérant « vu les éléments révélés au rapport de M. le Président du tribunal de commerce francophone de Bruxelles ». L'avis du Procureur du Roi joint en annexe du courrier précité renvoie également à l'avis réservé du Président du tribunal de commerce francophone de Bruxelles.

Le 3 décembre 2015, le requérant, par l'intermédiaire de son conseil, met en demeure la première partie adverse de statuer sur sa demande de renouvellement de son mandat de juge consulaire. Dans ce courrier, le requérant

expose avoir fait état de contacts qu'il a tenté d'établir, en vain, avec la déléguée de la première partie adverse.

Dès lors qu'aucune décision n'a été prise dans un délai de quatre mois suivant la mise en demeure, le requérant considère, conformément à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, que sa demande est rejetée.

Le 27 mai 2016, le requérant poursuit l'annulation de ce qu'il considère être « la décision implicite de rejet de Monsieur le ministre de la Justice refusant de renouveler le mandat de juge consulaire du requérant auprès du Tribunal de commerce francophone de Bruxelles ».

Ce recours est enrôlé sous le numéro 219.362/XI-21.125. Par l'arrêt n° 237.933 du 12 avril 2017, le Conseil d'État rouvre les débats et par l'arrêt n° 239.894 du 16 novembre 2017, il décide que la première partie adverse n'a pas adopté de décision implicite de rejet, que le recours n'a pas d'objet, qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours en annulation et rejette la demande d'indemnité réparatrice.

Le 30 juin 2017, le requérant, par l'intermédiaire de son conseil, adresse trois courriers recommandés, respectivement au Ministre de la Justice, au Ministre ayant les Affaires économiques dans ses attributions et au Ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions, les mettant en demeure, sur la base de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de statuer sur sa demande de renouvellement de mandat de juge consulaire.

Dès lors que quatre mois plus tard, aucune suite n'a été réservée à sa demande, le requérant en conclut qu'une décision implicite de refus de proposer le renouvellement de son mandat a été adoptée.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité de la demande d'annulation

IV.1. Thèses des parties

Les parties adverses soutiennent que le requérant a perdu intérêt au recours. Elles notent que le requérant atteindra l'âge de 67 ans le 25 mai 2018 et qu'en vertu des articles 383 et 390 du Code judiciaire, « il ne sera plus dans les conditions pour être nommé (et/ou renouvelé) comme juge consulaire auprès du

Tribunal de commerce francophone de Bruxelles en raison du dépassement de la limite d'âge maximum fixée par le Code judiciaire ».

Le requérant insiste sur la responsabilité des parties adverses ainsi que sur son dommage qui subsiste, eût-il atteint l'âge de la retraite, et qui justifie, selon lui, l'introduction d'une demande d'indemnité réparatrice.

IV.2. Appréciation

Il résulte des articles 383, § 1^{er}, et 390, alinéa 4, du Code judiciaire, tels qu'ils sont applicables dans la présente affaire, que les juges consulaires sont admis à la retraite à l'âge de 67 ans. Le requérant, qui est né le 25 mai 1951, a atteint l'âge de la retraite durant la présente procédure d'annulation et ne pourrait plus être nommé juge consulaire.

Concernant la modification de l'article 390 du Code judiciaire, évoquée par les parties, qui a fixé l'âge de la retraite des juges consulaires à 73 ans et qui a été prévue par la loi du 5 mai 2019 portant dispositions diverses en matière d'informatisation de la Justice, de modernisation du statut des juges consulaires et relativement à la banque des actes notariés, les parties adverses relèvent avec raison qu'elle n'est pas applicable au requérant dès lors qu'il avait déjà atteint l'âge de la retraite, tel qu'il était prévu par les articles 383, § 1^{er}, et 390, alinéa 4, du Code judiciaire, avant l'entrée en vigueur de cette modification législative.

L'annulation de l'acte attaqué n'est pas susceptible de permettre au requérant d'être nommé juge consulaire dès lors qu'il a atteint l'âge de la retraite, tel qu'il était défini par les articles 383, § 1^{er}, et 390, alinéa 4, du Code judiciaire, au cours de la présente procédure d'annulation. Le requérant n'établit pas par ailleurs que l'annulation de cet acte serait de nature à lui procurer un quelconque avantage. Il ne dispose donc plus d'un intérêt actuel à sa demande d'annulation de telle sorte que celle-ci est irrecevable.

