

L'encadrement des congés et des loyers en Allemagne

Max Althoff

Association des avocates et avocats républicains (Allemagne)

En Allemagne, le droit du bail d'habitation (*Wohnraummietrecht*) joue un rôle important car la proportion de locataires y est majoritaire. Nous occupons la deuxième place en Europe dans cette catégorie, après la Suisse. Environ 54 % des personnes vivent dans des appartements qu'ils louent et, dans les grandes villes, ce nombre est encore plus élevé (à Berlin, par exemple, 84 % de la population est locataire).

Parallèlement, le taux d'effort locatif (*Mietbelastungsquote*) ne cesse d'augmenter. À l'époque du « miracle économique » (*Wirtschaftswunder*), dans les années 1950 et 1960, les Allemands consacraient en moyenne 10 % de leurs revenus au logement. Ce chiffre est passé à 20 % dans les années 1980. Aujourd'hui, il atteint une moyenne de 30 % et la tendance est à la hausse depuis la grande crise financière de 2008. Le marché immobilier est devenu un placement financier important au détriment du logement.

Dans le même temps, le secteur du logement d'intérêt général (*gemeinwohlorientierter Wohnungssektor*), traditionnellement important en Allemagne, s'est resserré. Les avantages fiscaux pour la construction de ces logements ont été supprimés à la fin des années 1980 et de grands stocks de logements communaux ont été vendus au secteur privé. Le nombre de logements sociaux, qui était encore de 4 millions à la fin des années 1980 en Allemagne de l'Ouest, est tombé à environ 1 million aujourd'hui à l'échelle nationale.

L'Allemagne n'a pas connu un marché du logement aussi libre depuis plus d'un siècle, et pourtant – ou précisément à cause de cela – les loyers augmentent et le droit de la location ne protège plus suffisamment les locataires.

Vue d'ensemble

À partir des années 1920, l'Allemagne a fortement régulé les loyers et apporté un niveau élevé de protection contre la résiliation des baux par les propriétaires. Si la protection des locataires est restée dans l'ADN de la RDA jusqu'à la réunification, l'Allemagne de l'Ouest a, quant à elle, expérimenté la libéralisation des baux et des loyers dans les années 1960. Mais après une hausse rapide des loyers, la première coalition sociale-libérale en Allemagne de l'Ouest a créé, en 1971, le modèle allemand des baux sociaux, quelque peu modifié depuis, mais toujours en vigueur aujourd'hui.

En principe, les parties peuvent conclure librement un contrat de location, dans le respect des règles légales, qui ne peut être résilié par le propriétaire si le locataire se conforme à ses obligations. Le « congé-modification de loyer » (*Änderungskündigung*), en vue d'imposer un loyer

plus élevé au locataire, est interdit. Les baux à durée déterminée ne sont possibles que dans des limites étroites¹.

En cours de bail, les bailleurs peuvent augmenter le loyer jusqu'au « loyer de référence local » (*ortsübliche Vergleichsmiete*) : ils peuvent demander le loyer que d'autres bailleurs pratiquent déjà pour des logements comparables. Cependant, pour protéger les locataires, l'augmentation ne peut dépasser 20 % ou 15 %² sur une période de trois ans.

Les bailleurs peuvent aussi moderniser leur logement et en modifier les équipements, puis répercuter le coût de ces travaux sur leurs locataires (actuellement, 8 % par an sans limite de temps), qui ne peuvent s'opposer à ces améliorations³. Longtemps, ce fut l'un des principaux moyens de les évincer mais, depuis 2019, la répartition de ces frais de modernisation est limitée à trois ou deux euros par mètre carré et par mois (selon le loyer initial) pour une période de six ans⁴.

1. § 575 du Bürgerliches Gesetzbuch (BGB, Code Civil allemand) : « Contrat de location à durée déterminée

(1) Un contrat de location peut être conclu pour une durée déterminée si, à l'expiration de la période de location, le bailleur :

1. veut utiliser les locaux comme logement pour lui-même, les membres de sa famille ou les membres de son ménage,
2. veut, de manière licite, supprimer les locaux ou les modifier ou les remettre en état de manière si importante que ces mesures seraient considérablement entravées par la poursuite du bail, ou
3. veut louer les locaux à une personne tenue de fournir des services et qu'il communique par écrit au locataire le motif de la limitation de durée lors de la conclusion du contrat. Dans le cas contraire, le bail est réputé conclu pour une durée indéterminée. »

2. La loi fédérale prévoit 20 % mais donne aux États fédérés la possibilité de faire passer ce chiffre à 15 % si l'offre suffisante de logements locatifs à des conditions raisonnables dans une commune ou une partie de commune est particulièrement menacée.

3. § 555b du BGB : « Mesures de modernisation

Les mesures de modernisation sont des modifications de construction,

1. qui permettent d'économiser durablement de l'énergie finale par rapport à la chose louée (modernisation énergétique),
2. qui permettent d'économiser durablement de l'énergie primaire non renouvelable ou de protéger durablement le climat, dans la mesure où il n'y a pas déjà eu de modernisation énergétique selon le point 1,
3. qui permettent de réduire durablement la consommation d'eau,
4. qui augmentent durablement la valeur d'usage de la chose louée,
- 4a. qui permettent de raccorder pour la première fois la chose louée à un réseau public à très grande capacité au sens de l'article 3, point 33, de la loi sur les télécommunications, au moyen de fibres optiques,
5. qui améliorent durablement les conditions générales d'habitation,
6. qui sont réalisées en raison de circonstances non imputables au bailleur et qui ne sont pas des mesures d'entretien au sens de l'article 555a, ou
7. qui créent un nouveau logement. »

4. § 559 du BGB : « Augmentation du loyer après des mesures de modernisation

(1) Si le bailleur a réalisé des mesures de modernisation au sens de l'article 555b, points 1, 3, 4, 5 ou 6, il peut augmenter le loyer annuel de 8 % des frais engagés pour le logement. (...)

(2) Les coûts qui auraient été nécessaires pour des mesures d'entretien ne font pas partie des frais engagés conformément au paragraphe 1 ; ils doivent, si nécessaire, être déterminés par estimation. (...)

(3) bis. En cas d'augmentation du loyer annuel conformément au paragraphe 1, le loyer mensuel ne peut augmenter de plus de 3 euros par mètre carré de surface habitable sur une période de six ans, à l'exception des augmentations visées aux articles 558 ou 560. Par dérogation à la première phrase, si le loyer mensuel avant l'augmentation est inférieur à 7 euros par mètre carré de surface habitable, il ne peut être augmenté de plus de 2 euros par mètre carré de surface habitable.

(4) L'augmentation de loyer est exclue dans la mesure où, même en tenant compte des futurs frais d'exploitation prévisibles, elle entraînerait pour le locataire une situation difficile qui ne peut être justifiée même en tenant compte des intérêts légitimes du bailleur. Il n'est pas tenu compte de la première phrase lorsque

1. la chose louée a simplement été remise dans un état qui est généralement usuel, ou que
2. la mesure de modernisation a été réalisée en raison de circonstances qui ne sont pas imputables au bailleur.

(5) Les circonstances qui justifient une situation difficile conformément au paragraphe 4, première phrase, ne sont prises en compte que si elles ont été communiquées en temps utile conformément à l'article 555d, paragraphes 3 à 5. Les dispositions relatives au délai de forclusion visé à la première phrase ne s'appliquent pas si l'augmentation effective du loyer dépasse de plus de 10 % celle qui a été annoncée.

(6) Tout accord dérogatoire au détriment du locataire est sans effet. »

Ces dix dernières années, le législateur a tenté de réagir à l'évolution des marchés locaux du logement dans lesquels l'offre de logements à des conditions raisonnables est particulièrement menacée. Pour cela, l'Allemagne a mis en place un encadrement des loyers (*Mietpreisbremse*) à la relocation des logements⁵ dans les zones tendues⁶ : les bailleurs ne peuvent exiger un loyer dépassant de plus de 10 % le loyer de référence. Dans les régions où l'offre de logements à des conditions raisonnables est particulièrement menacée, le gouvernement de l'État fédéré peut adopter des règles protégeant contre les résiliations en cas de conversion en copropriété et abaisser la limite d'augmentation des loyers.

1. La protection des locataires contre les congés qu'ils reçoivent de leur bailleur

Le bail à durée indéterminée peut être résilié par le locataire avec un préavis de trois mois et par le propriétaire avec un préavis de trois, six ou neuf mois, selon la durée du bail. Toutefois, les bailleurs ne peuvent donner congé que s'ils peuvent justifier d'un intérêt légitime. Essentiellement, deux motifs existent pour donner congé aux locataires qui respectent leur contrat : le « besoin personnel » (*Eigenbedarf*) ou la prévention d'une exploitation économique raisonnable. Les résiliations pour cause d'exploitation sont peu nombreuses (bien qu'en augmentation), alors que les résiliations pour répondre à un besoin personnel augmentent de façon spectaculaire, surtout dans les centres urbains. Dans ce cas, les bailleurs peuvent reprendre leur logement s'ils en ont besoin pour eux-mêmes, des membres de leur famille ou de leur foyer.

La jurisprudence est très souple et en faveur des propriétaires quant aux bénéficiaires de cette reprise du logement, mais aussi l'usage qui en sera fait : les visites occasionnelles des enfants vivant dans une autre ville, l'emménagement d'un neveu ou d'une jeune fille au pair sont considérés comme des motifs valables.

Les locataires peuvent s'opposer à la résiliation de leur contrat si elle les place dans une situation particulièrement difficile : les raisons reconnues sont surtout les maladies graves. Ce n'est que si l'intérêt du locataire à l'égard du logement l'emporte sur l'intérêt du propriétaire que le premier peut s'y maintenir, pour une durée limitée. Les procédures se terminent souvent par des transactions (*Vergleich*) : les locataires quittent les lieux et reçoivent une compensation financière plus ou moins importante. Les résiliations pour besoin personnel sont souvent des prétextes pour évincer un locataire, mais il est rarement possible de le prouver.

La résiliation pour non-respect du contrat permet quant à elle d'y mettre un terme sans préavis pour retard de paiement (un peu plus d'un mois de loyer suffit), pour sous-location non autorisée ou pour trouble du voisinage.

L'expulsion n'est toutefois possible qu'en exécution d'une décision de justice. Les exceptions sont très limitées, sur demande au juge de mesures provisoires (*einstweiliger Rechtsschutz*). Une ins-

5. Cette réglementation ne s'applique donc pas aux premières locations.

6. § 556d du BGB : « *Montant du loyer admissible au début du bail ; habilitation à édicter un règlement (...)* On parle de zones où le marché du logement est tendu lorsque la fourniture à la population de logements locatifs en nombre suffisant et à des conditions raisonnables dans une commune ou une partie de commune est particulièrement menacée. Cela peut notamment être le cas lorsque :

1. les loyers augmentent nettement plus que la moyenne nationale,
2. la charge locative moyenne des ménages dépasse nettement la moyenne nationale,
3. la population résidente augmente sans que de nouveaux logements soient construits pour répondre aux besoins, ou
4. il y a peu de logements vacants alors que la demande est forte. (...)

tance dure en général quatre à six mois. Si les locataires sont condamnés à quitter les lieux, un délai leur est généralement accordé, jusqu'à un an, pour trouver un nouveau logement.

2. La protection lors de la transformation en copropriété (« vente à la découpe »)

En Allemagne, la propriété foncière et celle du bâti ne sont pas séparées. Il est toutefois possible de diviser les terrains et les bâtiments, puis de commercialiser des « portions » de propriété en vendant les appartements individuellement, créant ainsi une « copropriété ». Il s'agit là d'un secteur d'activité lucratif où la somme des revenus générés par la vente des appartements à l'unité est plusieurs fois supérieure à la valeur initiale de l'immeuble vendu entier.

Les occupants sont alors gravement menacés par les reprises pour besoin personnel des nouveaux propriétaires. C'est pourquoi, durant trois ans, il est interdit aux acquéreurs de résilier le bail des locataires qui vivaient déjà dans le logement pour ce motif. Dans les zones tendues, ce délai peut atteindre 10 ans. En outre, le logement doit être prioritairement proposé aux locataires au moment de la vente.

3. La protection dans la détermination des loyers

a. Le loyer local de référence (*Ortsübliche Vergleichsmiete*)

Le loyer local de référence est au cœur de la législation allemande. Il est constitué des loyers convenus ou modifiés contractuellement au cours des six dernières années dans la commune ou dans des communes comparables pour des logements de type, de taille, d'équipement, de caractéristiques, y compris énergétiques, et de situation comparables. Les loyers qui n'ont pas été augmentés depuis plus de six ans ne sont pas pris en compte dans la détermination du loyer de référence. Il s'agit en général des loyers les plus bas. Structurellement, ce système permet une augmentation permanente des loyers, le loyer de référence étant régulièrement supérieur au loyer moyen recensé localement.

Les loyers de référence figurent dans une liste officielle des loyers, le « miroir des loyers » (*Miet-spiegel*), établie par les communes. Pour qu'ils soient considérés comme « qualifiés », ils doivent être établis selon des principes scientifiques reconnus⁷. Il faut encore que les communes, les représentants des bailleurs et des locataires le reconnaissent. Après de nombreuses controverses sur la qualité et donc le caractère obligatoire des listes officielles des loyers, le législateur est venu préciser les critères d'établissement de ces dernières et contraindre les communes de plus de 100.000 habitants à les établir. Elles sont accessibles et peuvent être obtenues gratuitement.

En l'absence de liste officielle valable dans une commune, le loyer de référence local est déterminé par des expertises dont les coûts sont souvent disproportionnés par rapport au loyer demandé et dont les résultats sont généralement défavorables aux locataires.

Les bailleurs peuvent augmenter le loyer tous les quinze mois dans une double limite : le nouveau loyer demandé ne doit pas dépasser le loyer local de référence et l'augmentation est limitée à 20 % sur trois ans. Dans les zones tendues, ce plafond peut être abaissé à 15 % par le gouvernement du Land. L'actuelle coalition gouvernementale prévoit de l'abaisser à 12 %.

7. Ce travail est généralement mené par des institutions spécialisées par le biais d'enquêtes ponctuelles auprès des bailleurs et des locataires, en différenciant les critères légaux tels que la localisation, l'équipement et la classe d'âge.

D'un point de vue juridique, il s'agit d'une modification du contrat. Si les locataires la refusent, les bailleurs peuvent saisir le tribunal d'instance trois mois après la proposition d'augmentation. S'il peut réclamer un loyer plus élevé, le locataire sera condamné à l'accepter et le loyer augmentera. Si le propriétaire n'obtient pas l'accord et ne va pas au tribunal, le loyer reste inchangé.

b. L'encadrement des loyers (*Mietpreisbremse*)

Dans les régions où le marché du logement est tendu, le gouvernement de l'État peut prévoir que le loyer ne doit pas dépasser le loyer local de référence de plus de 10 %. Il existe toutefois de nombreuses exceptions et restrictions. Ainsi, l'encadrement des loyers ne s'applique pas aux logements neufs et aux nouveaux locataires après une modernisation complète. Mais même si les propriétaires n'ont pas procédé à une modernisation complète, ils peuvent en répercuter le coût sur le loyer. Enfin, les bailleurs qui pratiquaient des loyers excessifs avant l'entrée en vigueur de la réglementation ont pu maintenir ces loyers antérieurs.

Si un loyer s'avère trop élevé, les locataires doivent se plaindre auprès de leur bailleur et, si nécessaire, faire constater la surévaluation par les tribunaux civils, en exigeant le remboursement du trop perçu.

L'encadrement des loyers a été introduit par la Grande Coalition en 2015 et a fait l'objet de controverses rendant son application très difficile. Depuis sa confirmation par la Cour constitutionnelle fédérale en 2019⁸, les procédures judiciaires portant sur l'encadrement des loyers ne cessent d'augmenter. Le non-respect de l'encadrement des loyers n'entraîne cependant pas de sanctions publiques.

c. Augmentation excessive des loyers (*Mietpreisüberhöhung*)

La section 5 de la loi relative à la criminalité économique (*WiStrG*) interdit aux bailleurs de fixer un loyer dépassant de plus de 20 % le loyer local de référence. L'infraction peut entraîner une amende.

En application de cette disposition, qui date des années 70, l'administration publique pouvait veiller à la stabilité du niveau général des loyers. Il s'agissait d'une procédure simple et peu coûteuse pour les locataires qui pouvaient, parallèlement, réclamer aux bailleurs le montant perçu au-delà de la limite réglementaire.

En 2005, la Cour fédérale de justice a mis un terme à cette pratique et considérablement restreint la portée de cette disposition qui, selon elle, impose de prouver que les bailleurs ont profité de la situation de détresse des locataires lors de la conclusion du contrat de location. Cette réglementation ne joue pratiquement plus aucun rôle depuis.

d. Le plafonnement des loyers (*Mietendeckel*) à Berlin

À Berlin, ville abordable pour les locataires pendant des décennies, les loyers augmentent à un rythme bien supérieur à la moyenne et se rapprochent désormais des niveaux observés à Hambourg, Francfort ou Munich.

En 2019, un gel des loyers (*Mietendeckel*) a été instauré pendant cinq ans, un loyer maximal autorisé à la relocation basé sur les loyers de l'année 2013 : les loyers étaient plafonnés à 20 % au-des-

8. La décision en allemand : https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/07/lk20190718_1bv1000118.html ; son résumé en anglais : https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2019/07/lk20190718_1bv1000118en.html.

sus, sous peine d'amende. Tous les locataires devaient être informés par leur bailleur de ce loyer maximal autorisé, bien inférieur au loyer local de référence. Les loyers diminuaient parfois de manière drastique. Comme prévu, ce gel a octroyé aux Berlinoises et berlinois une pause dans la folie d'une sur-enchère quotidienne des loyers. La question du loyer et l'idée qu'il puisse être trop élevé ont ainsi été pleinement appréciées des locataires.

La réglementation a été adoptée par l'État de Berlin pour l'ensemble de la ville. Pour justifier ce plafonnement, qui modifie en partie le droit fédéral de la location, il est fait référence à la compétence législative partiellement transférée aux États fédérés dans le domaine du logement en 2006, à la suite d'une réforme de la Loi fondamentale. Pourtant, en avril 2021, la Cour constitutionnelle fédérale a annulé la loi berlinoise au motif que la législation sur les loyers est une compétence exclusive de l'État fédéral, sans place pour une réglementation locale. Ce projet plein d'espoir a donc échoué, bien qu'il ait bénéficié de l'approbation de plus de 70 % des berlinoises et berlinois.

4. Les aides au logement

Le niveau des loyers en Allemagne est trop élevé pour de nombreuses personnes. Celles qui ont de faibles revenus peuvent demander une aide au logement *via* l'allocation chômage (*Sozialgesetzbuch II*) et l'aide sociale.

Seuls les loyers raisonnables sont pris en charge, c'est-à-dire ceux de logements sobrement équipés et localisés dans un quartier d'habitation simple. Si le loyer réel dépasse le loyer raisonnable, il n'est pas pris en charge. Si le loyer augmente en cours de bail au-delà de la limite raisonnable, les locataires sont priés de chercher un nouveau logement dans les six mois. Or, il n'y a pratiquement plus de logements à loyer modéré dans les grandes agglomérations et les locataires pauvres en sont progressivement exclus.

Les personnes ayant des revenus un peu plus élevés peuvent demander une allocation de logement (*Wohngeld*). Mais elle est si faible et si formalisée qu'elle ne peut pas compenser le manque de solvabilité.

Conclusion

La Cour fédérale de justice allemande interprète le droit de la location souvent au détriment des locataires. Comme il est difficile, vu la forte proportion de locataires, de réduire leurs droits en modifiant la législation, la justice conservatrice s'en charge.

Dans la pratique, les protections sont donc insuffisantes, d'autant plus lorsque le marché est sous pression, comme aujourd'hui. Leur renforcement est nécessaire pour mieux protéger les personnes à faibles revenus.

Les possibilités de résilier le bail pour un besoin personnel et pour retard de paiement (et autres violations du contrat) devraient être davantage restreintes. Tous les loyers devraient être inclus dans la détermination du loyer de référence local, même les plus anciens et donc les plus bas. Le gel des loyers (*Mietenstopp*) devrait être permis dans les zones particulièrement tendues où sévit la crise du logement et le § 5 WiStrG – tel qu'appliqué initialement – devrait être réactivé.

Un plafond de loyer devrait être introduit dans la législation fédérale et pas seulement dans la législation locale, avec la possibilité pour les États fédérés ou les communes de le mettre en place

quand la situation le justifie. Une réforme en ce sens serait simple. Cependant, les initiatives régionales ont toutes échoué au Conseil fédéral (*Bundesrat*).

Parallèlement, il est indispensable de renforcer le secteur du logement d'intérêt général. C'est ce qu'annonce le nouveau gouvernement fédéral. Nous attendons de voir si cela sera mis en œuvre et de quelle manière. La perspective de nationaliser de grandes sociétés de logement, comme l'ont demandé les Berlinoises lors d'un référendum (le 26 septembre 2021), est également porteuse d'espoir.