

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 250.384 du 22 avril 2021

A. 228.642/XV-4146

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
LES MAISONS DE MARJORIE TOMA,**
ayant élu domicile à son siège social,
rue du Vitrival 40
5070 Fosses-la-Ville,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 juillet 2019, la société privée à responsabilité limitée Les Maisons de Marjorie Toma demande l'annulation de la « décision rendue en date du 17 juin 2019 par le SPW Département de l'Énergie et du Bâtiment durable, Direction des Bâtiments Durables [...] » par laquelle lui est infligée une amende administrative de 4000 euros.

II. Procédure

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 avril 2021 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

Par des courriels du 16 avril 2021, les parties ont informé le Conseil d'État de leur intention de se référer à leurs écrits de procédure lors de l'audience. En raison de la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus COVID-19, et afin de limiter un maximum les déplacements et les contacts entre personnes, elles ont, compte tenu de leur intention, été dispensées d'une présence à l'audience.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, 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

1. La partie requérante exerce la profession d'agent immobilier et publie ses annonces sur son site Internet.

2. Le 18 avril 2019, la partie adverse acte, par un procès-verbal, que les publicités relatives à la mise en vente ou à la location de biens immeubles présentes sur ce site, ne respectent pas les exigences de la réglementation relative à la performance énergétique des bâtiments (en abrégé « PEB »).

Il en ressort que la partie requérante n'a pas mentionné, sur la page d'accueil de son site Internet, le label PEB pour neuf biens à vendre et, sur les pages détaillées des annonces, le label PEB, le numéro de certificat PEB, la consommation spécifique en énergie primaire et la consommation théorique totale de chacun des biens susvisés.

3. Le 25 avril 2019, la partie adverse adresse à la partie requérante un procès-verbal de constatation de manquements. Par ce même courrier, elle convoque celle-ci à une audition, le 16 mai 2019, et l'informe de la possibilité d'être accompagnée d'un conseil et de consulter son dossier complet.

4. À la suite d'une demande de report, la partie requérante est entendue, le 20 mai 2019, par les services de la partie adverse. L'audition fait l'objet d'un procès-verbal signé pour accord par la gérante de la partie requérante ainsi que par sa juriste.

5. Le 17 juin 2019, la partie adverse décide d'infliger une sanction d'un montant total de 4000 euros à la partie requérante.

Il s'agit de la décision attaquée, qui se lit comme suit :

« Attendu que les publicités pour la mise en vente ou en location d'un bâtiment ou d'une unité PEB doivent mentionner les indicateurs de performance énergétique issus du certificat PEB et respecter les modalités d'affichage réglementaires.

Ces obligations sont prescrites par les textes suivants :

- le décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments ("décret PEB" - *M.B.* du 27/12/2013, p. 102.985, article 34, § 4;
- l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments ("AGW PEB" - *M.B.* du 30/07/2014, p. 56.172), article 48;
- l'arrêté ministériel du 23 décembre 2014 relatif aux modalités d'application de l'article 48 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments ("AM publicité" - *M.B.* du 22/01/2015, p. 5415), article 2 et annexe;

Considérant les manquements constatés par l'Administration après consultation du site Internet [de la partie requérante] en date du 18 avril 2019;

Considérant le procès-verbal de constatation dressé par l'Administration le 18 avril 2019 et envoyé le 25 avril 2019;

Considérant les courriels du 10 et 14 mai 2019, envoyés par la SPRL Les Maisons de Marjorie Toma à l'Administration afin d'indiquer que Madame Toma ne pourrait être présente à l'audition prévue le 16 mai et demander de postposer celle-ci à une date ultérieure;

Considérant la conversation téléphonique entre l'Administration et la SPRL Les Maisons de Marjorie Toma en date du 14 mai 2019, lors de laquelle la date du 20 mai a été fixée d'un commun accord pour l'audition.

Considérant le courriel daté du 14 mai 2019 envoyé par l'Administration à la SPRL Les Maisons de Marjorie Toma afin de confirmer que l'audition prévue le 16 mai était postposée au 20 mai 2019 à 10h00 dans les locaux de l'Administration.

Considérant le document déposé lors de l'audition par la SPRL Les Maisons de Marjorie Toma qui présente des observations en réponse à la constatation de manquement de l'Administration.

Considérant qu'au cours de l'audition du 20 mai 2019, Madame Marjorie Toma et Madame [S.L.] nous ont fait part des observations suivantes :

1. Pour une partie des biens, nous n'étions pas en possession des certificats en date du constat.

Réponse de l'Administration : le fait de disposer d'un certificat PEB ne dispense pas l'agence immobilière de ses obligations d'afficher les indicateurs de performance énergétique. Par ailleurs, le fait d'établir une annonce sans disposer de certificat PEB est contraire à la réglementation PEB en vigueur.

2. Pour les biens référencés sous les n^{os} 5 et 9 dans le P.V. de manquement, nous étions bien en possession des certificats PEB et les indicateurs PEB de ceux-ci avaient bien été encodés dans le logiciel Omnicasa.

Réponse de l'Administration : il appartient à l'agence immobilière qui publie des annonces de vente ou de location de veiller au respect des exigences qui lui incombent.

3. Concernant le bien repris sous n° 7 du constat de manquement, il s'agit d'un bien neuf pour lequel le propriétaire a indiqué être en attente du certificat PEB délivré par la Région wallonne.

Réponse de l'Administration : outre le fait de ne pas mentionner les indicateurs de performance dans les publicités, le fait de mettre en vente ou en location un bien sans disposer de son certificat PEB est contraire à la réglementation PEB en vigueur.

4. Concernant le bien n° 6, il s'agit d'un bien appartenant à une employée de l'agence qui le met en vente. L'agence ne prend aucune commission sur la vente de ce bien.

Réponse de l'Administration : la circonstance que la gestion de l'annonce sans commission sur la vente ait été réalisée pour une employée ne libère pas la société de son obligation. Il lui revient de s'assurer que toutes les publicités réalisées en son nom pour la vente ou la location d'un bien respectent la réglementation en vigueur.

5. Le bien n° 8 appartient à un bon client de l'agence qui malheureusement n'a pas répondu aux relances lui demandant le certificat du bien en question. C'est d'autant plus dommage que le certificat PEB de ce bien avait été établi en 2016.

Réponse de l'Administration : le fait d'établir une annonce sans disposer de certificat PEB est contraire à la réglementation PEB en vigueur.

6. Depuis la réception de votre courrier, l'agence est encore plus vigilante afin que tous les indicateurs PEB soient bien présents sur toutes nos annonces.

Réponse de l'Administration : la décision de la société d'être plus vigilante et de se mettre en conformité à la suite de la réception du procès-verbal de constatation ne contredit pas l'existence des manquements constatés.

7. Bien souvent nous avons des contrats de 3 mois incluant une période de rétractation possible de 15 jours pour le client. Ceci ne facilite pas le travail de l'agence et il est parfois compliqué d'obtenir le certificat PEB de la part du client.

Réponse de l'Administration : le fait d'établir une annonce sans disposer de certificat PEB est contraire à la réglementation PEB en vigueur. La matérialité des manquements n'est pas contestée.

Considérant que vous avez été parfaitement et valablement informé des manquements reprochés et de leurs conséquences et que vous avez été à même de faire entendre vos observations et valoir vos moyens de défense lors de l'audition du 20 mai 2019.

Par conséquent, je suis au regret de prononcer la sanction suivante : conformément à l'article 59, 3°, du décret PEB et à l'article 87, § 4, 1°, de l'AGW PEB, la sanction appliquée est une amende administrative dont le montant total s'élève à 4000 euros calculés comme suit :

Pour chacune des quatre annonces suivantes : maison à Auvelais à vendre 125.000 euros; immeuble à Auvelais à vendre 249.000 euros; maison à Ampsin à vendre 99.000 euros; habitation à Gilly à vendre 90.000 euros :

1) 500 euros par annonce ne faisant pas apparaître, en page d'index, le label au format graphique, conformément aux exigences et modalités déterminées au 4.1 de l'annexe à l'arrêté ministériel du 23 décembre 2014.

Pour chacune des quatre annonces suivantes : maison à Auvelais à vendre 125.000 euros; immeuble à Auvelais à vendre 249.000 euros; maison à Ampsin à vendre 99.000 euros; habitation à Gilly à vendre 90.000 euros :

2) 500 euros par annonce ne faisant pas apparaître, dans les pages détaillées relatives aux biens concernés, les indications requises (label, consommation spécifique d'énergie primaire en kwh/m² an, consommation annuelle totale d'énergie primaire en kwh/an, code unique du certificat PEB) conformément aux exigences et modalités déterminées au 4.2 de l'annexe du même arrêté ministériel.

[...] ».

6. Par deux courriers de réclamation des 18 juin et 3 juillet 2019, la partie requérante sollicite la révision de la sanction.

7. Le 10 juillet 2019, la partie adverse refuse de revoir le montant de l'amende infligée par la décision attaquée et confirme celle-ci.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La requête se lit comme suit :

« Que la requérante sollicite l'annulation de la décision querellée pour les motifs suivants :

- la sanction prononcée est appliquée deux fois pour les mêmes biens. Une fois pour le label graphique sur la page d'index et une fois pour l'absence de mention sur la page détaillée.
- un montant de 4000 euros représente une somme très conséquente et ne tient pas compte des réalités économiques de la requérante qui est soumise aux difficultés du marché immobilier et à une concurrence de plus en plus forte.

Que la décision du SPW du 17.06.2019, se basant sur un constat unilatéral du 25.04.2019, considère que la requérante a commis des manquements à la réglementation relative à la performance énergétique des bâtiments à défaut de publication de label graphique et/ou de mentions dans la page d'index du bien mis en vente;

Que la sanction ainsi prononcée concerne en définitive 4 biens affichés en vente;

Que, pour chacun de ces biens, une amende de 500 euros est infligée à la requérante pour, d'une part, la non-publication du label graphique et pour, d'autre part, l'absence de parution des éléments du PEB dans la page détaillée du bien;

Que cela porte dès lors le total de l'amende à 1000 euros par bien, soit 2 x 500 euros;

Que la requérante entend cependant souligner que les biens ne font l'objet chacun que d'une seule publication sur le site;

Que le prononcé d'une double amende méconnaît le principe général de droit "*non bis in idem*", la requérante étant ainsi sanctionnée deux fois pour un seul et même manquement;

Que la requérante a déposé réclamation entre les mains du SPW dès le 18.06.2019 mais sans retour à ce jour;

Qu'il s'agit par ailleurs d'une sanction lourde qui obère la situation de l'entreprise;

À ces causes, l'exposante vous prie [...] de bien vouloir :

- dire la présente requête en annulation recevable et fondée.
- à titre principal, prononcer l'annulation pure et simple de la décision du SPW Département de l'Énergie et du Bâtiment durable, Direction des Bâtiments Durables, du 17.06.2019.
- en conséquence, sublever [*sic*] la requérante des amendes mises à sa charge.
- à titre subsidiaire, annuler la condamnation de la requérante à l'amende due pour les pages détaillées.
- en conséquence, dire pour droit que l'amende infligée à la requérante sera réduite à la somme de 2000 euros ».

En réplique, elle confirme son moyen et estime avoir été sanctionnée deux fois pour un seul et même manquement, alors que nul ne peut être poursuivi et sanctionné deux fois pour le même fait. Elle souligne qu'elle n'a effectué qu'une

seule et même publication pour chaque bien et constate qu'elle a été sanctionnée, à deux reprises, pour les mêmes faits, que les sanctions sont identiques (amende de 500 euros), ainsi que les faits incriminés. Il s'agit, selon elle, à chaque fois, d'une absence d'affichage visée au point 4, 1° et 2°, de l'arrêté ministériel du 23 décembre 2014 relatif aux modalités d'application de l'article 48 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments. De son point de vue, le fait qu'il s'agisse d'une absence de publication sur la page d'index du site Internet ou sur les pages détaillées de ce même site, n'est pas pertinent. Elle fait observer qu'elle ne dispose que d'un seul site Internet et que les biens qu'elle a en portefeuille, n'y sont encodés et publiés qu'à une seule reprise et qu'il n'y a donc pas de double publication.

À titre subsidiaire, elle soutient que les amendes infligées ne respectent pas le principe de proportionnalité puisqu'il s'agit d'une double amende de 500 euros pour un seul et même défaut de publication et ajoute qu'une amende de 1000 euros par bien obère sa situation.

À titre infiniment subsidiaire, elle sollicite que l'amende soit revue à 500 euros par bien, soit un montant global de 2000 euros.

Dans son dernier mémoire, elle maintient que son moyen est pris de la violation du principe général de droit *non bis in idem*, rappelle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que celle du Conseil d'État à propos de ce principe et considère qu'elle a bien été sanctionnée à deux reprises pour les mêmes faits, ceux-ci étant du même ordre et les amendes infligées étant identiques. Elle répète que les annonces litigieuses n'ont fait l'objet que d'une seule publication sur son site Internet et qu'il n'y a donc pas de doubles publications. Pour le surplus, elle réitère sa demande d'annulation de l'acte attaqué.

IV.2. Appréciation

Au regard de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, le Conseil d'État dispose d'une compétence d'annulation et non de réformation de sorte qu'il ne peut lui être demandé, comme en l'espèce, de réduire le montant d'une amende administrative.

L'article 48 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014, précité, tel qu'en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, dispose comme suit :

« La classe énergétique du bâtiment ou de l'unité est mentionnée dans toute publicité visée à l'article 34, § 4, du décret.

Le Ministre précise, parmi les éléments visés aux articles 36, 37 et 38, les autres informations à mentionner dans les publicités, en considération de la forme et du mode de diffusion des supports de publicité.

Le Ministre détermine la forme et les modalités d'intégration des mentions visées aux alinéas 1^{er} et 2 ».

L'article 2 de l'arrêté ministériel du 23 décembre 2014, précité, stipule, quant à lui, ce qui suit :

« Conformément à l'article 48, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, les informations autres que la classe énergétique à mentionner dans les publicités, en considération de la forme et du mode de diffusion des supports de publicité, figurent en annexe du présent arrêté.

Conformément à l'article 48, alinéa 3 du même arrêté, la forme et les modalités d'intégration des mentions visées à l'article 48, alinéas 1^{er} et 2, sont déterminées dans l'annexe du présent arrêté ».

Pour les annonces diffusées par un site Internet, les mentions requises par l'annexe de l'arrêté ministériel du 23 décembre 2014, précité, diffèrent en fonction de leur placement, soit sur « les pages Internet contenant des listes de biens relatives aux résultats des recherches » (point 4.1 de l'annexe), soit sur « les pages Internet détaillées » relatives aux biens affichés (point 4.2 de l'annexe).

La décision attaquée inflige, d'une part, une amende de 500 euros par annonce ne faisant pas apparaître, en page d'index, le label au format graphique, conformément aux exigences et aux modalités déterminées au point 4.1 de l'annexe précitée et, d'autre part, une amende de 500 euros par annonce ne faisant pas apparaître, dans les pages détaillées relatives aux biens concernés, les indications requises conformément aux exigences et aux modalités déterminées au point 4.2 de l'annexe précitée.

Comme l'indique la partie adverse dans son mémoire en réponse, les manquements reprochés à la partie requérante sont bien distincts. En effet, ils concernent, d'une part, le défaut des mentions en page d'index de son site Internet et, d'autre part, le défaut de mentions qui doivent apparaître dans les pages détaillées de chaque bien. Ces deux types d'obligations sont bien distincts et résultent des prescriptions visées spécifiquement aux points 4.1 et 4.2 de l'annexe de l'arrêté ministériel du 23 décembre 2014, précité.

La partie requérante n'est donc pas sanctionnée deux fois pour les mêmes faits, même si la sanction prononcée est identique pour les deux types d'infraction relevés. Si les biens en question ne font l'objet que d'une seule publication, ils se retrouvent cependant sur des pages différentes de son site Internet et doivent faire l'objet, en fonction de leur emplacement sur ledit site, de mentions spécifiques.

L'article 87, § 4, 1°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014, précité, dispose comme suit :

« § 4. Les manquements établis à l'article 59, 3°, du décret sont punis d'une amende dont le montant est de :
1° 500 euros pour tout manquement à l'obligation visée à l'article 34, § 4, du décret ».

Au vu de cette disposition, l'invocation du principe de proportionnalité à propos du choix du montant de l'amende n'est pas pertinente dès lors que le seul montant prévu, en cas de constat de manquement, est de 500 euros. La partie adverse ne dispose ainsi d'aucun pouvoir d'appréciation pour déterminer le montant de l'amende. Il ne peut donc lui être reproché d'avoir méconnu le principe général de proportionnalité.

Le moyen unique n'est en conséquence pas fondé.

V. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 22 avril 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht