

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.624 du 14 septembre 2026

A. 242.151/XV-5987

En cause : **M. V.,**
ayant élu domicile
avenue Eugène Demolder, 30
1030 Schaerbeek,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 mai 2024, la requérante demande l'annulation de « la décision du Fonctionnaire délégué de Bruxelles Logement / Service Public Régional en date du 19 mars 2024 [ayant décidé que] “[son] recours est irrecevable car il a été introduit tardivement” ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. François Xavier, 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.

Les parties ont chacune déposé un courrier valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 mars 2026.

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

La requérante, et M^e Gaëtan Vanhamme, *loco* M^e Marie Bourgys, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. François Xavier, 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. Le 14 décembre 2021, un agent du Service régional des logements inoccupés du Service public régional de Bruxelles dresse un procès-verbal de constat d'infraction concernant un bien dont la requérante est propriétaire, sis avenue Eugène Demolder, n° 30, à 1030 Schaerbeek. Sur la base des articles 15, § 2, et 20 du Code bruxellois du Logement, le bien est présumé inoccupé pendant la période du 14 décembre 2020 au 14 décembre 2021, au motif que personne n'y est inscrit à titre de résidence principale dans les registres de la population et que la consommation d'eau du logement est inférieure au seuil minimal depuis au moins douze mois.

Le même jour, le Service régional des logements inoccupés notifie à la requérante un avertissement, auquel le procès-verbal est joint, lui indiquant qu'à défaut de fournir des preuves attestant de l'occupation du bien durant la période visée ou d'avancer un cas de force majeure, elle sera redevable d'une amende administrative de 9.000 euros. La notification est effectuée par courrier recommandé et par pli simple à une adresse à Tellin. Ces deux plis sont retournés à l'expéditeur.

2. Le 4 février 2022, un nouvel avertissement, auquel est joint un nouveau procès-verbal de constat d'infraction, est notifié à la requérante par le Service régional des logements inoccupés pour le même bien et sur la base des mêmes présomptions d'inoccupation. La période concernée s'étend du 4 février 2021 au 4 février 2022. La notification est effectuée à l'adresse de Tellin et à une autre adresse à Lubumbashi (République démocratique du Congo). Le courrier recommandé envoyé à Tellin est à nouveau retourné à l'expéditeur. Aucune preuve de réception du courrier recommandé international envoyé en République démocratique du Congo ne figure dans le dossier administratif.

3. Le 8 juillet 2022, un troisième procès-verbal de constat d'infraction est dressé par un agent du Service régional des logements inoccupés pour le même bien et sur la base des mêmes présomptions. La période concernée s'étend du 8 juillet 2021 au 8 juillet 2022. Le même jour, un avertissement, auquel ce procès-verbal est joint, est notifié à la requérante. Cet avertissement indique qu'il « annule et remplace les avertissements datés du 14/12/2021 et du 04/02/2022 qui [...] ont été envoyés [à la requérante] ». Il est envoyé simultanément à trois adresses : à Tellin, à Lubumbashi et à l'adresse de l'immeuble litigieux à Schaerbeek. Les courriers recommandés envoyés à Tellin et à Lubumbashi sont retournés à l'expéditeur ; celui envoyé à Schaerbeek est retourné avec la mention « non réclamé ».

4. Le 4 octobre 2022, la requérante adresse au Service régional des logements inoccupés un courriel par lequel elle conteste l'inoccupation alléguée et expose que le bien, hérité au décès de sa mère en 2004, est en cours de travaux. Entre le 4 octobre 2022 et le 18 novembre 2022, la requérante et l'inspecteur du Service régional des logements inoccupés échangent plusieurs courriels. La requérante transmet notamment des extraits de compte qu'elle estime de nature à établir la réalité des travaux ; ces éléments sont jugés insuffisants par l'administration. Une visite du bien est proposée à plusieurs reprises. La requérante accepte une visite fixée au 17 novembre 2022, qu'elle annulera par la suite.

5. Le 9 décembre 2022, le fonctionnaire dirigeant du Service régional des logements inoccupés confirme l'amende administrative de 9.000 euros, en considérant « que les éléments fournis ne constituent pas des raisons légitimes ou un cas de force majeure justifiant l'inoccupation [du] bien [de la requérante] ». Cette décision est notifiée par courrier recommandé et par pli simple aux trois adresses précédemment utilisées, à savoir à Tellin, à Lubumbashi et à Schaerbeek. Les envois à Tellin sont retournés à l'expéditeur. Selon les informations communiquées par Bpost à la partie adverse les 13 et 14 mars 2023, le courrier recommandé international envoyé à Lubumbashi est livré le 28 décembre 2022 et le courrier recommandé envoyé à Schaerbeek est livré « chez l'entreprise » de la requérante le 29 décembre 2022 « en attendant la confirmation de la réception ».

6. La requérante expose avoir quitté la Belgique le 26 novembre 2022 pour se rendre en République démocratique du Congo afin d'y passer les fêtes de fin d'année. Elle indique n'avoir pu prendre connaissance de la décision du 9 décembre 2022 que le 6 février 2023, par l'intermédiaire de son fils, qui a trouvé le courrier en relevant la boîte aux lettres du bien sis à Schaerbeek.

7. La requérante affirme que son conseil a introduit, le 9 mai 2023, un recours auprès du fonctionnaire délégué à l'encontre de la décision du 9 décembre 2022. Elle ne produit toutefois pas la preuve de l'envoi d'un tel recours et la partie adverse expose ne l'avoir pas reçu.

8. Le 7 septembre 2023, un nouveau procès-verbal de constat d'infraction est dressé pour le même bien, pour la période du 7 septembre 2022 au 7 septembre 2023, donnant lieu à une amende administrative de 18.000 euros, confirmée le 12 janvier 2024 par le fonctionnaire dirigeant. À la suite d'une visite des lieux organisée le 19 février 2024 et de la transmission, par la requérante, de pièces complémentaires le lendemain, le fonctionnaire délégué annule, sur recours, cette amende par une décision du 22 février 2024.

9. Le 23 février 2024, le conseil de la requérante introduit, par courrier recommandé, un recours administratif auprès du fonctionnaire délégué à l'encontre de la décision du 9 décembre 2022 confirmant l'amende administrative de 9.000 euros. Ce courrier est réceptionné le 26 février 2024.

10. Le 19 mars 2024, le fonctionnaire délégué adopte la décision par laquelle il déclare ce recours irrecevable au motif qu'il a été introduit tardivement. La motivation de cette décision est rédigée comme suit :

« Recours – recevabilité

Préalablement à toute analyse au fond du dossier, il convient de s'interroger sur la recevabilité dans le temps du présent recours introduit le 23/02/2024 contre une décision du SRLI du 09/12/2022.

L'article 21 du Code dispose 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.”.

Le présent recours est donc *a priori* tardif.

L'introduction d'un recours est soumise au respect de délais d'action stricts. Ces délais sont d'ordre public, ils ne peuvent être ni abrogés, ni prorogés, même de l'accord des parties.

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 très stricte. Il doit s'agir d'un événement irrésistible, imprévisible et extérieur à la volonté du propriétaire.

Le conseil de la requérante invoque comme événement de force majeure le fait qu'habitant en RDC, elle n'a donc pas eu connaissance de la lettre recommandée

envoyée à l'adresse du bien litigieux (avenue Eugène Demolder 30 à 1030 Schaerbeek).

Il ressort du dossier administratif que la décision attaquée a été envoyée :

- par pli recommandé international et pli simple au domicile légal de la requérante en RDC ;
- par pli recommandé avec accusé de réception et pli simple à l'adresse du bien litigieux ;
- par pli recommandé avec accusé de réception et pli simple à l'adresse renseignée par le Registre National en Belgique.

Ainsi, et contrairement à ce que semble suggérer le conseil de la requérante, la décision attaquée n'a pas été uniquement envoyée à l'adresse du bien mais a été également et régulièrement envoyée au domicile de la requérante en RDC.

Interrogés, les services de BPost indiquent que le recommandé international a été livré le 28/12/2022.

[...]

La requérante explique avoir quitté la Belgique le 26/11/2022 pour se rendre en RDC afin de passer les fêtes de fin d'année en famille.

Elle indique n'avoir eu connaissance de la décision attaquée que le 06/02/2023 par l'intermédiaire de son fils qui a trouvé le courrier en relevant la boîte aux lettres du bien litigieux.

[...]

Le conseil de la requérante fait état d'un premier recours introduit en date du 09/05/2023.

Or, aucun recours concernant la décision du SRLI du 09/12/2022 n'a été réceptionné à cette période par les services du Fonctionnaire délégué.

Le conseil de la requérante reste par ailleurs en défaut de fournir la preuve de dépôt qui sert de preuve légale que l'envoi recommandé a été expédié et ne démontre pas avoir introduit un recours dans les formes et délais requis.

Dans le présent recours, le conseil de la requérante bien qu'informé de la notification de la décision attaquée au domicile de la requérante en RDC, maintient sa thèse selon laquelle la suspension pour cause de force majeure n'a jamais pris fin.

Il convient de souligner qu'en vertu de l'effet libératoire de la force majeure, un délai imparti pour l'accomplissement d'un acte est prorogé en faveur de la partie qu'un cas de force majeure a mise dans l'impossibilité de l'accomplir pendant tout ou partie de ce délai. Celui-ci étant suspendu pendant que la force majeure existe, il recommence à courir lorsque celle-ci cesse d'exister.

Dans le cas d'espèce, cela signifie que même si l'on admettait l'existence d'une force majeure résidant dans la non-réception de la décision à son domicile en RDC, le délai d'un mois pour introduire le recours aurait dû commencer à courir à partir de la date à laquelle la requérante a effectivement pris connaissance de la décision à savoir le 06/02/2023 c'est-à-dire dès que la cause de force majeure s'est éteinte.

Or, et sans pour autant remettre en cause la bonne foi de la requérante, force est de constater que tant le recours présumé du 09/05/2023 que le présent recours ont été introduits largement au-delà du délai d'un mois à partir de la prise de connaissance de la décision attaquée.

Le recours ne contient par ailleurs aucune explication quant à ce délai de plus de 3 mois qui s'est écoulé entre la date de prise de connaissance et l'envoi présumé du premier recours.

Au vu des échanges réguliers avec le SRLI avant l'imposition de l'amende, il reste surprenant et regrettable que ni la requérante ni son conseil n'aient pris contact avec le SRLI pour se renseigner sur les modalités de recours.

Pour ces motifs, le recours doit être déclaré irrecevable en raison de sa tardiveté.

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 au fond. ».

Cette décision constitue l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse soulève, à titre principal, une exception d'irrecevabilité du recours. Elle relève que la requête fait apparaître trois objets distincts : la décision du fonctionnaire délégué du 19 mars 2024, dont la requérante déclare expressément solliciter l'annulation ; le courrier recommandé du Service régional des logements inoccupés du 8 juillet 2022, contenant un avertissement et un procès-verbal de constat d'infraction, que la requérante désigne dans son exposé des faits comme étant l'acte dont elle entend contester la légalité ; et la décision du Service régional des logements inoccupés du 9 décembre 2022 confirmant l'amende administrative de 9.000 euros, que la requérante vise en dernière page de sa requête.

S'agissant de la décision du 19 mars 2024, elle fait valoir qu'aucun des quatre moyens ne formule de critique de légalité à l'encontre de cette décision, laquelle se borne à déclarer le recours administratif irrecevable pour tardiveté. Elle observe que les moyens remettent en cause le fond du dossier de la requérante, alors que le fonctionnaire délégué a précisé qu'il statuait uniquement sur la recevabilité du recours administratif. Elle en déduit que le recours est irrecevable en tant qu'il vise une décision qui n'est contestée dans aucun des moyens et invoque, à cet égard, l'enseignement de l'arrêt n° 166.001 du 18 décembre 2006 selon lequel le recours est manifestement irrecevable lorsque même une lecture bienveillante de la requête ne permet pas d'y déceler une critique de légalité développée à suffisance de droit à l'encontre de la décision attaquée.

Quant au courrier recommandé du 8 juillet 2022, elle soutient qu'il ne constitue pas un acte susceptible de recours. Elle expose que cet avertissement,

accompagné d'un procès-verbal de constat d'infraction, n'emporte pas d'effets définitifs, ne cause pas directement grief à la requérante et ne la lèse pas de manière définitive. Elle relève qu'il a au demeurant été remplacé par la décision de confirmation de l'amende du 9 décembre 2022. Elle en conclut que le recours est irrecevable en tant qu'il tend à faire déclarer indu le montant réclamé par cet acte.

En ce qui concerne la décision du 9 décembre 2022, elle rappelle qu'en vertu d'une jurisprudence constante, lorsqu'un acte administratif peut faire l'objet d'un recours administratif organisé, seule la décision prise à la suite de ce recours, qui se substitue à la décision initiale, peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État ; elle cite, à ce titre, les arrêts n° 223.735 du 5 juin 2013 et n° 260.297 du 27 juin 2023. Elle souligne que la décision du fonctionnaire délégué n'a pas été annulée, de sorte que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre la décision du 9 décembre 2022.

Elle ajoute que le recours administratif introduit auprès du fonctionnaire délégué est lui-même tardif conformément à l'article 21 du Code bruxellois du Logement.

Elle indique que la décision du 9 décembre 2022 a été notifiée par trois courriers recommandés adressés à chacune des adresses connues de la requérante et que le suivi effectué par Bpost établit que ces courriers ont été distribués à la fin du mois de décembre 2022, tandis que le recours administratif a, selon la requérante, été introduit le 9 mai 2023, soit plus d'un mois après la notification. Elle en déduit que ce recours est tardif et que, conformément à la jurisprudence des arrêts n° 247.480 du 30 avril 2020 et n° 251.701 du 30 septembre 2021, l'annulation de la décision du fonctionnaire délégué ne procurerait aucun avantage à la requérante, faute d'intérêt.

Elle conclut que la requête est irrecevable.

Dans son mémoire en réplique, la requérante fait valoir que sa requête est recevable en chacun de ses objets. Elle admet que son recours ne formule pas de critique explicite de la décision du 19 mars 2024, mais elle soutient que l'ensemble de l'argumentation qu'elle développe démontre implicitement que cette décision est entachée d'illégalité, en ce qu'elle repose sur une interprétation erronée de la réglementation applicable.

Elle conteste l'existence de la notification de la décision du 9 décembre 2022. Elle fait valoir qu'un seul courrier a été déposé dans la boîte aux lettres du bien situé à Schaerbeek et qu'elle n'a jamais eu connaissance des deux autres envois. Elle expose que son fils, qui relève habituellement le courrier, se trouvait alors en France

pour les fêtes de fin d'année et qu'elle-même avait quitté la Belgique le 26 novembre 2022, de sorte qu'elle n'a eu connaissance de la décision que le 6 février 2023. Elle ajoute avoir aussitôt réagi et contesté le caractère tardif du recours.

Quant au courrier recommandé du 8 juillet 2022, elle reconnaît qu'il ne constitue pas, en lui-même, un acte administratif susceptible d'annulation directe, mais elle estime qu'il forme un élément essentiel du dossier ayant conduit à la décision finale, dont il est indissociable, et qu'il doit être examiné, à ce titre, par le Conseil d'État afin de vérifier l'exactitude des faits qu'il relate et la régularité de la procédure. Elle précise que sa contestation ne porte pas sur le courrier du 8 juillet 2022 lui-même, mais sur les avertissements des 14 décembre 2021 et 4 février 2022, auxquels il se réfère, et qu'elle déclare n'avoir jamais reçus.

Elle relève enfin que le recours de son conseil du 9 mai 2023 n'a jamais été réceptionné par les services du fonctionnaire délégué et qu'elle n'en a appris la perte que le 19 février 2024. Elle indique avoir agi de bonne foi et avoir porté sa situation à la connaissance du ministre des Finances et du Budget ainsi que du cabinet de la secrétaire d'État au Logement et demande le remboursement de la somme de 9.000 euros qu'elle a versée.

Dans son dernier mémoire, elle se borne à former une demande de poursuite de la procédure, sans développer d'argumentation nouvelle. La partie adverse, dans le sien, se réfère à son mémoire en réponse et au rapport de l'auditorat, en observant que la requérante n'a pas répondu à ce rapport qui conclut à l'irrecevabilité de la requête.

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la requête en annulation doit notamment contenir l'objet de la demande ou du recours. La vérification du respect de l'exigence d'indication précise de l'acte attaqué déduite de cette disposition ne peut toutefois procéder d'un formalisme excessif, surtout s'il ressort tant du mémoire en réponse que du dossier administratif que la partie adverse n'a pu se méprendre sur l'acte effectivement attaqué et n'a pas été mise dans l'impossibilité d'en défendre la légalité.

Une requête en annulation ne peut, en principe, contenir qu'un seul objet. Cette règle vise à assurer la bonne administration de la justice, dans le cadre d'un contentieux objectif qui concerne la légalité d'un acte déterminé. Sauf le cas particulier de demandes connexes, le recours contenant des objets multiples n'est

recevable qu'en ce qui concerne le premier acte attaqué dans la requête, cette solution se justifiant par le souci d'éviter l'arbitraire dans le choix de l'acte à l'égard duquel le recours est considéré comme recevable.

Lorsque le recours est introduit par une partie requérante se défendant sans l'assistance d'un avocat, il convient de faire preuve de bienveillance et d'interpréter sa requête afin de lui donner un sens utile, sauf s'il est manifeste qu'elle est à ce point imprécise qu'elle empêche la partie adverse d'exercer ses droits de la défense.

En l'espèce, la première phrase de la requête précise que la requérante sollicite l'annulation « de la décision du Fonctionnaire délégué de Bruxelles Logement / Service Public Régional de Bruxelles en date du 19 mars 2024 – “Votre recours est irrecevable car il a été introduit tardivement” » et son dispositif confirme qu'elle demande au Conseil d'État d'annuler cette décision.

Même si certains termes employés dans l'exposé des faits ou dans le développement des moyens peuvent prêter à confusion quant à l'objet du recours, ces imprécisions ne sauraient l'emporter sur l'indication claire et explicite de la requête selon laquelle la décision du fonctionnaire délégué du 19 mars 2024 constitue l'acte dont l'annulation est demandée.

Par conséquent, cette décision doit être considérée comme étant l'unique objet du recours.

Lorsqu'une procédure de réformation sur recours est organisée auprès d'un organe administratif supérieur, le recours auprès de cet organe doit être exercé conformément aux dispositions qui le régissent avant qu'un recours au Conseil d'État ne puisse être introduit. Un recours formé auprès du Conseil d'État sans avoir régulièrement épuisé ce recours préalable, notamment par l'introduction tardive de celui-ci, se heurte à une exception d'irrecevabilité *omisso medio*.

L'article 21 du Code bruxellois du Logement, dans sa version applicable à l'acte attaqué, est libellé de la manière suivante :

« 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. ».

En l'espèce, la requérante indique avoir pris connaissance de la décision le 6 février 2023 par l'intermédiaire de son fils. Cette décision mentionne la possibilité d'introduire le recours prévu par la disposition précitée, en précisant le délai et les formes à respecter. Même s'il fallait considérer que cette date est celle de la notification, ce recours devait être exercé au plus tard le 6 mars 2023. Or, ni le dossier administratif ni les pièces jointes à la requête ne permettent d'établir que le recours administratif organisé par la disposition précitée a bien été exercé dans ce délai.

Le seul recours administratif dont l'existence est établie a été introduit par une lettre recommandée du 23 février 2024, c'est-à-dire de manière tardive comme l'indique, à juste titre, la motivation formelle de l'acte attaqué.

À défaut d'exercice régulier des voies de recours, l'exception *omisso medio* soulevée par la partie adverse est fondée.

Le recours est, en conséquence, irrecevable.

V. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la requérante. 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 requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 14 septembre 2026, par la XV^e chambre
du Conseil d'État, composée de :

Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

conseiller d'État, président f.f.,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart