

**N° 436706**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

\_\_\_\_\_  
SOCIETE ALPHA EUROPE ENERGY  
\_\_\_\_\_

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

\_\_\_\_\_  
M. Olivier Guiard  
Rapporteur  
\_\_\_\_\_

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 9ème et 10ème chambres réunies)

\_\_\_\_\_  
Mme Emilie Bokdam-Tognetti  
Rapporteuse publique  
\_\_\_\_\_

Sur le rapport de la 9ème chambre  
de la Section du contentieux

\_\_\_\_\_  
Séance du 15 septembre 2021  
Décision du 7 octobre 2021  
\_\_\_\_\_

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 13 décembre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Alpha Europe Energy demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision de sanction du 15 novembre 2019 par laquelle la ministre de la transition écologique et solidaire a, d'une part, prononcé l'annulation de certificats d'économies d'énergie (CEE) correspondant à un volume de 6 975 568 kilowattheures cumulés actualisés (kWh cumac) dits « classiques » et de 56 914 615 kWh cumac dits « précarité », assortie d'une mise en demeure d'acquérir les certificats nécessaires à son application, d'autre part, l'a privée de la possibilité d'obtenir de nouveaux certificats pendant une période de 18 mois, enfin, a rejeté les demandes de certificats qu'elle avait déjà présentées ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'énergie ;
- le code de justice administrative ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 16 septembre 2021, présentée par la ministre de la transition écologique ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Olivier Guiard, maître des requêtes,

- les conclusions de Mme Emilie Bokdam-Tognetti, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP PIWNICA, MOLINIE, avocat de la Societe Alpha Europe Energy ;

Considérant ce qui suit :

1. La société Alpha Europe Energy, qui est spécialisée dans les services relatifs aux certificats d'économies d'énergie, est soumise en sa qualité de délégataire des obligations d'économies d'énergie incombant à des tiers, aux obligations prévues aux articles L. 221-1 et suivants du code de l'énergie. Par un courrier du 25 juillet 2017, le ministre chargé de l'énergie a indiqué à la société engager une procédure de contrôle concernant plusieurs opérations qu'elle avait réalisées et qui avaient déjà donné lieu à la délivrance de certificats d'économies d'énergie. Par un courrier du 16 novembre 2017, le ministre a informé la société de l'existence de divers manquements et l'a mise en demeure de lui transmettre les preuves de la conformité réglementaire des opérations contrôlées, en l'informant qu'il suspendait, en application de l'article R. 222-9 du code de l'énergie, le délai implicite d'acceptation de ses demandes de certificats d'économies d'énergie déjà déposées et de toute nouvelle demande qui ferait l'objet d'un dépôt. Par décision du 15 novembre 2019, le ministre chargé de l'énergie a, sur le fondement de l'article L. 222-2 du code de l'énergie, d'une part, prononcé à l'encontre de la société Alpha Europe Energy l'annulation de certificats d'économies d'énergie correspondant à un volume de 6 975 568 kilowattheures cumulés actualisés (kWh cumac) dits « classiques » et de 56 914 615 kWh cumac dits « précarité » et assorti cette annulation d'une mise en demeure d'acquiescer les certificats d'économies d'énergie nécessaires à son application, d'autre part, l'a privée de la possibilité d'obtenir de nouveaux certificats d'économies d'énergie pendant une durée de 18 mois, et, enfin, a rejeté les demandes de certificats d'économies d'énergie que la société avait déjà présentées. La société Alpha Europe Energy demande au Conseil d'Etat l'annulation de cette sanction.

Sur la régularité de la procédure :

2. Aux termes de l'article L. 222-3 du code de l'énergie : « *Les sanctions sont prononcées après que l'intéressé a reçu notification des griefs et a été mis à même de consulter le dossier et de présenter ses observations, assisté, le cas échéant, par une personne de son*

*choix* ». Aux termes de l'article L. 222-5 du même code : « *L'instruction et la procédure devant le ministre sont contradictoires* ».

3. Il résulte de l'instruction que, par un courrier du 14 juin 2018 auquel était annexé le relevé des non-conformités constatées par l'administration à l'issue des opérations de contrôle de l'échantillon mentionné à l'article R. 222-7 du code de l'énergie et qui n'avaient pas été levées en dépit des explications fournies par la société Alpha Europe Energy dans un courrier du 14 décembre 2017, celle-ci a été informée de ce que le ministre chargé de l'énergie envisageait de faire usage à son encontre des pouvoirs de sanction que lui confèrent les 2° et 4° de l'article L. 222-2 du code de l'énergie et de la possibilité qui lui était offerte de contester les manquements reprochés dans un délai d'un mois et de consulter son dossier en se faisant assister par une personne de son choix. Il résulte également de l'instruction qu'à la suite de ce courrier, la société a été reçue le 12 juillet 2018 par le service en charge des opérations de contrôle auquel elle a fait parvenir des observations écrites par lettre du 18 juillet 2018, laquelle répondait à la fois au courrier du 14 juin 2018 ainsi qu'aux échanges ayant eu lieu le 12 juillet 2018. Dans ces conditions, la société requérante, qui ne soutient pas avoir été privée de la possibilité de consulter son dossier lors de l'entretien du 12 juillet 2018 et de se faire assister d'une personne de son choix, n'est pas fondée à soutenir que la décision de sanction en litige aurait été adoptée en violation des droits de la défense et du caractère contradictoire de la procédure.

#### Sur la matérialité des manquements reprochés :

4. Aux termes de l'article R. 222-8 du code de l'énergie : « *Pour chaque opération d'économies d'énergie de l'échantillon mentionné à l'article R. 222-7, le ministre chargé de l'énergie établit le volume de certificats d'économies d'énergie correspondant. Si le ministre ne constate aucun manquement dans les éléments nécessaires à l'établissement de ce volume et si le volume de certificats d'économies d'énergie qu'il établit n'est pas inférieur à celui qui a été attribué, le volume de certificats d'économies d'énergie délivrés pour l'opération est confirmé. Dans tous les autres cas, il est ramené à zéro. (...) La conformité de l'échantillon s'apprécie à partir de la somme des volumes de certificats d'économies d'énergie de chacune de ses opérations, établis conformément aux dispositions des deux premiers alinéas du présent article. L'échantillon est réputé conforme si le rapport entre la somme des volumes de certificats d'économies d'énergie établis pour les opérations de l'échantillon et la somme des volumes de certificats d'économies d'énergie délivrés pour les mêmes opérations est : (...) 2° Pour les opérations engagées à partir du 1er janvier 2013, supérieur à 95 %* ».

5. En premier lieu, il résulte de l'instruction et notamment des termes de l'annexe à la décision de sanction du 15 novembre 2019, que les contrôles portant sur les quatre opérations référencées « SA d'HLM Logiseine - LED », « FDC Serec 111 », « Crous Nice LED » et « CLJT Emilienne Moreau-Plancher » ont révélé des discordances entre les documents fournis par la société requérante à l'appui de ses demandes de certificats d'économies d'énergie et les documents correspondants détenus par les bénéficiaires de ces opérations. Si la société soutient, d'une part, que le processus commercial d'incitation aux économies d'énergie requiert l'envoi de différentes versions des documents en amont et au cours du processus de contractualisation et, d'autre part, que la teneur des documents dont l'authenticité avait été remise en cause était corroborée par la production d'exemplaires, certifiés conformes aux originaux, de ces documents ainsi que par des attestations et courriels émanant des bénéficiaires des opérations, il ne résulte pas de ces explications et des pièces produites d'éléments suffisants

permettant de considérer que les discordances relevées seraient fondées sur des faits matériellement inexacts.

6. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que l'opération dite « Crous Nice LED » s'est achevée le 19 décembre 2017, alors que la société Alpha Europe Energy avait déposé sa demande de certificats d'économies d'énergie correspondant à cette opération dès le 7 mars 2017, et que l'opération « FDC Serec 111 » s'est poursuivie jusqu'au 25 janvier 2018, alors que la demande de certificats relative à cette opération avait été déposée par la société dès le 14 décembre 2016. Par suite, le moyen tiré de ce que la non-conformité de ces deux opérations tenant au caractère prématuré des demandes de certificats serait fondée sur des faits matériellement inexacts, ne peut qu'être écarté.

7. En troisième lieu, la société requérante conteste également le caractère inachevé de l'opération référencée « SA d'HLM Logiseine - LED » à la date de dépôt de sa demande de certificats d'économies d'énergie le 16 novembre 2016. Toutefois, faute de justifications suffisantes établissant, comme le soutient la société Alpha Europe Energy, l'existence de deux opérations distinctes réalisées au profit de la société Logiseine par elle et par la société Ecolife, le moyen tiré de ce que le manquement contesté serait fondé sur des faits matériellement inexacts ne peut qu'être écarté.

Sur le volume des kilowattheures cumulés actualisés correspondant aux opérations non conformes :

8. Ainsi que le fait valoir la société dans son mémoire en réplique, sans être contestée par le ministre, le volume correspondant aux opérations non conformes s'établit à 5 859 425 kWh cumac dits « classiques » au lieu de 6 975 568 comme indiqué à tort dans la décision attaquée et, à 48 977 592 kWh cumac dits « précarité » au lieu de 56 914 615. Compte tenu de ces corrections d'erreurs de calcul, le taux de conformité de l'échantillon s'établit à 47 % au lieu de 38 %.

Sur la sanction d'annulation de certificats d'économies d'énergie :

9. Aux termes de l'article L. 222-1 du code de l'énergie : « *Dans les conditions définies aux articles suivants, le ministre chargé de l'énergie peut sanctionner les manquements aux dispositions du chapitre Ier du présent titre ou aux dispositions réglementaires prises pour leur application* ». Aux termes de l'article L. 222-2 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : « *Le ministre met l'intéressé en demeure de se conformer à ses obligations dans un délai déterminé. Il peut rendre publique cette mise en demeure. / Lorsque l'intéressé ne se conforme pas dans les délais fixés à cette mise en demeure, le ministre chargé de l'énergie peut : / 1° Prononcer à son encontre une sanction pécuniaire dont le montant est proportionné à la gravité du manquement et à la situation de l'intéressé, sans pouvoir excéder le double de la pénalité prévue au premier alinéa de l'article L. 221-4 par kilowattheure d'énergie finale concerné par le manquement et sans pouvoir excéder 2 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, porté à 4 % en cas de nouveau manquement à la même obligation ; / 2° Le priver de la possibilité d'obtenir des certificats d'économies d'énergie selon les modalités prévues au premier alinéa de l'article L. 221-7 et à l'article L. 221-12 ; / 3° Annuler des certificats d'économies d'énergie de l'intéressé, d'un volume égal à celui concerné par le manquement ; / 4° Suspendre ou rejeter les demandes de certificats d'économies d'énergie faites*

*par l'intéressé. (...) ». Aux termes de l'article R. 222-10 du même code : « Si les preuves de la conformité réglementaire mentionnées à l'article R. 222-9 ne sont pas apportées dans le délai imparti ou si les pièces produites ne permettent pas de rendre conforme l'échantillon dans les conditions prévues à l'article R. 222-8, le ministre chargé de l'énergie peut prononcer les sanctions prévues à l'article L. 222-2. (...) ». Enfin, selon l'article R. 222-12 du même code : « Les décisions du ministre chargé de l'énergie prononçant les sanctions prévues à l'article L. 222-2 peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction et d'une demande de référé tendant à la suspension de leur exécution devant le Conseil d'Etat (...) ».*

10. Les certificats d'économies d'énergie susceptibles d'être annulés en application du 3° de l'article L. 222-2 précité du code de l'énergie ne s'entendent que de ceux détenus par l'auteur du manquement à la date à laquelle la sanction est prononcée. Par suite, en l'absence de toute disposition l'y habilitant expressément, le ministre chargé de l'énergie ne peut légalement prononcer une sanction d'annulation de certificats d'économies d'énergie dont ne dispose pas l'intéressé à la date de sa décision et assortir une telle annulation d'une mise en demeure d'acquérir les certificats manquants nécessaires à son exécution.

11. Il résulte de l'instruction qu'à la date du 15 novembre 2019, la société Alpha Europe Energy ne disposait pas d'un solde suffisant de certificats d'économies d'énergie permettant au ministre chargé de l'énergie de prononcer à son encontre l'annulation d'un nombre de certificats correspondant à un volume de 6 975 568 kWh cumac dits « classiques » et de 56 914 615 kWh cumac dits « précarité ». En procédant à une telle annulation et en mettant en demeure la société d'acquérir, dans le délai d'un mois, les certificats d'économies d'énergie nécessaires à l'exécution de cette sanction, au demeurant affectée d'erreurs de calcul ainsi qu'il a été dit au point 8, le ministre a entaché sa décision d'un vice d'incompétence.

Sur la sanction de rejet des demandes de certificats d'économies d'énergie :

12. Aux termes de l'article L. 231 1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation* ». Aux termes de l'article R. 221-22 du code de l'énergie : « *La demande de certificats d'économies d'énergie est adressée au ministre chargé de l'énergie. / (...) A compter de la date de réception d'un dossier complet, le ministre chargé de l'énergie délivre les certificats dans un délai de : / 1° Six mois pour les demandes relatives à des opérations spécifiques (...); / 2° Deux mois pour les autres demandes* ». Aux termes de l'article R. 222-9 du code de l'énergie : « *Lorsque l'échantillon n'est pas réputé conforme, le ministre chargé de l'énergie met en demeure l'intéressé de transmettre, dans un délai d'un mois, les preuves de la conformité réglementaire des opérations d'économies d'énergie pour lesquelles des manquements ont été constatés. / Simultanément, le délai prévu par l'article R. 221-22 est suspendu pour les demandes de certificats d'économies d'énergies déposées par l'intéressé et n'ayant pas encore fait l'objet d'une délivrance de certificats* ».

13. Il résulte de ces dispositions que le silence gardé par le ministre chargé de l'énergie sur une demande de certificats d'économies d'énergie autre que celles relatives à des opérations spécifiques fait naître une décision implicite d'acceptation à l'issue d'un délai de deux mois suivant la date de réception par le ministre du dossier de demande. Lorsque, dans le cadre du contrôle de la régularité de la délivrance des certificats d'économies d'énergie, le ministre chargé de l'énergie notifie une mise en demeure en application de l'article R. 222-9 du code de l'énergie, ce délai est suspendu au titre des demandes de certificats déposées avant la mise en

demeure et n'ayant pas donné lieu à décision implicite et il ne peut commencer à courir pour toutes les demandes présentées ultérieurement. La mise en demeure cesse de produire ses effets lorsque le ministre décide de prononcer l'une ou plusieurs des sanctions prévues à l'article L. 222-2 du même code ou informe le demandeur qu'il renonce à faire usage de ces dispositions.

14. Il résulte de l'instruction que, par un courrier du 16 novembre 2017, le ministre chargé de l'énergie a mis en demeure la société requérante de lui transmettre les preuves de la conformité réglementaire des opérations contrôlées, en l'informant qu'il suspendait, en application de l'article R. 222-9 du code de l'énergie, le délai au terme duquel était susceptible d'intervenir une décision implicite d'acceptation pour l'ensemble des demandes de certificats d'économies d'énergie déposées par la société et pour toute nouvelle demande faisant l'objet d'un dépôt. Par conséquent, ce délai a été suspendu au titre des demandes n<sup>os</sup> 4525OB/27872, 4525OB/28018, 4525OB/28241, 4525OB/29044, 4525OB/28239, 4525OB/28765 et 4525OB/29047 réceptionnées par l'administration les 24 octobre, 26, 27, 29 décembre 2017, le 7 novembre 2018 et les 1er et 2 août 2019. La société requérante n'est, par suite, pas fondée à soutenir que le ministre chargé de l'énergie ne pouvait régulièrement prononcer le rejet de ces sept demandes au motif qu'elles avaient déjà donné naissance, à la date de la sanction, à une décision implicite d'acceptation. En revanche, la société fait valoir à juste titre que, s'agissant de sa demande n° 4525OB/26664 reçue le 6 juillet 2017, le délai d'acceptation implicite de deux mois était déjà achevé à la date de la décision de suspension du 16 novembre 2017. Il s'ensuit que cette demande ne pouvait plus légalement être rejetée le 15 novembre 2019.

#### Sur la proportionnalité des sanctions prononcées :

15. Eu égard à la nature et à la gravité des manquements, appréciées notamment au regard des règles méconnues, du caractère répété de ces manquements et de l'ampleur des non-conformités révélées par l'échantillon contrôlé et compte tenu de la durée des opérations de contrôle et de la situation financière de la société, il sera fait une juste appréciation de la sanction en annulant les certificats d'économies d'énergie correspondant au volume de kWh cumac figurant, à ce jour, au compte de la société ouvert sur la registre national, soit 45 342 kWh cumac dits « classiques » et 35 875 kWh cumac dits « précarité », en rejetant les demandes en cours, selon leur ordre d'enregistrement, à hauteur d'un volume de 100 000 000 kWh cumac dits « classiques » et de 250 000 000 kWh cumac dits « précarité » et en fixant la période durant laquelle la société est privée de la possibilité d'obtenir de nouveaux certificats d'économies d'énergie à 9 mois à compter du 1er décembre 2019.

16. Il appartiendra au ministre chargé de l'énergie, s'agissant des demandes ou du solde des demandes en cours non sanctionnés par un rejet en vertu du point 15, d'instruire ces demandes dans le délai prévu à l'article R. 221-22 du code de l'énergie, lequel recommencera à courir à compter de la notification de la présente décision, le cas échéant pour la durée restante décomptée à partir de la notification de la mise en demeure du 16 novembre 2017.

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3 000 euros au profit de la société Alpha Europe Energy au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

## D E C I D E :

-----

Article 1er : La sanction prise à l'encontre de la société Alpha Europe Energy est ramenée à l'annulation des certificats d'économies d'énergie détenus par la société correspondant à un volume de 45 342 kWh cumac dits « classiques » et de 35 875 kWh cumac dits « précarité », au rejet des demandes n°s 4525OB/27872, 4525OB/28018, 4525OB/28241 et 4525OB/29044 à hauteur des premiers 100 000 000 kWh dits « classiques » ainsi que des demandes n°s 4525OB/28018, 4525OB/28241 et 4525OB/29044 à hauteur des premiers 250 000 000 kWh cumac dits « précarité », enfin, à la privation de la possibilité d'obtenir de nouveaux certificats d'économies d'énergie durant une durée de 9 mois à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2019.

Article 2 : La décision du 15 novembre 2019 est réformée en ce qu'elle a de contraire à l'article 1er.

Article 3 : L'Etat versera à la société Alpha Europe Energy une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête présentée par la société Alpha Europe Energy est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la société Alpha Europe Energy et à la ministre de la transition écologique.