

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.993 du 12 juin 2026

A. 236.270/XV-5049

En cause : **la société anonyme KING CHARLES A.G.**,
ayant élu domicile chez
M^e Michaël PILCER, avocat,
avenue Louise 65
1050 Bruxelles,
également assisté et représenté par
M^e Jean-Joris SCHMIDT, avocat,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Marie BOURGYS, avocat,
chemin de la Maison du Roi 34 C
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 avril 2022, la partie requérante demande l'annulation de la décision du fonctionnaire délégué du 28 février 2022 qui déclare son recours administratif irrecevable « car introduit tardivement mais non et laissant subsister l'amende administrative d'un montant de 32.460 euros » qui lui est infligée pour logement inoccupé.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pacôme Noumair, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

La partie adverse a déposé un courrier valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 mai 2026.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Michaël Pilcer, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Ludovic Burnon, *loco* M^e Marie Bourgys, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, auditeur, a été entendu 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. La partie requérante est une société de droit luxembourgeois, active dans le secteur de l'immobilier. Elle est propriétaire d'un immeuble sis Avenue Franklin Roosevelt 93 à 1050 Bruxelles.

2. Une enquête est menée sur le bien précité par la cellule Logements inoccupés de la partie adverse.

3. Le 22 novembre 2018, un procès-verbal d'infraction est dressé par la cellule Logement inoccupés de la partie adverse.

Le 22 novembre 2018, celle-ci envoie un courrier recommandé ainsi qu'un courrier simple afin d'adresser ce procès-verbal à la partie requérante et d'inviter celle-ci à présenter ses moyens de défense. L'adresse à laquelle ces courriers sont adressés est « Route d'Arlon 32, 8008 Strassen, Grand-Duché du Luxembourg ». Le courrier recommandé revient à la partie adverse le 6 décembre 2018 avec la mention « pas de boîte à ce nom ».

4. Après avoir effectué des recherches dans le Registre de Commerce et des sociétés du Luxembourg, la cellule Logement inoccupés de la partie adverse adresse à la partie requérante, le 16 janvier 2019, des nouveaux courriers recommandé et simple à l'adresse suivante : « Boulevard Royal 24, 2449 Luxembourg, Grand-Duché du Luxembourg ».

Le courrier recommandé revient à la partie adverse le 27 février 2019 avec la mention « non réclamé ».

5. Le 15 mars 2019, la partie requérante adresse un courrier recommandé à la cellule Logement inoccupés de la partie adverse par lequel elle accuse bonne réception du courrier du 16 janvier 2019 et présente ses observations sur les motifs pour lesquels le bien est inoccupé.

6. La cellule Logement inoccupés de la partie adverse adresse, le 20 juin 2019, des courriers recommandé et simple à la partie requérante par lesquels elle l'informe qu'une amende administrative d'un montant de 32.460 euros lui est infligée pour logement inoccupé.

Le 19 juillet 2019, la partie requérante introduit un recours auprès du fonctionnaire délégué à l'encontre de cette décision.

Le 29 juillet 2019, le courrier recommandé du 20 juin revient avec la mention « non réclamé ».

7. Le 19 août 2019, le fonctionnaire délégué déclare le recours introduit par la requérante recevable et fondé et annule, par conséquent, l'amende infligée.

Dans cette décision, le fonctionnaire délégué précise notamment que « cette annulation ne met pas la requérante à l'abri d'une nouvelle imposition s'il s'avérait que le bien reste en l'état pendant une période déraisonnable » et « [qu'en] pratique, un contrôle annuel est opéré par la [cellule Logements inoccupés] ».

8. Le 6 mars 2020, la cellule Logement inoccupés de la partie adverse adresse à la partie requérante un nouveau procès-verbal d'infraction par des courriers recommandé et simple. Ayant effectué plusieurs recherches, la partie adverse utilise l'adresse suivante : « Route d'Arlon 32, 8008 STRASSEN, Luxembourg (Grand-Duché) ».

Les deux courriers reviennent, le 19 mars 2020, avec la mention « pas de boîte à ce nom ».

9. À la suite de nouvelles recherches, la cellule Logement inoccupés de la partie adverse adresse, le 1^{er} octobre 2020, des courriers recommandé et simple à la requérante, « Boulevard Royal 47, 2449 Luxembourg, Grand-Duché du Luxembourg ».

À une date non précisée, le courrier recommandé revient avec la mention « non réclamé ».

10. Le 22 janvier 2021, la cellule Logement inoccupés de la partie adverse envoie des courriers recommandé et simple à la partie requérante à la même adresse afin de lui communiquer la décision confirmant une amende administrative d'un montant de 32.460 euros pour logement inoccupé, à la suite de l'avertissement adressé le 1^{er} octobre 2020 auquel la requérante n'a pas donné de suite.

Le 29 janvier 2021, le courrier recommandé est retourné à la partie adverse avec la mention « déménagé » et « pas de boîte à ce nom ».

11. Les services de la partie adverse mènent une nouvelle enquête en novembre 2021, à propos de l'immeuble visé.

12. Le 26 novembre 2021, la cellule Logement inoccupés de la partie adverse adresse à la partie requérante le procès-verbal d'infraction pour la période du 26 novembre 2020 au 26 novembre 2021, par des courriers recommandé et simple à l'adresse « Boulevard Royal 47, 2449 Luxembourg, Grand-Duché du Luxembourg ».

Ces courriers sont retournés, les 16 et 29 décembre 2021, avec les mentions « déménagé » et « pas de boîte à ce nom ».

13. Le 1^{er} février 2022, la partie requérante introduit un recours auprès du fonctionnaire délégué afin de contester l'amende infligée par la décision du 21 janvier 2021. La partie requérante indique notamment ce qui suit :

« Nous vous joignons (annexe 1 et 2) la publication au Mémorial Luxembourgeois, accessible à tout public depuis l'internet, du transfert du siège social en date du 31/07/2020 en attente du siège définitif publiée le 08/01/2021 au 142-144 Rue Albert Unden à L-2652 Luxembourg ».

En substance, elle affirme n'avoir jamais reçu les différents courriers de la partie adverse. Elle invoque également une série d'éléments afin de contester l'amende en son principe.

14. Le 28 février 2022, le fonctionnaire délégué déclare le recours irrecevable, estimant celui-ci tardif dès lors qu'il a été introduit au-delà du délai d'un mois prévu par l'article 21 du Code du Logement. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation « des articles 15, 20 et 21 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe général de droit selon lequel un acte administratif individuel doit faire l'objet d'une communication individuelle à la personne concernée, de la notion de force majeure (principe général de droit), du principe général du droit d'être entendu (*audi alteram partem*), des droits de la défense et du contradictoire, de l'obligation de statuer en connaissance de cause, du principe de légitime confiance, du principe de bonne administration, du principe du raisonnable, du principe d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution), du principe de motivation matérielle des actes administratifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs et de la violation des formes substantielles et de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante divise son moyen en quatre branches.

Dans la première branche, elle affirme n'avoir reçu ni le courrier d'avertissement du 1^{er} octobre 2020 ni le courrier du 21 janvier 2021 confirmant l'amende, ces courriers lui ayant été envoyés à l'ancienne adresse de son siège social. Elle rappelle qu'elle est une société de droit luxembourgeois et qu'elle a, par deux fois, changé son siège social, en procédant à la publication légalement requise au *Mémorial luxembourgeois*. Elle estime s'être ainsi comportée de manière prudente, avisée et raisonnable.

Elle soutient n'avoir pris connaissance de la décision de la cellule Logements inoccupés du 21 janvier 2021 que par un courriel du 26 janvier 2022 émanant d'un agent de « Fiscalité.Brussels ». Elle considère qu'eu égard « au principe général du droit relatif à la notification qui se fonde sur la réception effective », son recours, introduit le 1^{er} février 2022 auprès du fonctionnaire délégué, n'était pas tardif. Selon elle, en affirmant que le recours est tardif, le fonctionnaire délégué viole l'article 21 du Code bruxellois du Logement et commet une erreur manifeste d'appréciation. Elle ajoute que l'acte attaqué viole également le principe général « selon lequel un acte administratif individuel doit faire l'objet d'une communication individuelle à la personne concernée », la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des

actes administratifs ainsi que le principe du raisonnable et le principe de bonne administration.

Selon elle, il convient de faire une comparaison avec une personne poursuivie pour une infraction pénale devant les cours et tribunaux, à savoir que l'ordre de citer du ministère public doit avoir été signifié à l'adresse du domicile ou du siège social de la personne poursuivie, et qu'à défaut il est irrégulier, car la personne n'a pas été en mesure de se défendre. Elle considère que la partie adverse viole les articles 10 et 11 de la Constitution en lui refusant des garanties offertes à la personne poursuivie pour infraction pénale devant les cours et tribunaux.

Dans la deuxième branche, elle rappelle qu'elle est une société de droit luxembourgeois et que, lorsqu'elle a, par deux fois, changé son siège social, elle a procédé aux formalités légales requises (publication au *Mémorial luxembourgeois*), de sorte qu'elle s'est comportée de manière prudente, avisée et raisonnable.

Elle est d'avis qu'elle n'avait aucune raison de se douter qu'une nouvelle procédure serait à nouveau initiée immédiatement après la fin de la première procédure, « alors qu'[elle] avait fait valoir dans ses courriers des explications (rénovation profonde de l'immeuble, dépôt d'une demande de permis d'urbanisme...) qui ne pouvaient que conduire à la conclusion que l'immeuble ne serait probablement pas être (sic) occupé dans un avenir proche et certainement pas dans une période allant du 1^{er} octobre 2019 au 1^{er} octobre 2020 ».

Elle affirme que si elle n'a pas pu prendre connaissance de la décision lui infligeant une amende administrative, c'est manifestement en raison d'un cas de force majeure, dès lors qu'il s'agit d'un élément irrésistible et indépendant de sa volonté.

Elle soutient que c'est à tort et sur la base d'une analyse inexacte de la situation, que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas reconnu la force majeure dans son chef. Il en résulte, selon elle, une violation de la « notion de force majeure, [...] de légitime confiance, [du] principe de bonne administration, [du] principe de motivation matérielle et [de] la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle », ainsi « [qu']une erreur manifeste d'appréciation ».

Dans la troisième branche, elle estime que, dès lors que l'avertissement du 1^{er} octobre 2020 lui a été adressé à une autre adresse que celle de son siège social, elle n'a pas été en mesure de faire valoir ses explications et que le fonctionnaire délégué n'a pas pu ainsi statuer en connaissance de cause. Elle avance que « le droit d'être entendu et d'être mise en mesure de se défendre, le principe de bonne

administration et l'obligation de statuer en connaissance de cause ont été manifestement violés » par l'acte attaqué.

Enfin, dans la quatrième branche, elle critique, en substance, la motivation de l'acte attaqué en ce qu'il considère que le recours est irrecevable, car tardif. Elle insiste, à cet égard, sur le caractère pénal de l'amende administrative.

Dans son mémoire en réplique, elle soutient en substance que les divers arrêts mentionnés par la partie adverse dans son mémoire en réponse ne sont pas pertinents dès lors que les affaires en cause présentent, selon elle, des circonstances factuelles différentes du cas d'espèce.

Elle considère que la consultation du registre de la Banque Carrefour des Entreprises (BCE) ne constitue pas la seule méthode pour vérifier l'adresse du siège social, en particulier pour une société étrangère. Elle estime que la partie adverse ne pouvait se limiter à cette source, surtout après le retour du deuxième courrier, contenant la décision d'amende administrative, avec la mention « déménagé » et « pas de boîte à ce nom ». Dans de telles circonstances, elle soutient qu'il était raisonnable d'exiger des démarches supplémentaires avant de notifier une nouvelle procédure impliquant une amende élevée. Elle affirme que la partie adverse n'a effectué aucune recherche pour trouver son nouveau siège, contrairement à des démarches similaires réalisées en 2019. Elle rappelle encore qu'elle avait publié son changement d'adresse au *Mémorial luxembourgeois*, ce qui exclut selon elle toute faute de sa part. Elle conteste l'argument selon lequel rien ne laissait supposer une erreur dans le premier courrier, dans la mesure où le problème concerne le deuxième envoi, lequel est revenu à la partie adverse.

Elle considère pertinente la comparaison avec une citation pénale, soulignant que les droits de la défense doivent être respectés et qu'une amende administrative d'un montant élevé peut être assimilée à une sanction pénale, ce qui rend, selon elle, cette analogie adéquate.

Elle affirme qu'il est indispensable qu'elle puisse adéquatement se défendre et contester la décision qui constate une infraction et inflige une amende, ce qui suppose qu'elle ait pu en prendre connaissance. Elle soutient qu'à défaut, une personne poursuivie pour une infraction administrative est traitée plus défavorablement qu'une personne poursuivie pour une infraction pénale, ce qui est injustifié. Elle est d'avis que la gravité de la sanction administrative lui confère un caractère pénal, impliquant le respect des droits de la défense. Enfin, elle conclut qu'une telle différence de traitement viole manifestement les articles 10 et 11 de la

Constitution et estime qu'en cas de doute du Conseil d'État, la question préjudicielle suivante devrait être posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article 21 du code du Logement Bruxellois, en ce qu'il considérerait la formalité de notification de la décision administrative infligeant une amende administrative au contrevenant comme accomplie même lorsque l'envoi de ladite décision a lieu à une adresse erronée, avec la conséquence que le contrevenant ne reçoit jamais cette décision, et n'est ni informé de l'existence de cette décision et n'est pas en mesure d'introduire le recours suspensif prévu par cette même disposition, ne viole-t-il pas les principes d'égalité et de non-discrimination, consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution, en mettant à néant les droits de la défense du contrevenant face à une sanction grave, et en ne lui offrant pas les mêmes garanties procédurales qu'à un prévenu poursuivi pour une infraction pénale ? ».

Au sujet de la deuxième branche, elle conteste l'affirmation selon laquelle la force majeure ne pourrait être retenue en sa faveur. Elle rappelle qu'étant une société luxembourgeoise, elle a respecté toutes les formalités légales lors de ses changements de siège (publication au *Mémorial*) et s'est comportée de manière prudente et raisonnable. Elle souligne qu'elle ne pouvait prévoir qu'une nouvelle procédure serait initiée immédiatement après la première, malgré les explications fournies sur la situation de l'immeuble. Elle estime qu'elle n'a pas pu prendre connaissance de la décision infligeant l'amende en raison d'un cas de force majeure, à savoir l'absence totale de notification ou d'avis de passage. Elle en conclut que les conditions sont réunies - impossibilité d'agir, imprévisibilité et indépendance de sa volonté - ce qui justifie pleinement l'invocation de la force majeure.

S'agissant des troisième et quatrième branches, elle réitère en substance les arguments développés précédemment.

Dans son dernier mémoire, elle soutient qu'un principe général du droit administratif impose la communication effective des actes individuels à leur destinataire. Elle fait valoir, en s'appuyant notamment sur un article de doctrine, sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et sur l'arrêt n° 129.473 du Conseil d'État du 19 mars 2004, que la notification suppose la prise de connaissance effective du contenu de l'acte et que le délai de recours ne peut commencer à courir qu'à partir de cette réception effective.

Elle expose que l'avertissement du 1^{er} octobre 2020 a été envoyé à une ancienne adresse alors que son siège social avait déjà été transféré depuis le 31 juillet 2020. Elle affirme dès lors ne jamais avoir reçu ce courrier ni le procès-verbal qui l'accompagnait. Elle ajoute que la décision du 21 janvier 2021 confirmant l'amende de 32.460 euros a également été envoyée à une ancienne adresse, alors que son siège

social avait encore changé entre-temps. Selon elle, ce courrier lui est également resté inconnu.

Elle est d'avis que la seule référence aux données de la Banque-Carrefour des Entreprises (BCE) ne dispense pas l'administration de respecter les règles de notification. Elle considère qu'il était particulièrement critiquable de s'en tenir aux informations reprises dans ce registre alors que le deuxième courrier est revenu avec les mentions « déménagé » et « pas de boîte à ce nom ». Elle estime qu'il appartenait alors à l'autorité d'effectuer des recherches complémentaires avant de considérer la décision comme étant notifiée.

Elle conteste le reproche qui lui est adressé de ne pas avoir signalé son changement d'adresse. Elle affirme qu'aucune procédure n'était alors en cours, qu'elle avait régulièrement publié ses changements de siège social et qu'il serait disproportionné d'exiger d'une société qu'elle informe individuellement toutes les administrations avec lesquelles elle a déjà été en contact.

Elle invoque ensuite la violation de l'article 21 du Code bruxellois du Logement, qui prévoit que le recours doit être introduit dans le mois de la notification de la décision infligeant l'amende administrative. Elle soutient que, n'ayant jamais reçu la décision du 21 janvier 2021, le délai n'a jamais commencé à courir et que son recours a été introduit dans le mois de la réception effective de cette décision. Elle en déduit que le recours administratif était recevable et que la décision attaquée méconnaît manifestement cette disposition.

Elle fait encore valoir que l'amende administrative présente un caractère pénal en raison de son montant et des montants prévus par le Code du Logement. Elle affirme que cette qualification renforce les exigences liées aux droits de la défense et au droit d'être entendu. Elle soutient qu'une personne poursuivie pour une infraction administrative doit pouvoir être informée des griefs retenus contre elle et prendre connaissance de la décision qui lui inflige une sanction avant que les délais de recours ne puissent lui être opposés.

Elle ajoute qu'une solution contraire conduirait à traiter plus défavorablement une personne poursuivie pour une infraction administrative qu'une personne poursuivie pour une infraction pénale devant les juridictions judiciaires. Selon elle, l'obligation de mise à jour des données dans la BCE ne permet pas de justifier une telle différence de traitement.

Enfin, elle soutient que la position selon laquelle l'administration pouvait valablement se fonder exclusivement sur les données de la BCE, malgré le retour du

courrier portant les mentions « déménagé » et « pas de boîte à ce nom », porte une atteinte disproportionnée aux droits de la défense et au droit d’être entendu.

IV.2. Appréciation

1. Dans leur version applicable au moment de l’adoption de l’acte attaqué, les articles 20 et 21 du Code bruxellois du Logement disposent comme suit :

« Article 20. § 1^{er}. Constitue une infraction administrative le fait, pour le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal, de maintenir inoccupé, tel que défini à l'article 15 du présent Code, un immeuble ou une partie d'immeuble destiné au logement d'un ou de plusieurs ménages.

[...]

§ 2. Un service chargé de contrôler le respect du présent chapitre est institué, par le Gouvernement, au sein du Service public régional de Bruxelles. Sans préjudice de l'article 135 de la nouvelle loi communale, ses agents ont qualité pour rechercher et constater par procès-verbal, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions décrites au § 1^{er}, soit d'initiative, soit sur plainte émanant du collège des bourgmestres et échevins ou d'associations ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité civile, pour autant qu'elles soient agréées par le Gouvernement selon des critères qu'il détermine.

[...]

Un exemplaire du procès-verbal constatant l'infraction est transmis au fonctionnaire dirigeant le service visé à l'alinéa 1^{er}.

Le procès-verbal émanant d'agents communaux assermentés fait également foi au sens du présent article.

§ 3. Lorsqu'une telle infraction est constatée, il est adressé à l'auteur présumé, par le service visé au § 2, un avertissement le mettant en demeure d'y mettre fin dans les trois mois. La preuve qu'il a été mis fin à l'infraction peut être apportée par toute voie de droit.

L'avertissement est notifié par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Il mentionne :

- a) le fait imputé et la disposition légale enfreinte ;
- b) le délai dans lequel il doit être mis fin à l'infraction constatée ;
- c) la sanction administrative encourue ;
- d) qu'en cas de non-paiement éventuel des amendes infligées, il pourra être procédé à la vente publique du logement ;
- e) les coordonnées et un bref descriptif du rôle du Centre d'Information sur le Logement ;
- f) une explication brève des mécanismes du droit de gestion publique et de prise en gestion par une agence immobilière sociale tels que prévus par le présent Code;
- g) les voies et délais de recours.

