



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Pierre Mauron / Gaétan Emonet
Logements subventionnés

2015-CE-99

I. Question

Dans le quotidien LA LIBERTE du 18 janvier 2015, il est mentionné que le Service cantonal du logement estime qu'il existe encore environ 3'500 logements subventionnés dans le canton de Fribourg.

Conformément à la loi fédérale sur l'encouragement à la propriété, la plupart de ces immeubles sortiront du subventionnement, d'ici 2022 au plus tard.

Dans un arrêt récent (TF du 25 septembre 2014, 1C_500/2013), le Tribunal fédéral a toutefois estimé que la question du rendement abusif des immeubles, critère de droit privé, s'appliquait également pour les immeubles subventionnés, lesquels ne pouvaient pas non plus procurer à leur propriétaire un rendement abusif.

Le Tribunal fédéral a dès lors donné raison à certains locataires ayant contesté une hausse, prévue ou non dans le plan des loyers.

Cela semble aller de soi, puisque le financement de ces immeubles construits il y a 20 à 25 ans, était forcément basé sur des taux d'intérêts hypothécaires beaucoup plus importants et, de facto, calculé avec des rendements beaucoup plus importants également.

Or, avec la baisse historique des taux hypothécaires depuis le début des années 2000, force est d'admettre que le rendement de ces immeubles subventionnés devrait dès lors être bien supérieur à la limite légale telle qu'indiquée par le Tribunal fédéral.

En l'état, il appartient à mon avis à l'Etat de faire en sorte que les règles de droit indiquées par le Tribunal fédéral soient également appliquées dans le canton de Fribourg et qu'une information globale soit donnée, par le biais de l'Office cantonal du logement, de manière à ce que chacun puisse agir conformément à la loi, en toute connaissance de cause, du côté des propriétaires comme du côté des locataires.

Nous remercions dès lors le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes, à savoir :

1. Quel est le nombre exact d'immeubles subventionnés, voire d'appartements subventionnés dans le canton de Fribourg, à ce jour ?
2. Quelle sera la période durant laquelle la grande majorité de ces immeubles sortiront du subventionnement ?

3. Le canton de Fribourg connaît-il le plan financier, le montant des subventions et le rendement de ces immeubles ?
4. Le canton de Fribourg, suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 25 septembre 2014, a-t-il fourni une information aux bailleurs et aux locataires concernés par ces immeubles concernant la manière de calculer à l'avenir les loyers ne devant pas procurer un rendement abusif ?
5. Le canton de Fribourg donne-t-il des explications claires aux bailleurs et aux locataires de ces immeubles subventionnés au sujet de la manière de calculer les nouveaux loyers lorsque ces immeubles sortent du subventionnement ? Si non, ne devrait-il pas l'envisager ?

1^{er} avril 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Considérations générales

Le marché du logement connaît en Suisse des situations contrastées en fonction des régions. Avec 55% de locataires, le canton de Fribourg n'échappe pas, dans certains districts, à une tension provenant de l'accroissement de sa population ainsi que de la pression migratoire de l'Arc lémanique et de la région bernoise. Par conséquent, malgré une activité soutenue de la construction (en 2013, la construction de 2'246 nouveaux logements), le marché immobilier reste tendu. Dans le canton de Fribourg, le dernier taux de logements vacants connu (juin 2014) s'élève 0.78% contre 0.66% en 2013, avec des taux variant de 0.54% à 1.08% selon les districts.

Pour rappel, la loi du 26 septembre 1985 encourageant la construction de logement à caractère social complète l'aide fédérale octroyée en vertu de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logement (LCAP). Le soutien octroyé dans le cadre de la LCAP a pris fin pour tout nouveau dossier, le 31 décembre 2001. La durée du régime LCAP étant en principe de 25 ans, les immeubles au bénéfice de cette aide au logement profiteront encore des effets de cette loi jusqu'à l'horizon 2026 pour les derniers d'entre eux.

En 2003, la LCAP a été remplacée, au niveau fédéral, par la loi encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG) qui propose, elle, une aide au logement ciblée essentiellement sur le soutien aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique comme, par exemple, les coopératives d'habitation. Toutefois, la majorité des logements à loyer modéré dans le canton de Fribourg bénéficie de l'ancien régime LCAP et de la loi cantonale de 1985.

2. Réponses aux questions

1. *Quel est le nombre exact d'immeubles subventionnés, voire d'appartements subventionnés dans le canton de Fribourg, à ce jour ?*

A fin avril 2015, le canton de Fribourg comptait 282 immeubles subventionnés sous le régime de la LCAP. Cela représente 3'402 logements.

2. *Quelle sera la période durant laquelle la grande majorité de ces immeubles sortiront du subventionnement ?*

La LCAP est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1975. Le dernier crédit-cadre octroyé par le parlement fédéral en vue de l'octroi de nouveaux dossiers est venu à échéance à la fin de l'année 2001. D'un point de vue contractuel, l'aide fédérale LCAP dure en principe 25 ans. Les derniers dossiers viendront donc à échéance en 2027. Les aides financières à fonds perdu sont octroyées durant 21 ans de la part de la Confédération et 25 ans pour les logements occupés par des personnes en formation ou par des personnes au bénéfice de l'AVS ou de l'AI. Plus généreuse, la loi cantonale accorde à chacun une aide cantonale et communale sur 25 ans. Pour le canton de Fribourg, à l'horizon 2017-2020, la majorité des immeubles ne seront plus subventionnés et il ne subsistera plus que 173 logements sous aide en 2022. C'est en 2024 que les derniers logements sortiront du régime subventionné LCAP avec aide cantonale.

3. *Le canton de Fribourg connaît-il le plan financier, le montant des subventions et le rendement de ces immeubles ?*

Le plan financier (le plan des charges dans le système LCAP), le montant des subventions (chiffré dans les listes de loyers du système LCAP) ainsi que le rendement des immeubles subventionnés sont connus et fixés avec précision dans la Loi cantonale encourageant la construction de logements à caractère social (RSF 87.2), respectivement dans la Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP, RS 843). Ainsi, la structure des charges, les taux d'intérêt admissibles, fonds propres compris, sont strictement définis par la loi qui ne prévoit au demeurant aucune marge sur les limites prescrites, ce contrairement au marché libre. Ces plans sont régulièrement actualisés par l'Office fédéral du logement (OFL) qui prend en compte chaque changement de taux d'intérêt hypothécaire. Il faut relever que les hausses biennales de loyer propres au régime LCAP ne dépendent pas de la fluctuation des taux mais visent le remboursement de la dette dite d'abaissement de base, spécifique à ce régime. Les régimes subventionnés cantonal et fédéral étant fondamentalement basés sur le principe des loyers couvrant les coûts, il est également utile de rappeler qu'une baisse des taux hypothécaires induit logiquement une hausse des cotes de remboursement d'abaissement de base, du fait du disponible générés par les taux plus bas. Le rendement n'est ainsi en rien affecté par la fluctuation des taux hypothécaires, si ce n'est qu'une baisse de ces derniers permet un amortissement plus rapide et partant la suppression anticipée des hausses biennales de loyer propre au régime LCAP, ceci à l'entier bénéfice des locataires.

Le montant des subventions au logement octroyé par le canton de Fribourg figure dans la comptabilité de l'Etat (par exemple pour l'année 2014, 6'515'274.- francs). Pour le budget 2015, le montant des subventions cantonales et communales a été estimé à 6'350'000.- francs.

4. *Le canton de Fribourg, suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 25 septembre 2014, a-t-il fourni une information aux bailleurs et aux locataires concernés par ces immeubles concernant la manière de calculer à l'avenir les loyers ne devant pas procurer un rendement abusif ?*

L'arrêt du Tribunal fédéral du 25 septembre 2014 porte sur l'application de l'art 269 du Code des obligations, relatif au rendement excessif, aux logements subventionnés et contrôlés par l'Etat. Outre le fait que ce principe est parfaitement fondé, il ressort au demeurant clairement de l'article 2

al.2 OBLF¹. Cette jurisprudence n'est toutefois qu'un arrêt dit de renvoi à l'échelon cantonal pour une nouvelle instruction puis une nouvelle décision sur la base du principe évoqué. L'aide au logement considérée est cantonale, en l'occurrence vaudoise, et diffère considérablement de l'aide fribourgeoise dans la mesure où elle ne prend pas directement appui sur la LCAP. La définition des charges financières tout comme celle des taux admissibles n'est ainsi pas ancrée dans cette loi cantonale ; une liste initiale des loyers n'est pas non plus dressée, au contraire de celle prévue dans la LCAP, respectivement l'aide fribourgeoise au logement, qui ne sont donc pas directement visées par cet arrêt.

De nombreuses questions sont pour l'heure laissées ouvertes par la jurisprudence considérée, par exemple celle centrale du taux de rendement admissible des fonds propres. Pour mémoire, une marge de 0.5% au-dessus du taux hypothécaire de référence est admise par la jurisprudence rendue dans le régime du marché libre ; les régimes LCAP et fribourgeois ne prévoient quant à eux aucune marge de tolérance par rapport aux taux usuels pratiqués sur le marché (art. 23 OLCAP). L'arrêt du 25 septembre 2014 précise quant à lui sur ce point que les efforts consentis dans la durée par les pouvoirs publics et les propriétaires doivent être pris en compte dans le calcul du taux admissible, ce qui semble logique pour des régimes subventionnés dont les horizons de durée s'étendent sur 20 à 25 ans. En l'état, le Tribunal fédéral a renvoyé la cause à l'échelon cantonal vaudois pour qu'il se penche sur la question et rende une nouvelle décision. Outre le fait que le régime légal fribourgeois n'est pas directement concerné par cette affaire, il est en tout état de cause prématuré pour éventuellement prendre position sur des critères qui ne sont pas encore juridiquement établis. Le Conseil fédéral, interpellé sur la question, a adopté la même position, en attente du droit connu.

5. *Le canton de Fribourg donne-t-il des explications claires aux bailleurs et aux locataires de ces immeubles subventionnés au sujet de la manière de calculer les nouveaux loyers lorsque ces immeubles sortent du subventionnement ? Si non, ne devrait-il pas l'envisager ?*

Le Service du logement informe tant les bailleurs que les locataires du plan des loyers. De plus, lors de décisions d'attribution de subventions, ou lors de la révision périodique des droits aux subventions des locataires, le Service rappelle dans chaque correspondance l'échéance des droits en cours. Cette information permet aux parties de prendre leurs dispositions en vue de la fin de l'aide au logement et du retour au marché libre. La perte des subventions constitue une diminution du revenu locatif du propriétaire qui n'a souvent d'autre choix que de compenser cette perte par une augmentation des loyers. Si ces hausses sont souvent « supportables », elles ne le sont pas dans tous les cas. Les locataires ainsi touchés sont alors contraints de chercher un nouveau logement adapté à leur revenu. Il faut aussi relever que lorsque qu'ils le peuvent ou lorsque qu'ils en sont contraints par l'état du marché, certains propriétaires ne reportent pas l'intégralité de la perte de subvention sur les loyers. Dans un cas comme dans l'autre, ils doivent toutefois faire face aux charges financières qui elles continuent à grever leur immeuble. Dans la pratique, la perte de subvention est souvent partiellement reportée sur les loyers et partiellement prise en charge par le bailleur afin de rester concurrentiel dans la fixation des prix de ses logements.

L'information sur les conséquences de la sortie du régime des loyers subventionnés est sans doute importante. Le retour au marché libre est avant tout régi par les dispositions du Code des obligations. L'intervention du canton en la matière n'est pas prioritaire. Les associations

¹ RS 221.213.11 Ordonnance du 9 mai 1990 sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF)

professionnelles telles que la Chambre fribourgeoise de l'immobilier, pour les propriétaires ou l'ASLOCA, pour les locataires, ont pour vocation de soutenir et renseigner leurs membres sur les dispositions légales applicables au marché libre. Le Service du logement n'a donc pas à intervenir en la matière. En cas de conflit sur la question, les tribunaux civils trancheront des différends que leur seront soumis. L'Office fédéral du logement publie à titre indicatif et actualise régulièrement sur son site Internet un feuillet d'information sur le « passage des loyers LCAP au loyers CO ». Dans la mesure où le régime de l'aide fribourgeoise au logement est largement basé sur le régime LCAP, la consultation de ce feuillet d'information ne peut être que recommandée tant aux bailleurs qu'aux locataires touchés par ce changement de régime légal.

9 juin 2015