CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 260.547 du 30 août 2024

A. 230.946/XV-4457

En cause : **la société anonyme**
BUREAU D'ÉTUDES LEMAIRE,
ayant élu domicile chez
M^es Pierre HENRY
et Gaëtan BIHAIN, avocats,
rue des Palais, 64
4800 Verviers,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 25 mai 2020, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 26 mars 2020 de la Région wallonne, SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie, département de l'Énergie et du Bâtiment durable, Direction des bâtiments durables, qui lui impose une sanction administrative de 2.872,00 € et visant [un] manquement à la réglementation relative à la performance énergétique des bâtiments, réf. RWPEB-023312 "bâtiment Maxi Zoo" sis à Verviers ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me Isabelle Leysen, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 décembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 février 2024.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Pierre Henry, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Adrien Pironet, *loco* M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, 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 8 juin 2012, la société anonyme VRP1 sollicite un permis unique ayant pour objet la démolition partielle de bâtiments commerciaux situés à (4800) Verviers, boulevard de Gérardchamps, rue aux Laines, place de la Victoire et rue d'Ensival, leur reconstruction et la construction de différentes surfaces commerciales, ainsi que le réaménagement des installations de parking et des abords, l'ensemble formant un nouveau parc commercial dénommé « Crescend'Eau ». La partie requérante est le responsable PEB.

2. Le 13 juin 2012, l'administration régionale accuse réception de la demande de permis unique.

3. Le 24 octobre 2012, les fonctionnaires technique et délégué délivrent le permis unique sollicité.

4. Le 15 octobre 2013, le bâtiment destiné à accueillir le commerce Decathlon fait l'objet d'une réception provisoire. Les pièces déposées par les parties ne permettent pas de déterminer la date de réception provisoire des autres bâtiments du site.

5. Le 23 octobre 2019, la partie adverse signale à la société anonyme VRP1 que la déclaration PEB finale n'a été ni établie ni notifiée.

6. Le 25 octobre 2019, le formulaire de déclaration PEB finale pour le bâtiment occupé par la société « Maxi Zoo » est envoyé à la partie adverse.

7. Le 9 janvier 2020, un agent du SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie, département de l'Énergie et du Bâtiment durable, réalise un contrôle dans le bâtiment et constate, après avoir pris connaissance de la déclaration PEB finale, le manquement suivant :

> « J'ai constaté que la déclaration PEB finale fait état d'un ventilateur avec détection de présence pour la pulsion d'air. Or ce ventilateur avec détection de présence n'est installé dans le bâtiment ».

8. Le 23 janvier 2020, un procès-verbal de constatation de manquement est dressé.

9. Le 31 janvier 2020, le procès-verbal est notifié à la partie requérante, au fonctionnaire délégué ainsi qu'au collège communal de la ville de Verviers. Le courrier de notification précise que la déclaration PEB finale est inexacte et que le fait, pour le responsable PEB, de ne pas établir avec exactitude celle-ci, ce qui constitue un manquement aux articles 237/1, 12°, et 570 du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie (CWATUPE), est sanctionné par les articles 237/36, § 1er, 4°, et 560, alinéa 1, 4°, de ce code.

10. Le 5 mars 2020, le représentant de la partie requérante est auditionné dans les locaux de la partie adverse. Le procès-verbal d'audition se lit notamment comme suit :

> « Nous vous remettons lors de l'audition un plan indiquant les débits mis en œuvre pour la pulsion d'air neuf au sein du bâtiment.
>
> Nous nous sommes basés sur des plans qui nous ont été fournis par le client lors de la réception provisoire du bâtiment. Les éventuels travaux d'aménagements intérieurs qui auraient pu avoir lieu entre cette RP et la date du contrôle en 2020 ne sont pas soumis à PU et donc pas soumis à la PEB.
>
> […] ».

11. Le 26 mars 2020, la direction des bâtiments durables du département de l'Énergie et du Bâtiment durable du SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie, prend et notifie sa décision d'infliger une amende administrative de 2872

euros à la partie requérante. Cette décision constate la nullité de la déclaration conformément à l'article 561*bis* du CWATUPE. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé notamment comme suit :

« […] ;

Décision :

Attendu que la déclaration PEB finale relative à ce bâtiment fait état d'une amenée d'air mécanique réglable par la détection de présence d'un débit de 876 m^3/h ;

Attendu que, lors de l'audition, vous avez dit vous être basé sur les plans pour encoder le système ventilation ;

Attendu que le système d'amenée d'air mécanique tel qu'encodé dans le fichier PEB ayant permis de générer la déclaration PEB finale n'est pas présent dans le bâtiment ;

Considérant que la déclaration PEB finale est un "document qui décrit les mesures mises en œuvre afin de respecter les exigences PEB et qui comprend le résultat du calcul de la performance énergétique du bâtiment" ;

Considérant que la Déclaration finale doit dès lors refléter la situation de fait constatée à la date de son établissement ;

Attendu que la déclaration PEB finale de ce bâtiment est inexacte ;

Attendu que la réglementation PEB est en vigueur depuis mai 2010 ;

Considérant que les missions du responsable PEB sont définies, dans le cadre de la procédure visée ici, comme ceci :

> Art. 237/19, §2. "Le responsable PEB est chargé de la conception et de la description des mesures à mettre en œuvre pour atteindre les exigences PEB ainsi que du contrôle de l'exécution des travaux relatifs à la PEB. L'architecte, l'entrepreneur et le déclarant sont tenus de fournir au responsable PEB tout document ou toute information nécessaire au suivi du projet. Le responsable PEB a librement accès au chantier dans une mesure nécessaire à l'exercice des missions confiées..." ;

Considérant qu'un simple contrôle visuel ou visite de chantier aurait permis au responsable PEB de vérifier les mesures effectivement mises en œuvre pour atteindre les exigences PEB ;

Considérant qu'en lieu et place d'un contrôle de l'exécution des travaux, le responsable PEB a procédé sur base des documents fournis par le maître d'œuvre ;

Attendu qu'il n'est apparu, au cours de l'audition et dans le procès-verbal qui a suivi, aucun élément probant de nature à justifier le manquement reproché quant au système d'amenée d'air mécanique ;

L'administration conclut que vous avez été parfaitement et valablement informé du manquement reproché et de sa conséquence et que vous avez été à même de faire entendre vos observations et valoir vos moyens de défense lors de l'audition du 05-03-2020 et dans le PV de cette dernière.

La sanction appliquée est une amende administrative à payer dans les deux mois de la présente décision. Cette amende est calculée conformément à l'article 559 du CWATUPE soit 2 euros par m^3 de volume construit, avec un minimum de 250 € et un maximum de 25.000 €.

Le volume bâti s'élève à 1436 m³.

L'amende s'élève à 1436 m³ x 2 euros / m³ = 2872 euros

[…] ».

13. Par une requête déposée le 25 mai 2020 (soit le jour de l'introduction du présent recours) au greffe du Tribunal de police de Liège, division Verviers, la partie requérante sollicite, à titre principal, que l'infraction retenue soit déclarée non établie et que la sanction administrative prononcée à sa charge soit dès lors rapportée et, à titre subsidiaire, que l'amende administrative soit réduite au montant minimum.

14. Par un jugement prononcé le 29 mars 2021, le Tribunal de police de Liège, division Verviers, se déclare incompétent pour connaître du recours, lequel relève de la seule compétence du Conseil d'État.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de l'erreur en droit, de l'erreur dans l'indication des voies de recours, de la violation du principe général de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motifs et de motivation adéquats et de l'excès de pouvoir.

IV.2. Appréciation

Dans son dernier mémoire, la partie requérante se désiste de ce moyen. Il n'y a dès lors plus lieu de l'examiner.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris de la violation de l'article 237/22, § 3, du CWATUPE, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation

formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante soutient qu'en considérant *in fine* qu'elle est tenue d'établir une déclaration finale PEB tenant compte des modifications opérées unilatéralement après la réception des travaux, la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation et viole l'article 237/22, § 3, du CWATUPE.

Selon elle, c'est la situation existante lors de la réception provisoire qui détermine ses devoirs et ses obligations. Elle souligne que la partie adverse se réfère à la situation actuelle, sans toutefois démontrer que la déclaration PEB serait inexacte au regard des documents reçus lors de la réception provisoire. Elle précise qu'elle s'est fondée sur les plans et les fiches techniques qui lui ont été fournis par l'entrepreneur général lors de la réception provisoire du bâtiment, et elle estime qu'elle a dès lors agi précisément dans le cadre de la mission prévue par son contrat.

Elle fait valoir que la partie adverse critique en réalité des modifications postérieures à la réception provisoire et que le promoteur (déclarant PEB) qui a cosigné la déclaration finale, n'a pas attiré son attention sur ces aspects modificatifs, dont il avait seul connaissance.

Elle considère qu'elle doit s'en tenir à la situation énergétique résultant des plans reçus au moment de la réception provisoire et qu'il ne lui appartient ni légalement ni contractuellement de s'inquiéter des modifications successives qui sont du ressort du promoteur. Elle estime que les éventuelles discordances relevées par la partie adverse ne lui sont dès lors pas imputables et qu'elle a réalisé sa mission dans le parfait respect des règles.

Dans son mémoire en réplique, elle allègue que, même en admettant que la mission du responsable PEB soit aussi étendue que celle décrite dans l'acte attaqué, elle a effectivement pris toutes les mesures nécessaires pour atteindre les exigences de performance énergétique. Elle se réfère à des courriels spécifiques à cet égard et fait valoir que les plans « *as built* » sont considérés comme des preuves recevables dans le cadre d'une mission PEB. En outre, elle produit les rapports de chantier démontrant le bon suivi global et l'exécution correcte de ses missions en termes d'exigences PEB, en tenant compte du nombre de locaux à contrôler.

Dans son dernier mémoire, elle reprend une argumentation similaire.

V.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité d'indiquer, dans l'instrumentum de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'obligation de motiver instaurée par cette loi n'implique toutefois pas l'obligation de répondre point par point à tous les arguments soulevés tout au long de la procédure. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées lors de l'audition.

Dans sa version applicable à l'acte attaqué, l'article 237/1, 12°, du CWATUPE définit la « déclaration PEB finale » comme étant le « document qui décrit les mesures mises en œuvre afin de respecter les exigences PEB et qui comprend le résultat du calcul de la performance énergétique du bâtiment ».

Les articles 237/19, 237/24, 237/36 et 237/37 du CWATUPE, dans leur version applicable à l'acte attaqué, disposent ce qui suit :

« Art. 237/19. § 1er. Le responsable PEB est la personne, physique ou morale, désignée par le déclarant, qui est :
- soit l'architecte du projet ;
- soit la personne agréée par le Gouvernement ; le Gouvernement agrée, selon les critères et la procédure qu'il arrête, les personnes qui peuvent être chargées de la mission de responsable PEB.

§ 2. Le responsable PEB est chargé de la conception et de la description des mesures à mettre en œuvre pour atteindre les exigences PEB ainsi que du contrôle de l'exécution des travaux relatifs à la PEB.

L'architecte, l'entrepreneur et le déclarant sont tenus de fournir au responsable PEB tout document ou toute information nécessaire au suivi du projet. Le responsable PEB a librement accès au chantier dans une mesure nécessaire à l'exercice des missions confiées.

Lorsque le responsable PEB constate, en cours de réalisation du projet, que celui-ci s'écarte ou pourrait s'écarter des exigences PEB qui s'appliquent, il en informe immédiatement, par envoi, le déclarant et l'architecte chargé du contrôle de l'exécution des travaux si ce dernier n'est pas le responsable PEB.

Le responsable PEB répond envers le déclarant de l'impossibilité qui résulte de son fait de notifier, dans le délai visé au chapitre 5, la déclaration PEB initiale ou la déclaration PEB finale.

Art. 237/24. § 1er. Sous peine d'irrecevabilité, un engagement PEB est joint à la demande de permis.

§ 2. La déclaration PEB initiale est établie par le responsable PEB et signée par celui-ci et le déclarant. L'envoi visé à l'article 134, alinéa 1er, comprend la déclaration PEB initiale.

§ 3. La déclaration PEB finale est établie par le responsable PEB et signée par celui-ci et le déclarant. Elle est adressée par le déclarant, par envoi, au collège communal, ou déposée, contre récépissé, à la maison communale :
- dans les six mois de la réception des actes et travaux ou,
- à défaut de réception, dans les dix-huit mois, soit de l'occupation du bâtiment, soit de l'achèvement du chantier. La survenance du premier de ces deux événements constitue le point de départ du délai de dix-huit mois.

Dans le même délai, le déclarant adresse, par envoi, au fonctionnaire délégué une copie de la déclaration PEB finale.

Art. 237/36. § 1er. Sont sanctionnés d'une amende administrative, les manquements suivants :

1° pour le déclarant, le fait de ne pas procéder à la notification de la déclaration PEB initiale ;
2° pour le déclarant, le fait de ne pas procéder à la notification de la déclaration PEB finale ;
3° pour le responsable PEB, le fait de ne pas établir avec exactitude la déclaration PEB finale ;
4° pour le déclarant, pour le responsable PEB, pour l'architecte ou pour l'entrepreneur, chacun en ce qui le concerne, le fait de ne pas respecter les exigences PEB ;
5° pour le propriétaire ou pour le titulaire de droit réel, le fait de ne pas disposer, dans les hypothèses où il est requis, d'un certificat PEB valable.

§ 2. Le montant de l'amende administrative est compris entre 250 euros et 50.000 euros.

Le Gouvernement précise les modalités d'application et de calcul de l'amende administrative.

Art. 237/37. § 1er. Le fonctionnaire délégué, le fonctionnaire ou agent désigné par le Gouvernement, ainsi que le bourgmestre ou son délégué, ont qualité pour rechercher et constater par procès-verbal les manquements visés à l'article 237/36, § 1er. A cet effet, ils disposent des prérogatives reconnues aux fonctionnaires et agents visés à l'article 156.

§ 2. Le procès-verbal est dressé par l'une des personnes visées au paragraphe 1er. L'autorité qui dresse procès-verbal en informe immédiatement, par envoi, le contrevenant ainsi que les autres autorités visées au § 1er. Cet envoi empêche toute autre autorité de dresser procès-verbal pour un même manquement.

La notification du procès-verbal mentionne les dispositions applicables ainsi que le lieu, la date et l'heure de l'audition préalable du contrevenant qui se tient au plus tôt vingt jours après l'envoi du procès-verbal. Il est dressé procès-verbal de l'audition.

§ 3. Après avoir mis le contrevenant, éventuellement assisté ou représenté par un avocat ou par un expert, en mesure de présenter ses moyens de défense lors de l'audition, l'autorité qui a dressé procès-verbal décide s'il y a lieu d'infliger une amende administrative et fixe le montant de l'amende administrative ainsi que l'échéance de paiement.

La décision du fonctionnaire délégué, de tout fonctionnaire et agent désigné par le Gouvernement, ou du bourgmestre ou son délégué, est dûment motivée et mentionne la faculté de recours et le délai d'introduction de celui-ci. La décision est notifiée, à peine de nullité, au contrevenant dans les trente jours de l'audition.

§ 4. Le versement du montant de l'amende administrative se fait :
- soit, lorsque l'amende est infligée par le fonctionnaire délégué ou tout fonctionnaire ou agent désigné par le Gouvernement, entre les mains du receveur de l'enregistrement au compte du Fonds Énergie institué par le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz ;
- soit, lorsque l'amende est infligée par le bourgmestre ou son délégué, entre les mains du receveur communal à un compte spécial du budget de la commune.

§ 5. Le bourgmestre peut, le cas échéant, déléguer ses compétences en matière d'amende administrative aux agents satisfaisants aux conditions fixées par l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale ».

Il résulte de ces dispositions que le responsable PEB est chargé de la conception et de la description des mesures à mettre en œuvre pour atteindre les exigences PEB ainsi que du contrôle de l'exécution des travaux nécessaires. Pour ce faire, l'architecte, l'entrepreneur et le déclarant sont tenus de lui fournir tout document ou toute information nécessaire au suivi du projet et il a librement accès au chantier dans une mesure nécessaire à l'exercice des missions confiées. Le responsable PEB est tenu d'informer le déclarant et l'architecte lorsqu'il constate, en cours de réalisation du projet, que celui-ci s'écarte ou pourrait s'écarter des exigences PEB qui s'appliquent, ce qui implique qu'il procède à des vérifications à ce sujet. Il est tenu d'établir la déclaration finale dans les six mois de la réception des actes et travaux ou, à défaut de réception, dans les dix-huit mois, soit de l'occupation du bâtiment, soit de l'achèvement du chantier. Les éventuelles inexactitudes de la déclaration finale PEB peuvent donner lieu à une sanction administrative à sa charge.

En l'espèce, la date de réception des travaux concernant le « bâtiment Maxi Zoo » n'est pas précisée mais le formulaire de déclaration PEB finale indique que le bâtiment est occupé depuis le 10 octobre 2013, ce qui implique que le délai de dix-huit mois était très largement dépassé lorsque la partie requérante a établi cette déclaration.

La déclaration finale PEB produite au dossier administratif a été cosignée par la partie requérante et par le déclarant le 22 novembre 2019. Elle a été encodée le même jour, et a été envoyée par courriel le 29 novembre à l'administration.

La partie requérante indique que la déclaration finale PEB a été établie sur la base des plans et des fiches techniques fournis lors de la réception provisoire des travaux, sans préciser les motifs pour lesquels un délai de plusieurs années a été nécessaire pour son établissement. Elle ne conteste pas que la déclaration finale PEB mentionne la présence d'une amenée d'air mécanique dont l'existence est contredite par les constatations contenues dans le procès-verbal de manquement. Elle ne soutient pas qu'elle aurait, à l'occasion de l'établissement de la déclaration finale PEB en novembre 2019, vérifié sur place ou interrogé le déclarant au sujet de l'actualité des données contenues dans les documents établis lors de la réception provisoire des travaux, dont la présence de cette amenée d'air mécanique dans le bâtiment. Elle ne conteste pas qu'un simple contrôle visuel sur place aurait permis de vérifier la présence de cette installation et, partant, de s'assurer de l'exactitude de la déclaration PEB finale sur ce point précis. Elle n'indique pas non plus avoir effectué de telles démarches entre la notification du procès-verbal de constatation de manquement, le 31 janvier 2020, et son audition du 5 mars 2020.

Dès lors que la déclaration PEB n'a pas été établie dans le délai légal, il appartenait à la partie requérante de vérifier que les installations reprises dans la déclaration étaient bien présentes dans le bâtiment. La circonstance que des plans d'exécution lui ont été transmis lors de la réception provisoire du bâtiment ne la dispensait pas d'exercer sa mission de contrôle de l'exécution des travaux au jour de l'établissement de la déclaration finale PEB, celle-ci étant intervenue plusieurs années après la réception provisoire.

La partie requérante ne conteste pas qu'elle n'a opéré aucune vérification concrète, sur place, de l'exécution des travaux nécessaires pour atteindre les exigences PEB ni ne prétend avoir interrogé le déclarant à cet égard au moment de l'exercice de sa mission.

Il n'est pas établi que la partie adverse a commis une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation en considérant que la déclaration finale PEB établie par la partie requérante comporte des inexactitudes en se fondant sur les documents qui étaient en sa possession au moment de l'adoption de l'acte attaqué, dont le procès-verbal de constatation de manquement et les explications avancées par la partie requérante lors de son audition.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. 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 1er.

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, le 30 août 2024, par la XVe chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Frédéric Quintin Anne-Françoise Bolly