

Sté Amélioration énergétique pour l'environnement c. Association Qualibat

Mme la Présidente, Mmes les Conseillères,

Créée en 1949, l'association Qualibat, régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 et donc personne morale de droit privé, a notamment pour mission de délivrer des qualifications et certifications professionnelles aux entreprises intervenant dans le bâtiment.

Dans ce cadre, la société Amélioration énergétique pour l'environnement s'est vue délivrer, le 30 janvier 2018, d'une part, la qualification 7122 – Isolation thermique par l'intérieur et, d'autre part, la mention « Reconnu Garant pour l'Environnement (RGE) pour cette même qualification.

Après l'engagement d'une procédure consécutive à une plainte d'un particulier, l'association Qualibat a procédé, par une décision du 9 juin 2022, au retrait de la qualification 7122 et de la mention RGE. La société Amélioration énergétique pour l'environnement a formé ce que les statuts de l'association nomment improprement un « appel » contre cette décision. Par une décision du 11 octobre 2022, la commission supérieure de l'association Qualibat a maintenu sa position.

Par la présente requête, la société Amélioration énergétique pour l'environnement conteste tant la décision initiale du 9 juin 2022 que celle prise sur recours le 11 octobre 2022.

Vous devrez, au préalable, vous interroger sur la nature de cette dernière décision afin de déterminer la portée des conclusions présentées par la société requérante : S'agit-il d'une décision prise sur recours préalable obligatoire ou non ? Cette qualification n'est pas neutre dans notre dossier car elle a une influence sur la portée des conclusions (CE, 19 décembre 2008, Mellinger, n° 297187, fiché en A) mais également sur l'opérance des moyens soulevés contre les vices propres de la décision initiale (CE, 11 septembre 2006, Matelly, n° 258784 e.a., fiché en B).

En l'espèce, l'article 30 du règlement général prévoit que toute entreprise peut faire appel d'une décision ou d'une sanction prise à son égard dans un délai de deux mois, cet appel n'étant pas suspensif. La commission supérieure doit, conformément à l'article 35 de ce même règlement, se prononcer dans un délai maximum de 6 mois.

Notre 1^{ère} intuition à la lecture de ce règlement penche vers une absence de recours préalable obligatoire, celle-ci étant largement influencée par l'usage du verbe pouvoir. Or, si les mots ont un sens, « pouvoir » ne signifie pas « devoir ».

Toutefois, à la lecture de la jurisprudence, la réponse n'est pas si évidente.

Tout d'abord, la circonstance que la procédure soit organisée par les textes internes d'une association ne fait obstacle à la reconnaissance d'un recours préalable obligatoire (voir CE, 13 juin 1984, Association Hand-ball club de Cysoing, n° 42454, fiché en A).

En outre, le juge peut reconnaître un recours préalable obligatoire alors même que les textes organisant ce recours ne précisent pas expressément un tel caractère (CE, 23 octobre 1991, Min. de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, n° 106485, fiché en A).

Enfin, le CE a jugé que les dispositions prévoyant qu'une commission nationale « peut être saisie en appel des décisions des commissions régionales », doivent être regardées comme instituant un RAPO (CE, 11 décembre 2019, Fédération départementale des chasseurs du Var, n° 425351, fiché en B). Compte tenu de la comparabilité des dispositions en cause, cette décision nous semble totalement transposable à notre hypothèse.

Deux derniers arguments nous font également pencher vers la qualification de RAPO :

1°) La procédure instituée par le règlement intérieur ne peut être assimilée à un recours gracieux ou hiérarchique. Le règlement organise, en effet, une procédure spécifique de contestation distincte auprès d'une autorité spécifique, la commission supérieure.

2°) L'article 33 du règlement intérieur distingue le recours amiable des appels.

Nous sommes donc d'avis que l'article 30 du règlement intérieur doit être regardé comme instituant un recours préalable obligatoire (voir pour un exemple topique : TA Montreuil, 8 avril 2020, Sté Green World 2.0., n° 2000855).

Dans ces conditions, vous devrez, conformément à la décision du CE du 19 décembre 2008, Mellinger, n° 297187, requalifier les conclusions de la société requérante comme tendant uniquement à l'annulation de la décision du 11 octobre 2022.

Après la problématique de la requalification des conclusions, la question de la nature du contentieux se pose également. En effet, à l'exception de quelques sanctions telles que les sanctions disciplinaires prononcées contre les fonctionnaires, les recours dirigés contre une sanction infligée par l'administration à un administré relèvent, en principe, du plein contentieux (CE, 16 février 2009, Sté ATOM, n° 274000, fiché en A).

Or, il nous semble que la décision initiale du 9 juin 2022 constitue bien une sanction. Si celle-ci ne comporte pas de base légale, rendant l'appréciation plus délicate, la décision en cause est consécutive à une plainte d'un tiers. Conformément à l'article 31 du règlement intérieur, les suites données à une plainte après instruction donnent lieu à saisine de la commission d'examen ou à la commission supérieure en vue d'une sanction éventuelle. Dans notre dossier, la plainte a été traitée par la commission supérieure et non la commission d'examen. Par conséquent, elle constitue, selon nous, une sanction et non une simple mesure retirant une qualification faute de remplir les conditions requises. Nous serions donc dans un recours de plein contentieux.

Toutefois, ainsi que nous l'avons dit auparavant, la décision du 11 octobre 2022 s'est substituée à celle du 9 juin 2022. Or, la décision du 11 octobre 2022 est fondée sur les dispositions de l'article 29 du règlement intérieur, ainsi que sur le point 3 de l'annexe I de l'arrêté du 1^{er} décembre 2015 relatif aux critères de qualifications requis pour le bénéfice du crédit d'impôt pour la transition énergétique et des avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens.

S'agissant du règlement intérieur, vous pourrez relever que l'article 29 est distinct de l'article 36 sur les sanctions. Il est d'ailleurs précisé, par le règlement, que le retrait visé à l'article 29 ne correspond pas au retrait prévu à l'article 36. En outre, l'article 29 permet de procéder au retrait d'une qualification lorsqu'une ou plusieurs exigences relatives à la qualification ne sont plus remplies. Or, l'article 6 subordonne l'octroi de la qualification à des critères techniques, dont la bonne exécution technique de chantiers. Ainsi, l'absence d'exécution des chantiers dans les règles de l'art peut conduire au refus de la qualification et, partant, au retrait lorsque celle-ci a été accordée.

A cet égard, la distinction entre sanction et mesure ne présentant pas ce caractère n'est pas toujours évidente. Il importe de rechercher l'objet de la mesure pour apprécier si elle provient « du constat que l'une des conditions posées n'est pas ou plus remplie ou si elle procède de la volonté de sanctionner » une méconnaissance des obligations pesant sur la société et dissuader la réitération d'un tel comportement (voir pour un point sur l'identification des sanctions

fiscales, les conclusions d'Emilie Bokdam-Tognetti sur la décision Rémy, n° 389268).

En l'espèce, les décisions de retrait prises sur le fondement de l'article 29 ne nous semblent pas témoigner une volonté de sanctionner l'entreprise concernée mais uniquement de constater qu'elle ne remplit plus les conditions posées. Nous ne voyons pas de sanction dans une telle mesure.

Nous faisons la même analyse s'agissant du retrait mentionné dans l'arrêté du 1^{er} décembre 2015, précité. En effet, le point 3 de son annexe I permet à l'organisme délivrant de procéder au contrôle de l'entreprise en vue d'évaluer la conformité aux règles de l'art des prestations réalisées. Les dispositions mettent, ensuite, en place une procédure contradictoire avant d'aboutir, en cas de constat de non-conformité par un audit, au retrait ou à la suspension de la qualification.

Si ce texte nous semble moins évident à interpréter que le règlement intérieur de l'association Qualibat, nous analysons, tout de même, le retrait qu'il vise comme la simple constatation que l'entreprise ne satisfait pas aux exigences de qualité requises par les textes réglementaires. En effet, les dispositions de l'arrêté du 1^{er} décembre 2015 imposent aux entreprises un niveau d'exigences techniques aux fins de se voir reconnaître la mention RGE. Cette mention permet d'ouvrir droit à un certain nombre d'avantages pour les tiers recourant aux entreprises la possédant tels que le crédit d'impôt de l'article 200 quater du CGI ou encore le prêt à taux zéro. En l'absence de respect de ces exigences techniques par les entreprises bénéficiant de la mention RGE, l'arrêté permet uniquement de constater que l'entreprise ne remplit plus ces exigences et d'en tirer les conséquences en procédant au retrait ou à la suspension de la mention. A la lecture des dispositions applicables, nous ne décelons pas, dans cette procédure, une volonté de sanctionner l'entreprise ne répondant pas aux exigences techniques mais la simple constatation que l'entreprise ne remplit plus les conditions pour bénéficier de la mention RGE.

Cette position nous semble renforcer par l'autre cas visé par le point 3 portant sur la méconnaissance des dispositions relatives à la protection des consommateurs, à la revendication induite d'un signe de qualité ou à la prise de l'identité d'une autorité publique. Dans une telle hypothèse, l'organisme peut procéder au retrait, à la suspension ou à l'interdiction d'accès d'une ou plusieurs qualifications. Si les conséquences sont les mêmes que celles décrites pour les non-conformités, il résulte très clairement de cet alinéa une volonté de sanctionner un comportement fautif, ce que nous ne retrouvons pas dans le retrait pour non-conformité.

Nous sommes donc d'avis que la décision de retrait fondée sur le dernier alinéa du point 3 de l'annexe I de l'arrêté du 1^{er} décembre 2015 ne constitue donc, selon

nous, pas une sanction, de sorte que le recours contre une décision prise sur ce fondement relève de l'excès de pouvoir.

Vous devrez encore vous interroger, au titre des questions préalables, sur la compétence de la juridiction administrative qui ne va pas de soi.

A cet égard, il sera rappelé qu'une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public (CE, 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés, n° 264541, fiché en A).

En l'espèce, la décision attaquée comporte, selon nous, deux décisions distinctes :

- D'une part, une décision de retrait de la qualification 7122 ;
- D'autre part, une décision de retrait du label « Reconnu garant de l'environnement » (RGE).

S'agissant de cette dernière décision, la juridiction administration nous semble effectivement compétente pour connaître du recours contre un retrait d'agrément du label RGE. En effet, l'association Qualibat assure bien, dans une telle hypothèse, une mission d'intérêt général liée à la lutte contre le dérèglement climatique. En effet, plusieurs avantages accordés aux particuliers réalisant des travaux sur des immeubles sont subordonnés au recours à une entreprise de travaux bénéficiant de la mention RGE. Tel est le cas de certains travaux ouvrant droit à crédit d'impôt de l'article 200 quater du CGI ou encore de l'octroi d'un prêt à taux zéro. Dans ces conditions, la délivrance des labels RGE nous semble bien poursuivre une mission d'intérêt général.

Le contrôle par l'administration ne fait, par ailleurs, guère de doute compte tenu de l'article 3 de l'arrêté du 1^{er} décembre 2015, précité.

Le critère le plus délicat repose sur l'existence de prérogative de puissance publique.

Tout d'abord, le label RGE permet d'accéder à des segments de marchés particuliers. En effet, toute personne souhaitant, pour certains travaux, solliciter le bénéfice de certains avantages financiers ou fiscaux devra recourir à une entreprise labellisée RGE (voir pour le crédit d'impôt : alinéa 2 du 2 de l'article 200 quater du CGI + décret n° 2014-812 du 16 juillet 2014). Par ailleurs, un organisme délivrant doit, au préalable, conclure avec l'Etat une convention, l'Etat examinant les référentiels d'évaluation mis en place par l'organisme (voir article 3 de l'arrêté du 1^{er} décembre 2015, précité). Ainsi, si les conditions de délivrance du label ne sont pas directement définies par l'Etat, elles sont

« validées » par celui-ci lors de la conclusion d'une convention avec l'organisme évaluateur. L'Etat doit donc, selon nous, être regardé comme participant à la fixation des référentiels d'exigences de moyens et de compétences et comme contrôlant le respect de celui-ci.

Nous nous retrouvons, ainsi, dans un cas relativement proche de la décision rendue par le CE à propos des organismes accordant la certification « agriculture biologique » reconnaissant la compétence de la juridiction administrative (CE, 20 octobre 2014, Association Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs, n° 365447, fiché en B).

Par transposition de ce raisonnement et compte tenu de ce que nous avons développé, la compétence du juge administratif pour connaître du recours dirigé contre un retrait du label RGE nous semble acquise.

Rien n'est moins évident s'agissant du retrait de la qualification 7122 par l'association Qualibat. La condition tenant au contrôle ne fait aucun doute (voir l'article L. 115-28 du code de la consommation et le décret n° 2008-1401 du 19 décembre 2008). Nous sommes également prête à reconnaître une mission d'intérêt général à l'association. En effet, Gilles Bachelier reconnaissait, dans ses conclusions sur la décision du 24 mars 1999, Association pour la gestion du patrimoine immobilier, n° 189478, que les missions de certification pouvaient être regardées comme des missions d'intérêt général. Nous partageons également cet avis dès lors que ces certifications conduisent à une meilleure information du consommateur.

Reste la question des prérogatives de puissance publique. A cet égard, la sanction infligée à un élève dans un établissement privé participant au service public de l'enseignement ne procède pas de l'exercice de prérogatives de puissance publique et relève de la compétence du juge judiciaire (CE, 26 mai 2004, Epoux de Bazelaire, n° 259682).

Plus topique, s'agissant d'un référentiel défini par un organisme certificateur, le CE a observé qu'un tel référentiel n'a vocation à s'appliquer qu'aux opérateurs économiques sollicitant leur certification par cet organisme, la sanction de son inobservation consistant en un retrait de la certification. Le CE conclut à l'absence de prérogative de puissance publique et donc à l'incompétence du juge administratif (CE, 24 mars 1999, Association pour la gestion du patrimoine immobilier, n° 189478, fiché en B).

Or, ce raisonnement nous semble, tout à fait, transposable s'agissant d'un recours contre la décision de retrait d'une qualification sur le fondement du référentiel arrêté par l'organisme qualifiant. Il nous semble donc qu'en l'absence de mise en

œuvre de prérogative de puissance publique, la décision procédant au retrait de la qualification 7122 ne constitue pas un acte administratif et ne relève, dès lors, pas de la compétence de la juridiction administrative.

L'arrêt de la CAA de Lyon du 5 avril 2007, n° 03LY01353, ne remet pas en cause cette appréciation. Outre l'absence de précision sur les prérogatives de puissance publique, il ne saurait se déduire une compétence de principe de la juridiction administrative pour toutes les décisions prises par l'association Qualibat. Ainsi que nous venons de le faire, la détermination de la compétence dépend de l'analyse des critères rappelés dans la décision APREI. Le juge doit donc apprécier au cas par cas la compétence de l'ordre de juridiction en examinant les missions effectuées par l'association. Or, dans l'arrêt de la CAA de Lyon, était en cause une problématique d'amiante régie par des textes législatifs et réglementaires spécifiques. Ainsi, il ne saurait se déduire de cet arrêt une compétence de principe du juge administratif.

Dans ces conditions, nous estimons que le juge administratif est uniquement compétent pour se prononcer sur la décision du 11 octobre 2022 en tant qu'elle retire le label RGE.

Ces longues précisions liminaires faites, nous pouvons en venir à l'examen au fond en commençant par le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la décision du 9 juin 2022. Un tel moyen est inopérant dès lors que la décision du 11 octobre 2022 s'est substituée à cette première décision (CE, 11 septembre 2006, Matelly, n° 258784, fiché en B).

Par ailleurs, la décision du 11 octobre 2022 comporte les considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation peut être écarté.

La société requérante invoque, ensuite, une méconnaissance des droits de la défense. A l'appui de ce moyen, elle se prévaut de l'irrégularité de la procédure ayant conduit à l'édition de la décision initiale du 9 juin 2022.

Ainsi que nous l'avons dit auparavant, la décision du 11 octobre 2022 s'est substituée à celle du 9 juin 2022. Or, dans une telle hypothèse, les irrégularités de la procédure initiale ne sont utilement invocables que si le recours préalable ne permet pas la mise en œuvre d'une garantie équivalente en temps utile (voir CE, 18 novembre 2005, Houlbrecque, n° 270075, fiché en A). Dans une telle hypothèse, le vice de la procédure initial ne constitue pas uniquement un vice propre de cette décision mais est également susceptible d'affecter la légalité de la décision prise sur recours préalable (voir CE, 12 avril 2021, Souprayen, n° 435774 et 441958, fiché en B ; CE, 9 juillet 2021, Sharaoui, n° 451980, fiché en A). A

l'inverse, si des garanties équivalentes existent lors de la procédure conduisant à la décision prise sur recours préalable, cette procédure se substitue entièrement à la procédure suivie initialement ayant conduit à l'édition de la décision initiale. Le vice de procédure est alors inopérant (voir CE, 30 novembre 2021, Braconnier, n° 439742, fiché en B).

En l'espèce, la société requérante reproche à l'association Qualibat l'absence d'audition devant la commission supérieure préalablement à la décision du 9 juin 2022. A cet égard, l'article 35 du règlement intérieur prévoit l'audition de l'entreprise en cas de dossiers consécutifs à une réclamation ou une plainte, ce qui était le cas. Or, il est constant qu'aucune audition n'est intervenue préalablement à l'édition de la décision en cause. Toutefois, une audition est également prévue en cas d'appel, conformément à l'article 35 du règlement intérieur. Dans ces conditions, le recours préalable permet la mise en œuvre d'une garantie équivalente à celle dont la société requérante a été privée lors de la procédure initiale. Dès lors, le vice en cause constitue un vice propre de la décision du 9 juin 2022, la procédure suivie en appel se substituant entièrement à la procédure suivie initialement devant la commission supérieure. Par suite, les vices de procédure dont serait entachée la décision initiale du 9 juin 2022 sont inopérants.

S'agissant de la décision du 11 octobre 2022, la société requérante soutient qu'en méconnaissance des droits de la défense, l'association Qualibat a ajouté un motif dont elle n'a pas été informée en amont et pour lequel elle n'a pas été invitée à présenter ses observations.

Nous ne sommes pas convaincue de l'opérance du moyen soulevé sous l'angle des droits de la défense dès lors que, pour les motifs exposés ci-dessus, la décision du 11 octobre 2022 ne constitue, selon nous, pas une sanction.

En tout état de cause, si la décision du 11 octobre 2022 mentionne l'absence d'obtention, par la société requérante, d'un échéancier auprès du CIBTP ainsi que sa radiation par sa compagnie d'assurance, de telles circonstances sont citées après le prononcé du retrait du label RGE. Il ne s'agit donc pas d'un motif de la décision attaquée. Ce moyen est, par suite, inopérant.

La société requérante soulève, ensuite, plusieurs erreurs de fait dans sa requête et son premier mémoire en réplique en lien avec les précisions figurant sur la décision du 9 juin 2022. Aucune des erreurs de fait alléguée n'est néanmoins reprise tel quel dans la décision du 11 octobre 2022. Les erreurs de fait invoquées dans ces deux jeux d'écritures de la société requérante sont, dès lors, sans incidence sur la légalité de la décision du 11 octobre 2022.

La société requérante fait encore valoir, au titre de l'erreur de fait, que, contrairement à ce que mentionne la décision du 11 octobre 2022, le plan de reprise du chantier Bleuse était parfaitement détaillé et précis.

A cet égard, la décision attaquée précise que la société requérante a proposé un plan d'action comprenant la reprise des malfaçons du chantier Bleuse et a précisé la mise en place d'une formation de ses équipes. Elle mentionne néanmoins que le plan de reprise n'est pas détaillé et qu'aucune échéance de réalisation n'est précisée.

De tels constats ne souffrent d'aucune erreur de fait. En effet, le courrier de la société requérante du 8 juin 2021 mentionne l'intervention au domicile de M. Bleuse pour rectifier la pose de l'isolant ainsi que l'organisation d'une nouvelle formation des équipes internes. Aucune autre information n'est apportée par la société requérante quant aux méthodes mises en œuvre pour reprendre les travaux. Aucune échéance n'était, par ailleurs, fixée pour la réalisation des travaux de reprise. Ce faisant, la décision attaquée ne souffre d'aucune erreur de fait.

La société requérante soutient, ensuite, que l'association Qualibat a commis une erreur de qualification juridique tenant à ce que les manquements constatés sur les chantiers audités ne peuvent être regardés comme des malfaçons graves ou répétées dans l'exécution de travaux ou de la réalisation d'une mission, seule notion susceptible d'emporter une sanction.

Ainsi que nous l'avons précisé en amont, la décision du 11 octobre 2022 ne s'analyse pas comme une sanction mais comme une décision constatant que la société requérante ne remplit plus les conditions du label RGE. Dès lors, en se bornant à se placer sous l'angle de la sanction, la société requérante ne conteste pas utilement les motifs de la décision du 11 octobre 2022.

A supposer même que vous redirigez le moyen, ce qui ne nous semble pas nécessaire, la décision attaquée n'est entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation (EMA : TA Marseille, 24 juin 2021, SARL Le Cren Environnement, n° 2003670 et 2003690). En effet, compte tenu des manquements relevés sur chacun des chantiers audités par l'association Qualibat, cette dernière a pu procéder, sans entacher sa décision d'une EMA, au retrait de la mention RGE.

Enfin, le moyen tiré de la disproportion de la sanction est inopérant dès lors que la décision du 11 octobre 2022 ne vaut pas sanction.

Par ces motifs, nous concluons :

- Au rejet de la requête dont incompetence de la juridiction administrative pour connaître des conclusions dirigées contre la décision de retrait en tant qu'elle procède au retrait de la qualification 7122 ;
- Et à la mise à la charge de la société Amélioration Energétique pour l'environnement le versement d'une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.