



MISSION D'INFORMATION FLASH ÉVALUATION DE L'EXPÉRIMENTATION DE L'ENCADREMENT DES LOYERS

La commission des affaires économiques a confié à M. Inaki Echaniz et Mme Annaïg Le Meur une mission d'information *flash* sur l'évaluation de l'encadrement des loyers. Cet encadrement a été instauré à titre expérimental par la loi n° 2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018, dite loi « Élan ». À l'approche de la fin de l'expérimentation – en novembre 2026 – et des débats relatifs à sa pérennisation, une évaluation du dispositif apparaissait nécessaire.

Cette mission d'information est complémentaire de la mission d'évaluation gouvernementale prévue par la loi Élan, qui portera exclusivement sur les effets économiques de l'encadrement des loyers. Au regard des nombreuses études économétriques existantes et de l'avis largement exprimé par les personnes auditionnées, les rapporteurs peuvent déjà constater que l'encadrement des loyers produit des effets positifs. Contrairement à certaines idées reçues :

- Il n'est pas la cause de la baisse générale de l'offre locative, qui affecte aussi les villes sans encadrement des loyers ;
- Il n'a pas pour but de faire baisser les loyers et de fausser le marché, mais au contraire d'établir la réalité des prix de marché et d'éviter les loyers excessifs au regard de ces mêmes conditions de marché.

À cet égard, l'encadrement des loyers a rempli son objectif, et ce alors même qu'il n'est pas toujours parfaitement respecté.

Les rapporteurs formulent une vingtaine de propositions, qui visent à améliorer le dispositif et à rendre possible sa pérennisation et son extension à d'autres communes volontaires. Les rapporteurs ont écouté sans préjugés l'ensemble des acteurs concernés ; les solutions qu'ils proposent veillent à préserver aussi bien les intérêts des locataires que des bailleurs, dans un esprit d'équilibre et de pragmatisme.



Inaki Echaniz
(Pyrénées-Atlantiques,
Socialistes et apparentés)



Annaïg Le Meur
(Finistère,
Ensemble pour la République)

I. Sortir du régime de l'expérimentation et faciliter la procédure permettant à certaines communes d'appliquer l'encadrement des loyers

a) Une procédure rigide qui limite ou retarde l'application de l'encadrement des loyers dans les communes éligibles

La procédure pour faire appliquer l'encadrement des loyers dans une commune est complexe et peu lisible. Alors que les critères d'éligibilité sont définis au niveau de la commune – il faut que la commune soit une commune où s'applique la taxe sur les logements vacants (TLV) –, la demande est formulée par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Conséquence : s'il existe un désaccord entre la commune et l'EPCI, celui-ci peut y faire obstacle.

À ce premier filtre s'ajoute un second, celui du décret ministériel. Au sein de chaque commune, l'encadrement s'applique sur un territoire délimité par décret, selon des critères définis par l'article 140 de la loi Élan. Or, ces critères sont largement redondants avec les critères relatifs à la taxe sur les logements vacants. Si la commune est concernée par la TLV, c'est qu'il y a déjà été constaté « *un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement* » et un « *niveau élevé* » des loyers et des prix de l'immobilier (article 232 du code général des impôts). Ces critères suffisent ! En pratique, donc, les décrets appliquent l'encadrement des loyers sur la totalité du territoire de la commune. Cette étape du décret est inutile ; elle peut retarder la procédure de plusieurs années, surtout si le ministre y est réticent pour des raisons politiques.

Enfin, le contrôle de l'encadrement des loyers, là où il s'applique, est une prérogative du préfet. Cette compétence peut être déléguée au maire, mais aucune compensation financière n'est prévue pour couvrir les coûts de gestion afférents. Résultat : seule la Ville de Paris bénéficie aujourd'hui de cette délégation de compétence, avec d'ailleurs de bons résultats.

En conclusion, la procédure relative à l'encadrement des loyers est trop centralisée, trop lourde, trop lente, et l'encadrement des

loyers ne s'applique pas dans toutes les communes dotées de TLV qui le voudraient.

b) Permettre aux communes éligibles et volontaires d'appliquer directement l'encadrement des loyers

Ce que vos rapporteurs proposent, c'est que les communes dotées de TLV puissent décider directement d'appliquer l'encadrement des loyers, sur des territoires qu'elles délimitent elles-mêmes, à l'issue d'un échange de quelques mois avec l'EPCI. Cette consultation est indispensable pour s'assurer qu'une politique cohérente soit développée à l'échelle de l'EPCI, qui conserve la compétence de principe en matière de politique de l'habitat ; mais en cas de désaccord persistant de l'EPCI, une commune dotée de TLV devrait avoir le dernier mot en ce qui concerne son territoire.

Vos rapporteurs proposent en outre, dans la même logique de cohérence, que l'EPCI puisse autoriser une commune non dotée de TLV à appliquer l'encadrement des loyers lorsque celui-ci est déjà appliqué dans toutes les communes limitrophes.

À défaut de compensation financière spécifique, le produit des amendes imposées aux contrevenants devrait être transféré aux communes, comme cela existe déjà dans d'autres domaines. Cela inciterait davantage de communes à demander la délégation de compétence. Vos rapporteurs préconisent aussi, dans la même démarche, que le montant maximum de l'amende soit doublé (10 000 € pour les personnes physiques et 30 000 € pour les personnes morales).

Enfin, vos rapporteurs proposent de sortir du régime de l'expérimentation, qui ne peut être que provisoire et n'a pas vocation à être poursuivi en tant que tel à l'issue du délai prévu par la loi. Vos rapporteurs estiment que l'encadrement des loyers, moyennant les quelques réformes qu'ils proposent, est suffisamment robuste et vertueux pour être pérennisé. Il faut ici préciser deux choses :

- La *pérennisation* ne signifie pas la *généralisation* : l'encadrement des loyers ne s'appliquera qu'au sein des communes *volontaires* où s'applique déjà (sauf exception) la taxe sur les logements

- vacants ; la liste de ces communes concernées par la TLV est fixée par décret ;
- L'encadrement des loyers, une fois *pérennisé*, n'a rien de *définitif*. Les communes pourront toujours revenir sur leur décision, peut-être même plus facilement qu'aujourd'hui, puisqu'actuellement le cadre légal ne prévoit pas que l'encadrement puisse être supprimé avant la fin de l'expérimentation.

II. Rendre le calcul du loyer de référence plus équitable et clarifier les modalités de revalorisation au renouvellement du bail

a) Les paramètres de calcul du loyer de référence pourraient être rendus plus lisibles et plus pertinents

Le calcul du loyer de référence est plutôt bien fait, d'après des méthodes statistiques sérieuses. Mais les données sont parfois lacunaires et les paramètres qui déterminent le montant final du loyer de référence pourraient être améliorés.

La méthode est la suivante : les observatoires locaux des loyers collectent des informations sur les loyers pratiqués. Les logements sont réunis dans des groupes homogènes en fonction de leur localisation et de leurs caractéristiques (surface, période de construction). Le « loyer de référence » par mètre carré correspond au loyer médian de la catégorie. Il s'agit en quelque sorte d'un loyer de marché. Le bailleur a le droit de dépasser de 20 % ce loyer de marché, voire davantage si son logement présente des caractéristiques « exceptionnelles ». L'objectif n'est donc pas de faire baisser les loyers moyens, mais d'interdire les loyers abusifs, sans lien avec le marché.

La précision du calcul repose évidemment sur la quantité de données. Les professionnels ont en principe l'obligation de communiquer le montant des loyers aux observatoires locaux, mais cette obligation n'est pas pleinement respectée, parfois pour des raisons techniques. Il faudrait donc renforcer les obligations de communication qui pèsent sur les gestionnaires de biens.

Le critère de l'époque de construction peut sembler arbitraire et il scinde artificiellement les logements en plusieurs catégories, réduisant les

données disponibles pour chacune d'entre elles. Quatre périodes de construction sont distinguées. Or, la différence de loyer en fonction de l'âge du bâtiment n'est pas toujours probante, d'autant que la qualité de construction varie davantage au sein d'une même époque (on trouve, à la fin du XIX^e siècle, de magnifiques immeubles haussmanniens aussi bien que des immeubles quelconques) qu'entre les époques et que ce critère ne tient pas compte des rénovations qui ont été effectuées. Vos rapporteurs proposent donc, pour simplifier, de supprimer ce critère.

Autre paramètre contestable : le loyer de référence ne s'applique qu'à la surface dite « Boutin », qui exclut une partie de la surface au sol dite « non habitable » ainsi que les surfaces annexes (caves, greniers, terrasses...). Ces surfaces, qui n'en présentent pas moins une utilité pour le locataire, ne peuvent pas être valorisées, sinon par un « complément de loyer » qui, lui, n'obéit à aucune règle.

Vos rapporteurs proposent donc de permettre la valorisation des surfaces non habitables par l'application d'un coefficient correcteur qui les convertirait en « équivalents habitables ». Les taux de conversion seraient fixés par décret. Cette approche permettrait d'objectiver la valeur des surfaces annexes, au lieu d'une valorisation arbitraire et souvent excessive dans le cadre d'un « complément de loyer ».

Enfin, le calcul du loyer de marché intègre certains loyers conventionnés, notamment les logements intermédiaires privés dont les loyers sont plafonnés. Les bailleurs considèrent que cela fausse à la baisse le calcul du loyer de référence, qui est censé reposer sur des valeurs de marché. On peut objecter, à l'inverse, que le calcul est faussé à la hausse par l'existence dans les données observées de loyers ne respectant pas l'encadrement. Il n'y a pas de consensus entre vos rapporteurs sur cette question, qui sera laissée au débat parlementaire en cas de pérennisation du dispositif.

b) Les modalités de l'encadrement et de la revalorisation des loyers au moment du renouvellement doivent être clarifiées

Les modalités d'application de l'encadrement des loyers ne sont pas toujours très claires,

notamment au moment du renouvellement du bail.

D'abord, l'article 140 de la loi Élan mentionne l'application de l'encadrement au renouvellement d'un bail, mais ne mentionne pas explicitement l'hypothèse de la reconduction tacite. Cela devrait être clarifié.

Ensuite, il peut y avoir un conflit entre l'encadrement des loyers et l'autre mécanisme de régulation des loyers, l'encadrement de la *revalorisation* du loyer. Il est admis que l'encadrement des loyers concerne le loyer fixé au début du bail : il est possible, à l'anniversaire du contrat, de revaloriser le loyer selon l'indice de référence des loyers (IRL), même si le loyer ainsi revalorisé dépasse le loyer de référence majoré.

Juridiquement, la situation au moment du renouvellement du bail n'est pas très claire. Or, en location meublée, l'anniversaire du contrat coïncide avec son renouvellement – dans les autres cas, le renouvellement a lieu une fois tous les trois ans. Au moment du renouvellement d'un bail soumis à encadrement, faut-il faire primer l'interdiction de dépasser le plafond majoré ou le droit de revaloriser à l'IRL ?

Vos rapporteurs considèrent qu'il n'y a pas de raison d'interdire au bailleur de revaloriser le loyer tant que le locataire reste en place. La circonstance qu'il s'agisse d'un renouvellement ou d'un simple anniversaire n'a aucune incidence réelle pour le locataire ; la continuité du contrat doit primer. En revanche, si le locataire part, le prochain bail devra revenir au loyer de référence majoré.

Cette proposition garantit les droits du bailleur et l'incite à favoriser les conditions d'un maintien en place de son locataire aussi longtemps que possible pour conserver les effets de la revalorisation.

III. Encadrer le complément de loyer et les autres méthodes de contournement tout en levant certaines restrictions

- a) **Le complément de loyer est à la fois autorisé de façon trop large et, parfois, interdit de façon trop rigide**

Le complément de loyer est le seul moyen légal de dépasser le loyer de référence au-delà de

20 %. Il s'agit d'une souplesse légitime pour des logements qui présentent effectivement des caractéristiques exceptionnelles, par exemple en raison d'une vue ou d'aménagements luxueux.

Naturellement, il n'est pas possible de fixer dans la loi une liste exhaustive des caractéristiques justifiant l'application d'un complément de loyer. La loi a en revanche fixé une liste de cas dans lesquels *il n'est pas possible* d'appliquer un complément de loyer. Cette liste peut sembler arbitraire : par exemple, un complément de loyer n'est pas possible en cas de vis-à-vis de moins de dix mètres ou d'une « mauvaise exposition » – notion contestable, surtout dans un contexte climatique où une exposition nord présente aussi des avantages. Au total, ces critères excluent de nombreux logements en ville, y compris des logements exceptionnels ayant par exemple un vis-à-vis dans la cuisine, côté cour.

En revanche, quand un complément de loyer est possible, la loi ne fixe aucune limite. Pour caricaturer, rien n'empêche expressément de doubler le loyer au motif qu'il y aurait une terrasse ! Bref, la loi interdit tout complément de loyer dans certains cas et, pour le reste, c'est « *open bar* ».

Vos rapporteurs proposent de faire l'inverse : ne pas interdire *a priori* l'application d'un complément de loyer au regard de la situation générale du logement – sauf quand les normes minimales de confort et de décence ne sont pas respectées – mais réguler le *niveau* du complément de loyer appliqué. Il s'agit de réduire les abus et les risques de contentieux.

D'abord, vos rapporteurs demandent que les acquis de la jurisprudence soient publiés et mis à jour régulièrement sur le site du ministère, pour que les bailleurs aussi bien que les locataires sachent ce qui est regardé par le juge comme des « caractéristiques exceptionnelles » justifiant l'application d'un complément. Dans certains cas, il n'y a même pas besoin du juge pour objectiver ces caractéristiques : par exemple, on pourrait faire référence aux différentes classifications existantes (monument historique, label « architecture contemporaine remarquable »...) pour attester de la valeur patrimoniale ou architecturale d'un bâtiment.

Ensuite, les modalités du complément lui-même devraient être encadrées. Vos rapporteurs considèrent que la prise en compte partielle des surfaces non habitables dans la surface de référence du logement (proposition évoquée plus tôt) devrait déjà permettre de valoriser certains éléments qui justifiaient jusque-là l'application d'un complément de loyer (cave, parking, terrasse, mezzanine...) et d'en réguler la valeur en fonction de leur surface.

Enfin, de manière excessivement rigide, le cadre actuel de l'expérimentation ne permet pas d'appliquer la majoration pour des « travaux d'amélioration » futurs (article 17-1, paragraphe II, de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989) quand les loyers sont encadrés. Cette restriction est contre-productive, parce qu'elle désincite à la réalisation de travaux d'ampleur quand le plafond de loyer est déjà atteint. Dans la mesure où cette majoration doit être acceptée par le locataire en place et ne s'applique pas au locataire futur, vos rapporteurs sont favorables à en permettre l'application indépendamment du plafond et du complément de loyer.

b) Adapter le droit pour tenir compte des autres méthodes de contournement (colocation, « coliving », bail mobilité)

Le complément de loyer est la méthode la plus répandue de contournement de l'encadrement des loyers, mais ce n'est pas la plus dommageable :

- Le « bail civil » : certains bailleurs détournent le droit commun des contrats, en principe réservé aux résidences secondaires, pour échapper aux dispositions d'ordre public de la loi de 1989 et à l'encadrement des loyers, au moyen d'un « bail code civil » ; le juge peut requalifier le contrat pour le faire entrer dans le cadre de la loi de 1989, mais en attendant le locataire ne peut pas bénéficier du contrôle de l'autorité administrative et de l'avis de la commission départementale de conciliation ;
- La colocation : l'encadrement des loyers est particulièrement difficile à faire appliquer en colocation, à cause de la distinction entre des parties privatives et des parties communes et de l'existence de baux multiples rendant très difficile la contestation du loyer sans action conjointe ;

- Le « coliving » : forme particulière de colocation associée à des prestations de services, l'encadrement des loyers est contourné par l'application de charges élevées imposées au locataire en plus du loyer.

Vos rapporteurs proposent les solutions suivantes :

- Bail civil : donner à tout locataire d'une résidence principale, quel que soit le contrat et la qualification du logement dans le contrat, les mêmes droits qu'avec un bail « loi de 1989 », en ce qui concerne notamment les démarches possibles avant la saisine du juge ;
- Colocation : permettre à tout colocataire de contester le loyer. Le loyer de référence individuel doit être égal à la surface privative, plus la surface commune divisée par le nombre de colocataires. Pour ne pas léser le bailleur, qui supporte des coûts plus importants (densité d'occupation, *turn-over*), la catégorie de surface ne tient compte que du nombre de pièces privatives.
- *Coliving* : imposer une transparence des charges dans le contrat (montant distinct de charges pour chaque service). Permettre de refuser certains services individuels (par exemple le nettoyage des parties privatives).

Enfin, comme outil général d'information et de régulation, vos rapporteurs proposent d'obliger les plateformes à indiquer sur chaque annonce la position du loyer par rapport à la fourchette de l'encadrement (comme cela se fait déjà pour les prix de vente) et d'imposer au bailleur de renseigner le motif justifiant un complément de loyer éventuel. Outre l'intérêt pédagogique de la mesure, cela permettrait de faciliter le contrôle en amont des compléments des loyers.

IV. Faciliter les possibilités de recours du locataire tout en apportant de la sécurité juridique au bailleur

a) Les possibilités de recours du locataire doivent être simplifiées et, en ce qui concerne le complément, étendues

Le législateur a voulu bien faire et a prévu de nombreuses procédures pour permettre au locataire de contester le loyer. Il y a une

procédure pour le bail initial, une procédure pour le renouvellement, une procédure si le contrat n'indique pas le plafond de référence majoré, une procédure pour le complément de loyer... mais toutes ces procédures sont assorties de délais et de conditions spécifiques. La multiplicité de ces procédures est d'autant plus incompréhensible qu'elles ne sont pas exclusives les unes des autres. La complexité et la rédaction incertaine de l'article 140 de la loi Élan peuvent même introduire un doute sur les droits du locataire, sans apporter davantage de sécurité juridique au bailleur.

En outre, le locataire n'a que trois mois pour contester le complément de loyer, ce qui est évidemment trop peu, alors qu'il a trois ans pour contester le loyer de base – y compris après la fin du bail, ce qui peut sembler excessif.

Vos rapporteurs proposent une procédure unique par laquelle le locataire pourrait contester à tout moment le loyer, sans distinction entre le loyer de base et le complément de loyer.

En contrepartie, le juge devrait pouvoir constater un complément de loyer, même si aucun complément de loyer n'est mentionné au bail. Le cadre actuel est rigide et injuste : si le bail mentionne un complément de loyer, le bailleur a immunité au bout de trois mois ; si la distinction formelle entre loyer de base et complément de loyer n'apparaît pas, le juge ne pourra pas tenir compte des caractéristiques exceptionnelles du logement. Pour que les bailleurs ne se sentent pas pour autant dispensés de l'obligation de mentionner et de justifier le complément de loyer dans le bail, le complément de loyer reconnu par le juge ne s'appliquera que pour la période qui suit la saisine du locataire.

Enfin, pour favoriser les solutions amiables et ne pas surcharger les tribunaux, il est primordial de renforcer la crédibilité des avis des commissions départementales de conciliation (CDC), qui souffrent pour l'instant d'une trop grande hétérogénéité d'un dossier ou d'un territoire à l'autre. Une publication des avis permettrait d'harmoniser les solutions proposées, de constituer une forme de « jurisprudence » et d'augmenter les chances que la décision soit acceptée par les deux parties.

Il faudrait également que la saisine de la CDC, qui est facultative, soit suspensive du délai de prescription. Sans cela, le locataire n'est pas incité à la saisir.

b) Protéger à la fois le locataire contre les risques de ruptures abusives de bail et le bailleur contre les procédures tardives

Le renforcement des possibilités de recours doit aller de pair avec une plus grande protection du locataire et, corrélativement, avec une plus grande sécurité juridique au bénéfice du bailleur.

Dans la situation actuelle, les recours sont en réalité très rares, parce que le locataire craint des mesures de représailles, comme une résiliation du bail.

Vos rapporteurs proposent :

- D'interdire les congés quand le locataire a initié une procédure 12 mois (location vide) ou 6 mois (location meublée) avant l'échéance du bail ; ces délais donnent suffisamment de visibilité au bailleur et empêchent, à l'inverse, que le locataire conteste le loyer pour faire obstacle à une procédure régulière de congé ;
- De renforcer l'obligation pour le bailleur de justifier le motif du congé. Cela éviterait du contentieux et l'annulation du congé alors que le locataire est déjà parti.

Avec ces différentes mesures, le locataire aura réellement les moyens de contester le loyer en temps utile, c'est-à-dire en cours de bail. Dès lors, le délai de trois ans dont il dispose pour agir ne paraît plus justifié. Si les droits du locataire doivent être renforcés, le bailleur ne doit pas avoir une « épée de Damoclès » au-dessus de la tête pendant plusieurs années après la fin du bail.

Vos rapporteurs proposent donc, sous réserve que les autres réformes proposées soient adoptées, que le délai de prescription des actions relatives à l'encadrement des loyers soit abaissé à un an, un délai qui semble raisonnable au regard des nouveaux droits dont bénéficiera le locataire durant cette période.

CONCLUSION

Les mesures proposées par vos rapporteurs sont particulièrement équilibrées et équitables. Elles n'opposent pas bailleurs et locataires et ne privilégient pas de manière déraisonnable les intérêts des uns au détriment des autres. Elles s'inscrivent, à ce titre, dans la perspective d'une pérennisation crédible de l'encadrement des loyers.

Certaines mesures sont favorables aux locataires et aux communes concernées :

- D'abord, la pérennisation elle-même du dispositif, et son extension à toutes les communes dotées de TLV volontaires ainsi que, exceptionnellement, à certaines communes non dotées de TLV ;
- Le doublement des amendes et le transfert de leur produit aux communes chargées du contrôle ;
- La régulation du complément de loyer, en tout cas de tous ses éléments qui sont faciles à objectiver ;
- La justification du complément de loyer dès les annonces ;
- La possibilité de contrôler les loyers pour les faux baux civils, sans attendre la requalification du contrat par le juge ;
- L'application réelle de l'encadrement des loyers à la colocation ;
- La transparence des charges imposées en cas de « *coliving* » et la possibilité de refuser certains services trop coûteux ;
- La simplification des procédures de contestation et la possibilité de contester le complément de loyer au-delà de trois mois ;
- La protection du locataire contre les résiliations abusives de bail.

D'autres mesures constituent un rééquilibrage au bénéfice des bailleurs :

- La possibilité de revaloriser le loyer au-delà du plafond majoré au renouvellement du bail, tant que le locataire ne change pas ;
- La possibilité de valoriser directement, mais de façon encadrée, les surfaces annexes ;
- La suppression de certaines exclusions trop générales à l'application d'un complément de loyer ;
- La possibilité pour le juge de constater un complément de loyer justifié, même s'il ne figure pas explicitement dans le bail ;

- La possibilité d'appliquer, au-delà du plafond de loyer, une majoration pour travaux d'amélioration, dans les conditions prévues à l'article 17-1 de la loi de 1989 ;
- En colocation, un mode de calcul du loyer global favorable au bailleur, par la prise en compte des seules pièces privatives pour déterminer la catégorie de surface du logement ;
- La réduction de trois ans à un an du délai de prescription des actions relatives au loyer, avec toutefois un caractère suspensif de la saisine de la commission départementale de conciliation.

Enfin, certaines mesures de transparence et de clarification sont favorables à la fois au locataire et au bailleur :

- La simplification des catégories de logements (suppression du critère de date de construction) ;
- Le renforcement de la fiabilité et de la complétude des données transmises par les professionnels ;
- La publication commentée de la jurisprudence et des avis des commissions départementales de conciliation.

À terme, toujours dans cette logique de transparence et de régulation non contentieuse, il pourrait être envisagé de créer dans les communes volontaires un registre des logements mis en location à titre de résidence principale, précisant les caractéristiques du logement et le loyer pratiqué.