

---

## Droit au bail en Allemagne

### I Situation de départ

En Allemagne, le *droit de location de logements (Wohnraummietrecht)* joue traditionnellement un rôle important, car la majorité vivent en location. Nous occupons la deuxième place en Europe dans cette catégorie, juste après la Suisse. Environ 54 % des personnes en Allemagne vivent dans des appartements de location. Dans les grandes villes, ce nombre est encore plus élevé : à Berlin, par exemple, 84 % des gens louent leur logement. Parallèlement, le *taux de charge des loyers (Mietbelastungsquote)* ne cesse d'augmenter en Allemagne. Alors qu'à l'époque du "miracle économique", les gens consacraient encore 10 % de leurs revenus au logement, ce chiffre atteignait déjà 20 % dans les années 1980. Aujourd'hui, le taux de charge des loyers est de 30 % et la tendance est à la hausse.

Cela s'explique par le fait qu'après la grande crise financière de 2008, le marché immobilier est devenu un placement financier important. Parallèlement, le *secteur du logement d'intérêt général (gemeinwohlorientierter Wohnungssektor)*, traditionnellement important en Allemagne, s'est contracté. Les avantages fiscaux pour la construction de logements d'utilité publique ont été supprimés à la fin des années 1980 et, dans le même temps, de grands stocks de logements communaux ont été vendus. 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 en Allemagne. L'Allemagne n'a pas connu un marché du logement aussi libre depuis plus de 100 ans, et pourtant, ou justement à cause de cela, les loyers augmentent. Le droit de la location ne peut malheureusement plus protéger suffisamment les locataires.

### II Concept de réglementation

Depuis les années 1920 et le début des années 1960, l'Allemagne a connu une forte régulation des loyers par l'État et une protection élevée contre les licenciements. Alors que la protection des locataires faisait partie de l'ADN de l'État en RDA jusqu'à la réunification, l'Allemagne de l'Ouest a expérimenté dans les années 1960 avec une dérégulation, un démantèlement de la protection contre les licenciements et une libéralisation des loyers. Suite à la hausse rapide des loyers, la première coalition sociale-libérale en Allemagne de l'Ouest a élaboré en 1971 le modèle allemand de droit du bail social. Outre quelques modifications, il est toujours en vigueur aujourd'hui.

En principe, les baux d'habitation ne peuvent pas être résiliés par le propriétaire si les locataires respectent le contrat. Le *congé-modification (Änderungskündigung)* pour imposer un loyer plus élevé est interdit. Les baux à durée déterminée ne sont possibles que dans des limites étroites.

En compensation, les bailleurs peuvent augmenter le loyer en cours de bail jusqu'au *loyer de référence local (ortsübliche Vergleichsmiete)*. Ils doivent donc pouvoir demander ce que d'autres bailleurs obtiennent pour des logements comparables. Afin de protéger les locataires contre des augmentations de loyer trop importantes, le loyer ne peut toutefois être augmenté que de 20 ou 15 % sur une période de trois ans.

Le loyer de base n'est pas le seul à pouvoir être augmenté. Dans les baux - en soi non résiliables - les bailleurs peuvent également modifier l'équipement du logement contre la volonté des locataires, en modernisant le logement. Les locataires doivent tolérer les améliorations de l'habitat, les mesures d'économie d'eau et d'énergie ainsi que les augmentations durables de la valeur d'usage. Les bailleurs peuvent ensuite répercuter les coûts de construction sur les locataires - actuellement 8 % par an et sans limite de temps. Cela a longtemps été l'un des principaux moyens d'éviction des locataires. Cette possibilité d'augmenter les loyers, qui n'était pas limitée à l'origine, a toutefois perdu de sa dangerosité: depuis 2019, la répartition des frais de modernisation est limitée à trois ou deux euros par mètre carré (selon le loyer initial), pour une période de six ans à chaque fois.

Au cours de la décade passée, le législateur a tenté de réagir à l'évolution des différents marchés du logement. Pour les zones dans lesquelles l'offre de logements à des conditions raisonnables est particulièrement menacée, le gouvernement du *Land* concerné peut mettre en place des réglementations visant à protéger les locataires contre les licenciements en cas de transformation en copropriété et à abaisser le seuil d'augmentation des loyers.

Depuis un peu plus de sept ans, l'Allemagne a mis en place ce que l'on appelle *l'encadrement des loyers (Mietpreisbremse)* en cas de relocation, les bailleurs ne peuvent pas exiger un loyer dépassant de plus de 10 % le loyer de référence. Afin de ne pas entraver les nouvelles constructions, cette réglementation ne s'applique toutefois pas aux premières locations. De même, l'encadrement des loyers ne s'applique qu'aux marchés du logement tendus.

Sur le plan juridique, la protection des locataires est assurée par un système de normes semi-impératives. En principe, les parties contractantes peuvent conclure librement un contrat de location de logement. Mais les dispositions contractuelles qui s'écartent des règles légales au détriment des locataires sont caducs.

### **III Alors en détail :**

#### **1. protection contre les congés**

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, en fonction de la durée du bail.

Toutefois, les bailleurs ne peuvent donner congé que s'ils peuvent justifier d'un intérêt légitime. Il n'y a essentiellement que deux raisons de donner congé aux locataires qui respectent le contrat :

- le *besoin personnel (Eigenbedarf)* ou
- l'empêchement d'une mise en valeur économique appropriée.

Alors que les résiliations pour cause d'exploitation n'ont qu'une importance pratique limitée, bien qu'en augmentation, le nombre de résiliations pour cause de *besoin personnel* augmente de manière dramatique ces dernières années, notamment dans les centres

urbains. Les bailleurs peuvent donner congé s'ils ont besoin du logement pour eux-mêmes, pour des membres de leur famille ou pour des membres de leur ménage. La jurisprudence est très généreuse en faveur des bailleurs en ce qui concerne le cercle des personnes, mais aussi en ce qui concerne l'utilisation du logement. Il suffit que les bailleurs aient besoin de l'appartement pour des visites occasionnelles de leur fille dans une ville étrangère ou que la nièce, le neveu ou même une jeune fille au pair souhaite y emménager.

Les locataires ont certes le droit de s'opposer à la résiliation ordinaire si l'expulsion représente une situation particulièrement difficile pour eux ou leur famille. Les raisons reconnues sont surtout les maladies graves. Si le tribunal estime qu'il s'agit d'une situation difficile, le logement n'est pas encore garanti. Ce n'est que si, dans le cadre d'une évaluation à effectuer par le tribunal, l'intérêt du locataire pour le logement l'emporte sur l'intérêt du bailleur, que les locataires peuvent rester, mais seulement pour une durée limitée.

Les résiliations pour *besoin personnel* ne sont souvent que des prétextes, mais il est rarement possible de le prouver. Dans la pratique, les procédures se terminent souvent par des *transactions (Vergleich)* : Les locataires quittent les lieux et reçoivent plus ou moins d'argent.

Par ailleurs, les résiliations pour non-respect du contrat ont une grande importance pratique, qu'il s'agisse de résiliations pour retard de paiement (un retard d'un peu plus d'un mois de loyer suffit), pour sous-location non autorisée ou pour trouble de la paix des ménages. Il va de soi qu'elles permettent également de justifier des résiliations sans préavis.

Il existe certaines particularités en ce qui concerne la procédure d'expulsion: L'expulsion d'un logement n'est possible que sur la base d'une décision de justice. Des exceptions ne sont possibles que dans des cas très limités, par le *biais de la protection juridique provisoire (einstweiliger Rechtsschutz)*. Les procédures d'expulsion doivent être accélérées. Une instance dure en général de quatre à six mois. Si les locataires sont condamnés à quitter les lieux, un délai est généralement accordé. Celui-ci peut aller jusqu'à un an pour permettre de trouver un nouveau logement. Dans cette période, il est interdit aux bailleurs d'expulser jusqu'à l'expiration du délai.

D'un point de vue politico-juridique, les locataires demandent que les possibilités de résilier le bail pour cause de *besoin personnel* ainsi que les résiliations pour retard de paiement et autres violations du contrat, entre-temps fortement facilitées, soient enfin restreintes.

## **2. Protection contre la transformation en propriété résidentielle**

Dans l'ensemble de l'Allemagne, la propriété foncière et la propriété des bâtiments ne sont pas séparées. Les propriétaires des bâtiments possèdent également les terrains. Il est toutefois possible de diviser les terrains et les bâtiments et d'établir la propriété des différents appartements. Ceux-ci sont alors commercialisables et peuvent être vendus individuellement. Il s'agit là d'un secteur d'activité lucratif, car la somme des revenus générés par la vente de chaque appartement est plusieurs fois supérieure à la valeur initiale de l'ensemble du terrain. Si des personnes achètent ces appartements, les personnes qui y vivent sont gravement menacées par ce que l'on appelle des *résiliations pour cause de besoin personnel (Eigenbedarfskündigung)*. C'est pourquoi il existe une période d'interdiction de résiliation. Pendant trois ans, il est interdit aux acquéreurs de résilier le bail des locataires qui vivaient déjà dans le logement au moment de la transformation. Dans les

zones où le marché du logement est tendu, ce délai peut être prolongé jusqu'à 10 ans. En outre, le logement doit être proposé aux locataires lors de la première vente.

### 3. Le montant du loyer

Dans les baux existants, les propriétaires peuvent augmenter le loyer jusqu'au loyer de référence local. Les nouveaux loyers sur les marchés du logement tendus ne peuvent pas dépasser ce loyer de référence de plus de 10 %. Le loyer de référence local est au cœur de la législation allemande sur les augmentations de loyer. Il s'agit d'un *loyer moyen normatif (Durschnittsmiete)*.

#### a. Loyer de référence local habituel (*Ortsübliche Vergleichsmiete*)

Le loyer local de référence est constitué des loyers habituels qui ont été convenus ou modifiés 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 et de situation comparables, y compris l'équipement et les caractéristiques énergétiques. 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. Dans ce système, une augmentation permanente des loyers est structurelle. En fait, le loyer de référence est régulièrement supérieur au loyer moyen, qui est par exemple recensé par le microrecensement.

Qu'il s'agisse d'une augmentation de loyer ou d'un blocage des loyers, il faut toujours déterminer concrètement le loyer de référence pour le logement concerné.

Les loyers de référence sont principalement présentés dans ce que l'on appelle la *liste officielle des loyers (Mietspiegel)*. S'il s'agit de ce que l'on appelle des aperçus locatifs qualifiés, on suppose que les valeurs indiquées ici reflètent le loyer de référence local. Les *listes officielles des loyers* sont établis par les communes. Pour qu'ils soient considérés comme qualifiés, ils doivent être établis selon des principes scientifiques reconnus. Ce travail est généralement effectué par des institutions spécialisées qui déterminent le niveau des loyers 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. En plus de l'établissement sur la base de critères scientifiques, il faut encore que les communes ou les représentants des intérêts des bailleurs et des locataires le reconnaissent.

Comme il y a eu par le passé de nombreuses controverses sur la qualité et donc le caractère obligatoire des *listes officielles des loyers*, le législateur a récemment précisé les critères d'établissement et obligé les communes de plus de 100.000 habitants à établir des *listes officielles des loyers* qualifiés. Ils sont accessibles au public et peuvent être obtenus gratuitement.

S'il n'y a pas de *liste officielle des loyers* dans la commune ou si celui-ci n'est pas applicable - quelle qu'en soit la raison -, 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.

D'un point de vue politico-juridique, il est demandé d'inclure tous les loyers dans la détermination du loyer de référence local.

## **b. Augmentation du loyer de base**

Les bailleurs peuvent augmenter le loyer tous les 15 mois et doivent tenir compte d'une double limite. Tout d'abord, le nouveau loyer demandé ne doit pas dépasser le loyer local de référence. De plus, l'augmentation du loyer est limitée à 20 % sur trois ans. Sur les marchés du logement tendus, ce plafond peut être abaissé à 15 % par le gouvernement du *Land*. D'un point de vue juridique, il s'agit ici d'une modification du contrat. Si les locataires ne sont pas d'accord, les bailleurs peuvent porter plainte devant le tribunal d'instance trois mois après la date de l'augmentation. Dans le cas contraire, l'ancien loyer reste en vigueur. Le contrat de coalition de l'actuelle coalition gouvernementale prévoit d'abaisser le plafonnement à 12 %.

Sur le plan de la politique juridique, un *gel des loyers (Mietenstopp)* est exigé pour les zones particulièrement tendues où sévit la crise du logement.

## **c. Encadrement des loyers (Mietpreisbremse)**

Dans les régions où le marché du logement est tendu, le gouvernement du Land concerné peut mettre en vigueur l'*encadrement des loyers (Mietpreisbremse)*. Selon ce principe, seul un loyer ne dépassant pas de plus de 10 % le loyer de référence est autorisé. Il existe toutefois de nombreuses exceptions et restrictions. Ainsi, l'encadrement des loyers ne s'applique pas aux nouvelles constructions et aux premiers emménagements après une modernisation complète. Mais même si les bailleurs n'ont pas procédé à une modernisation complète, ils peuvent répercuter les coûts de la modernisation sur le loyer. Les bailleurs qui pratiquaient des loyers excessifs avant l'entrée en vigueur de la réglementation peuvent continuer à convenir de ces loyers antérieurs plus élevés.

L'encadrement des loyers a été introduit par la grande coalition en 2015 et a fait l'objet de controverses entre les partis de gouvernement. En conséquence, il y a nombreux d'obstacles ce qui a rendu son application très difficile. Entre-temps, l'encadrement des loyers a été réformé et amélioré à deux reprises. Après la confirmation de la loi par la Cour constitutionnelle fédérale en 2019, la part des procédures concernant le *l'encadrement des loyers* dans nos bureaux ne cesse d'augmenter.

Si un loyer s'avère trop élevé et qu'il y a donc une infraction au contrôle des loyers, les locataires doivent se plaindre. Si nécessaire, ils doivent faire constater la surévaluation devant les tribunaux civils et peuvent exiger le remboursement des loyers payés en trop. Le non-respect de l'encadrement des loyers n'entraîne pas de sanctions publiques.

Sur le plan politico-juridique, il est demandé de supprimer les restrictions et les exceptions et d'abolir l'*obligation d'émettre des réserves (Rügeobliegenheit)*, afin que cet instrument utile puisse être appliqué de manière raisonnable.

## **d. Augmentation excessive des loyers (Mietpreisüberhöhung)**

Il en va autrement, du moins en théorie, en cas d'infraction au § 5 du loi relative à la criminalité économique (*WiStrG*). Cette disposition interdit aux bailleurs de convenir d'un loyer dépassant de plus de 20 % le loyer de référence. L'infraction peut entraîner une amende. Cette norme date également des années 1970 et autorisait les offices du logement à déterminer eux-mêmes si les loyers étaient excessifs et à ordonner aux bailleurs de

rembourser les loyers excessifs aux locataires. L'administration publique pouvait ainsi veiller à la stabilité du niveau général des loyers. Il s'agissait d'une procédure simple et peu coûteuse pour les locataires.

Parallèlement, les locataires pouvaient eux-mêmes réclamer aux bailleurs le montant dépassant la limite dite de l'essentiel. En 2005, la Cour fédérale de justice a mis un terme à cette pratique. Selon elle, les bailleurs doivent prouver comment ils ont profité de la situation de détresse concrète des locataires lors de la conclusion du contrat de location. Comme cela n'est guère possible dans la pratique, cette réglementation en fait judiciaire ne joue pratiquement plus aucun rôle depuis lors.

D'un point de vue politico-juridique, la réactivation du § 5 *WiStrG* est demandée. Une réforme serait très simple. Cependant, plusieurs initiatives en ce sens de différents gouvernements régionaux ont échoué au *Conseil fédéral (Bundesrat)*. Entre-temps, c'est surtout le *FDP* (parti libéral allemand) qui s'y oppose.

### **e. Le plafond des loyers (Mietendeckel) à Berlin**

Si Berlin a été abordable pour les locataires pendant des décennies, les loyers y augmentent depuis une bonne dizaine d'années à un rythme bien supérieur à la moyenne. Malgré un niveau de revenus plus faible, les loyers atteignent désormais des niveaux presque similaires à ceux de Hambourg, Francfort et Munich. C'est dans ce contexte que Berlin a décidé en 2019 d'introduire ce que l'on appelle un *plafond des loyers (Mietendeckel)*. Les loyers devaient être gelés pendant cinq ans et un loyer maximal autorisé pour la relocation devait être normalisé. Ce loyer dit "*barémique*" (*Tabellenmiete*) se basait sur les loyers de 2013. Six mois plus tard, les loyers existants étaient plafonnés à 20 % au-dessus de ce loyer barémique. La surenchère des loyers était interdite et entraînait une amende. En outre, l'État pouvait également prendre des arrêtés de réduction de loyer. Étant donné que le loyer de référence était bien inférieur au loyer de référence local, les loyers diminuaient parfois de manière drastique. Tous les locataires devaient en outre être informés par leur bailleur de ce loyer maximal autorisé. La question du loyer et l'idée qu'il pouvait être trop élevé ont ainsi été brusquement connues des locataires. Comme prévu, le gel et la baisse des loyers ont permis aux Berlinoises de faire une pause dans la folie quotidienne des loyers.

La réglementation a été adoptée par le *Land* de Berlin pour l'ensemble de la ville. Pour justifier le plafonnement des loyers, qui modifie en partie le droit fédéral de la location, on a fait référence à la compétence législative des *Länder* dans le domaine du logement. Cette compétence législative en matière de logement a été transférée de la Fédération aux *Länder* 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 sur le plafonnement des loyers. Il s'agit en l'occurrence de la législation sur les loyers, qui est réglementée de manière exhaustive par l'État fédéral. Il n'y a pas de place pour une réglementation au niveau du *Land*. La réglementation du droit des loyers doit se faire au niveau fédéral.

Ce projet plein d'espoir a donc échoué, bien qu'il ait bénéficié de l'approbation de plus de 70% des Berlinoises et Berlinoises. La politique juridique exige désormais l'introduction d'un plafond des loyers dans le droit fédéral - avec la possibilité pour les *Länder* ou les communes de le mettre en vigueur en cas de situation d'urgence.

## f. Droit social et aide au logement (Wohngeld)

Le niveau des loyers en Allemagne est trop élevé pour de nombreuses personnes. Les personnes qui n'ont pas de revenus suffisants peuvent donc exiger de l'État qu'il paie leur loyer. Si le taux réglementaire orienté sur le minimum vital plus le loyer dépasse le revenu, l'État verse la différence, *l'allocation chômage II (Arbeitslosengeld II)* ou l'assurance de base. Cette réglementation, qui semble tout d'abord praticable, présente un inconvénient. Seuls les loyers qui sont raisonnables sont pris en charge. Et les loyers raisonnables sont ceux qui sont payés dans un quartier d'habitation simple pour des logements simplement équipés. Si le loyer réel dépasse le loyer raisonnable, le loyer 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. Les locataires pauvres sont évincés.

Au-delà de *l'allocation chômage II* et de l'assurance de base, les personnes ayant des revenus un peu plus élevés peuvent demander une allocation de logement. Mais elle est si faible et si formalisée qu'elle ne peut pas compenser le manque de solvabilité. Seuls 1,1 % des locataires reçoivent une *aide au logement (Wohngeld)* en Allemagne, et la part de l'ensemble des prestations publiques pour le logement s'élève à peine à 13 %.

## IV. Conclusion

En fin de compte, l'interdiction du congé-modification avec la possibilité d'augmenter le loyer a fait ses preuves. Ce concept de réglementation convient à un niveau de loyer stable. Cependant, la Cour fédérale de justice interprète toujours les normes au détriment des locataires. Dans la pratique, la protection est donc insuffisante. Comme il est difficile en Allemagne, en raison de la forte proportion de locataires, de réduire les droits des locataires en modifiant la législation, la justice conservatrice s'en préoccupe. C'est justement lorsque le marché est sous pression, comme c'est le cas actuellement, que les dispositions de protection s'avèrent insuffisantes. Un renforcement est nécessaire pour mieux protéger les personnes à faibles revenus.

Parallèlement, il est nécessaire de renforcer *le secteur du logement d'intérêt général*. Le nouveau gouvernement fédéral veut enfin réintroduire le logement d'utilité publique. Nous sommes impatients de voir si cela sera mis en œuvre et, si oui, comment. La perspective de la socialisation des grandes sociétés de logement, comme l'ont demandé les Berlinoises lors d'un référendum, est également porteuse d'espoir. Là aussi, on peut attendre avec impatience la mise en œuvre. D'ici là, et indépendamment de cela, il faut renforcer les droits des locataires, car le droit au logement est un droit humain.