V. Recevabilité de la demande d'indemnité réparatrice

V.1. Thèses des parties

Dans leur dernier mémoire, les parties adverses font valoir que « la partie requérante a adressé, par trois courriers recommandés avec accusé de réception datés du 30 juin 2017, une mise en demeure, sur la base de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, respectivement au Ministre de la Justice,

au Ministre ayant les Affaires économiques dans ses attributions et au Ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions », qu'en « attendant le 30 juin 2017 pour notifier les trois mises en demeure précitées, la partie requérante allait immanquablement atteindre l'âge de la retraite fixée à 67 ans avant que Votre Conseil ne puisse statuer sur le recours en annulation dirigé à l'encontre de la décision fût-elle implicite de refus de renouvellement du mandat de juge consulaire sollicité », que « dans ces conditions, à l'estime de la partie adverse, en attendant le 30 juin 2017 pour envoyer les mises en demeure précitées à l'ensemble des Ministres compétents, la partie requérante a contribué, par sa négligence (excusable ou non), à perdre inévitablement son intérêt au recours en annulation », que « la situation aurait pu être autre, si le requérant avait d'emblée envoyé, le 3 décembre 2015, une mise en demeure à l'ensemble des Ministres compétents, et non au seul Ministre de la Justice », qu'en « conséquence, *a contrario* de l'analyse de Monsieur le Premier Auditeur, la partie adverse estime que la perte d'intérêt du requérant ne résulte pas de faits totalement indépendants de ses choix et agissements procéduraux », que « l'intérêt du requérant à la présente procédure n'a donc pas évolué, "en l'absence de tout manquement de sa part", d'un intérêt à l'annulation au seul intérêt visant à obtenir le versement d'une indemnité réparatrice », qu'une « des conditions fixées par la jurisprudence de Votre Conseil rappelée ci-dessus n'est donc pas rencontrée pour permettre au requérant de conserver un intérêt à la demande d'indemnité réparatrice qui est l'accessoire du recours en annulation irrecevable », que « le recours en annulation est irrecevable, en ce compris la demande d'indemnité réparatrice ».

V.2. Appréciation

La circonstance que la partie requérante ait perdu, en cours d'instance, son intérêt à l'annulation n'empêche pas le Conseil d'État, lorsqu'une illégalité est constatée, d'examiner la demande d'indemnité réparatrice, pour autant que les conditions de recevabilité du recours en annulation étaient rencontrées au jour de son introduction.

En l'espèce, la requête en annulation était recevable lorsqu'elle a été formée. Le requérant n'a perdu son intérêt actuel à la demande d'annulation qu'en raison de l'écoulement du temps et du fait qu'ayant plus de 67 ans, il ne pourra plus bénéficier de la nomination qu'il souhaitait.

Les parties adverses ne peuvent légitimement soutenir que la perte de l'intérêt au recours est liée à la négligence du requérant qui aurait tardé à mettre en demeure valablement les parties adverses. Si, certes, le requérant n'a pas procédé à

cette mise en demeure, comme cela était requis, il n'en reste pas moins que le temps écoulé depuis juin 2013, lorsque la situation litigieuse a débuté, est essentiellement dû au comportement de l'État belge qui a d'abord pris une décision expresse pour ensuite la retirer et qui ultérieurement, n'a plus daigné statuer à nouveau expressément sur les demandes du requérant de telle sorte qu'il a été contraint de procéder à des mises en demeure et d'engager des recours devant le Conseil d'État.

Le temps écoulé et la perte d'intérêt actuel au recours en annulation n'est donc pas imputable à la négligence du requérant mais à l'attitude comportement des parties adverses. L'exception, soulevée à l'encontre de la demande d'indemnité réparatrice, doit donc être rejetée.

Il y a dès lors lieu d'examiner les moyens et de constater éventuellement l'illégalité de la décision attaquée.

VI. Constat d'illégalité

VI.1. Le second moyen

VI.1.1. Thèses des parties

Le requérant prend un second moyen « de la violation du principe général du droit d'être préalablement entendu (*Audi alteram partem*), du principe général de bonne administration, du défaut d'examen sérieux du dossier, de la violation des formes substantielles et de l'excès de pouvoir ».

Il soutient qu'il fait l'objet d'une mesure grave à propos de laquelle il n'a pas pu faire valoir son point de vue. S'agissant de la réunion du 26 août 2014, celle-ci, selon le requérant, ne portait que sur la question des descentes de faillites et non sur le maintien de la mention « Juge Consulaire au Tribunal de Commerce de Bruxelles » dans son *curriculum vitae*. Le requérant soutient qu'il devait également être entendu quant à ce reproche.

En réponse, les parties adverses exposent que le mandat du requérant a pris fin naturellement en juillet 2013 et qu'il ne fait pas l'objet d'une procédure disciplinaire. Elles relèvent que le requérant a pu faire valoir ses arguments dans son courrier du 17 juin 2013 et lors de l'entretien du 26 août 2014. Les parties adverses en concluent que les avis requis ont été données en pleine connaissance de cause.

Dans leur dernier mémoire, les parties adverses font valoir que « la décision de refus implicite de renouvellement s'appuie sur les avis remis par le président consulaire et la présidente du tribunal de commerce francophone de Bruxelles, lesquels se fondent sur deux reproches : l'absence du requérant lors de descentes de faillites et le maintien dans son *curriculum vitae* disponible en ligne de la mention de la fonction de juge consulaire, alors que celle-ci avait pris fin », que « s'agissant du premier grief, il n'est pas contesté que celui-ci a été porté à la connaissance du requérant et qu'il a été en mesure de faire valoir ses observations s'y rapportant, tant par écrit (courrier du 17 juin 2013, pièce n°6 du dossier administratif) qu'oralement (réunion du 26 août 2014) », qu'en « ce qui concerne le second grief, la partie adverse relève que celui-ci est exposé dans les avis du 24 octobre 2014 du président consulaire et du président du tribunal francophone de Bruxelles (pièce n°12 du dossier administratif) », que « ces avis ont été portés à la connaissance du requérant avant que ce dernier ait notifié, le 30 juin 2017, les mises en demeure, sur la base de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, aux Ministres compétents », que « la partie requérante était donc clairement en mesure de faire valoir ses observations sur ce second grief, avant la notification des mises en demeure précitées desquelles découle la décision de refus implicite attaquée en l'espèce », que « la partie adverse constate également que dans le cadre du recours en annulation introduit le 27 mai 2016 par le requérant auprès de Votre Conseil (G/A 219.362/XI-21.125), ce dernier a longuement fait valoir ses observations sur le second grief précité (pages 13 et suivantes du recours en annulation) », que « l'ensemble de ces actes de procédures font partie du dossier administratif sur lequel repose l'acte attaqué », que « partant, l'audition du requérant n'était plus nécessaire, ses observations sur les griefs fondant la décision implicite de refus ayant été porté à la connaissance de la partie adverse », que « le principe "*Audi alteram partem*" n'a donc pas été méconnu en l'espèce, la partie requérante a pu faire valoir ses observations en connaissance de cause », que « compte tenu de ce qui précède, la partie adverse s'interroge également quant à l'intérêt du requérant au moyen », qu'à « supposer que vous estimeriez que le principe "*Audi alteram partem*" ait été méconnu "*quod non*", les parties adverses constatent qu'à travers l'ensemble des écrits, dont ceux rédigés dans le cadre de la procédure de recours en annulation précitée, la partie requérante a pu faire valoir l'ensemble de ces observations, de sorte que la méconnaissance prétendue dudit principe n'a pu avoir aucune influence sur la décision implicite de refus de renouvellement contestée », que « le second moyen est irrecevable à défaut d'intérêt ou, à tout le moins, n'est pas fondé ».

Dans son dernier mémoire, le requérant soutient que « la partie adverse se méprend sur la portée du principe général de droit *Audi alterma partem* », que « les avis des Président consulaire et Président du Tribunal francophone de

commerce sont deux formalités substantielles dans le cadre de la procédure de renouvellement de mandat dès lors qu'ils influencent de manière déterminante la suite de la procédure et la décision à prendre sur le renouvellement de mandat », que « c'est donc naturellement avant cette audition, et avant que ces avis ne soient rendus, que le requérant devait être informé de ce grief nouveau afin d'être mis en mesure d'y répondre dans le cadre de cette audition », que « tel n'a pas été le cas puisque les avis des président consulaire et Président du Tribunal francophone de commerce ont été rendus sans que le requérant puisse faire valoir ses observations sur le second grief qui lui était reproché », que « c'est en vain que la partie adverse souligne dans son dernier mémoire que les avis précités, dans lesquels étaient exposés le second grief, ont été portés à la connaissance du requérant avant les mises en demeure du 30 juin 2017 et que le requérant était donc en mesure de faire valoir ses observations sur le second grief avant la notification des mises en demeure », qu'il « ne s'agissait cependant pas, pour le requérant, de faire valoir ses observations avant la mise en demeure du 30 juin 2017 mais, comme rappelé ci-dessus, de pouvoir faire valoir ses observations sur ce grief lors de la réunion du 26 août 2014 afin que les président consulaire et Président du Tribunal francophone de commerce puissent tenir compte de ses observations dans leurs avis [...] qui influenceront de manière déterminante la procédure et qui influenceront directement l'avis d'autres magistrats dans le cadre de la demande de renouvellement (pièce n°14 du dossier de pièces du requérant) », que « c'est à tort également que la partie adverse fait valoir que les écrits du requérant, dans le cadre du second recours (G/A 219.362/XI-21.125), dans lesquels le requérant a longuement fait valoir ses observations sur le second grief, feraient partie du dossier administratif sur lequel repose l'acte attaqué, ce qui aurait eu pour effet que l'audition du requérant n'était plus nécessaire puisque ses observations sur les griefs fondant la décision implicite de refus auraient été portées à la connaissance de la partie adverse », qu'il « est très étonnant de lire que la requête en annulation du requérant ferait partie du dossier administratif et qu'elle aurait fondé la décision de refus de renouvellement », qu'il « s'agit d'une simple affirmation de la partie adverse qui ne s'appuie sur rien », que « précisément, rien dans le dossier administratif ne vient appuyer cet argument qui est formulé pour la première fois au stade du dernier mémoire uniquement pour les besoins de la cause », qu'il « est révélateur à ce sujet que la partie adverse n'avait pas développé cet argument dans son mémoire en réponse », que « bien au contraire, comme le relève Monsieur le Premier auditeur, la partie adverse admet dans son mémoire en réponse que le refus implicite de renouvellement se fonde sur les avis du Président consulaire et du Président du tribunal de commerce francophone qui formulent à l'égard du requérant deux reproches (p.7 du rapport) », que « ceci confirme le bien-fondé du moyen et de la critique que développe le requérant », que « c'est dans le cadre de ces avis précités qu'il convenait de prendre en compte les observations du

requérant sur ce second grief et donc de le mettre en mesure d'y répondre en l'informant préalablement de ce nouveau grief », que « si la partie adverse souhaitait, *quod non*, se référer aux écrits de procédure du requérant, il convenait, pour la partie adverse, de prendre une décision explicite de refus et viser explicitement, dans l'acte, les observations du requérant », que « tel n'est pas le cas », que « c'est bien entendu à tort que la partie adverse s'interroge sur l'intérêt au moyen du requérant au motif qu'il aurait pu faire valoir l'ensemble de ses observations et que la méconnaissance dudit principe n'aurait pu avoir aucune influence sur la décision implicite de refus », qu'il « a en effet été démontré ci-dessus que c'est dans le cadre de ces avis précités qu'il convenait de prendre en compte les observations du requérant sur ce second grief et donc de le mettre en mesure d'y répondre en l'informant préalablement de ce nouveau grief et que lesdits avis influenceront de manière déterminante la procédure et influenceront directement l'avis d'autres magistrats dans le cadre de la demande de renouvellement (pièce n°14 du dossier de pièces du requérant) de sorte que le manquement dénoncé a bien eu une influence réelle sur la décision implicite de refus ».

VI.1.2. Appréciation

La décision implicite attaquée qui refuse de proposer le renouvellement de la nomination du requérant, après cinq ans d'exercice de la fonction, constitue une mesure grave qui a été prise, selon ce que soutiennent les parties adverses dans leurs écrits de procédure, en raison de griefs adressés au sujet du comportement du requérant dans les avis communiqués à la première partie adverse par le président consulaire et la présidente du tribunal de commerce francophone de Bruxelles.

