

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.098 du 18 octobre 2024

A. 234.701/XV-4861

En cause : **F.S.**,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Charleroi,

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 29 septembre 2021, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté du 31 juillet 2021 des ministres de l'Énergie et du Logement lui infligeant la sanction de la suspension de son agrément d'auditeur logement, laquelle ne pouvant être levée qu'à l'issue du suivi et de la réussite de la formation d'auditeur logement conformément à l'article 41 de l'AGW Audit Logement ».

II. Procédure

Un arrêt n° 258.021 du 24 novembre 2023 a jugé le premier moyen non fondé, rouvert les débats sur les autres moyens et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.021). Il a été notifié aux parties.

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport, concluant à l'annulation, a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire complémentaire.

Par une ordonnance du 18 juillet 2024 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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

Les faits utiles sont exposés dans l'arrêt n° 258.021, précité, auquel il y a lieu de se référer.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation « des droits de la défense » et de l'article 40 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 relatif à l'audit logement. Il est d'avis que l'acte attaqué consiste en une sanction et estime que le principe des droits de la défense est donc applicable. Il indique n'avoir reçu aucun des envois mentionnés dans l'acte attaqué, à savoir la convocation à l'audition du 9 juin 2021 et la communication du procès-verbal d'audition. Il en conclut que la décision de le sanctionner, prise sans convocation préalable, viole le principe général des droits de la défense et l'article 40 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019.

Dans son mémoire en réplique, le requérant indique qu'il renonce à ce deuxième moyen.

IV.2. Examen

1. Bien que le requérant indique renoncer à son deuxième moyen dans son mémoire en réplique, ce moyen est pris, notamment, de la violation des droits de la défense et revêt donc un caractère d'ordre public. En conséquence, le Conseil d'État ne peut s'abstenir d'examiner ce deuxième moyen.

2. L'article 40 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 relatif à l'audit logement prévoit ce qui suit :

« L'intention de sanctionner l'auditeur agréé lui est notifiée par l'Administration.
Cet envoi indique :
1° les manquements constatés ;
2° la sanction éventuellement envisagée ;
3° la date de l'audition où l'auditeur est invité à faire valoir ses observations, le cas échéant accompagné de son avocat ;
4° la manière dont l'auditeur peut consulter le dossier complet relatif aux manquements qui lui sont reprochés.
Le procès-verbal de l'audition est notifié, par l'Administration, à l'auditeur agréé dans les vingt jours de l'audition.
La décision de sanctionner ou non l'auditeur agréé est prise par les Ministres et est notifiée à l'auditeur agréé dans un délai de soixante jours suivant l'audition.
La sanction est proportionnée à la gravité des manquements qui fondent la décision.
La décision de suspension ou de retrait d'agrément est publiée par extrait au *Moniteur belge* ».

3. La décision de suspendre l'agrément d'un auditeur logement prise sur la base des articles 38 et 39 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019, précité, constitue une sanction prise lorsqu'un auditeur manque à ses obligations en tant qu'auditeur logement. Elle revêt, dès lors, un caractère punitif puisqu'elle impose à l'auditeur logement agréé, en application de l'article 40 précité, une sanction proportionnée à la gravité des manquements qui lui sont reprochés. Les droits de la défense sont donc bien applicables en l'espèce.

4. Conformément à l'article 40, précité, la partie adverse a notifié au requérant, par un courrier du 12 mai 2021, son intention de le sanctionner pour le manquement de « non-respect des délais visés par l'article 29, § 4, de l'AGW du 4 avril 2019 : non-enregistrement de l'audit dans la BDD / non-dépôt / remise au demandeur ». Ce courrier, invitant le requérant à faire valoir ses « observations, au cours de l'audition, le cas échéant accompagné de [son] avocat, qui se déroulera le mercredi 9 juin 2021 à 11h00 dans les locaux de l'Administration » et précisant les sanctions envisagées, lui a été notifié par un pli recommandé à l'adresse qu'il renseigne dans sa requête en annulation. Il ressort du dossier administratif que, le 17 mai 2021, un avis a été laissé au requérant en l'invitant à se rendre au bureau de

poste de Chatelet afin d'y récupérer le courrier recommandé, jusqu'au 2 juin 2021. Le courrier recommandé a été renvoyé à la partie adverse comme « non réclamé ».

Par ailleurs, il ressort du dossier administratif que le procès-verbal de l'audition organisée le 9 juin 2021 et qui constate l'absence du requérant à celle-ci, lui a été notifiée par un courrier recommandé du 11 juin 2021, en application de l'article 40, alinéa 3, précité. Ce courrier recommandé du 11 juin 2021 n'a pas davantage été réclamé par le requérant au bureau de poste de Chatelet et a, en conséquence été renvoyé à la partie adverse avec la mention « non réclamé ».

5. Il ressort de ce qui précède que la partie adverse a respecté tant le prescrit de l'article 40 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019, précité, que les droits de la défense du requérant. Il appartenait à celui-ci de faire les démarches nécessaires pour prendre connaissance des courriers recommandés envoyés par la partie adverse.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième 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, de l'article 29 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 relatif à l'audit logement et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant estime que les délais imposés par l'article 29 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 sont des délais d'ordre car ils ne sont pas sanctionnés. Il rappelle que la commande a été passée en novembre 2019 et que son rapport a été adressé à N.P. le 25 janvier 2020, soit dans un délai qu'il estime raisonnable. Il ajoute que le rapport d'audit n'a pas été enregistré en raison des demandes d'explication de N.P. et que ce dernier a laissé sans réponse la proposition du requérant d'organiser une visio-conférence. Il considère que le défaut d'enregistrement du rapport le 25 janvier 2020 ne peut lui être imputé, mais doit être imputé à N.P., de sorte que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation et n'a pas motivé adéquatement sa décision. Il ajoute que les demandes formulées à partir de janvier 2021 par N.P. ne peuvent être considérées comme s'inscrivant dans la commande de novembre 2019 puisqu'il s'agit d'un projet de rénovation modifié et comme une nouvelle demande d'audit formulée douze jours avant le début des travaux de rénovation de l'immeuble. Il considère que

la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en lui reprochant de ne pas avoir répondu à cette demande. Enfin, il estime qu'il ne peut pas lui être reproché de n'avoir fourni aucune explication sur le dossier puisqu'il n'a pas eu connaissance de la convocation et du procès-verbal d'audition.

En réplique, il considère que les délais prévus à l'article 29 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 sont des délais d'ordre et que leur dépassement ne constitue pas un manquement justifiant une sanction. Il ajoute que N.P. a lui-même attendu 9 mois pour répondre à son mail envoyé le 20 mars 2020 et proposant une visio-conférence. Il maintient que la demande de N.P. formulée dans son mail du 5 janvier 2021 constitue une nouvelle demande d'audit portant sur un projet modifié, donc différent, treize jours avant le début des travaux. Il estime que l'administration de la partie adverse n'a pas été saisie d'une plainte de N.P. mais bien d'un mail du médiateur qui a suggéré à l'administration d'initier une procédure de sanction. Il considère que la sanction est également motivée par son absence de participation à la procédure administrative, ce qui est retenu à sa charge.

V.2. Examen

1. Les notions d'« audit », de « module » et de « rapport » sont définies dans l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 relatif à l'audit logement comme suit :

- « 3° l'audit : l'audit, organisé en plusieurs modules obligatoires ou facultatifs, réalisé sur un logement ou un logement en devenir par un auditeur, et dont les résultats se traduisent dans des rapports générés par le logiciel ;
[...]
- 15° le module : la partie de l'audit couvrant la description du logement et du logement en devenir ou leur utilisation ou les travaux qui y sont réalisés ;
[...]
- 17° le rapport : la présentation, synthétique ou détaillée, des résultats des modules ou de l'audit ».

L'article 5 de l'arrêté précité décrit les différents types de module pouvant être réalisés sur un logement et distingue le module de base, le module « santé et confort des habitants » et le module « suivi des travaux ».

L'article 15 de cet arrêté porte sur le contenu des rapports réalisés dans le cadre des différents modules et précise notamment ce que doit contenir le rapport relatif au module de base comme suit :

- « [...] § 2. Les rapports contiennent au minimum les informations suivantes :
 - 1° l'adresse du logement ou du logement en devenir ;
 - 2° une photo de l'extérieur du bâtiment identifiant, le cas échéant, le logement ou le logement en devenir concerné ;

3° la version du logiciel utilisé ;
4° la date de la visite de l'auditeur, la date de la création du rapport et, le cas échéant, sa date de modification ;
5° la catégorie d'audit et son numéro de référence ;
6° l'identification du demandeur ;
7° l'identification de l'auditeur, son numéro d'agrément et sa signature manuscrite ou numérique.
§ 3. Le rapport du module de base contient, outre ce qui est mentionné au § 2, le résultat des analyses visées à l'article 5, §§ 1^{er} et 2, leur synthèse et les évaluations chiffrées visées à l'article 5, § 5 ».

Les articles 8 et 14 du même arrêté prévoient des règles en matière d'enregistrement des données et des rapports d'audit dans la banque de données comme suit :

« Article 8. Les données collectées et traitées dans les différents modules sont enregistrées sur la base de données via le logiciel mis à disposition des auditeurs par l'Administration, préalablement à l'édition des rapports.

Article 14. Dans [le] cadre de la réalisation d'un audit, l'auditeur enregistre les rapports d'audit et de suivi via le logiciel dans la base de données. Une copie électronique du rapport est transmise à l'auditeur ».

Enfin, l'article 29 de cet arrêté décrit les missions des auditeurs logement comme suit :

« § 1^{er}. L'auditeur réalise personnellement, ou par délégation partielle, toutes les tâches nécessaires à l'établissement de l'audit, notamment :

1° la visite du bâtiment, la collecte et le traitement des données et l'enregistrement sur la base de données ;

2° l'établissement des améliorations visées à l'article 5.

§ 2. Dans le cadre des améliorations visées à l'article 5, l'auditeur recueille la volonté précise du demandeur en ce qui concerne les modifications projetées du volume protégé ou des secteurs énergétiques.

§ 3. Les rapports sont expliqués et commentés par l'auditeur en présence du demandeur, à l'aide d'une brochure explicative mise à disposition par l'Administration.

Cette partie de la mission ne peut pas être déléguée.

Lorsque l'auditeur est une personne morale, cette partie de la mission est obligatoirement remplie par un auditeur membre du personnel ou collaborateur de la personne morale.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, lorsque les travaux ont été réalisés conformément aux recommandations de l'audit, le rapport de suivi de travaux peut être transmis au demandeur sans explication complémentaire.

§ 4. L'enregistrement des données visé à l'article 8 est effectué par l'auditeur dans les trente jours à dater de la visite du bâtiment nécessaire pour la collecte des données en vue de l'établissement du rapport du module de base.

La remise du rapport du module de base au demandeur, ainsi que l'explication et les commentaires visés au paragraphe 3, sont effectués par l'auditeur dans les trente jours à dater de l'enregistrement des données visé à l'article 8.

L'enregistrement des données visé à l'article 8 est effectué par l'auditeur dans les trente jours à dater de la visite du bâtiment ou de la réception des données nécessaires à l'établissement du rapport de suivi de travaux.

La transmission du rapport de suivi de travaux et, le cas échéant, l'explication de ce rapport, sont effectuées par l'auditeur dans les trente jours à dater de l'enregistrement des données visé à l'article 8.

§ 5. Lorsque l'auditeur délègue une partie de sa mission, il assume personnellement la responsabilité de toute sa mission et signe personnellement les rapports.

§ 6. L'auditeur informe l'Administration de l'enregistrement des rapports ».

2. Il ressort des dispositions précitées que l'établissement d'un rapport d'audit implique plusieurs étapes permettant, *in fine*, l'obtention de primes couvrant le rapport d'audit et les travaux d'investissement, à tout le moins pour le module de base.

Premièrement, l'auditeur logement contacté procède personnellement à une première visite du logement et collecte différentes données (art. 29, § 1^{er}, 1^o, précité) qui lui permettront d'établir le rapport attendu. L'auditeur logement recueille également la volonté précise du demandeur en ce qui concerne les modifications envisagées pour les améliorations à apporter au logement (art. 29, § 2, précité).

Après cette première visite du logement, l'auditeur logement traite les données collectées et les enregistre dans la base de données spécifique, conformément à l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 relatif à l'audit logement, dans un délai de trente jours à dater de la visite (art. 29, § 4, alinéa 1^{er}, précité).

Dans un deuxième temps, l'auditeur logement analyse les données récoltées et procède à la rédaction de son rapport d'audit qui doit contenir les informations prévues par l'article 15, § 1^{er}, et proposer les améliorations à apporter au logement, à travers des bouquets de travaux à réaliser, sur la base d'une hiérarchie qu'il détermine en fonction des améliorations potentielles (art. 5, § 1^{er}, de l'arrêté précité). Le rapport contient aussi une évaluation chiffrée du coût des travaux envisagés, qui intègre le calcul des primes en vigueur à la date de l'audit (art. 5, § 5, de l'arrêté précité).

Troisièmement, le rapport d'audit est remis au demandeur. Le rapport est alors commenté et expliqué par l'auditeur en présence du demandeur (art. 29, § 3, précité). La remise du rapport du module de base, accompagné de l'explication et du commentaire, doit être effectuée par l'auditeur dans les trente jours à dater de l'enregistrement des données effectué à l'issue de la première visite. L'auditeur logement n'a donc, en principe, que trente jours pour analyser les données et établir un rapport d'audit, à partir de l'enregistrement des données.

Ensuite, en vertu de l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019, précité, l'auditeur doit enregistrer le rapport d'audit sur la banque de

données. L'auditeur doit également informer l'administration de l'enregistrement des rapports (art. 29, § 6, précité).

Quatrièmement, après l'enregistrement du rapport d'audit déterminant les bouquets de travaux à réaliser selon les priorités prévues par l'auditeur, le demandeur peut introduire une demande de prime couvrant les coûts du rapport d'audit et les coûts des travaux, puis procéder aux travaux, en application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit et des investissements économeurs d'énergie et de rénovation d'un logement.

3. Par ailleurs, l'article 38 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 relatif à l'audit logement prévoit ce qui suit :

- « Lorsque qu'un auditeur manque à ses obligations, il peut être sanctionné par les Ministres.
Les manquements visés sont :
1° la mauvaise qualité des audits, établie, notamment :
a) par des manquements au niveau de la qualité et de la complétude des données relevées ou des résultats ;
b) par des manquements au niveau de la qualité, de la faisabilité et de la cohérence des propositions d'améliorations reprises dans les recommandations ;
2° le non-respect de la procédure, des règles d'utilisation du logiciel ou de la base de données ;
3° le non-respect des obligations visées aux articles 8, 28 à 31 et 36, § 2 ;
4° le fait de ne pas rectifier ou compléter les audits contrôlés conformément à l'article 37 ou dont la mauvaise qualité est constatée ».

4. L'acte attaqué est notamment motivé au regard des considérations suivantes :

- « Dans le cadre du dossier de Monsieur [P.], vous n'avez pas envoyé sur la base de données audits-logement l'audit-logement dans le délai prescrit.
Sur la base de ces éléments, nous, Ministres de l'Energie et du Logement, vous notifions la décision suivante :

Attendu que l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 relatif à l'audit logement précise que l'audit logement doit être déposé sur la base de données dans un délai de 30 jours après avoir effectué les consta[t]ations chez le client (art. 29, § 4 AGW Audit logement) ;

Attendu que l'administration a réceptionné une plainte à votre encontre, par une personne ayant fait appel à vos services dans le cadre de la réglementation relative à l'audit logement et au régime de primes en vigueur ;

Attendu que pour ce dossier, vous n'avez pas respecté les délais fixés dans l'AGW audit logement précité.

Considérant l'impact pour le citoyen de l'absence de réaction de votre part, en ce qui concerne tant le dossier administratif que la réalisation des travaux envisagés ou encore en ce qui concerne les aspects pécuniers (notamment en matière de primes habitation, liés à l'audit) ;

Considérant la nécessité d'assurer au public la qualité des personnes agréées et la qualité des missions réalisées par celles-ci

Attendu la clarté des délais imposés [à] l'auditeur dans le cadre de l'article 29 de l'AGW audit logement ;
[...]
Considérant que l'article 38 de l'AGW audit logement permet de sanctionner les manquements aux obligations visées à l'article 29 notamment ».

5. Il ressort de l'article 38, alinéa 2, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 relatif à l'audit logement que le non-respect des obligations imposées à l'auditeur logement notamment sur la base de l'article 29 de l'arrêté précité est susceptible de constituer un manquement justifiant une sanction. Cet article 29 prévoit les délais dans lesquels l'auditeur agréé doit enregistrer des données dans la base de données, puis remettre le rapport au demandeur de l'audit. En conséquence, le requérant commet une erreur de droit lorsqu'il soutient qu'aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect des délais de trente jours prévus par l'article 29, § 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019, précité.

Il ressort de la motivation précitée de l'acte attaqué qu'il est reproché au requérant de ne pas avoir enregistré dans le délai prescrit « l'audit-logement » du dossier de N.P.. Il n'est pas spécifié s'il s'agit des données collectées ou du rapport d'audit. Le requérant ne conteste pas n'avoir enregistré dans la banque de données ni l'un ni l'autre, affirmant uniquement que le défaut d'enregistrement du rapport d'audit du 25 janvier 2020 ne peut lui être imputé.

Par conséquent, la partie adverse ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation et motive adéquatement sa décision en constatant que le « requérant n'a pas respecté les délais fixés dans l'AGW audit logement précité », celui n'ayant notamment pas respecté le délai de trente jours fixé à l'article 29, § 4, précité, pour enregistrer les données collectées au domicile du client en novembre 2019.

Les explications du requérant auxquelles il reproche à la partie adverse de ne pas avoir répondu dans la décision attaquée ont trait uniquement au défaut d'enregistrement du rapport d'audit mais ne justifient pas le non-respect du délai relatif à l'enregistrement des données visé à l'article 8 précité. Partant, la partie adverse n'était pas tenue d'y avoir égard et a pu considérer que le requérant n'avait pas « présenté d'éléments pour justifier le manquement – qu'il n'y a donc pas d'éléments probants de nature à justifier les manquements reprochés ».

Le moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande pour un montant indexé de 770 euros.

**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 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 octobre 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly