

Cour de cassation, 1^{re} ch., 10 février 1983.

**Un des aspects
de la problématique des relations juridiques
existant entre les locataires sociaux
et les sociétés agréées de logement :
Occupation. — Conditions de revenus et résiliation.**

**HABITATIONS SOCIALES. — OBLIGATION D'OCCUPER LE
LOGEMENT PERSONNELLEMENT ET EFFECTIVEMENT. — MAN-
QUEMENT. — CONSÉQUENCES.**

*Il ressort de l'économie du Code de logement et des règles générales
contenues en son article 31 que le bail d'une habitation sociale
comporte pour le locataire l'obligation d'occuper personnellement
et effectivement le logement qui lui a été attribué en application
de ladite législation.*

*Eu égard à la nature de cette obligation, le juge du fond ne justifie
pas légalement sa décision que « le manquement n'apparaît pas
d'une gravité suffisante pour justifier la résolution du contrat » (1).*

Où M. le président de section Closon en son rapport et sur les
conclusions de M. Janssens de Bisthoven, avocat général ;

Vu les jugements attaqués, rendus les 18 février 1981 et 29 avril
1981 par le tribunal de première instance de Mons, statuant en
degré d'appel ;

Sur le premier moyen, pris de la violation des articles 1134,
1135, 1728, 1729 du Code civil, 31 du Code du logement annexé à

(1) SOCIALE WONINGEN. — VERPLICHTING DE WONING PERSOONLIJK
EN DAADWERKELIJK TE BETREKKEN. — TEKORTKOMING. — GEVOLGEN.

*Het blijkt uit de economie van het Wetboek voor Huisvesting alsook uit de
algemene regels voorzien in zijn artikel 31 dat de inhuurneming van een
sociale woning voor de huurder de verplichting inhoudt om persoonlijk
en daadwerkelijk de woning die hem werd toegewezen te betrekken overeen-
komstig de hogervermelde wetgeving.*

*Rekening houdend met de aard van deze verplichting, verrechtvaardigt de
rechter ten gronde niet wettelijk zijn beslissing dat « de tekortkoming
niet ernstig genoeg voorkomt om de verbreking van het contract te ver-
rechtvaardigen ».*

l'arrêté royal du 10 décembre 1970, confirmé par la loi du 2 juillet 1971, et, pour autant que de besoin, 2 de l'arrêté royal du 28 décembre 1979 déterminant pour la région wallonne le taux des loyers et les conditions d'admission des locataires pour les habitations de la Société nationale du logement et des sociétés agréées par celle-ci et 107 de la Constitution,

en ce que les jugements attaqués, après avoir constaté que les défendeurs n'occupaient pas les lieux loués, à tout le moins depuis 1973, ont l'un et l'autre, décidé qu'aucune disposition contractuelle n'imposait aux défendeurs d'occuper les lieux loués et que la preuve de pareille obligation ne pourrait donc résulter que de dispositions légales ou d'un règlement pris en vertu de la loi, et que le second jugement considère que la réglementation applicable au bail litigieux est l'arrêté royal du 28 décembre 1979 déterminant pour la région wallonne le taux des loyers et les conditions d'admission des locataires pour les habitations de la Société nationale du logement et les sociétés agréées par celle-ci ; que la notion de logement qui figure dans le Code du logement n'implique pas, pour le locataire d'une habitation sociale, l'obligation d'occuper les lieux loués, que pareille obligation n'est pas inscrite dans l'arrêté royal du 28 décembre 1979 et qu'en l'espèce donc « aucune disposition légale ou réglementaire n'impose aux locataires de continuer à occuper les lieux loués »,

alors que, *première branche*, tout preneur est tenu d'user de la chose louée en bon père de famille et suivant la destination qui lui a été donnée par le bail ou suivant celle qui est présumée par les circonstances ; que la destination d'une habitation sociale donnée en location est sans aucun doute d'être habitée par le preneur, puisque celui-ci n'est admis à la prendre en location que parce qu'il n'a pas les ressources suffisantes pour louer un autre immeuble en vue d'y habiter ; d'où il suit qu'en décidant que les défendeurs n'avaient aucune obligation contractuelle, ni même légale, d'occuper les lieux loués, les jugements attaqués méconnaissent la force obligatoire du contrat de bail conclu entre les parties (violation des art. 1134 et 1135 du C. civ.) et les dispositions légales qui imposent au preneur d'user de la chose louée en bon père de famille et suivant sa destination normale (violation des art. 1728 et 1729 du C. civ.) ;

seconde branche, le service public constitué par la mise en

location d'habitations sociales est régi en premier lieu par le Code du logement annexé à l'arrêté royal du 10 décembre 1970, confirmé par la loi du 2 juillet 1971, et ayant pour objet la coordination des dispositions légales applicables, énoncées à l'article 1^{er} de l'arrêté royal ; que l'article 31 du Code du logement (anciennement art. 15 de la loi du 11 octobre 1919 modifiée par la loi du 27 juin 1956) dispose que le Roi, par arrêté délibéré en conseil des ministres, détermine notamment « les conditions relatives à la salubrité, à l'inspection, à la jouissance personnelle de l'immeuble et aux précautions à prendre contre la spéculation » ; qu'il résulte de cette disposition que le pouvoir réglementaire attribué au Roi concerne seulement les conditions auxquelles doit répondre l'occupation personnelle des lieux par les locataires ; qu'en d'autres termes, cette disposition légale n'a pas donné au Roi le pouvoir de dire si les lieux loués doivent ou non être occupés par les locataires ; que l'obligation d'occuper personnellement les lieux loués, pesant sur les locataires, procède de la loi elle-même ; que non seulement elle est inhérente à la notion d'habitation sociale et de logement, mais qu'en outre, le pouvoir donné au Roi de déterminer les conditions relatives à la jouissance personnelle des lieux par les locataires perdrait tout sens si ces derniers n'étaient pas tenus d'occuper personnellement les lieux loués ; d'où il suit qu'en décidant qu'en l'absence de disposition à ce sujet dans l'arrêté royal du 28 décembre 1979, « aucune disposition légale ou réglementaire n'impose aux locataires (d'habitations sociales) de continuer à occuper les lieux loués au titre de logement », le jugement attaqué du 29 avril 1981 interprète mal et, en conséquence, viole l'article 31 du Code du logement ; que, de plus, en donnant de la portée et de l'objet de l'arrêté royal du 28 décembre 1979 une interprétation inexacte, le jugement attaqué du 29 avril 1981 viole cet arrêté et notamment son article 2 qui définit les conditions d'occupation ; qu'enfin, en prétendant faire application dudit article 2, tout en lui donnant une portée incompatible avec l'article 31 du Code du logement, le jugement attaqué viole également l'article 107 de la Constitution :

Sur l'ensemble du moyen :

Attendu que l'arrêté royal du 10 décembre 1970 portant le Code du logement, confirmé par la loi du 2 juillet 1971, détermine

la mission de la Société nationale du logement et des sociétés agréées ;

Attendu que ces sociétés ont notamment pour objet de mettre en location au profit des catégories les plus défavorisées de la population des habitations modestes dont les loyers n'excèdent pas les facultés contributives des bénéficiaires ; qu'afin de permettre à ces sociétés de pratiquer des loyers inférieurs aux taux normaux, les pouvoirs publics leur accordent une aide financière sous diverses formes ;

Attendu que la mission confiée à ces sociétés constitue un service public ;

Attendu qu'aux termes de l'article 31 du Code du logement, le Roi, sur avis de la Société nationale du logement, détermine notamment le taux des loyers applicables, les conditions d'admission des locataires qui doivent être des personnes de revenus modestes, les priorités spéciales au bénéfice de certains candidats locataires ainsi que les conditions relatives entre autres à la jouissance personnelle de l'immeuble et aux précautions à prendre contre la spéculation ;

Attendu qu'il ressort de l'économie du Code du logement et des règles générales contenues en son article 31 que le bail d'une habitation sociale comporte pour le locataire l'obligation d'occuper effectivement le logement qui lui a été attribué en application de ladite législation ;

Attendu qu'en décidant qu'aucune disposition légale, réglementaire ou contractuelle n'impose aux locataires d'une habitation sociale de continuer à occuper les lieux loués, à titre de logement, les jugements attaqués violent les dispositions légales visées dans le moyen ;

Que le moyen est fondé ;

Sur le second moyen, pris de la violation des articles 6, 1134, 1135, 1184, 1728, 1729 du Code civil, 31 du Code du logement et 97 de la Constitution,

en ce que le jugement attaqué du 29 avril 1981, après avoir constaté que les défendeurs n'occupaient pas les lieux loués, décide que, même si l'obligation de continuer à occuper l'immeuble à titre de logement devait être déduite de la seule finalité du logement social ou de l'arrêté royal du 28 décembre 1980 (lire : 1979), comme le prétend l'intimée (ici demanderesse),

encore que le manquement à l'obligation n'apparaît-il pas en l'espèce d'une gravité suffisante pour justifier la résolution du contrat aux torts et griefs des appelants (ici défendeurs),

alors que, *première branche*, le fait, reconnu par les défendeurs, constaté par le premier juge lors de sa visite sur les lieux et non contesté par les jugements attaqués, que les défendeurs n'occupaient pas, à tout le moins depuis 1973, les lieux loués, constitue la violation flagrante d'une obligation mise à charge des défendeurs en leur qualité de preneurs par l'article 1728 du Code civil, à savoir l'obligation d'user de la chose suivant sa destination normale, et constitue, en outre, la violation flagrante de l'obligation mise à charge du preneur par l'article 31 du Code du logement, disposition d'ordre public, à savoir l'obligation de jouir personnellement du bien loué ; que cette double violation constitue la méconnaissance d'obligations essentielles résultant de la loi ou du contrat et justifie, dès lors, la résiliation du contrat par le bailleur conformément à l'article 1729 du Code civil ou sa résolution judiciaire, conformément à l'article 1184 du même Code ; d'où il suit que le jugement attaqué du 29 avril 1981 viole lesdits articles 1728 et 1729 du Code civil et 31 du Code du logement, en décidant qu'un manquement à l'obligation légale des preneurs d'occuper les lieux loués n'apparaît pas d'une gravité suffisante pour justifier la résolution du bail ; que, de plus, en refusant de prononcer la résiliation ou la résolution du bail malgré que le défaut d'occupation des lieux par les défendeurs constitue un manquement à une obligation essentielle du contrat de bail, le jugement attaqué du 29 avril 1981 méconnaît aussi la force obligatoire du contrat de bail entre parties (violation des art. 1134, 1135 et 1184 du C. civ.) ;

deuxième branche, il est contradictoire d'énoncer, d'une part, que la mission de mettre en location des habitations sociales constitue une mission de service public, ce qui implique que la législation y afférente est d'ordre public, et de décider, d'autre part, que, dans la mesure où cette législation imposerait aux locataires l'obligation d'occuper personnellement les lieux loués, la violation de cette obligation ne constituerait pas un manquement présentant une gravité suffisante pour justifier la résolution judiciaire de la convention de location ; que, de plus, l'affirmation du caractère insuffisamment grave du manquement constaté n'est

justifiée par aucune motivation appropriée et laisse sans réponse l'argumentation circonstanciée par laquelle la demanderesse développait, en conclusions, les motifs pour lesquels le manquement reproché aux défendeurs présentait un caractère de gravité suffisant pour justifier la résolution judiciaire de la convention de location ; en sorte qu'en tant qu'il repose sur une motivation contradictoire, voire ambiguë, ou, à tout le moins, en tant que cette motivation laisse sans réponse les conclusions de la demanderesse, le jugement attaqué du 29 avril 1981 n'est pas régulièrement motivé (violation de l'art. 97 de la Constitution) ;

troisième branche, on ne peut déroger aux lois qui intéressent l'ordre public (art. 6 du C. civ.) ; que le jugement attaqué du 29 avril 1981 ne pouvait pas, par conséquent, sans violer cette disposition, décider que le non-respect de l'obligation d'occuper les lieux loués ne justifiait pas, bien que cette obligation fût d'ordre public, la résolution du contrat de bail aux torts et griefs des défendeurs (violation de l'art. 6 du C. civ.) :

Quant à la première branche :

Attendu que les jugements attaqués constatent que les défendeurs, titulaires d'une habitation sociale, en vertu d'un bail conclu en 1967, ont cessé d'habiter l'immeuble à partir de l'année 1973, la défenderesse ayant repris à cette époque l'exploitation d'un débit de boissons ; que cette situation existait toujours à la fin du mois de février 1980, lorsque la demanderesse a sommé les défendeurs de quitter les lieux ;

Attendu que, comme le précise la réponse au premier moyen, le locataire d'une habitation sociale est tenu, notamment en contrepartie des avantages dont il bénéficie, d'occuper personnellement et effectivement le logement qui lui a été attribué ;

Attendu que, eu égard à la nature de cette obligation, le juge du fond ne justifie pas légalement, par les circonstances qu'il indique, sa décision que « même si l'obligation de continuer à occuper l'immeuble à titre de logement devait être déduite de sa seule finalité de logement social ou de l'arrêté royal du 28 décembre 1979, encore le manquement à cette obligation n'apparaît-il pas en l'espèce d'une gravité suffisante pour justifier la résolution du contrat » ;

Qu'en cette branche le moyen est fondé ;
Par ces motifs, la Cour, casse les jugements attaqués.

(Cass., 1^{re} ch., 10 février 1983. — *Siég.* : M. Closon, prés. ; M^{me} Raymond-Decharneux, MM. Mahillon, Stranard et Kreit, cons., *Min. publ.* : M. Janssens de Bisthoven, av. gén., *Plaid.* : MM^{es} A. De Bruyn et J. Kirkpatrick.)

NOTE.

L'on pourrait croire, *a priori*, que le preneur d'une habitation sociale est un locataire comme un autre et qu'il est soumis aux règles du droit commun du bail à loyer.

Pourtant, le législateur n'a pas voulu qu'il en soit ainsi. Tout en ne méconnaissant pas le caractère contractuel des relations existant entre une société agréée de logement et ses locataires, il a souhaité que celles-ci dérogent, au moins partiellement, aux règles de pur droit civil : son but, en effet — et l'arrêt annoté le rappelle parfaitement — consiste à permettre aux catégories les plus défavorisées de la population de se loger en payant un loyer qui n'excède pas leurs facultés contributives (1).

Un certain nombre de conséquences découlent nécessairement de ce but qui est assigné au traitement de la situation juridique des locataires sociaux.

Le pouvoir exécutif en a dégagé un certain nombre, en application de l'habilitation qui lui est dévolue par l'article 31 du Code du logement (2) : ainsi, tout particulièrement, il réserve l'accès au logement social à des personnes dont les revenus n'excèdent pas un certain plafond, qu'il détermine précisément ; ainsi encore, il permet d'établir automatiquement le montant de chaque loyer, en fonction de divers critères expressément définis, qui tiennent notamment compte du niveau de revenus des locataires.

(1) Voyez également, en ce sens, Conseil d'Etat, S.C. Le Logis et autres, n° 10118, 28 juin 1963, *R. J. D. A.*, 1963, p. 194 et suiv., rapport J. HOEFFLER ; B. JADOT, « La résiliation du bail des logements sociaux », à paraître in *J. T.*, 1983, n° 29.

(2) En région flamande : arr. roy., 18 décembre 1979 ; en région wallonne : arr. roy., 28 décembre 1979 ; en région bruxelloise : arr. roy. 30 juin 1981. Ces arrêtés sont eux-mêmes précisés par de nombreux A.M.

Il faut cependant voir que l'habilitation dévolue au pouvoir réglementaire par l'article 31 n'épuise pas l'ensemble de la problématique juridique des relations existant entre un locataire social et sa société bailleuse : sont uniquement réglementés — et réglementables — le taux des loyers applicables, les conditions d'admission des locataires, les priorités spéciales au bénéfice de certains candidats locataires, ainsi que les conditions relatives à la salubrité, à l'inspection, à la jouissance personnelle de l'immeuble et aux précautions à prendre contre la spéculation.

L'intérêt de l'arrêt annoté est d'apporter un éclairage particulièrement intéressant pour résoudre les nombreuses questions qui restent sans réponse expresse. En effet, la Cour de cassation ne se borne pas, en l'absence de disposition réglementaire précise, à faire référence au droit commun du bail à loyer : elle considère que l'économie de la politique de location des habitations sociales produit *directement* certains effets juridiques, à l'égard des locataires sociaux.

En l'espèce, elle estime — sans doute à juste titre — qu'une habitation sociale doit être occupée par celui à qui elle a été attribuée, sous peine, pour la société que la gère, de faillir à sa mission de service public.

On peut se demander si le même type de raisonnement n'oblige pas un locataire social dont les revenus dépassent les revenus maxima imposés lors de son admission, à quitter le logement obtenu, et ce même en l'absence de texte exprès (3) : la politique du logement social n'est-elle pas, en effet, uniquement destinée à des personnes dont les revenus sont modestes (4) ?

Si l'arrêt annoté affirme que l'économie des règles régissant la location des habitations sociales peut directement être invoquée à l'égard des locataires de celles-ci, il nous semble que l'on peut également en tirer des enseignements en ce qui concerne les obligations des sociétés de logement, puisque celles-ci sont,

(3) Dans quelques cas, la réglementation prévoit expressément le départ des locataires qui ne répondent plus aux conditions d'admission : arr. roy. 18 décembre 1979, art. 10, par. 2 ; arr. roy. 28 déc. 1979, art. 2, par. 2 ; arr. min., 13 nov. 1981 approuvant le contrat-type de bail en région bruxelloise, art. 21, par. 2.

(4) Voyez le texte de l'article 31 du Code du logement : « les locataires doivent être des personnes de revenus modestes ». Sur la discussion de cette épineuse problématique, voyez B. JADOT, *op. cit.*, n^{os} 19 à 23.

aussi bien, soumises à ces règles. L'article 31 du Code du logement leur impartit, en effet, la mission de service public — c.-à-d. l'obligation (5) — de mettre en location les habitations dont elles ont la gestion au bénéfice de personnes à revenus modestes.

En vertu de cette obligation, les sociétés de logement doivent également tirer les conséquences de l'économie de la loi. Tout particulièrement, selon nous, elles ne peuvent prendre de mesures préjudiciables pour les locataires si cela n'est pas motivé par la nécessité d'assurer leur mission conformément au but légal — que nous venons de rappeler. Une jurisprudence actuellement en développement applique, du reste, ce principe en contrôlant la régularité des motifs des renons signifiés par les sociétés, au regard du but que celles-ci sont censées poursuivre (6).

On observera, d'ailleurs, que la Cour de cassation, dans l'arrêt annoté, confirme le principe d'un tel contrôle des motifs en acceptant la justification qu'en l'espèce la société avançait.

Mr BENOIT JADOT,

CHERCHEUR ASSOCIÉ

AU CENTRE INTERUNIVERSITAIRE
DE DROIT PUBLIC.

(5) En vertu des principes du service public, notamment celui de la continuité du service.

(6) B. JADOT, *op. cit.*, nos 29 et suiv. et réf. citées ; B. HUBEAU, « De beëindiging van de huurovereenkomst voor een sociale woning door de verharende maatschappij », note sous J. de P. Gand, 5^e canton, 4 février 1982, *R. W.*, 1982-1983, col. 946 et suiv., et réf. citées.