Le principe général de droit *Audi alteram partem* impose à l'autorité administrative d'avertir explicitement la personne concernée de la mesure qu'elle entend prendre ainsi que des motifs la justifiant. Elle est également tenue de l'informer de l'objet et du but de l'audition afin qu'elle puisse s'expliquer utilement. Elle doit offrir à l'intéressé la possibilité de prendre connaissance du dossier et lui laisser un délai suffisant pour lui permettre de faire valoir utilement ses observations.

En l'espèce, le requérant a certes pu prendre connaissance des avis précités dans lesquels des griefs le concernant, étaient formulés. À défaut pour les parties adverses de l'avoir invité à faire valoir son point de vue au sujet des griefs contenus dans ces avis, le requérant aurait eu la possibilité de l'exprimer d'initiative dans ses mises en demeure du 30 juin 2017. Toutefois, même si le requérant connaissait ces griefs et a eu l'opportunité de prendre l'initiative de les contester, les

parties adverses ne l'ont jamais averti de la mesure qu'elles entendaient prendre ainsi que des motifs la justifiant.

Or, le but des garanties, offertes par le principe *Audi alteram partem*, est de permettre à l'administré de faire valoir utilement ses observations à propos d'une mesure que l'autorité envisage de prendre. Le requérant ne pouvait s'exprimer utilement dès lors que la première partie adverse ne l'a pas informé préalablement de son intentions quant à l'acte qu'elle entendait prendre et aux motifs le justifiant.

Les parties adverses ont donc méconnu le principe *Audi alteram partem*. Par ailleurs, elles ne peuvent soutenir que le requérant « a pu faire valoir l'ensemble de ces observations, de sorte que la méconnaissance prétendue dudit principe n'a pu avoir aucune influence sur la décision implicite de refus de renouvellement contestée » étant donné que comme cela vient d'être relevé, le requérant n'a pas pu s'exprimer utilement dès lors que les parties adverses ne l'ont jamais informé préalablement de ses intentions quant à l'acte qu'elle entendait prendre et aux motifs le justifiant.

Le moyen est donc recevable et fondé.

VI.2. Premier moyen

VI.2.1. Thèses des parties

Le requérant prend un premier moyen « de la violation du principe général de l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs, de la violation de l'obligation de reposer sur des motifs exacts, pertinents, admissibles et vérifiables, du principe de bonne administration, du principe de proportionnalité, du principe d'impartialité, de la violation de l'obligation de statuer en connaissance de cause, du défaut d'examen sérieux du dossier, de la violation des formes substantielles et de l'excès de pouvoir ».

Il revient sur les deux reproches qui lui sont adressés et, quant à sa prétendue absence lors de descentes de faillites, cite les courriers d'explication datés des 17 juin et 11 juillet 2013. Il soutient que les dates de descentes ont été fixées de commun accord avec le président consulaire et que, pour celles-ci, il ne s'est jamais fait remplacer. Il conteste par ailleurs être revenu sur son engagement de participer auxdites descentes, tout comme il nie avoir refusé de s'engager sur ce point pour les cinq prochaines années.

Quant à la mention de sa fonction de juge consulaire sur son site professionnel, le requérant soutient que celle-ci ne figurait, au moment de l'adoption des avis litigieux, que sur son *curriculum vitae* téléchargeable et qu'il n'est pas en charge de la mise à jour du site de la société qui l'emploie. Il fait valoir sa bonne foi et conteste toute infraction à son devoir de réserve. Le requérant indique ne pas se souvenir qu'il ait reçu un courrier auquel il aurait dû répondre. Il s'étonne également que l'avis du président consulaire soit passé de « réservé » à « défavorable » alors qu'une réunion constructive a eu lieu le 26 août 2014.

Il estime que l'avis du président du tribunal de commerce francophone est contradictoire dès lors que ce dernier semble considérer que le maintien de la mention de la fonction de juge consulaire sur le *curriculum vitae* du requérant ne constitue qu'un simple oubli, tout en émettant un avis réservé pour ce motif. Par ailleurs, le requérant soutient qu'il revenait au président du tribunal de commerce francophone de s'assurer du bien-fondé du grief relatif aux descentes de faillites, *quod non*, de sorte que l'avis n'a pas été rendu en connaissance de cause.

En réponse, les parties adverses font valoir que nonobstant les explications du requérant quant à ses absences lors des descentes de faillites, le point de vue du président consulaire n'est pas invalidé et qu'en tout état de cause, l'organisation du tribunal n'a pas à se plier à l'agenda professionnel du requérant. Elles estiment que le motif relatif au maintien de la mention de la fonction de juge consulaire sur le *curriculum vitae* du requérant ne revêt qu'un caractère surabondant. Elles contestent enfin toute partialité.

En réplique, le requérant relève, en substance, que ses prétendues absences ne sont pas démontrées et conteste pour le surplus le caractère surabondant du grief tiré du maintien de la mention de la fonction de juge consulaire sur son *curriculum vitae*.

Dans son dernier mémoire, les parties adverses font valoir que « [...] les motifs ayant conduit à un avis défavorable pour le premier et réservé pour le second sont de plusieurs ordres : [...] la pertinence de ces deux griefs n'est pas analysée par Monsieur le Premier Auditeur, de sorte que celle-ci n'est pas remise en cause », que « [...] [le caractère surabondant du] second grief formulé à l'encontre du requérant (le maintien de la mention de juge consulaire sur son CV disponible en ligne) [...] ressort de l'historique du dossier », qu'il résulte « clairement du dossier administratif que la décision de refus de renouvellement du requérant à la fonction de juge consulaire trouve son unique origine dans le constat de l'absence de participation du requérant aux descentes de faillite (voy. notamment, les pièces n° 2, 3, 4, 5 et 8 du

dossier administratif) », que « le grief de la non-participation du requérant aux descentes de faillites apparaît donc comme le principal motif justifiant le non renouvellement de son mandant, le second grief n'étant que surabondant », qu'il « s'ensuit que l'éventuel caractère inadéquat du second grief exprimé à l'encontre du requérant ne serait pas de nature à emporter l'illégalité de la décision implicite attaquée », que « la violation du principe de la motivation interne des actes administratifs n'est donc pas établie », que « s'agissant de la question de savoir si l'autorité administrative a pu statuer en connaissance de cause, seul élément qui est en réalité analysé par Monsieur le Premier Auditeur, la partie adverse rappelle qu'elle a pu prendre connaissance de l'ensemble des observations de la partie requérante, lesquelles ont été notamment formulées : dans un courrier du 17 juin 2013 (pièce n°6 du dossier administratif); lors d'une réunion organisée le 26 août 2014; dans les écrits de procédures (requête en annulation) déposées dans le cadre du recours en annulation repris sous le G/A 219.362/XI-21.125 », que « ces différents écrits reprennent de manière complète et argumentée les différentes observations du requérant portant sur les deux griefs qui ont été retenus à son encontre (absence aux descentes de faillite et mention de la fonction de juge consulaire dans le *curriculum vitae* mis en ligne) ainsi que sur les avis émis par le président consulaire et le président du tribunal du commerce francophone de Bruxelles », que « dans ces conditions, la composition du dossier administratif démontre que celui-ci comporte tous les éléments utiles à la partie adverse pour pouvoir statuer en connaissance de cause ».

VI.2.2. *Appréciation*

Il ressort de l'examen du second moyen que les parties adverses n'ont pas permis au requérant de faire valoir ses observations utilement sur la mesure qu'elles envisageaient de prendre. Il en résulte que, comme le soutient le requérant, les parties adverses n'ont pas statué en connaissance de cause et n'ont pu motiver adéquatement la décision attaquée dès lors qu'elles ont justifié celle-ci sans avoir égard aux arguments que le requérant pouvait invoquer et dont elles auraient dû tenir compte.

Par ailleurs, le motif, tiré du maintien de la mention de la fonction de juge consulaire sur le *curriculum vitae* du requérant, n'a pas le caractère surabondant que les parties adverses entendent lui prêter. Le caractère déterminant ou au contraire surabondant des motifs d'un acte administratif s'apprécie au regard de celui-ci et du dossier administratif, et non pas compte tenu de l'argumentation développée ultérieurement par les parties adverses dans leurs écrits de procédure.

Or, rien n'indique que l'un des motifs aurait, à lui seul, justifié l'acte attaqué. Au contraire, le président du tribunal de commerce francophone justifie expressément l'avis réservé qu'il formule par le fait que « l'intéressé [laisse] subsister sur son profil repris sur le site Web de Crowe Horwarth et accessible au grand public, une qualité de juge consulaire qu'il n'a plus depuis un an ».

Par ailleurs, le président consulaire motive également l'avis défavorable qu'il émet en raison de l'abus du titre de juge consulaire dont le requérant se rendrait coupable, et qui constituerait tant un manquement au devoir de réserve qu'aux règles déontologiques.

Le moyen est fondé dans cette mesure.

Dès lors que l'illégalité de l'acte est constatée, il y a lieu d'examiner la demande d'indemnité réparatrice.

VII. Indemnité réparatrice

VII.1. Thèses des parties

Le requérant évalue son dommage moral *ex aequo et bono* à 2.000 euros et le justifie par les reproches qui lui sont adressés et qu'il juge inexacts et blessants. Il soutient aussi avoir été privé d'une chance de percevoir des indemnités et allocations d'un juge consulaire. Il évalue ce dommage à 2.500 euros.

En réponse, les parties adverses font valoir que l'existence du préjudice et de son étendue ne sont pas à suffisance démontrés. Elles contestent tout dommage moral et considèrent que le préjudice lié à la perte d'une chance ne peut être équivalent aux indemnités et allocations qui auraient pu être perçues. Enfin, elles soutiennent que le lien causal entre le dommage allégué et l'illégalité éventuelle fait défaut car le requérant ne dispose pas d'un droit au renouvellement de son mandat.

En réplique, le requérant confirme qu'il subit un dommage moral et expose à nouveau qu'à cause de l'acte attaqué, il perd une chance d'être reconduit en tant que juge consulaire.

Dans son dernier mémoire, les parties adverses font valoir que « la pertinence (des différents) motifs (fondant l'acte attaqué) n'a pas été remise en cause par Monsieur le Premier Auditeur », que « partant, le préjudice moral vanté par le requérant ne trouve pas son origine dans une illégalité constatée », que « la demande

d'indemnité pour la réparation d'un prétendu préjudice moral n'est donc pas en lieu causal avec les illégalités tels qu'identifiées par Monsieur le Premier Auditeur », que « les conditions rappelées par la jurisprudence de Votre Conseil ne sont donc pas rencontrées en l'espèce », que « le préjudice moral n'est nullement établi », qu'il « ne pourrait être soutenu que le reproche formulé par le président consulaire au requérant de ne pas avoir accepté de s'engager à effectuer, lors d'un éventuel prochain mandat, des descentes de faillites soit de nature à "ternir la réputation de l'intéressé" », qu'il « est déjà établi, et Monsieur le Premier Auditeur ne remet pas en cause ce constat, que la partie requérante a été absente à des descentes de faillite lorsqu'elle était en fonction », que « face à ce constat, il n'est pas invraisemblable que, dans l'hypothèse du renouvellement de son mandat, il lui a été demandé de s'engager à faire des descentes de faillites et qu'il ait refusé de le faire, adoptant ainsi la même attitude constatée dans le passé », qu'« ayant déjà refusé dans le passé de faire des descentes de faillites (fait avéré et non remis en cause), la partie adverse a du mal à comprendre en quoi l'affirmation suivant laquelle il aurait refusé de faire lesdites descentes, dans l'hypothèse d'un mandat renouvelé, serait de nature à porter atteinte à sa réputation », que « la réputation du requérant n'était plus à faire », que « par ces refus passés, elle était déjà établie et connue de sa hiérarchie », que « de même, il est difficilement compréhensible de comprendre en quoi le requérant aurait subi un préjudice moral du simple fait qu'il a été relevé dans différents avis que ce dernier a maintenu une mention incorrecte dans son *curriculum vitae* », que « ce fait n'est nullement contesté par la partie requérante et n'est donc en rien erroné », que « le requérant ne lie pas son prétendu dommage moral au fait qu'il n'aurait pas pu s'expliquer sur ce dernier grief », que « Monsieur le Premier Auditeur rajoute donc un élément qui n'était pas soulevé par le requérant », que « [...] la partie requérante n'apporte aucun élément qui serait de nature à démontrer que le constat d'illégalité qui serait effectué par Votre Conseil, ne serait pas de nature à réparer le préjudice moral allégué », qu'il « ne peut être soutenu que les griefs retenus à l'encontre du requérant dans les avis du président consulaire et du président du tribunal de commerce francophone de Bruxelles soient "vexatoires" et de nature à avoir causé un préjudice moral tel qu'une indemnité financière soit rendue nécessaire pour réparer le préjudice moral qui en découlerait », qu'en « ce qui concerne le préjudice matériel consistant en la perte d'une chance d'être reconduit en tant que juge consulaire pour une période de cinq ans, la partie adverse constate également l'absence de lien de causalité entre celui-ci et les illégalités retenues par Monsieur le Premier Auditeur à l'occasion de l'analyse des moyens », qu'il « n'est nullement établi qu'en l'absence de ces prétendues illégalités, le requérant aurait été reconduit dans ses fonctions de juge consulaire », que « le requérant s'est vu refuser son renouvellement pour le motif principal qu'il était absent lors de descentes de faillite », que « la pertinence de ce motif n'est pas remise en cause par Monsieur le

Premier Auditeur », qu'en « l'absence de la prétendue violation du principe "*Audi alteram partem*" (second moyen) et du principe de bonne administration (devoir de minutie?) (premier moyen), il n'est absolument pas certain que le requérant ait été reconduit dans ses fonctions », que « dans ces conditions, nonobstant le caractère fondé ou non des illégalités constatées par Monsieur le Premier Auditeur, force est de constater que la probabilité du renouvellement du mandat du requérant était nulle », que « le préjudice matériel vanté par le requérant n'est donc pas établi », qu'il « n'y a dès lors pas lieu de faire droit à la demande d'octroi d'une indemnité de réparation ».

VII.2. Appréciation

S'agissant du préjudice moral et sauf circonstances particulières qu'il appartient alors au demandeur d'établir, un arrêt constatant l'illégalité de l'acte attaqué est, en principe, de nature à réparer le préjudice moral causé par un acte illégal. En l'espèce, la partie requérante ne fait état d'aucune circonstance particulière établissant que l'acte attaqué lui aurait causé un dommage moral d'une ampleur telle qu'il ne serait pas intégralement réparé par l'arrêt constatant l'illégalité. La demande d'indemnité pour préjudice moral n'est, dès lors, pas fondée.

Quant au préjudice matériel, le requérant ne peut se prévaloir que de la perte d'une chance d'avoir pu être désigné dans la fonction convoitée. La perte de cette chance constitue un dommage certain et donc indemnisable. Le lien de causalité entre ce dommage et la décision entreprise est établi dès lors que si les parties adverses avaient permis au requérant de faire valoir utilement son point de vue au sujet des griefs qui lui étaient adressés et qu'elles avaient effectivement pris en considération les arguments du requérant, celui-ci aurait pu espérer bénéficier d'un renouvellement du mandat en cause.

Concernant l'évaluation du montant du préjudice, la perte d'une chance d'obtenir un avantage espéré ne peut correspondre à son intégralité mais s'avère nécessairement inférieure à celui-ci. Il y a donc lieu d'évaluer *ex aequo et bono*, avec le requérant et au regard des pièces justificatives qu'il fournit, le préjudice matériel subi à 2.500 euros.

VIII. Indemnité de procédure et autres dépens

Il y a lieu d'accorder au requérant qui a obtenu gain de cause et qui la sollicite une indemnité de procédure au montant de base à la charge des parties

adverses. Les autres dépens doivent également être mis à la charge des parties adverses.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Le recours en annulation est rejeté.

Article 2.

L'illégalité de la décision implicite de rejet, prise conjointement par le Ministre de la Justice, le Ministre ayant les Affaires économiques dans ses attributions et le Ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions, refusant de renouveler le mandat de juge consulaire du requérant auprès du Tribunal de commerce francophone de Bruxelles, est constatée.

Article 3.

Il est accordé à Baudouin THEUNISSEN une indemnité réparatrice de 2.500 euros pour le préjudice matériel subi en raison de l'illégalité de la décision implicite de rejet, prise conjointement par le Ministre de la Justice, le Ministre ayant les Affaires économiques dans ses attributions et le Ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions, refusant de renouveler le mandat de juge consulaire du requérant auprès du Tribunal de commerce francophone de Bruxelles, à concurrence de 833,34 euros chacune.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée pour le surplus.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge des parties adverses, à concurrence de 133,34 euros chacune.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge des parties adverses, à concurrence de 233,34 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre,
le 20 mai 2021 par :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Katty Lauvau,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet