

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA VI^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 264.048 du 2 septembre 2025

A. 239.705/VI-22.620

En cause : **A.T.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Alexandra DRUITTE, avocat,
 rue du Gouvernement 50
 7000 Mons,

 contre :

 la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Sébastien DEPRÉ, avocat,
 place Flagey 18
 1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 juillet 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du Ministre Christophe Collignon, prise sur recours, refusant l'octroi d'un permis de location pour un logement dont [elle] est propriétaire sis Rue de la Raquette 10 à 7000 Mons uniquement en ce qu'elle porte sur le logement situé au premier étage de l'immeuble ».

II. Procédure

Les droits et la contribution visés aux articles 70 et 66,6°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section 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 déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 14 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 mai 2025 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Hélène Debaty, *loco* M^e Alexandra Druitte, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Anne Deschamps, *loco* Sébastien Depré, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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. Exposé des faits utiles

1. Le requérant est propriétaire, depuis l'année 2013, d'un immeuble sis rue de la Raquette, n° 10, à 7000 Mons, lequel est divisé en quatre logements dont trois sont destinés à la location, le propriétaire désirant occuper lui-même le troisième étage.

2. Le 30 mai 2013, à la suite d'une demande du requérant, le service de l'urbanisme de la ville de Mons lui envoie un courrier confirmant que les travaux effectués ne nécessitent pas de permis d'urbanisme de régularisation.

3. Le 24 avril 2014, le service Incendie de la ville de Mons dresse un rapport de prévention, « favorable sous conditions » de respecter les remarques et prescriptions émises dans le rapport de contrôle, le bâtiment se trouvant alors « en chantier ». Un nouveau rapport de contrôle établi le 12 décembre 2019 est « favorable à la poursuite de l'activité sous conditions », étant entendu que des travaux doivent

être réalisés « pour faire disparaître les infractions et/ou manquements constatés ». Un troisième rapport est rédigé le 12 août 2021 ; il est « favorable à la poursuite de l'activité ».

4. Le 5 octobre 2021, le service Logement de la ville de Mons informe le requérant que son bien répond de manière satisfaisante à la réglementation en matière de sécurité incendie et que la procédure de délivrance pour obtenir un permis de location pour les trois logements peut être engagée selon les indications décrites dans le même courrier.

5. Le 19 novembre 2021, le requérant introduit auprès du service Logement de la ville de Mons une déclaration de mise en location pour chacun des trois logements individuels, situés respectivement au rez-de-chaussée, au premier et au deuxième étage, qu'il souhaite mettre en location.

Chaque formulaire est accompagné d'un rapport d'enquête, d'une attestation de conformité et d'un dossier photographique.

6. Par une délibération du 10 février 2023, le collège communal de la ville Mons refuse les permis de location des trois logements individuels au motif, pour l'essentiel, qu'ils ne sont pas adaptés « en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus ». Sont pointés les superficies réduites des logements, les caractéristiques du logement au rez-de-chaussée, la disposition du 1^{er} étage avec un espace sanitaire séparé de l'espace de vie, la typologie et la structure du bâtiment et l'état de la façade de l'immeuble. La décision est notifiée au requérant par un courrier daté du 28 mars 2023.

7. Par un courrier daté du 13 avril 2023, le requérant introduit un recours auprès du Ministre compétent contre la décision du collège communal.

Ce recours est rédigé comme il suit :

« C'est avec étonnement et un profond sentiment d'injustice que j'ai pris connaissance en date du 3 avril 2023, de votre intention de ne pas renouveler mon permis de location. Cette éventuelle absence de renouvellement, si elle se confirme, remettrait en question tous les sacrifices mis en œuvre afin de mettre en conformité mes logements et me causerait un préjudice financier non négligeable.

Je tiens également à attirer votre attention sur une erreur dans votre courrier concernant l'agencement d'un des logements. En effet, vous mentionnez une mezzanine dans le logement situé au 2^{ème} étage alors que celle-ci se trouve au premier étage.

Je me permets de solliciter vos services pour réexaminer votre décision de non-renouvellement de mon permis de location, en prenant en considération les éléments exposés ci-dessus.

Je tiens également à vous signifier qu'en aucun cas mes logements pourraient être assimilés à un quelconque manquement de la dignité humaine. Il m'est important de mettre mes locataires dans de bonnes conditions de vie ».

8. Le 30 mai 2023, le Ministre en charge du Logement adopte une décision par laquelle il réforme partiellement la décision du collège communal de la ville de Mons : il accorde un permis de location pour les logements situés au rez-de-chaussée et au deuxième étage, mais refuse le permis de location pour le logement situé au premier étage.

Ce refus partiel constitue l'acte attaqué.

Il est motivé comme il suit :

« ... la superficie du logement ne respecte pas les exigences minimales prévues par l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité et de surpeuplement dans la mesure où celui-ci a une surface habitable de 11 m² alors que la surface habitable minimale requise est de 15 m² ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

Le requérant prend un moyen unique « de la violation de l'article 11 du Code wallon de l'habitat[ion] durable, des articles 10 et 11 de l'arrêté du gouvernement wallon relatif au permis de location du 3 juin 2004, de l'article 18 de l'arrêté du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité et les critères de surpeuplement, de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Il estime d'abord que la partie adverse a violé l'article 11 du Code wallon de l'habitation durable et les articles 10 et 11 de l'arrêté du gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location, dès lors qu'il résulte de ces dispositions que le collège communal et le Ministre, statuant sur recours, ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation et sont tenus de délivrer le permis de location dès que l'attestation de conformité et le rapport de contrôle confirment le respect des exigences prévues par

la réglementation.

Il soutient ensuite qu'à supposer que la partie adverse puisse exercer un pouvoir d'appréciation, le Ministre a manqué à son obligation de motivation formelle dès lors que les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de comprendre les raisons pour lesquelles le permis de location relatif au logement du premier étage de l'immeuble est refusé alors que l'attestation de conformité jointe au dossier indique que ce logement pourra être occupé par un étudiant et que l'article 18, § 3, de l'arrêté du 30 août 2007 qui détermine les critères de surpeuplement prévoit que le minimum de 15m² en matière de superficie habitable ne s'applique pas aux logements qui ont pour vocation d'être mis à disposition d'étudiants. Il ajoute qu'en considérant que le permis de location ne pouvait être délivré au motif que le bien n'atteint pas une superficie de 15 m² alors que l'article 18, § 3, permet de déroger à ce *minima* si le bien est destiné à être occupé par un étudiant – ce que confirme l'attestation de conformité –, le Ministre a également violé la disposition réglementaire précitée.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse cite l'arrêt du Conseil d'État n° 242.634 du 12 octobre 2018 selon lequel « [i]l appartenait [...] à la requérante de fournir, dans le cadre d'un recours en réformation présentant un effet dévolutif, tous les éclaircissements nécessaires [...] afin de permettre à la partie adverse de statuer en pleine connaissance de cause [...] » et constate que le recours introduit par le requérant était « motivé par son sentiment d'injustice, sa volonté de mettre ses locataires dans de bonnes conditions de vie et une erreur de l'administration concernant le plan de l'un des logements », sans faire aucune mention de la dérogation inscrite à l'article 18, § 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007.

Elle estime, par conséquent, que « le requérant n'a pas fourni à la partie adverse “les éclaircissements nécessaires” qui lui auraient permis d'apercevoir qu'il remplissait les conditions requises pour bénéficier d'une dérogation au critère de surpeuplement et qu'il aurait donc pu obtenir un permis de location pour un logement destiné à un étudiant ». Elle souligne, à cet égard, que si le rapport de visite de l'inspecteur mentionne que le logement est déjà loué, il n'indique pas que « le bien est loué à des étudiants depuis une date antérieure au 1^{er} janvier 2004 ». Elle relève encore que la décision rendue par la ville de Mons le 14 février 2023 ne fait aucune mention de l'introduction d'une demande de dérogation auprès de ses services.

La partie adverse en conclut que c'est à bon droit qu'elle a constaté que le logement en cause ne respectait pas les critères de surpeuplement.

C. Mémoire en réplique

Le requérant rappelle la procédure d'octroi d'un permis de location et répète que lorsque « le dossier est complet et que l'attestation de conformité confirme que les critères sont respectés, le collège communal ne peut, pour des raisons d'opportunité, refuser le permis de location ». Il maintient que le collège, et le Ministre, sur recours, ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation.

Il s'étonne ensuite que la partie adverse refuse le permis pour le logement du premier étage alors que « pour le logement situé au deuxième étage de l'immeuble qui présente également, comme le logement du premier étage, une superficie inférieure à 15m² (12,07 m² selon le rapport de contrôle), elle a octroyé le permis de location sur recours estimant que le logement répondait aux critères de salubrité », ce qui implique, selon lui, que « la Région Wallonne a admis, à tout le moins implicitement, pouvoir octroyer la dérogation visée à l'article 18, § 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 août 2007 sans en avoir été directement saisie par la partie requérante ».

Il expose enfin que « la partie adverse relève encore que cette dérogation ne s'applique qu'au logement dont la vocation principale est l'hébergement étudiant pour autant qu'une première occupation par un étudiant ou le permis d'urbanisme non périmé y relatif soient antérieurs au 1^{er} janvier 2004 », qu'« [e]n l'espèce, il ressort du dossier administratif que les services communaux ont confirmé au requérant, le 30 mai 2013, que la division intervenue avant 1997 et ayant donné lieu à la création de 4 logements n'était pas soumise à permis d'urbanisme » et que « [c]ela confirme donc que les logements créés, bien que non soumis à permis, sont antérieurs au 1^{er} janvier 2004 de sorte que la dérogation visée à l'article 18, § 3, pouvait trouver à s'appliquer ».

D. Derniers mémoires

Les parties renvoient, dans leurs derniers mémoires, à leurs écrits de procédure ainsi que, pour le requérant, au rapport du premier auditeur chef de section.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Contrairement à ce que soutient le requérant, il ne ressort pas des dispositions du Code wallon de l'habitation durable ni de l'arrêté du gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location que l'attestation de conformité et

le rapport de contrôle qui accompagnent la déclaration de mise en location lient le collège communal ou l'autorité régionale, sur recours, quant à leurs conclusions. Ces autorités peuvent, nonobstant cette attestation et ce rapport, décider de ne pas accorder le permis de location sollicité s'ils constatent que les conditions visées à l'article 10 du Code ne sont pas satisfaites. L'article 11 de l'arrêté du gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location précise, à cet égard, que le collège communal « procède à [l'] examen [des documents visés aux alinéas 2 et 4 de l'article 10] », – ce qui vise notamment « l'attestation de conformité [...] délivrée » – et « notifie le permis ou son refus ». Ce n'est qu'en l'absence de décision du collège dans le délai prévu à cet effet et après avoir été mis en demeure par le bailleur que le silence de la commune « dans le mois suivant l'expédition de cette mise en demeure » est réputé constituer une décision d'octroi.

Conformément à l'article 15 de l'arrêté du gouvernement wallon du 3 juin 2004 précité, l'autorité régionale est compétente pour statuer sur le recours introduit contre un refus d'octroi de permis de location. En dépit de l'utilisation des mots « peut introduire un recours » et « n'a pas prononcé l'annulation », la disposition précitée organise un recours obligatoire en réformation devant conduire l'autorité régionale à substituer sa décision à celle du collège communal qui refuse l'octroi d'un permis de location. Comme le collège communal avant elle, l'autorité régionale compétente vérifie, sur la base des pièces qui lui sont soumises, le respect des conditions visées à l'article 10 du Code.

En raison de l'effet dévolutif du recours administratif en réformation, l'autorité saisie de celui-ci doit statuer à nouveau sur le dossier en exerçant elle-même un pouvoir d'appréciation et en considérant tous les aspects de l'affaire en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. L'autorité de recours doit donc examiner à nouveau le dossier dans son intégralité et n'est pas limitée par les griefs formulés par le requérant. Dès lors que l'autorité compétente pour connaître du recours en réformation ne statue pas dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels, elle n'est pas tenue par les arguments des parties, qui ne constituent ni plus ni moins qu'un éclairage supplémentaire pour l'appréciation de l'ensemble du dossier. Elle peut accueillir le recours ou le rejeter pour des motifs différents de ceux qui y sont exposés.

En l'occurrence, le Ministre en charge du Logement a rejeté le recours au motif que « la superficie du logement ne respecte pas les exigences minimales prévues par l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité et de surpeuplement dans la mesure où celui-ci a une surface habitable de 11 m² alors que la surface habitable minimale requise est de 15 m² ». Il s'agit d'un motif nouveau qui n'était pas présent dans la décision du collège

communal – laquelle ne faisait état d’aucun manquement quant au respect des critères de surpeuplement – et que le Ministre a relevé d’initiative sur la base du dossier qui lui était soumis.

L’article 18, § 3, de l’arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 ‘déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l’article 1^{er}, 19^o à 22^o*bis*, du Code wallon de l’habitation durable’ prévoit que « (l)es critères [du surpeuplement] visés aux §§1^{er} et 2 du présent article ne sont pas applicables au logement dont la vocation principale est l’hébergement d’étudiant pour autant que la première occupation par un étudiant ou le permis d’urbanisme non périmé y relatif soient antérieurs au 1^{er} janvier 2004 ».

S’il est exact que le requérant ne mentionne pas, dans le recours introduit auprès du Ministre, qu’il s’agit de logements « dont la vocation principale est l’hébergement d’étudiant », les attestations de conformité délivrées le 19 novembre 2021 et jointes aux demandes de permis de location indiquent explicitement, pour les logements situés aux premier et deuxième étages du bien concerné, que l’occupation maximale est autorisée pour « 1 ménage de 1 personne (étudiant) ». L’attestation tient ainsi compte des rapports d’enquête établis le même jour qui, sous le titre « [r]écapitulatif et conclusion », relèvent le problème de superficie pour considérer que les logements en cause peuvent être occupés « au maximum, par 1 ménage de 1 personne (étudiant) ». Le Ministre qui s’est fondé sur ces mêmes documents pour relever d’initiative que la superficie du logement du premier étage de l’immeuble était inférieure à 15 m² n’explique pas pourquoi il n’a pas tenu compte de la mention qui y précise la destination de ce logement (hébergement d’étudiant). Rien ne permet non plus de comprendre, dans la motivation de l’acte attaqué, pourquoi le permis de location est refusé pour ce logement alors qu’un permis de location est accordé pour le logement (étudiant) situé au deuxième étage de l’immeuble alors que celui-ci présente également une superficie inférieure à 15 m².

Certes, l’attestation en cause ne mentionne pas que le logement est occupé par des étudiants depuis une date antérieure au 1^{er} janvier 2004. Il appartenait toutefois au Ministre – qui retient d’initiative, sur la base des pièces du dossier, un manquement quant au critère de surpeuplement – de vérifier la possibilité de la dérogation prévue pour les logements étudiants, qui est également mentionnée dans ces pièces, le cas échéant, en constatant que le bien ne faisait pas l’objet d’un bail avant le 1^{er} janvier 2004.

Il ressort de ce qui précède que le Ministre a procédé à un examen partiel du dossier administratif et n’a pas valablement motivé la décision attaquée en rejetant

la demande de permis de location du logement situé au premier étage sans expliquer pourquoi la dérogation précitée ne pouvait être accordée.

Dans cette mesure, le moyen est fondé.

V. Indemnité de procédure

Le requérant sollicite une indemnité de procédure 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 décision du 30 mai 2023 du Ministre Christophe Collignon refusant le permis de location pour le logement situé au premier étage de l'immeuble sis rue de la Raquette 10 à 7000 Mons est annulée.

Article 2.

La partie adverse 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 requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 2 septembre 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,
Nathalie Roba,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffière.

La greffière,

La Présidente,

Nathalie Roba

Florence Piret