§ 4. L'infraction prévue au § 1^{er} fait l'objet d'une amende administrative s'élevant à un montant de 500 euros par mètre courant de la plus longue façade multiplié par le nombre de niveaux autres que les sous-sols et les combles non aménagés que comporte le logement.

En cas de bâtiment partiellement inoccupé, l'amende est calculée en divisant celle qui serait due pour le bâtiment entier par le nombre de niveaux qu'il comprend, sous-sols et combles non aménagés non compris, et en multipliant le résultat obtenu par le nombre de niveaux présentant un état d'inoccupation.

Chaque année, le Gouvernement indexe les montants susmentionnés.

L'amende est multipliée par le nombre d'années suivant la première constatation, compte non tenu des années durant lesquelles une éventuelle interruption d'inoccupation d'au moins trois mois peut être établie.

Après expiration du délai visé au § 3, l'amende administrative est infligée, après que l'auteur présumé a été mis en mesure de présenter ses moyens de défense par le fonctionnaire dirigeant le service visé au § 2.
§ 5. [...].

Article 21. Le contrevenant dispose d'un recours suspensif devant le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin, dans le mois de la notification de la décision lui infligeant une amende administrative.

Le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin se prononce dans les trente jours à dater de la réception du recours. À défaut de décision dans ce délai, l'imposition de l'amende est infirmée ».

2. Dans sa version applicable au moment de l'adoption de l'acte attaqué, l'article III.16 du Code de droit économique dispose comme suit :

« § 1^{er}. Sont inscrites dans la Banque-Carrefour des Entreprises, des informations relatives :

1^o à toute personne physique qui est une entreprise en Belgique, hormis les personnes physiques visées à l'article III.49, § 2, 6^o et 9^o ;

2^o à toute personne morale de droit belge ;

3^o à toute personne morale de droit étranger ou international possédant un siège ou une succursale en Belgique ;

4^o à toute autre organisation sans personnalité juridique qui, en Belgique, soit est soumise à la sécurité sociale en tant qu'employeur, soit est soumise à la taxe sur la valeur ajoutée soit doit soit peut s'inscrire conformément à l'article III.49;

5^o à tout établissement, toute instance ou tout service de droit belge qui exerce des missions d'utilité publique ou liées à l'ordre public et qui possède une autonomie financière et comptable, distincte de celle des personnes morales de droit public belge dont ils dépendent ;

6^o à toute personne physique, personne morale de droit étranger ou international ou à toute autre organisation sans personnalité juridique tenue de s'enregistrer en exécution de la législation particulière belge ;

7^o à toute unité d'établissement des entités enregistrées précitées.

§ 2. Le Roi fixe les modalités de l'inscription dans la Banque-Carrefour des Entreprises des entités visées au paragraphe 1^{er}, à l'exception des entités visées au 5 ».

Dans sa version applicable au moment de l'adoption de l'acte attaqué, l'article III.18 du même Code dispose comme suit :

« § 1^{er}. L'inscription faite en vertu de l'article III.17 contient les données suivantes :

1^o le nom, la dénomination ou la raison sociale ;

2^o la désignation précise des différentes adresses, le cas échéant, du siège social de l'entité enregistrée et des différentes unités d'établissement en Belgique ;

3^o la forme juridique ;

4^o la situation juridique ;

5^o la date de création et la date de cessation de l'entité enregistrée ou de l'unité d'établissement ;

6^o les données d'identification des fondateurs, mandataires et fondés de pouvoir ;

7^o les activités économiques exercées par l'entité enregistrée ;

8^o les autres données d'identification de base qui doivent être fournies au moment de la création de la personne morale ou en application du Chapitre 2 ;

9^o la mention des autorisations, licences, agréments, dont dispose l'entité enregistrée ou les qualités pour lesquelles cette dernière est connue auprès des différentes autorités, administrations et services et, le cas échéant, le suivi des demandes y relatives ;

10° le cas échéant, la référence au site internet de l'entité enregistrée, son numéro de téléphone, de fax ainsi que son adresse électronique ;

11° les données relatives au(x) compte(s) bancaire(s) de l'entité enregistrée.

§ 2. Le Roi peut, après avis du Comité de Surveillance visé à l'article III.44 et par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, compléter les données énumérées au paragraphe 1^{er} par d'autres données nécessaires à l'identification des entités enregistrées ou d'intérêt commun à plusieurs services publics.

§ 3. Toute modification apportée aux données visées aux paragraphes 1^{er} et 2 est mentionnée dans la Banque-Carrefour des Entreprises, sans délai, avec indication de la date de prise d'effet et des services dont elle émane.

§ 4. Ces données sont conservées pendant trente ans à compter du jour de la perte de la personnalité juridique pour les personnes morales ou de la cessation ».

L'article III.23 du Code de droit économique précise également que « l'utilisation du numéro d'entreprise est obligatoire dans les relations que les entités enregistrées ont avec les autorités administratives et judiciaires, ainsi que dans les relations que ces autorités ont entre elles ».

Les articles III.35, § 1^{er}, III.36 et III.37 du même Code disposent comme suit :

« III.35

§1^{er}. Les données reprises sur les extraits de la Banque-Carrefour des Entreprises ont force probante jusqu'à preuve du contraire. (...) ».

« III.36

Les autorités, administrations et services qui sont habilités à consulter les données de la Banque-Carrefour des Entreprises, ne peuvent plus réclamer directement ces données aux entités enregistrées ou aux mandataires de ces dernières ».

« III.37

Dès qu'une donnée est communiquée à et enregistrée dans la Banque- Carrefour des Entreprises, les services habilités à consulter ces données ne peuvent plus, si ces données ne leur sont pas communiquées directement, en imputer la faute à l'intéressé ».

Les travaux préparatoires de la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions insistent sur la nécessité que les informations relatives aux entreprises soient centralisées dans la Banque-Carrefour des Entreprises, ainsi qu'il ressort des extraits suivants :

- « [Les objectifs sous-tendant la création de la Banque-Carrefour des Entreprises] comprennent :

- une simplification structurelle pour les entreprises par l'application du principe de la collecte unique de données ; en d'autres termes, il s'agit d'éviter que les mêmes informations ne leur soient demandées plusieurs fois par différents services publics ;

- l'accroissement de l'efficacité des services publics »

(Projet de loi portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce et création de guichets-entreprises agréés, Exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2002-2003, n° 2058/001, p. 4.) ;

- « Les divers services publics devront adapter leurs banques de données à ce numéro unique d'identification, afin de permettre l'identification uniforme d'une "entreprise" au sein des autorités publiques fédérales.
La Banque-Carrefour des Entreprises permet donc de rationaliser le fonctionnement des autorités publiques et d'améliorer le service rendu.
Il convient, sur la base de la législation et de la répartition des tâches existantes, de désigner les différents fournisseurs de données d'identification et les responsables de l'actualisation des données d'identification reprises dans la Banque-Carrefour des Entreprises.
La fonction "carrefour" de la Banque-Carrefour des Entreprises permet d'informer les diverses autorités publiques à tout moment des données d'identification les plus récentes ainsi que de toutes les modifications apportées aux renseignements qui les concernent » (*Ibidem*, p.7).

3. Le devoir de minutie, découlant des principes généraux de bonne administration, oblige l'autorité à effectuer une recherche minutieuse des faits, à récolter tous les renseignements nécessaires à la prise de décision et à prendre en considération tous les éléments du dossier, afin de pouvoir prendre la décision en pleine connaissance de cause, après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

4. Le principe général des droits de la défense impose à l'autorité de permettre à la personne à laquelle elle envisage d'infliger une sanction d'être entendue à un des stades de la procédure, de pouvoir consulter son dossier et de disposer d'un délai raisonnable pour préparer sa défense, en étant informée tant des faits qui lui sont reprochés que de la nature et de la gravité de la sanction qu'il est envisagé de lui infliger. Il n'impose pas que cette personne soit entendue à tous les stades de la procédure ou par l'organe même qui est compétent pour prendre la décision sur recours. Il faut et il suffit, pour que les droits de la défense soient respectés, qu'elle ait pu exposer ses moyens de défense en connaissance de cause et que l'organe qui prend la décision sur recours en ait été correctement informé.

5. En l'espèce, le fonctionnaire délégué motive la décision attaquée par laquelle il déclare irrecevable le recours administratif introduit par la partie requérante comme suit :

- « Analyse de la recevabilité du recours
L'article 21 du Code du logement énonce que : "Le contrevenant dispose d'un recours suspensif devant le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin, dans le mois de la notification de la décision lui infligeant une amende administrative".
Dès lors, votre recours, introduit plus d'un an après la décision rendue par la Cellule Logements Inoccupés, est tardif.
Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État en la matière, la tardiveté du recours prive le fonctionnaire délégué de toute compétence pour examiner le dossier sur le fond.
Seul un cas de force majeure dûment prouvé permettrait de prolonger le délai de recours.

Un cas de force majeure est un événement exceptionnel soumis à une interprétation stricte.

Il doit s'agir d'un événement insurmontable, imprévisible et indépendant de la volonté du requérant.

Le requérant qui se prévaut d'un cas de force majeure doit prouver celui-ci et démontrer qu'il a agi dès le moment où il a été en mesure de le faire, c'est-à-dire dès que la cause de force majeure s'est éteinte.

En l'espèce, les arguments que vous soulevez pour justifier la tardiveté de votre recours peuvent être résumés comme suit :

- Vous expliquez que vous n'avez pas reçu les courriers envoyés par la CLI : le siège social de votre société a déménagé et l'adresse indiquée sur le courrier d'avertissement et sur le courrier de décision de la CLI n'est plus correcte ;
- Vous précisez que vous avez transféré votre siège social situé "boulevard Royal n°47, 2449 Luxembourg" à "rue Albert Unden n°142-144, L-2652 Luxembourg" ;
- Vous signalez que le changement d'adresse a été publié au "*Mémorial*" (plateforme équivalente au *Moniteur belge*, mais pour les sociétés luxembourgeoises) ;
- Vous supposez que les services postaux ont renvoyé les courriers non-réceptionnés à la CLI et que, par conséquent, cette dernière ne pouvait ignorer que votre société n'était plus située "boulevard Royal n°47, 2449 Luxembourg" ;
- Vous considérez qu'il appartenait à la CLI de vérifier l'exactitude de votre adresse sur le site du "*Mémorial*" luxembourgeois ;
- Vous annexez des documents attestant la publication de votre nouvelle adresse sur le site du *Mémorial*.

Sur le changement d'adresse :

Il ressort du dossier administratif que la décision contestée a été envoyée par pli recommandé avec accusé de réception à l'adresse indiquée sur le site de la Banque-Carrefour des Entreprises (BCE) et dans le registre du Cadastre belge.

La BCE est une base de données du Service public fédéral belge qui reprend toutes les données de base des entités enregistrées et de leurs unités d'établissement (en vertu des articles III.15, III.16 et III.17 du Code de droit économique belge).

Le registre du Cadastre belge permet en principe, quant à lui, de déterminer l'adresse du propriétaire d'un immeuble situé sur le territoire belge.

Après vérification, il est confirmé que l'adresse du siège social de la requérante (King Charles SA), reprise sur le site de la BCE et dans le registre du Cadastre, est toujours actuellement indiquée comme étant "boulevard Royal n°47, 2449 Luxembourg".

Il est important de rappeler qu'une entité enregistrée sur la BCE peut modifier l'adresse de son siège social, à distance et directement, sur le site internet de la BCE. De toute évidence, cette facilité n'a pas été saisie par la requérante. En conséquence, la requérante ne peut s'étonner que l'Administration belge soit dans l'incapacité de lui notifier un courrier dès lors qu'elle n'a pas mis à jour l'adresse de son siège social dans les bases de données officielles de l'État belge alors même qu'elle est propriétaire d'un bien immobilier situé sur le territoire de la Belgique.

En outre, en 2019, la requérante faisait déjà l'objet d'une procédure similaire de sanction administrative pour le même bien, présumé inoccupé, situé avenue Franklin Roosevelt n°93, 1050 Ixelles.

La décision rendue à l'époque (18/09/2019) annulait l'amende administrative pour motif que la requérante démontrait des "raisons légitimes" d'inoccupation du bien. Néanmoins, le fonctionnaire délégué clôturait sa décision en précisant que : "Toutefois, cette annulation ne met pas la requérante à l'abri d'une nouvelle imposition s'il s'avérait que le bien reste en l'état pendant une période déraisonnable".

Sur base de ces faits, un propriétaire ne peut valablement ignorer la possibilité qu'il fasse à nouveau l'objet d'une procédure de sanction administrative pour l'inoccupation prolongée de son bien. En cas de changement d'adresse, une personne susceptible d'être impliquée dans une procédure administrative devrait

prendre toutes dispositions utiles pour s'assurer de l'acheminement du courrier qui lui est destiné.

La requérante aurait dû veiller à ce que les services postaux puissent faire suivre le courrier ou avertir l'autorité compétente, expressément et en temps utile, de son changement d'adresse.

Sur l'absence de consultation du “*Mémorial*” luxembourgeois :

Le devoir de minutie impose à l'Administration de veiller, avant d'arrêter une décision, à recueillir toutes les données utiles de l'espèce et de les examiner soigneusement, afin de pouvoir prendre une décision en pleine et entière connaissance de cause.

Toutefois, la jurisprudence du Conseil d'État découlant de l'arrêt n°247.309 rendu le 13 mars 2020 indique que :

“Le devoir de minutie doit être entendu de manière raisonnable et ne peut mener à paralyser l'action administrative en obligeant l'autorité non seulement à récolter les informations nécessaires pour statuer, mais également à s'inquiéter des raisons pour lesquelles un pli recommandé envoyé à l'adresse connue de l'administré, qui n'en a pas signalé une autre, n'a pas été réclamé”.

Rappelons que les bases de données “connues” ont été exploitées afin de déterminer l'adresse du siège social de la propriétaire (moteur de recherche internet, BCE, Cadastre).

Il ne peut être raisonnablement attendu qu'une Administration mobilise épluche [sic] toutes les bases de données existantes au Luxembourg.

Conclusion

Dès lors, les arguments soulevés par la requérante ne peuvent constituer un cas de force majeure justifiant la tardiveté de l'introduction de son recours.

Le recours introduit le 2 février 2022 à l'encontre de la décision du 22 janvier 2021 est donc irrecevable, car tardif ».

6. Comme l'indique la partie adverse dans le cadre de cette motivation, l'adresse du siège social de la partie requérante renseignée à la BCE et au Cadastre est toujours « Boulevard Royal 47 2449 Luxembourg ».

Il peut être déduit notamment des articles III.16, § 1^{er}, 3^o, et III.18, § 1^{er}, 2^o, du Code de droit économique précités et des travaux préparatoires de la loi du 16 janvier 2003 précités qu'il appartenait à la partie requérante, laquelle est de droit luxembourgeois, a une unité d'établissement en Belgique et y exerce une activité économique, de veiller à mettre à jour les différentes informations la concernant, contenues dans la Banque-Carrefour des Entreprises et en particulier l'adresse de son siège social.

Les notifications opérées par les services de la partie adverse au cours des différentes étapes de la procédure administrative ont été correctement adressées au siège social renseigné par la partie requérante à la BCE et au Cadastre.

Par conséquent, le fonctionnaire délégué ne viole pas l'article 21 du Code du Logement en considérant que le recours administratif introduit plus d'un an après la notification de la décision du fonctionnaire dirigeant est tardif.

7. Si le devoir de minutie commande à la partie adverse d'opérer un examen minutieux et complet du cas d'espèce, il doit être mis en balance en l'espèce avec l'obligation qui incombe à la partie requérante de veiller à mettre à jour les informations la concernant dans la Banque-Carrefour des Entreprises en vertu des dispositions précitées du Code de droit économique.

Dans les circonstances du cas d'espèce, il ne peut être reproché à la partie adverse d'avoir manqué de minutie en n'allant pas vérifier au *Mémorial luxembourgeois*, ou plus précisément dans le *Luxembourg Business Registers* lequel a remplacé depuis 2016 la partie C du *Mémorial* précité, que la partie requérante s'était correctement acquittée de ses obligations de mettre à jour ses données dans la Banque-Carrefour des Entreprises belge.

Une telle manière de procéder n'est pas non plus constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation, particulièrement en présence d'une requérante qui n'a accusé réception d'aucun des courriers recommandés qui lui ont été envoyés à son adresse correcte et qui ont été retournés avec la mention « non réclamé ».

8. La question préjudicielle à la Cour constitutionnelle sollicitée dans le mémoire en réplique et le dernier mémoire repose sur une prémisse erronée en ce que la partie requérante soutient que la notification de la décision a eu lieu à une adresse « erronée ». La partie adverse – qui est une autorité administrative et non un organe du pouvoir judiciaire – pouvait, pour les motifs déjà exprimés, se fonder sur les données reprises à la BCE et au Cadastre. La différence de traitement dénoncée par la partie requérante résulte des dispositions précitées du Code de droit économique qui ne sont pas critiquées. La question n'est pas pertinente et ne doit dès lors pas être posée.

9. Un événement ne constitue une force majeure que s'il présente un caractère irrésistible, imprévisible et extérieur à la personne qui s'en prévaut. Il appartient à celui qui l'invoque d'en apporter la preuve, celle-ci pouvant résulter d'un ensemble de présomptions graves, précises et concordantes de l'absence de faute dans le chef de celui qui n'a pas pu respecter le délai prescrit.

L'affirmation de la requérante selon laquelle elle se serait « comportée de manière prudente, avisée et raisonnable » en publiant son changement d'adresse au *Luxembourg Business Registers* ne suffit pas à établir qu'elle n'a pu prendre connaissance en temps utile de la décision du fonctionnaire dirigeant lui infligeant une amende administrative en raison d'un cas de force majeure. Il résulte en effet de l'examen qui précède que ce fait résulte de sa méconnaissance des dispositions du

Code de droit économique précitées qui requéraient qu'elle renseigne la modification de l'adresse de son siège social également à la Banque-Carrefour des Entreprises.

Par conséquent, le fonctionnaire délégué n'a pas violé les dispositions et principes visés au moyen en considérant que la tardiveté de l'introduction du recours administratif de la requérante ne constitue pas un cas de force majeure.

10. Il ressort de l'examen qui précède qu'il ne peut être reproché à la partie adverse d'avoir notifié le procès-verbal de constat d'infraction et la décision du fonctionnaire dirigeant à l'adresse du siège social de la partie requérante renseignée tant à la BCE qu'au Cadastre. Dans ces circonstances, au regard du fait qu'aucun moyen de défense n'était parvenu à la partie adverse dans le délai fixé, celle-ci n'a pas méconnu les droits de la défense de la requérante.

11. La motivation de l'acte attaqué est adéquate.

12. Le moyen n'est fondé en aucune de ses quatre branches.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

1. Le second moyen est pris de la violation « des articles 15, 20 et 21 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, du principe de bonne administration, du principe du raisonnable, du principe de proportionnalité, du principe de motivation matérielle des actes administratifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs et de la violation des formes substantielles et de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante estime en substance que les arguments qu'elle a fait valoir dans son recours administratif, lequel a été à tort déclaré tardif, renversaient valablement la présomption d'inoccupation établie par les dispositions visées au moyen et auraient dû conduire à l'annulation de l'amende litigieuse. Par conséquent, en confirmant l'amende, l'acte attaqué a, selon elle, violé ces dispositions.

2. En réplique, elle réitère sa position selon laquelle son recours devait être considéré comme recevable et elle estime que le second moyen « permet de mettre en évidence que les justifications qui auraient dû conduire à l'annulation de l'amende existaient ».

3. Dans son dernier mémoire, elle réitère sa position.

V.2. Appréciation

Le premier moyen de la requête n'étant pas fondé, le second moyen qui s'appuie sur la prémisse de son fondement, n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

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

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 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 juin 2026, 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,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly