

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.477 du 29 avril 2021

A. 224.740/XV-3684

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
FINOMAT,**

ayant élu domicile chez
M^e Thibault BOUVIER, avocat,
avenue Reine Élisabeth 40
5000 Beez,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 8 mars 2018, la société privée à responsabilité limitée Finomat demande l'annulation de « la décision du 10 janvier 2018, prise par la directrice de la direction des Bâtiments durables, DGO4 Département de l'Énergie et du Bâtiment durable, notifiée le 10 janvier 2018, par laquelle elle décide [de lui] infliger une amende administrative d'un montant de 2500 euros, conformément à l'article 59, 3^o, du décret PEB et à l'article 87, § 4, 1^o, de l'AGW PEB ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Pauline Lagasse, auditeur 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.

Par un courrier du 15 juillet 2020, la partie adverse a demandé la poursuite de la procédure. La partie requérante a fait de même par un courrier du 16 novembre 2020.

Par une ordonnance du 14 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 avril 2021.

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

Par des courriels des 20 et 21 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} Pauline Lagasse, auditeur, a été entendue 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. Le 22 juillet 2015, la direction des Bâtiments durables du Service public de Wallonie (SPW) adresse un courriel à la partie requérante afin de lui signaler que son site Internet ne répond pas aux obligations qui lui sont imposées par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments (ci-après : « l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 ») et par 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 (ci-après : « l'arrêté ministériel du 23 décembre 2014 »). Il est, notamment, précisé ce qui suit :

« [...] nous constatons :

- que la mention graphique réglementaire de la classe énergétique (du label) n'apparaît ni dans la page d'index et n'apparaît pas toujours dans les pages détaillées des biens en vente,
- que l'ensemble des renseignements réglementaires ne figure généralement pas dans les annonces mises en ligne sur votre site.

Notez que le non-respect de cette obligation d’affichage par la personne qui met le bien en vente ou en location est sanctionné d’une amende administrative depuis le 1^{er} mai 2015 ».

2. Le 13 avril 2016, la direction des Bâtiments durables constate, par un courrier recommandé adressé à la partie requérante, que le site Internet de celle-ci n’est toujours pas en règle au regard du formalisme imposé par l’arrêté ministériel du 23 décembre 2014. Après avoir rappelé les exigences imposées, il est précisé qu’en cas d’infraction, une amende administrative d’un montant de 500 euros par manquement constaté, est prévue. Il est demandé à la partie requérante de régulariser les publicités présentes sur son site Internet dans les 30 jours.

3. Le 23 novembre 2017, la direction des Bâtiments durables dresse, sur la base d’un contrôle effectué le 22 novembre 2017, un procès-verbal de constatation de manquements à la réglementation relative à la performance énergétique des bâtiments, compte tenu des obligations imposées par l’article 34, § 4, du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments (ci-après : « le décret PEB »), par l’article 48 de l’arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014, ainsi que par l’article 2 et le point 4.2. de l’annexe de l’arrêté ministériel du 23 décembre 2014.

Il résulte de ce document que, si pour la page index/accueil, les annonces respectent bien la réglementation, il n’en va pas de même de la page détaillée de dix biens qui sont listés. La réglementation n’est pas respectée, dès lors que toutes les indications relatives aux labels graphiques, à la consommation spécifique d’énergie primaire en KWh/m² par an, à la consommation annuelle totale d’énergie primaire en Kwh/an et au code unique du certificat PEB n’apparaissent pas.

4. Le 27 novembre 2017, le procès-verbal de manquement est notifié à la partie requérante par un courrier recommandé qui mentionne qu’une audition est organisée le 21 décembre 2017, qu’elle peut se faire accompagner d’un conseil ou d’un expert et que la décision relative à la sanction lui sera communiquée dans les 30 jours de cette audition.

5. Le 29 novembre 2017, la partie requérante adresse un courriel à la direction des Bâtiments durables par lequel elle accuse bonne réception de la notification du procès-verbal de manquement et précise ce qui suit :

« Nous tenions à vous signaler qu’ayant changé de logiciel informatique (où toutes les informations énergétiques sont rigoureusement consignées, voir exemples en annexes), nous sommes en pleine réfection de notre site Web afin de réaliser les nouvelles passerelles logiciel/site.

Voilà pourquoi les informations détaillées n'apparaissent pas encore sur notre site, alors qu'elles apparaissent bien ailleurs. Tout ceci devrait rentrer dans l'ordre dès ce soir ».

6. Le 6 décembre 2017, la partie requérante informe la direction des Bâtiments durables que les nouvelles passerelles logiciel/site ont bien été effectuées le 29 novembre 2017 et que tout est rentré dans l'ordre. Elle demande dès lors si la convocation à l'audition du 21 décembre 2017 est toujours nécessaire.

7. Le 7 décembre 2017, la direction des Bâtiments durables informe la partie requérante de ce qui suit :

« [...]

Si les éléments cités sont ajoutés à votre dossier, je ne peux toutefois "clôturer la plainte" comme vous le souhaiteriez - la procédure de manquement étant une procédure officielle régie par le décret PEB du 28/11/13 et l'arrêté du Gouvernement wallon du 15/05/2014.

Comme vous le lirez dans ces textes, lorsqu'un manquement de ce type est constaté par procès-verbal, le contrevenant est convoqué à une audition où il est mis en mesure de faire entendre ses arguments. Il peut se faire assister ou représenter. Si, dans le cas qui nous occupe, vous ne souhaitez pas vous présenter lors de cette audition, les différents éléments transmis seront versés au dossier et un PV d'audition sera toutefois réalisé. Lorsqu'il vous sera communiqué, vous pourrez encore ajouter des éléments, si cela vous semble nécessaire.

[...] » .

8. Le 21 décembre 2017, l'audition annoncée a lieu. Aucun représentant de la partie requérante n'est présent. Un procès-verbal est dressé et rappelle les manquements constatés.

9. Le 27 décembre 2017, le procès-verbal de l'audition est communiqué à la partie requérante. Il lui est demandé de renvoyer un exemplaire dûment signé avec ses remarques éventuelles pour le 2 janvier 2018 au plus tard.

10. Le 29 décembre 2017, la partie requérante adresse ses remarques à la direction des Bâtiments durables. Elle précise ce qui suit :

« [...]

- comme indiqué dans notre réponse mail du 29/11/2017, ... "ayant changé de logiciel informatique... nous sommes en pleine réfection de notre site Web afin de réaliser les nouvelles passerelles logiciel/site" (la preuve d'existence des informations énergétiques obligatoires dans notre logiciel était jointe) ou encore dans notre réponse mail du 06/12/2017 "les nouvelles passerelles logiciel/site ont bien été effectuées le 29/11 dernier et tout est donc rentré dans l'ordre concernant

notre site”-, ces éléments transmis n’étaient pas versés à notre dossier d’audition du 21/12/2017, contrairement à ce que stipule votre mail du 07/12/2017 “les éléments transmis seront versés au dossier et un PV d’audition sera toutefois réalisé...” (voir Annexe A);

- comme preuve de notre bonne foi et du respect de la législation en vigueur nous versions au dossier les copies des PEB (voir Annexe B) qui font l’objet du manquement constaté. Vous remarquerez alors que les dates de réalisation sont antérieures au procès-verbal, envoyé au représentant de la SA Finomat le 27/11/2017;

- vu que “la décision de sanction nous sera notifiée au plus tard pour ce 2 janvier 2018”, comme stipulé dans votre recommandé du 27/12/2017, nous tenons à signaler, compte tenu de tous les éléments joints au dossier, qu’il serait selon nous injustifié d’impliquer [sic] les sanctions pour les manquements d’un jour vu les travaux site/logiciel et inévitables, toute preuve à l’appui ».

11. Le 10 janvier 2018, la partie adverse adresse à la partie requérante, par un recommandé, la décision de sanction qu’elle adopte. Celle-ci est rédigée comme suit :

« [...]

Pour rappel, la procédure de contrôle PEB relative à vos publicités immobilières s’est déroulée comme suit :

Le 23 novembre 2017, l’administration wallonne (DGO4 Département de l’Énergie et du bâtiment durable) a acté par procès-verbal que les publicités de mise en vente ou location présentes sur le site Internet www.finomat.be, ne respectaient pas les exigences applicables en vertu de l’article 34, § 4, du décret PEB.

Le 27 novembre 2017, l’administration vous a adressé le procès-verbal de constatation de manquements. Par ce même courrier, elle vous convoquait à une audition le 21 décembre 2017 à 13h00 dans ses locaux et vous informait de la possibilité de consulter le dossier complet relatif aux manquements constatés pouvant faire l’objet d’une sanction.

L’audition s’est déroulée le 21 décembre 2017 à 13h00 à Jambes. Elle a fait l’objet d’un procès-verbal qui a été envoyé par courrier recommandé le 27 décembre 2017 à l’attention du représentant de la société Finomat SA. Ce courrier vous invitait à faire valoir vos observations éventuelles et à renvoyer le procès-verbal signé.

Décision :

Attendu que les publicités pour la mise en vente ou en location d’un bâtiment ou d’une unité PEB doivent respecter les modalités d’affichage des indicateurs PEB;

Attendu qu’un courrier recommandé vous a été envoyé le 13 avril 2016, que celui-ci faisait suite à un rappel de la législation en matière de publicité envoyé

par mail le 22 juillet 2015, au sujet des annonces publiées sur le site Internet www.finomat.be;

Considérant les constats de manquements établis par l'administration après consultation du site Internet www.finomat.be en date du 22 novembre 2017;

Considérant le procès-verbal dressé par l'administration le 23 novembre 2017 et envoyé le 27 novembre 2017;

Considérant l'*email* de Finomat SA du 29 novembre 2017;

Considérant la réponse apportée à cet email le 7 décembre 2017 par l'administration;

Considérant les remarques et les annexes ajoutées au procès-verbal d'audition par Madame [A.D.], administrateur délégué [de la] sa FINOMAT entre autres;

- du fait qu'à l'époque du constat dressé le 23 novembre 2017 par l'administration, le site Internet était en pleine réfection,

- pour preuve de votre bonne foi et du respect de la législation PEB, vous fournissez une copie des 10 certificats, ceux-ci étant antérieurs au constat de manquement précité,

- du fait que vous trouveriez injustifiée toute sanction étant donné les travaux site/logiciel nécessaires et inévitables;

Attendu qu'aucun élément probant de nature à justifier le manquement reproché n'est apparu au cours de l'audition et dans le procès-verbal qui s'en suivit;

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 21 décembre 2017 et son procès-verbal,

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 2500 euros calculés comme suit :

Pour chacune des cinq annonces suivantes : Maison à Jambes – À vendre viager non libre 70.000 euros (130 m²); Maison à Anhée Annevoie-Rouillon – À vendre 129.000 euros (90 m²); Appartement à Namur – À vendre 155.000 euros (68 m²); Appartement à Namur – À vendre 155.000 euros (50 m²); Appartement à Arbre – À vendre 200.000 euros (130 m²) :

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 [point] 4.2. de l'annexe du même arrêté ministériel.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La partie requérante considère que la partie adverse n'a pas formellement motivé sa décision de lui infliger une amende administrative. Elle qualifie le passage de l'acte attaqué précisant qu'« aucun élément probant de nature à justifier le manquement reproché n'est apparu » de clause de style, ne lui permettant pas de comprendre la motivation de la décision.

Après avoir rappelé la motivation de l'acte attaqué dans son ensemble, la partie adverse estime que la partie requérante était en mesure de comprendre la sanction dès lors que l'acte attaqué rappelle le contexte dans lequel il s'inscrit, précise que le manquement est le fait que les publicités pour la mise en vente et en location de bâtiments, ne respectent pas les modalités d'affichage des indicateurs PEB, qu'il lui est indiqué de quelles annonces il s'agit, ainsi que la façon dont l'amende a été calculée.

Selon elle, l'acte attaqué permet à la partie requérante de comprendre le manquement qui lui est reproché. Il examine les arguments qu'elle a avancés, identifie les manquements et indique le montant de la sanction, ce qui constitue, à son estime, une motivation claire, complète, précise et adéquate, témoignant d'un examen des circonstances de l'espèce.

La partie adverse s'est limitée à demander la poursuite de la procédure après le dépôt du rapport de l'auditeur rapporteur.

IV.2. Appréciation

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er} de cette loi, doit faire

l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Par ailleurs, si l'obligation de motiver instaurée par la loi du 29 juillet 1991, précitée, n'implique pas, pour les autorités administratives, l'obligation de répondre à tous les arguments développés par la personne concernée, celles-ci doivent néanmoins indiquer les considérations de droit et de fait adéquates qui servent de fondement à leur décision et répondre aux moyens pertinents invoqués. Le but de la motivation formelle des actes administratifs, imposée par cette loi, est de permettre au destinataire de l'acte de comprendre les raisons de la mesure prise par l'autorité et d'apprécier le sens d'une contestation à son sujet.

En l'espèce, la partie requérante reproche à l'acte attaqué de se limiter à considérer, à l'égard des éléments de justification qu'elle avance, qu'« [...] aucun élément probant de nature à justifier le manquement reproché n'est apparu au cours de l'audition et dans le procès-verbal qui s'en suivit ».

Comme cela résulte de l'acte attaqué, la partie requérante a fait valoir les éléments de justification suivants :

« Considérant les remarques et les annexes ajoutées au procès-verbal d'audition par Madame [A.D.], administrateur délégué [de la] sa FINOMAT entre autres :

- du fait qu'à l'époque du constat dressé le 23 novembre 2017 par l'administration, le site Internet était en pleine réfection;
- pour preuve de votre bonne foi et du respect de la législation, vous fournissez une copie des 10 certificats, ceux-ci étant antérieurs au constat de manquement précité;
- du fait que vous trouveriez injustifiée toute sanction étant donné les travaux site/logiciel nécessaires et inévitables ».

La justification principale avancée par la partie requérante consiste dans le fait que son site Internet était en réfection. Dans son courriel du 29 novembre 2017, elle joint, en annexe, deux exemples témoignant, selon elle, du fait que les informations énergétiques étaient bien consignées au sein du logiciel informatique. Le 29 décembre 2017, elle a réitéré ses explications et a transmis les certificats PEB en lien avec les biens figurant dans les annonces jugées en infraction.

Le constat posé par la partie adverse selon lequel « aucun élément probant de nature à justifier le manquement reproché n'est apparu au cours de l'audition et dans le procès-verbal qui s'en suivit » constitue une clause de style qui ne permet pas de comprendre la raison pour laquelle ce constat est appliqué, *in concreto*, par la partie adverse, aux éléments de justification qui ont été avancés par la partie requérante.

Le premier moyen est, dans cette mesure, fondé.

V. Autres moyens

L'acte attaqué pouvant être annulé sur la base du premier moyen, il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres moyens.

VI. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du 10 janvier 2018 par laquelle la directrice de la direction des Bâtiments durables, DGO4 Département de l'Énergie et du Bâtiment durable, inflige à la société privée à responsabilité limitée Finomat une amende administrative d'un montant de 2500 euros, conformément à l'article 59, 3°, du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments et à l'article 87, § 4, 1°, 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, est annulée.

Article 2.

La partie adverse 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 requérante.

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

Pascale Vandernacht,
Frédéric Gosselin,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht