



N° 2197

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 décembre 2025.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI, *pour retrouver la confiance et l'équilibre dans les rapports locatifs* (n° 2039)

PAR M. INAKI ECHANIZ

Député

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS.....	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES.....	9
<i>Article 1^{er}</i> (article 140 de la loi ° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) : Pérennisation et amélioration du dispositif d'encadrement des loyers	9
<i>Article 2</i> : Lutte contre les congés abusifs.....	28
<i>Article 3</i> : Gage financier	33
EXAMEN EN COMMISSION	35
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	69

AVANT-PROPOS

L'expérimentation de l'encadrement des loyers autorisée par l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Élan », s'arrêtera en novembre 2026 si la pérennisation du dispositif n'est pas entérinée dans la loi. Sa fin constituerait un terrible gâchis.

Les délais de la navette parlementaire étant incompressibles, il convient de prendre les devants sans attendre le rapport que le Gouvernement devra transmettre au Parlement conformément à l'article 140 susmentionné ⁽¹⁾.

L'encadrement des loyers est aujourd'hui pleinement entré dans les mœurs. Il s'applique dans près de soixante-dix communes représentant les territoires dans leur diversité, des métropoles et leurs banlieues aux zones littorales marquées par une forte tension locative : Paris, une partie de la Seine-Saint-Denis (communes relevant des établissements publics territoriaux Est ensemble et Plaine commune), Lyon et Villeurbanne, Lille, Montpellier, vingt-et-une communes de la métropole grenobloise et vingt-quatre communes du Pays basque. Locataires et propriétaires sont de plus en plus au fait des règles qui s'appliquent. Votre rapporteur entend l'opposition franche des associations représentatives des propriétaires, mais il remarque aussi, comme en témoigne le réseau des agences départementales de l'information sur le logement (Adil), que les propriétaires sont nombreux à accepter et reconnaître la légitimité du dispositif.

La seule question qui doit guider le législateur est la suivante : le dispositif a-t-il été efficace ? Plusieurs études ont clairement montré qu'il a permis de limiter la hausse des loyers observée dans le parc locatif privé. Une étude de l'Agence parisienne d'urbanisme (Apar) ⁽²⁾ le montre pour la ville de Paris : *« L'effet de modération de la hausse des loyers imputable au dispositif d'encadrement à Paris est de - 5,2 % par rapport à la hausse qui serait intervenue à Paris en l'absence d'encadrement. »*. **L'encadrement des loyers à Paris a ainsi permis de réduire le niveau moyen des loyers d'environ 80 euros par mois entre juillet 2019 et juin 2024, ce qui représente près de 1 000 euros sur une année,** et l'effet s'est même accentué à travers le temps. Ce résultat est d'autant plus significatif qu'une part encore importante des loyers dépasse les loyers plafonds autorisés, notamment pour certains types de biens (studios et autres petites surfaces).

(1) Le rapport, qui s'appuiera notamment sur les éléments de l'évaluation réalisée par les économistes Gabrielle Fack et Guillaume Chapelle, missionnés par l'ancienne ministre du logement Valérie Létard, ne sera pas transmis au Parlement avant le printemps 2026.

(2) APUR, Impact de l'encadrement des loyers à Paris en 2024 – Actualisation de l'évaluation et extension à 5 autres villes régulées, note n°276, juin 2025.

L'étude de l'institut PriceHubble ⁽¹⁾ montre également que la hausse des loyers a été plus contenue dans les villes où l'encadrement des loyers a été mis en place par rapport aux villes comparables où aucun encadrement n'a été institué (hausse de moins de 10 % des loyers entre 2021 et 2024 dans les communes soumises à l'encadrement des loyers, contre des hausses de 15 % à Marseille, 17 % à Rennes, 19 % à Angers et Strasbourg ou encore 20 % à Brest). L'étude de Clameur ⁽²⁾, association qui regroupe des professionnels de l'immobilier pour la plupart opposés à l'encadrement des loyers et qui a notamment la mission de récolter des informations pour les observatoires des loyers, tendrait à montrer, à l'inverse, un effet modéré de l'encadrement des loyers sur la hausse de ceux-ci.

Les caricatures du dispositif, dans un sens comme dans un autre, sont aisées. **En réalité, l'encadrement des loyers est un dispositif utile et équilibré. Il ne constitue pas un plafonnement ni un blocage des loyers mais il protège les locataires de loyers excessifs et d'une hausse trop brutale de leur montant** : les loyers ont continué à augmenter durant la période mais à un rythme moins rapide que ce qui aurait eu lieu sans le dispositif. Le dispositif d'encadrement des loyers est donc un dispositif d'équilibre qui permet de contenir le coût du logement sans diminuer de façon substantielle la rentabilité de l'investissement locatif.

Certains acteurs mettent en avant le risque d'une baisse de l'offre locative causée par l'encadrement des loyers. L'étude de l'institut PriceHubble montre précisément l'inverse : la forte attrition du marché locatif, qui est indéniable (les volumes de biens à la location ont chuté de 39 % au niveau national entre début 2021 et mi-2024), **n'est pas plus prononcée dans les villes soumises à l'encadrement des loyers que dans les villes qui ne le sont pas.** Dans des villes en tension qui ne sont pas couvertes par l'expérimentation, l'attrition est très forte : **à Rennes, la baisse du nombre d'annonces atteint 44 % ; elle est de 37 % à Strasbourg et atteint même 53 % à Nice. L'encadrement des loyers ne peut donc pas être mis en cause.** En réalité, d'autres causes justifient cette attrition : essor des locations touristiques de courte durée, offre nouvelle insuffisante, blocage des parcours locatifs lié aux difficultés des ménages à accéder à la propriété, peur des impayés de loyers chez certains propriétaires, *etc.* Le choix de la vacance reste pour un propriétaire bien plus coûteux qu'un loyer encadré.

Un consensus transpartisan existe aujourd'hui pour pérenniser le dispositif. Les conclusions d'une mission d'évaluation conduite par notre collègue Annaïg Le Meur et votre rapporteur ⁽³⁾ en sont la preuve, tout comme le fait que des maires de toute appartenance politique se soient emparés du dispositif et souhaitent qu'il perdure. À cet égard, votre rapporteur salue la

(1) PriceHubble, Encadrement des loyers : Solution ou problème pour le marché locatif ? *Real Estate Data Series* #9, octobre 2024.

(2) Clameur, Simon et Toussaint, novembre 2025.

(3) Mission « flash » sur l'évaluation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers, Communication de M. Inaki Echaniz et Mme Annaïg Le Meur, 24 septembre 2025. Communication disponible à l'adresse suivante : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/organes/commissions-permanentes/affaires-economiques/missions-de-la-commission/mi-flash-evaluation-encadrement-loyers>

prise de position claire de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) ⁽¹⁾ en soutien à la pérennisation du dispositif.

Cette pérennisation ne signifie évidemment pas que le dispositif doive être reconduit à l'identique. La présente proposition de loi, examinée dans le cadre d'une « niche » parlementaire, ne peut aborder toutes les pistes d'amélioration avancées par les différents acteurs auditionnés lors la préparation de son examen et dans le cadre des travaux de la mission d'évaluation susmentionnée. Elle fait donc le choix de se concentrer sur les pistes principales :

– la procédure de candidature est aujourd'hui trop lourde et ne constitue pas une étape utile dans la mise en œuvre du dispositif. La suppression du décret fixant le périmètre de l'encadrement des loyers et l'ouverture du dispositif à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et communes volontaires en zone tendue (soumise à la taxe sur les logements vacants) ou connaissant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements serait une mesure de simplification. **La proposition de loi s'inscrit donc pleinement dans l'objectif de décentralisation de la politique de logement, aujourd'hui soutenu par de nombreux acteurs, dont le Premier ministre lui-même. Les élus locaux sont les mieux placés pour juger si l'encadrement des loyers est opportun pour le territoire dont ils sont issus ;**

– le complément de loyer constitue un « point de fuite » du dispositif, qui est source d'insécurité juridique pour les locataires, mais également pour les propriétaires. La proposition de loi propose ainsi d'objectiver la valeur des surfaces annexes qui peuvent donner lieu à un complément de loyer, d'en plafonner le montant ;

– la proposition de loi vise également à simplifier et harmoniser les délais ouverts au locataire pour contester le montant du loyer au regard de l'encadrement. **Trois mois à compter du bail pour contester un complément de loyer est nettement trop court et totalement dérogoire aux règles de droit commun. L'allongement de ce délai est crucial et permettra de consolider la doctrine et la jurisprudence concernant ce qui peut être autorisé en matière de complément de loyer. À l'inverse, pouvoir contester le montant du loyer jusqu'à trois ans après son paiement paraît excessif si le locataire a déjà quitté le logement depuis plusieurs mois ;**

– la proposition de loi vise à garantir l'effectivité de l'encadrement des loyers dans les colocations et, plus encore, dans les résidences de *coliving*, qui se développent de plus en plus du fait de la rentabilité de ces résidences pour les investisseurs ;

– au regard de la pression locative, les locataires hésitent à faire valoir leurs droits concernant le montant des loyers, de peur que leur propriétaire ne leur donne congé. Il est aujourd'hui très difficile pour un locataire de prouver le caractère

(1) https://x.com/l_amf/status/1993978308527075680?s=46&t=Mt7P4PDMMYYwOahaZYULA.

frauduleux du congé, notamment en cas de congé pour vente. La proposition de loi propose donc d'inverser la charge de la preuve devant le juge et d'interdire le congé en cas de procédure de contestation du montant du loyer engagée par le locataire plusieurs mois avant la fin du bail.

D'autres mesures avancées, notamment par des associations de défense des locataires (Fondation pour le logement, Alda, Bail, CLCV), auraient pu avoir leur place dans la présente proposition de loi : baisse du plafond de loyer majoré, plafonds abaissés pour les logements classés F ou G, suppression du complément de loyer pour les plus petites surfaces, renforcement du pouvoir de sanction du préfet, interdiction du complément de loyer en l'absence de diagnostic technique, obligation, pour les mandataires, de remplir un rôle de conseil, *etc.* D'autres mesures en faveur des propriétaires pourraient aussi être envisagées. Les débats permettront d'enrichir et de compléter cette proposition ; mais il convient d'abord d'aboutir : **le temps presse !**

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

(article 140 de la loi ° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique)

Pérennisation et amélioration du dispositif d'encadrement des loyers

Adopté par la commission avec modification

L'article 1^{er} pérennise l'expérimentation d'encadrement des loyers autorisée par l'article 140 de la loi Élan. Il ouvre le dispositif à l'ensemble des communes en zone tendue. Il plafonne le complément de loyer à 20 % du loyer de référence majoré, en autorisant la valorisation des surfaces non habitables. Il réduit à un an après la résiliation du bail le délai de prescription pour une action en contestation du montant du loyer, tout en supprimant la contrainte du délai de trois mois après la signature du bail pour contester le complément de loyer. Il vise à éviter le contournement du dispositif par les activités de *coliving* ou de colocation. Il augmente le montant des amendes prononcées en cas de non respect de l'encadrement des loyers et octroie leur produit aux collectivités territoriales auxquelles a été délégué le pouvoir de sanction administrative.

Il a été modifié par plusieurs amendements adoptés par la Commission qui visent à :

- étendre le dispositif aux communes volontaires qui présentent un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements sans être soumises à la taxe sur les logements vacants ;
- obliger les professionnels, qui aident à la mise en location d'un logement, d'informer les propriétaires des règles d'encadrement des loyers ;
- réviser les critères d'interdiction du complément de loyer ;
- préciser que l'action en réévaluation du loyer s'applique également en cas de reconduction tacite ;
- supprimer l'exception dont bénéficient les logements meublés situés dans une résidence avec services gérés par un mandataire unique et offrant des prestations para-hôtelières ;
- étendre le pouvoir de contrôle et de sanction du préfet au complément de loyer.

I. L'ENCADREMENT DES LOYERS : UN DISPOSITIF QUI FONCTIONNE

L'expérimentation d'un encadrement des loyers a été validée par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ⁽¹⁾ : le dispositif ne contrevient ni au droit de propriété garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, ni aux stipulations combinées de l'article 14 de la convention européenne

(1) Conseil d'État, 10 mai 2022, n° 449603, considérants n° 7 et 8

de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1^{er} de son premier protocole additionnel.

L'encadrement des loyers s'applique aujourd'hui dans les communes et collectivités suivantes : Paris, Lille (incluant Hellemmes et Lomme), ensemble des communes de Seine-Saint-Denis incluses dans les périmètres des établissements publics Plaine commune et Est ensemble, métropole de Lyon et Villeurbanne, métropole de Montpellier, métropole de Bordeaux, métropole de Grenoble et vingt-quatre communes de la communauté d'agglomération du Pays basque (dont Bayonne, Biarritz, Bidard, Hendaye, Saint-Jean-de-Luz, *etc.*)

Il reprend, dans ses grandes lignes, le dispositif d'encadrement des loyers créé par l'article 6 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « Alur », tout en rendant le dispositif expérimental et optionnel.

A. LES PRINCIPALES DIFFÉRENCES AVEC LE DISPOSITIF DE LA LOI ALUR

1. Une expérimentation en lieu et place d'un dispositif pérenne

Contrairement au dispositif de la loi Alur, directement intégré à la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, dite « loi de 1989 », le législateur a fait le choix d'une expérimentation et non d'un dispositif pérenne.

Initialement prévue pour une durée de cinq ans (jusqu'en novembre 2023), l'expérimentation de l'encadrement des loyers a été prolongée jusqu'en novembre 2026 par l'article 85 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS ». Cette même loi a permis de prolonger de deux ans (novembre 2022 au lieu de novembre 2020) la période ouverte aux collectivités territoriales éligibles pour présenter leur candidature au dispositif, afin de prendre en compte la crise sanitaire et le renouvellement des majorités communales et intercommunales.

Sans pérennisation par la loi, le dispositif prendra fin en novembre 2026. À compter de cette date, les loyers ne seront plus soumis à encadrement, étant néanmoins rappelé qu'existent d'autres règles encadrant l'augmentation des loyers dans le cadre d'un bail en cours, de son renouvellement ou lors de la remise en location d'un bien vacant : plafonnement de la révision annuelle du loyer dans le cadre d'un bail en cours ⁽¹⁾, encadrement de l'évolution du loyer lors du renouvellement du bail ⁽²⁾ ou lors de la remise en location d'un bien

(1) Article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

(2) Article 17-2 de la même loi.

vacant à un nouveau locataire ou lors du renouvellement du bail en zone tendue ⁽¹⁾. **À cet égard, il convient de rappeler que le respect de l'encadrement des loyers ne doit aujourd'hui être respecté qu'au moment de la signature du bail (et non durant toute la durée du bail), la révision annuelle du loyer pouvant donc conduire à ce que le loyer effectif dépasse le plafond majoré ⁽²⁾.**

2. Le filtre de la candidature

Contrairement au dispositif de la loi Alur, qui prévoyait l'application de l'encadrement des loyers dans l'ensemble des communes situées en zone tendue (c'est-à-dire l'ensemble des communes inscrites sur la liste annexée au décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts), l'article 140 de la loi Élan a laissé le choix aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'habitat (et à leurs équivalents en Île-de-France, à savoir les établissements publics territoriaux) ou aux autres collectivités qui disposent de cette compétence (métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence et ville de Paris) de présenter leur candidature auprès du Premier ministre pour la mise en œuvre du dispositif sur tout ou partie de leurs territoire.

Le territoire pour lequel la demande est formulée pouvait ainsi être plus réduit que celui de l'établissement public (ou de la collectivité), en fonction de la volonté du territoire. L'expression de la demande, qui repose sur le libre choix de la collectivité ou de l'établissement public, s'effectue après concertation avec les communes membres où s'applique la taxe sur les logements vacants (TLV).

Un système combinant une condition préalable (application de la taxe sur les logements vacants) et quatre conditions supplémentaires a été souhaité par le législateur pour juger de l'opportunité de la demande. Non seulement les communes pour lesquelles l'établissement public ou la collectivité demande l'instauration de l'encadrement des loyers doit être situé en zone « TLV », mais le territoire concerné doit également remplir les conditions suivantes :

- un écart élevé entre le loyer moyen dans le parc privé et celui dans le parc social, à partir des données utilisées par les observatoires locaux des loyers (OLL) et du répertoire du parc locatif social (RPLS) ;

- un niveau de loyer médian élevé, à partir des données des OLL : ce niveau est rapporté au niveau de revenu disponible médian des habitants par unité de consommation pour déterminer si le ratio loyer/revenu est élevé ou pas ;

(1) Article 18 de la même loi.

(2) Cour d'appel de Paris, RG n°22/17429, 6 mars 2025.

– un faible taux de logements commencés rapportés aux logements existants sur les cinq dernières années, à partir des données extraites de la base Sit@del2 et des données du recensement de la population par l’Insee.

– des objectifs limités de production pluriannuelle de logements inscrits dans le programme local de l’habitat (PLH) et de faibles perspectives d’évolution de ceux-ci.

Application de la taxe sur les logements vacants : les critères pris en compte

Il existe au moins deux mentions, dans le droit existant, des « zone[s] d’urbanisation continue[s] de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l’offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d’accès au logement sur l’ensemble du parc résidentiel existant qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d’acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d’emménagements annuels dans le parc locatif social » :

– l’article 232 du code général des impôts prévoit l’application de la taxe sur les logements vacants dans les communes qui appartiennent à une de ces zones ;

– les articles 17 et 18 de la loi de 1989 prévoient, respectivement, l’institution d’observatoires locaux des loyers et la fixation annuelle, par décret en Conseil d’État pris après avis de la commission nationale de concertation, du montant maximum d’évolution des loyers des logements vacants et des contrats renouvelés des baux d’habitation dans ces zones.

L’article 1^{er} du décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif d’encadrement du niveau de certains loyers précise que les communes comprises dans les zones mentionnées au I de l’article 17 de la loi du 6 juillet 1989 sont celles qui figurent sur la liste annexée au décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d’application de la taxe sur les logements vacants (TLV) instituée par l’article 232 du code général des impôts

Les critères utilisés pour définir les communes dans lesquelles s’applique la taxe sur les logements vacants, tels que mentionnés à l’article 232 I du code général des impôts sont les suivants :

- le niveau des prix immobiliers (à partir des bases notariales),
- le niveau des loyers dans le parc privé (à partir de la carte des loyers),
- le taux d’attribution des demandes de logement social (à partir du système national d’enregistrement),
- le taux de sur-occupation des logements (à partir des données de l’Insee).

Si ces quatre conditions sont vérifiées, un décret peut alors préciser le périmètre de l’expérimentation ⁽¹⁾. L’instruction par les services ministériels a duré jusqu’à trois ans dans le cas du Pays basque avant la publication du décret.

(1) Voir le décret n° 2020-1619 du 17 décembre 2020 fixant le périmètre de l’EPT Plaine commune, le décret n° 2020-41 du 22 janvier 2020 fixant le périmètre du territoire de la commune de Lille, le Décret n° 2019-315 du 12 avril 2019 fixant le périmètre du territoire de la Ville de Paris, le décret n° 2021-688 du 28 mai 2021 fixant le périmètre du territoire de l’EPT Est ensemble, le décret n° 2021-1145 du 2 septembre 2021 fixant le

B. LA DÉTERMINATION DES LOYERS DE RÉFÉRENCE

L'article 140 de la loi Élan a largement repris le dispositif issu de la loi Alur concernant la fixation des loyers de référence.

Les loyers de référence, exprimés en euros par mètre carré, sont déterminés par catégorie de logement et par secteur géographique. Les catégories de logement dépendent du nombre de pièces principales et de l'époque de construction (avant 1946, de 1946 à 1970, de 1971 à 1990, après 1990) ⁽¹⁾ et une majoration du loyer de référence permet de tenir compte du caractère meublé du logement. Les secteurs géographiques déterminés par l'arrêté préfectoral délimitent des zones homogènes en termes de niveaux de loyers constatés sur le marché locatif et suffisamment grandes pour pouvoir établir des statistiques robustes par catégorie de biens. À titre d'exemple, à Paris, après l'entrée en vigueur du dispositif de la loi Alur, le préfet a délimité à Paris des secteurs géographiques homogènes, à partir du zonage des quatre-vingt quartiers d'Hausmann, en regroupant ces quartiers pour aboutir à quatorze secteurs géographiques ; cette délimitation a perduré et été reprise pour l'expérimentation ouverte par la loi Élan.

Les loyers de référence sont déterminés par arrêté du préfet de département (ou du préfet d'Île-de-France en Île-de-France) à partir des niveaux de loyers constatés par l'observatoire des loyers compétent. Les arrêtés sont renouvelés chaque année.

Chaque loyer de référence est égal au loyer médian ⁽²⁾. Le loyer de référence majoré correspond à un montant supérieur de 20 % au loyer de référence. Le loyer de référence minoré est égal au loyer de référence diminué de 20 %. **La règle de l'encadrement des loyers est donc la suivante : le loyer de base (hors charges et hors éventuel complément de loyer) mentionné dans le bail ne peut être supérieur au loyer de référence majoré.**

*

* *

périmètre du territoire de la métropole de Bordeaux, le décret n° 2021-1143 du 2 septembre 2021 fixant le périmètre du territoire de la métropole de Lyon et le décret n° 2021-1144 du 2 septembre 2021 fixant le périmètre du territoire de la métropole de Montpellier

(1) Article 1 du décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif d'encadrement du niveau de certains loyers et modifiant l'annexe à l'article R.* 366-5 du code de la construction et de l'habitation

(2) Selon les explications données par la DHUP, la médiane a été privilégiée car la distribution des loyers présente un écart-type important. La moyenne est préférée lorsque les grandeurs mesurées sont réparties de manière plus uniforme. Une valeur extrême aurait un effet important sur la moyenne des loyers, alors que la médiane y sera moins sensible et sera donc plus représentative de la réalité des prix.

Le calcul des loyers de référence par les observatoires des loyers : une méthode robuste mais des obligations de transmission de données qui ne sont pas toujours remplies

Les observatoires des loyers disposent principalement de données transmises par les professionnels de l'immobilier (agences et gestionnaires de biens). Conformément au II de l'article 5 de la loi de 1989, les professionnels de l'immobilier, de même que tout bailleur possédant une part significative de locaux constituant le parc de référence, doivent obligatoirement communiquer à l'observatoire local des loyers des informations relatives au logement et au contrat de location. Ces communications s'effectuent directement ou par l'intermédiaire d'un organisme tiers comme Clameur. En complément, les observatoires organisent des enquêtes directement auprès des locataires et des bailleurs qui ne confient pas leur bien en gestion à un professionnel, sur la base du volontariat.

Le parc de référence pour l'observation et l'analyse des loyers par les observatoires est précisé au deuxième alinéa de l'article 16 de la loi de 1989. Il exclut les logements appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion des logements sociaux, ainsi que ceux appartenant aux organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation.

La robustesse des données collectées par les observatoires des loyers peut-être fragilisée par le non-respect des obligations de transmission par les bailleurs et les professionnels (informations manquantes ou lacunaires). Aucune amende administrative (dont le plafond est de 5 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale) n'a jamais été prononcée, à la connaissance du rapporteur, alors même que les difficultés de collecte sont réelles dans certains territoires, notamment à Paris et même si la plupart des professionnels de l'immobilier remplissent leurs obligations. **À cet égard, le rapporteur plaide pour qu'un téléservice soit créé par l'État afin d'automatiser la transmission de données fiables et complètes et de permettre la création d'une « carte grise » du logement.**

Des recommandations méthodologiques établies par un comité scientifique placé auprès du ministre chargé du logement sont appliquées par l'ensemble des observatoires. En fonction des territoires, les échantillons de données collectés représentent entre 10 % et 30 % du parc total. L'Anil est le centre national de traitement des données collectées par les observatoires, ce qui garantit une seconde vérification de la qualité des données collectées.

Les arrêtés fixant les loyers de référence ont ainsi été confirmés dans la quasi-totalité des cas par la justice administrative, même si des difficultés particulières existent pour Paris. À date, seul l'arrêté préfectoral ⁽¹⁾ fixant les loyers de référence pour la période du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin dans la ville de Paris a été définitivement annulé ⁽²⁾ mais pour vice de forme : la composition du conseil d'administration de l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap) ne respectait pas les règles prévues par l'article 16 de la loi de 1989 et l'article 2 du décret du 5 novembre 2014. En outre, la question de la validité de la détermination des secteurs géographiques à Paris par l'arrêté du préfet de Paris le 28 mai 2019 reste ouverte, à la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 18 novembre 2024 ⁽³⁾. Inversement, les recours en vue de l'annulation des arrêtés fixant les loyers de référence à Lille (arrêté du 30 janvier 2020), à Paris en 2021 (arrêté du 4 juin 2021) et dans les communes relevant de l'établissement public territorial Plaine commune (arrêté du 1^{er} avril 2021) ont tous été définitivement rejetés.

Les représentants des propriétaires regrettent que certains loyers de logements conventionnés (convention Anah ou PLS du parc locatif privé) soient inclus dans les données à partir desquelles les loyers de référence sont calculés. **Si votre rapporteur admet que la question puisse se poser, il rappelle néanmoins que ces logements sont peu nombreux et que de nombreux loyers ne respectant pas le plafonnement des loyers ainsi que les compléments de loyers sont aussi pris en compte au titre de ces données.**

C. LE COMPLÉMENT DE LOYER : UN « POINT DE FUITE » DU DISPOSITIF

Pour prendre en compte les différences de standing entre appartements de même taille, situés dans un même secteur et construits à la même période, le dispositif d'encadrement des loyers prévoyait, dès la loi Alur, qu'un complément de loyer puisse être ajouté au loyer de base lorsque des caractéristiques particulières de « localisation » et de « confort » ne sont pas adéquatement prises en compte dans les catégories de logements et de secteurs géographiques qui permettent de définir les loyers de référence. Le dispositif initial de la loi Alur prévoyait que ces caractéristiques devaient être « exceptionnelles » mais le Conseil constitutionnel a jugé que cette spécification était trop restrictive et contrevenait de façon disproportionnée (par rapport aux objectifs de la loi) au droit de propriété et au principe de liberté contractuelle ⁽⁴⁾.

1. L'absence de plafonnement du complément de loyer

Le complément de loyer, qui s'ajoute à un loyer de base nécessairement inférieur ou égal au loyer de référence majoré, est librement fixé par le propriétaire. Le complément de loyer et les caractéristiques du logement le justifiant doivent être mentionnés dans le contrat de bail. La loi du 16 août 2022 ⁽⁵⁾ a précisé que le complément de loyer ne pouvait pas être appliqué lorsque le logement présente les caractéristiques suivantes, **sans qu'il soit clairement précisé si ces caractéristiques devaient être vérifiées lors de la signature du bail ou durant toute sa durée :**

- des sanitaires sur le palier ;
- des signes d'humidité sur certains murs ;
- une classe énergétique F ou G ;

(1) Arrêté n°IDF-2020-06-03-001 du 3 juin 2020.

(2) Cour administrative d'appel de Paris, 8ème chambre, 02 octobre 2023, 22PA04136,

(3) Conseil d'État, 18 novembre 2024, n° 489856.

(4) Décision DC n° 2014-691 du 20 mars 2014, considérant 26.

(5) Article 13 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

- des fenêtres laissant anormalement passer l’air (hors grille de ventilation) ;
- un vis-à-vis à moins de dix mètres ;
- des infiltrations ou des inondations provenant de l’extérieur du logement ;
- des problèmes d’évacuation d’eau au cours des trois derniers mois ;
- une installation électrique dégradée ;
- une mauvaise exposition de la pièce principale.

Certaines de ces caractéristiques d’exclusion sont questionnées par certains acteurs (mauvaise exposition et vis-à-vis). Inversement, d’autres critères pourraient être intégrés, notamment la taille du logement. En outre, intégrer des éléments d’indécence ou d’insalubrité dans la liste est source d’interrogations : par définition, un logement indécent ne peut pas être loué et le juge peut d’ores et déjà imposer une réduction du loyer.

2. Une jurisprudence qui précise les cas où un complément de loyer est possible

En l’absence d’éléments plus précis de la part du législateur concernant la nature des éléments de « confort » et de « localisation », propriétaires et locataires ont dû s’en remettre à la doctrine des commissions départementales de conciliation (CDC), qui varie selon les territoires, et à une jurisprudence encore lacunaire, mais qui tend à se préciser d’année en année.

L’analyse de la jurisprudence montre ainsi que plusieurs éléments ne permettent pas de justifier un complément de loyer, comme par exemple :

- un simple balcon ⁽¹⁾ ;
- la rénovation énergétique du logement ⁽²⁾ ;
- une double exposition, une cuisine équipée ou la proximité des transports en commun ⁽³⁾ ;
- une cheminée en marbre sans dimension singulière et un parquet en point de Hongrie dans un état moyen ⁽⁴⁾ ;

À l’inverse, peut notamment donner lieu à un complément de loyer : une hauteur sous plafond de plus de 3,3 mètres, une vue exceptionnelle (notamment

(1) Tribunal judiciaire de Paris, 19 novembre 2024, n° 24/05125.

(2) Tribunal judiciaire de Paris, 8 janvier 2024, n° 23/06308.

(3) Tribunal judiciaire de Paris - 25 avril 2024, n° 24/00918.

(4) Cour d’appel de Paris, 25 mai 2023 n° 17/04761.

sur un monument historique emblématique), une terrasse ou un jardin privatif, des meubles ou aménagements luxueux au regard de logements équivalents ⁽¹⁾. **Une actualisation précise de la jurisprudence à partir des jugements prononcés, mais également de la doctrine des CDC, serait utile pour les locataires comme pour les propriétaires et permettrait d'éviter les abus.**

3. Des montants de complément de loyer qui peuvent être significatifs

Si l'administration ne dispose pas de données relatives aux compléments de loyers, l'institut PriceHubble a réalisé plusieurs études concernant le niveau des compléments de loyer appliqués. L'analyse d'un échantillon représentatif d'annonces immobilières a ainsi permis de montrer **une hausse continue du poids du complément de loyer dans le loyer total depuis 2022**. Les compléments de loyer sont également plus élevés pour les logements loués meublés (complément de loyer médian de 159 euros) que pour les logements vides (complément de loyer médian de 141 euros). Il est proportionnellement plus élevé pour les petits logements que pour les plus grands.

D. UN DISPOSITIF ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE DE CONTRÔLE ET DE SANCTION INSATISFAISANT

1. Les droits du locataire

Le locataire doit obligatoirement disposer de plusieurs informations :

– le bail doit préciser le loyer de référence et le loyer de référence majoré correspondant à la catégorie du logement loué, tout comme le montant du complément de loyer et les caractéristiques de confort et de localisation justifiant ce complément de loyer ;

– les montants du loyer de référence majoré, du loyer de base et de l'éventuel complément de loyer (**mais non sa justification qui pourrait être utilement intégrée à cette obligation**) doivent figurer sur toute annonce émise par un professionnel ou un non-professionnel de l'immobilier ⁽²⁾ ;

Par ailleurs et en vue du renouvellement du contrat, le locataire peut entamer, au moins six mois avant la fin du bail, **une action en diminution du loyer si le montant du loyer fixé au contrat de bail est supérieur au plafond du loyer de référence majoré**. Inversement, le propriétaire peut, au moment du renouvellement, demander une augmentation du loyer dès lors qu'il est inférieur au loyer de référence minoré. Sans accord entre le propriétaire et le locataire, la

(1) Tribunal judiciaire de Paris, 19 novembre 2024, n° 24/05125.

(2) Article 1 de l'arrêté du 21 avril 2022 pris pour l'application de l'article 2-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 modifiée tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 et article 4 de l'arrêté du 10 janvier 2017 relatif à l'information des consommateurs par les professionnels intervenant dans une transaction immobilière.

commission départementale de conciliation peut être saisie et, à défaut d'accord, le juge.

2. Des délais différents pour contester le niveau de loyer

Plusieurs délais coexistent aujourd'hui en cas de désaccord sur le niveau du loyer ou les obligations incombant au propriétaire au titre de l'encadrement :

– En cas d'absence de mention, dans le contrat de location, du loyer de référence et du loyer de référence majoré, **le locataire ne dispose que d'un mois à compter de la prise d'effet du contrat de location pour mettre en demeure le bailleur de porter cette information au bail.** À défaut de réponse du bailleur dans le délai d'un mois ou en cas de refus de ce dernier, le locataire peut saisir, dans le délai de trois mois à compter de la mise en demeure, la juridiction compétente afin d'obtenir, le cas échéant, la diminution du loyer. **Ce premier délai d'un mois paraît d'autant moins logique que l'absence de mention dans le bail ne fait aucunement obstacle à l'application par le juge de l'encadrement des loyers ;**

– **lorsque le complément de loyer est mentionné dans le contrat de bail, le locataire ne dispose que de trois mois à compter de la signature du bail pour contester le montant devant la commission départementale de conciliation,** puis saisir le juge en l'absence de conciliation. **Ce délai paraît particulièrement court ;**

– le locataire dispose du délai de prescription triennal prévu par l'article 7-1 de la loi de 1989 pour contester le montant du loyer de base inscrit dans le bail au regard des règles d'encadrement des loyers. **Ce délai permet ainsi à un locataire de contester le montant du loyer jusqu'à trois ans après l'avoir acquitté, ce qui peut conduire le propriétaire à devoir rendre des comptes bien après que le locataire a quitté le logement.**

3. Le rôle de la CDC et du préfet

La commission départementale de conciliation (CDC), qui réunit paritairement des représentants des locataires et des professionnels, est compétente pour l'ensemble des litiges liés à l'encadrement des loyers : contestation du loyer de base, contestation du complément de loyer, désaccord, en cas d'action en réévaluation ou en diminution, au moment du renouvellement ou de la relocation. À titre d'exemple, en 2022, 253 saisines de CDC avaient été jugées recevables (hors Pays Basque et métropole de Grenoble), ayant permis dans un peu moins de la moitié des cas de déboucher sur un accord (104 conciliations). En 2023, le nombre de saisines recevables a quasiment triplé, atteignant 621 et donnant lieu à 124 conciliations. **Le rôle de la CDC est très important, même si son action est variable selon les territoires.**

Par ailleurs, le préfet peut également mettre en demeure un propriétaire de mettre le contrat de bail en conformité, lorsque le loyer inscrit dans le bail est

supérieur au loyer plafond majoré, et de restituer le trop-perçu. En l'absence d'action de la part du propriétaire, il peut prononcer une amende ne pouvant excéder 5 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale. Cette amende administrative ne prive pas le locataire de la possibilité d'engager une action en diminution de loyer devant le juge et d'obtenir réparation du préjudice subi. **Dans les faits, très peu d'amendes sont prononcées** (20 amendes infligées à Paris entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2022 par le préfet, 13 entre le 1^{er} janvier 2023 et 28 février 2025 par la maire, après délégation du pouvoir de sanction à la commune), le préfet ne sanctionnant que les cas d'abus les plus manifestes et en l'absence de solution trouvée par la CDC. La procédure de saisine du préfet est cependant dissuasive et permet, le plus souvent, d'accélérer la régularisation de baux illégaux et le règlement des conflits au bénéfice des locataires comme des propriétaires.

Il est à noter que le préfet n'est pas compétent en matière de complément de loyer : par exemple, il ne peut pas exiger d'un propriétaire de revenir sur un complément de loyer, même manifestement abusif (dans le cas d'un DPE classé F ou G).

Enfin, depuis la loi 3DS, le pouvoir de sanction peut être délégué par arrêté à l'établissement public ou à la collectivité territoriale compétente. **Seul Paris bénéficie aujourd'hui de cette délégation, depuis le 1^{er} janvier 2023. La délégation a permis une meilleure communication au sujet du dispositif conduisant à une forte hausse du nombre de signalements : sur les quatre mille signalements réalisés auprès de la mairie de Paris depuis qu'elle a récupéré la compétence, 380 signalements entre janvier 2023 et janvier 2025 ont permis une régularisation au bénéfice du locataire, soit plus que le nombre d'issues favorables enregistrées de janvier 2019 à décembre 2022. Après mise en demeure du propriétaire, les locataires concernés ont récupéré en moyenne 3 336 euros (soit 166 euros par mois de dépassement) grâce à l'action proactive de la commune.**

II. LE DROIT PROPOSÉ : UNE PÉRENNISATION ET UNE AMÉLIORATION DU DISPOSITIF

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi propose une pérennisation du dispositif et plusieurs améliorations.

A. UNE PÉRENNISATION ET UNE SIMPLIFICATION DU DISPOSITIF

1. Une loi de décentralisation

a. La suppression du décret ministériel

La proposition de loi propose d'ouvrir le dispositif à l'ensemble des territoires en zone tendue, en supprimant l'étape du décret.

En effet, le système de « double filtre » – c’est-à-dire la condition préalable de se situer dans une commune où s’applique la TLV, puis la vérification des quatre critères supplémentaires avant la publication du décret fixant le périmètre d’application de l’expérimentation – paraît lourd et redondant et il n’a eu pour seul effet que de repousser la mise en œuvre du dispositif. Dans les zones tendues où un déséquilibre entre l’offre et la demande est observé, les deux premiers critères (loyer médian élevé et écart significatif entre les loyers du parc social et ceux du parc privé) sont nécessairement vérifiés. Dans les faits, à l’exception de la ville de Grenoble, l’encadrement des loyers s’applique à l’échelle de la totalité des communes concernées et les recours contre les décrets ont tous été rejetés. **Ainsi, la suppression du décret ministériel permettrait de gagner du temps et s’inscrirait plus largement dans un mouvement de décentralisation de la politique du logement appelé de ses vœux par de nombreux acteurs dont l’actuel Premier ministre : les élus locaux, lorsque le territoire présente des caractères objectifs de tension, sont les mieux placés pour savoir si l’encadrement des loyers doit s’appliquer (ou non) sur tout ou partie du territoire, sans qu’un contrôle a priori des services de l’État ait à interférer. D’ailleurs, et il faut le saluer, les périmètres fixés par décret n’ont jamais été différents de ceux souhaités par les collectivités candidates.**

b. L’ouverture à l’ensemble des territoires en zone tendue et aux communes hors EPCI

S’il est logique que l’encadrement des loyers se décide prioritairement au niveau du groupement de communes ou de la collectivité compétente en matière de logement, **le dispositif est aujourd’hui conçu de telle sorte qu’une commune en zone tendue qui souhaiterait bénéficier du dispositif ne pourrait le faire sans l’aval de l’EPCI dans le périmètre duquel elle se trouve incluse.** Cette situation peut être problématique dans le cas d’une ville-métropole qui connaîtrait une tension importante sur son marché locatif, tension qui ne s’observerait pas dans les communes avoisinantes. **Il semblerait que ville de Marseille ait ainsi été empêchée de bénéficier de l’expérimentation, parce que la métropole y était opposée et n’a pas adressé de demande au Gouvernement.** Inversement et même si la demande d’encadrement s’effectue en concertation avec les communes membres, aucune disposition n’oblige explicitement aujourd’hui l’EPCI à respecter le souhait d’une commune qui ne souhaiterait pas bénéficier de l’encadrement des loyers.

L’article 1 de la proposition de loi maintient ainsi le rôle de « chef de file » de la métropole ou de l’établissement public compétent en matière de logement pour décider de la mise en œuvre du dispositif et ce, afin d’éviter une mise en œuvre chaotique et non organisée sur un territoire donné, mais il autorise les communes, dont l’EPCI ou la métropole refusent la mise en œuvre du dispositif, à délibérer en ce sens.

Il conviendrait également d’envisager, comme cela a été prévu dans la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de

régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, d'autoriser les communes, qui ne sont pas classées en zone tendue mais qui connaissent également un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements risquant de conduire à une hausse des loyers, de mettre en œuvre le dispositif.

c. Le transfert des amendes aux collectivités en charge du dispositif

L'article 1 propose également le doublement du montant maximum des amendes administratives pouvant être prononcées lorsque le loyer de base est supérieur au loyer de référence majoré : 10 000 euros au lieu de 5 000 euros pour une personne physique, 30 000 euros au lieu de 15 000 euros pour une personne morale, soit une hausse relativement modérée. Ce nouveau plafond pour une personne morale correspond, par exemple, au plafond de l'amende prévue pour un congé frauduleux (article 15 de la loi de 1989).

En outre, cet article transfère le produit des amendes aux collectivités, aux métropoles ou à l'EPCI en cas de délégation du pouvoir de sanction administrative par le préfet. Ce transfert, symbolique au regard du nombre d'amendes prononcées, ne permettra pas de financer les effectifs nécessaires pour suivre l'encadrement des loyers, mais il constitue une preuve supplémentaire de confiance vis-à-vis des collectivités territoriales.

2. La clarification des délais en cas de contestation

L'article 1 prévoit également une rationalisation des délais de contestation du loyer ou du complément de loyer :

– au bénéfice des locataires, il supprime le délai limité à trois mois après la signature du bail pour contester le complément de loyer inscrit dans le contrat de bail auprès de la CDC, délai très court au regard des contraintes que représente une installation pour le locataire **et totalement dérogoratoire aux principes de droit commun (notamment le principe de prescription triennale).** Cette disposition est sans doute l'une des plus importantes de la présente proposition de loi et elle permettra de générer une doctrine complète des CDC, une homogénéisation de leurs pratiques et une jurisprudence plus établies, qui préciseront rapidement les cas où un complément de loyer est légitime (ou non) ;

– l'article 1 supprime le délai de trois mois à compter de l'avis de la CDC pour saisir le juge d'une demande en annulation ou en diminution du complément de loyer ;

– il réduit à un an au maximum après la fin du bail (« résiliation » dans la proposition de loi) la possibilité de contester le montant du loyer (qu'il s'agisse du loyer de base ou du complément de loyer), alors que l'application du principe de prescription triennal (conformément à l'article 7-1 de la loi de 1989) prévoit pour le locataire un délai de trois ans à compter de la signature du bail (son renouvellement

ou sa reconduction) pour contester le montant du loyer au regard de l'encadrement. ⁽¹⁾ **Cette mesure de rééquilibrage en faveur des propriétaires doit permettre d'éviter les « réveils tardifs » de locataires, longtemps après avoir quitté le logement. Une articulation avec le principe de prescription triennale pourrait aussi être envisagée.**

B. ÉVITER LES CONTOURNEMENTS DU DISPOSITIF

1. Le plafonnement du complément de loyer et la prise en compte des surfaces annexes

Au regard des incertitudes qui entourent le complément de loyer et son montant, sources d'insécurité juridique pour les propriétaires comme pour les locataires, l'article 1 propose deux mesures nouvelles :

– il plafonne le complément de loyer à 20 % du montant du loyer de base. Ce plafonnement correspond à une demande des associations de défense des locataires. La plupart des propriétaires appliquent d'ores et déjà un complément de loyer inférieur. **Il convient de s'assurer cependant, comme plusieurs acteurs s'en sont inquiétés (ministère du logement, ville de Paris), que ce plafond ne devienne pas une référence sur laquelle s'appuient les propriétaires pour déterminer le montant du complément de loyer.** À cet égard, l'étude de PriceHubble susmentionnée montre que 22 % des compléments de loyer représentent moins de 5 % du loyer total (charges comprises) tandis 20 % des compléments de loyer représentent plus de 20 % du loyer total en région parisienne. La part du complément de loyer dans le loyer total est plus importante en dehors de Paris : **à Lyon et Villeurbanne, 34 % des compléments de loyer représentent plus de 20 % du loyer total. Ce chiffre est de 28 % à Lille ou de 26 % à Bordeaux. Pour éviter cet « effet de bord », une solution serait de permettre aux CDC et au juge de contrôler la proportionnalité du complément de loyer ;**

– pour mieux objectiver le montant du complément de loyer, l'article propose de **valoriser des surfaces annexes considérées comme des surfaces utiles du local d'habitation, mais non prises en compte au titre des surfaces habitables** – par exemple, la surface au sol de mezzanines ou de pièces sous combles disposant d'une hauteur sous plafond inférieure à 1,80 mètre ⁽²⁾ – **et les dépendances du local d'habitation (terrasse, jardin, véranda, cave, etc.)** à partir d'un « coefficient correcteur ». **Compris entre 0 et 1 et s'appliquant au loyer de référence, un décret définissant la valeur des différents coefficients selon la nature des surfaces annexes, ce coefficient permettrait de donner une base objective au complément de loyer lorsque celui-ci est justifié par ces surfaces**

(1) Dans le cas d'un logement nu, le locataire peut contester le loyer durant la durée du bail (son renouvellement étant concomitant de la date de prescription triennale). Dans le cas d'un logement meublé, le délai de prescription triennale est rouvert tous les ans à la date anniversaire du contrat de location.

(2) Il ne s'agirait pas, en revanche, pour votre rapporteur, de valoriser les surfaces non utiles occupées par les murs, les cloisons, marches et cages d'escaliers, gaines, embrasures de portes et de fenêtres (article R. 156-1 du code de la construction et de l'habitation).

annexes, étant rappelé que toute surface annexe ne peut pas donner lieu à un complément de loyer (exemple des balcons filants à Paris ou des caves ⁽¹⁾).

2. La question des colocations et du *coliving*

Le dispositif d'encadrement des loyers s'applique théoriquement à toute location d'une résidence principale soumise à la loi de 1989, à l'exception du logement social conventionné, dont les loyers sont par définition inférieurs aux loyers du marché privé ⁽²⁾.

a. La question de la colocation

L'article 140 de la loi Élan prévoit qu'en cas de colocation, le montant de la somme des loyers perçus de l'ensemble des colocataires ne peut être supérieur au montant du loyer applicable au logement.

Cependant, plusieurs cas ont été signalés à votre rapporteur, concernant l'impossibilité, pour les colocataires, de vérifier le respect de cette règle. Même si les colocataires peuvent, en principe, échanger entre eux des informations relatives au bail de chacun, cet échange n'est pas toujours possible, notamment en cas de départ du logement de l'un des colocataires. Le travail de réunion des différents baux individuels peut alors s'avérer impossible.

En outre, la colocation peut prendre la forme de plusieurs baux individuels entre le propriétaire et chaque colocataire, mais également d'un **bail unique** conformément au premier alinéa de l'article 8-1 de la loi de 1989. Dans le cas d'un bail unique, un premier contrat est signé entre le propriétaire et l'ensemble des colocataires. Au cours du temps, le bail peut perdurer et le départ de l'un des colocataires ne met pas fin au contrat : le bail se poursuit, l'arrivée d'un nouveau colocataire donnant lieu à un **simple avenant**. Or, dans les faits, les nouveaux arrivants n'ont pas toujours connaissance du bail original selon les informations transmises par la ville de Paris.

L'article 1 de la présente proposition de loi prévoit ainsi que, dans les baux individuels ou dans les avenants à un contrat unique résultant de l'arrivée de nouveaux colocataires, une mention précise le montant total des loyers perçus par le propriétaire afin de permettre aux colocataires de vérifier le respect de l'encadrement des loyers.

(1) Tribunal de justice de Paris, RG n°24/02431, 6 juin 2024.

(2) Aux termes du neuvième alinéa du I de l'article 140 de la loi Élan, « Les logements appartenant à ou gérés par des organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de construction et de l'habitation ou appartenant à ou gérés par des sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 du même code, et faisant l'objet d'une convention mentionnée à l'article L. 351-2 dudit code sont exclus de cette expérimentation. ».

b. Le coliving : une voie d'entrée à un contournement des loyers

Les villes de Paris et Marseille et de nombreux acteurs témoignent d'un développement rapide du *coliving*. Après les locations touristiques de courte durée, les investisseurs à la recherche d'un haut niveau de rentabilité se reporteraient sur ce marché prometteur. La majorité des projets de transformation de bureaux en logements présentés à la ville de Paris relèveraient ainsi du *coliving*.

Le *coliving* n'a pas d'existence juridique aujourd'hui, contrairement à d'autres formes d'habitat. Il s'agit d'une forme d'habitat partagé, comme la colocation, qui combine des espaces privés (chambres ou studios) avec des espaces communs partagés et un certain nombre de services fournis (ménage, internet, gestion quotidienne de l'espace de vie, loisirs, etc.). Si les logements de la résidence en *coliving* sont autonomes (disposant au moins d'une cuisine et d'une salle de bain individuelles), ils relèvent *a priori* du statut de la résidence services. En revanche, lorsque les logements en *coliving* disposent seulement d'une cuisine ou d'une salle de bain communes, ils ne peuvent pas être considérés comme autonomes et doivent être considérés comme des colocations à baux multiples.

S'il répond à une attente d'une partie de la population (jeunes actifs, étudiants), le *coliving* expose à des loyers souvent élevés. Une proposition de loi déposée le 7 novembre 2025 par notre collègue sénateur Ian Brossat ⁽¹⁾ vise d'ailleurs à encadrer l'activité pour la soumettre pleinement au cadre protecteur de la loi de 1989 et garantir notamment le respect de l'encadrement des loyers.

LES RÉGIMES JURIDIQUES EXISTANTS POUVANT ÊTRE RAPPROCHÉS DE L'ACTIVITÉ DE COLIVING

	Colocation	Résidences-services	Résidences universitaires	Logements foyers	Location meublée dans un établissement recevant du public
Définition	La colocation est définie comme la location d'un même logement par plusieurs locataires, constituant leur résidence principale, et formalisée par la conclusion d'un contrat unique ou de plusieurs	Un ensemble d'habitations constitué de logements autonomes permettant aux occupants de bénéficier de services spécifiques non individualisables. Les services spécifiques non individualisables sont ceux qui bénéficient par	Un établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs, meublés ou non, et des locaux affectés à la vie collective. Cet établissement accueille des étudiants, des personnes de moins de 30 ans en formation ou en	Un établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale de personnes dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs meublés ou	Local meublé constituant la résidence principale du preneur est située dans un établissement recevant du public aux fins d'hébergement

(1) <https://www.senat.fr/leg/pp125-117.html>.

	contrats entre les locataires et le bailleur, à l'exception de la location consentie exclusivement à des époux ou à des partenaires liés par un pacte civil de solidarité au moment de la conclusion initiale du contrat.	nature à l'ensemble des occupants.	stage et des personnes titulaires d'un contrat de professionnalisation ou d'apprentissage	non et des locaux communs affectés à la vie collective	
Régime juridique	Article 8-1 de la loi de 1989	Articles L.613-13 du code de la construction et de l'habitation	Articles L.631-12 du code de la construction et de l'habitation	Articles L. 633-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation	Articles L. 631-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation
Application de la loi de 1989	Oui	Oui hors quelques aménagements (mentions des services dans le bail)	Oui hors quelques aménagements : durée de bail, charges, impossibilité de sous-louer, règles spécifiques de congé et de loyer pour les résidences conventionnées	Non sauf les règles de décence (articles 6 et 20-1 de la loi de 1989)	Oui avec exclusion des articles 3-2, 3-3, 18 , 24-1, 25-4 et 25-11
Encadrement du niveau des loyers	Oui	Oui sauf en présence de trois prestations para hôtelières parmi les quatre suivantes : petit déjeuner, nettoyage, fourniture de linge, réception	Non pour les résidences conventionnées gérées par des organismes HLM ou des SEM. Incertitude juridique pour les autres résidences universitaires conventionnées et les résidences non conventionnées	Oui	Oui sauf en présence de trois prestations para hôtelières parmi les quatre suivantes : petit déjeuner, nettoyage, fourniture de linge, réception

Source : Anil et Commission des affaires économiques

Même si, lorsque l'occupation du logement répond à la définition de la résidence principale de l'article 2 de la loi de 1989 (entendue comme le logement occupé au moins huit mois par an), le bail qui s'impose est celui dont les prescriptions relèvent de cette même loi, l'activité de *coliving* réussit à échapper à l'encadrement des loyers de différentes manières :

– l’article 140 de la loi Élan a écarté de l’application de l’encadrement des loyers les locations de logements situés dans des résidences services gérées par un mandataire unique *selon un mode d’organisation adapté aux nécessités des résidents* et qui fournit à la clientèle les prestations para-hôtelières suivantes (au moins trois prestations parmi les quatre suivantes : petit-déjeuner, nettoyage régulier des locaux, fourniture de linge de maison et réception) aux personnes qui y résident ⁽¹⁾ . Certaines résidences de *coliving* utiliseraient ainsi ce statut pour bénéficier de cette exemption ;

– un contournement de la loi de 1989 serait opéré en multipliant, de façon abusive, des baux civils au titre d’une location meublée de courte durée, alors même que le logement constitue de fait la résidence principale du locataire ;

– même lorsque le bail signé dans une résidence en *coliving* est soumis à l’encadrement des loyers comme aux autres obligations de la loi de 1989, la facturation des services et prestations peut indirectement permettre de contourner cet encadrement. Si, en principe, les services spécifiques « individualisables » ne devraient pas être liés au contrat de bail, le locataire devant être en mesure de mettre fin au contrat lui permettant de bénéficier d’un service sans mettre fin au bail, dans les faits, il peut être difficile pour les locataires de faire valoir leur droit. Et la question demeure pour les prestations non individualisables ⁽²⁾ nécessairement rattachés au contrat de bail (coûts de gestion de la résidence de *coliving*, nettoyage des parties communes, *etc.*) dans le cas des résidences services. L’article 21 de la loi de 1989 prévoit explicitement que le contrat de bail ainsi que les quittances doivent mentionner distinctement ce qui relève du loyer, d’une part, des charges locatives récupérables, d’autre part. Dans le cas des résidences services encadrées par les articles L.631-13 et suivants du code de la construction et l’habitation, même si la quittance doit distinguer le montant du loyer, des charges et des services non-individualisables, rien n’empêche le gestionnaire de surfacturer les services non-individualisables.– le recours au complément de loyer, justifié par les éléments de confort inhérents au *coliving* permet d’afficher des loyers excédant le loyer de référence majoré, qui constituerait la principale voie de contournement ⁽³⁾ .

Dans ce contexte, la présente proposition de loi vise à inclure les *coliving*, entendus comme des locations meublées donnant accès à des espaces partagés et à des services réservés aux locataires, dans le champ de l’encadrement des loyers. Une définition plus précise serait attendue par décret.

(1) Cf. c du 4° de l’article 261 D du code général des impôts.

(2) La terminologie de services « individualisables » et « non individualisables » est ici reprise de celle existante pour les résidences-services, encadrés par les articles L. 631-13 et suivants du code de la construction et de l’habitation. Le décret n° 2016-1737 du 14 décembre 2016 précise les trois catégories de services spécifiques non individualisables pouvant bénéficier aux occupants des résidences-services : accueil personnalisé et permanent, accès aux espaces partagés, mise à disposition d’un personnel spécifique pour assurer la sécurité et la surveillance.

(3) Institut Paris Région, L’essor du coliving pour les jeunes franciliens : idéal communautaire ou symptôme de la crise du logement ?, janvier 2025. <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/lessor-du-coliving-pour-les-jeunes-franciliens-ideal-communautaire-ou-symptome-de-la-crise-du-logement/>

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté l'article 1^{er}, modifié à la suite de l'adoption de plusieurs amendements.

Outre les amendements rédactionnels ou de clarification du dispositif (CE59, CE61, CE62, CE64, CE65, CE68, CE69, CE74, CE76), plusieurs amendements de fond ont permis de modifier le dispositif:

– l'amendement CE66 du rapporteur étend le dispositif aux communes volontaires qui ne sont pas situées en zone tendue (c'est-à-dire où ne s'applique pas la taxe sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts) mais qui présentent un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement. Un dispositif semblable a été mis en place par la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, pour permettre aux communes qui ne sont pas en zone tendue d'instituer une procédure de changement d'usage (article L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation). Si la hausse du montant des loyers ne constitue pas un critère déterminant, il s'agit bien d'anticiper un mouvement d'inflation probable ;

– l'article CE67 du rapporteur prévoit la transmission d'un rapport au Parlement faisant l'évaluation du dispositif, cinq ans après la promulgation de la loi ;

– l'amendement CE70 impose une obligation de conseil pour les professionnels qui aident un particulier à mettre un logement en location : les professionnels de l'immobilier seraient tenus d'indiquer le niveau des loyers de référence s'appliquant à ces logements ainsi que les règles relatives au complément de loyer ; – les amendements CE28 du rapporteur et CE45 de M. Boris Tavernier révisent les cas où l'application d'un complément de loyer est interdite : le CE28 supprime le critère de mauvaise exposition et limite la portée de celui du vis-à-vis à moins de 10 mètres : seuls les vis-à-vis existants dans la pièce principale sont concernés. Inversement, le CE45 interdit l'application d'un complément de loyer pour les logements inférieurs à 14 mètres carrés, plusieurs études ayant montré le désagrément que représente un logement exigu ⁽¹⁾ – il convient également de rappeler que le niveau de loyer au mètre carré est élevé pour les logements de petite surface et que les signalements de non-respect du dispositif concerne en particulier ce type de logements ;

– le CE75 étend le pouvoir de contrôle et de sanction administrative du préfet au contrôle du respect des règles qui s'appliquent au complément de loyer. Sans se substituer aux CDC et au juge, le préfet aurait vocation à ne sanctionner que les cas de violation les plus manifestes de ces règles (notamment si le complément de loyer est interdit) ;

(1) Ulrich, Minimum spatial housing requirements for Human Flourishing, 2024

– le CE31 de Mme Danielle Simonnet supprime l’exception au principe d’encadrement des loyers pour les logements situés dans des résidences services gérées par un mandataire unique selon un mode d’organisation adapté aux nécessités des résidents et qui fournit à la clientèle les prestations para-hôtelières. L’adoption de cet amendement constitue l’un des outils pour mieux lutter contre le contournement de l’encadrement du loyer par le développement du *coliving* ;

– le CE46 de M. Boris Tavernier précise que les caractéristiques devant justifier le complément de loyer doivent être « propres et objectives », et non relever de la libre appréciation des parties au contrat.

*

* *

Article 2

Lutte contre les congés abusifs

(Articles 15 et 25-8 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986)

Dans sa version initiale, l’article 2 précise que le propriétaire doit apporter la preuve du motif du congé. En cas de contestation du montant du loyer au regard du dispositif d’encadrement (au moins douze mois avant la fin du bail en cas de location nue et six mois avant la fin du bail en cas de location meublée), il prévoit que le propriétaire ne puisse plus donner congé au locataire.

Après son examen par la commission, l’article 2 prévoit dorénavant la possibilité pour le locataire de demander une preuve de la réalité du motif (en cas de congé pour vente et pour reprise) plusieurs mois après son départ du logement.

Adopté par la commission après modification

I. LE CONGÉ DE FIN DE BAIL : UN DROIT ENCADRÉ

La loi de 1989 encadre les conditions dans lesquelles un bailleur peut délivrer congé à son locataire en lui notifiant son intention de mettre fin à la relation contractuelle et ne pas renouveler (ou reconduire tacitement) le contrat de bail existant. Ce congé ne peut intervenir qu’en fin de bail, avec un délai de préavis qui diffère selon que le logement est loué nu (six mois) ou meublé (trois mois).

1. Les trois motifs de congé

À la fin du bail, le bailleur ne peut donner congé qu'en se prévalant de l'un des trois motifs prévus par le législateur, à savoir la reprise, la vente ou un motif « sérieux et légitime » :

– en cas de congé pour reprise, celle-ci ne peut s'exercer qu'en vue de l'établissement d'une résidence principale ou à usage mixte (professionnel et d'habitation). **Le congé doit préciser le lien entre le bailleur et le bénéficiaire, ainsi que son nom et son adresse. Le ou les bénéficiaires de cette reprise ne peuvent être que le bailleur lui-même, son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité (Pacs), son concubin depuis au moins un an, ainsi que leurs ascendants ou descendants, ou ceux de leur conjoint, partenaire ou concubin ;**

– en cas de congé pour vente, le locataire bénéficie d'un droit de préemption sur le bien. Le congé vaut offre de vente au profit du locataire et doit indiquer le prix et les conditions de vente projetées. Cette offre est valable pendant les deux premiers mois du délai de préavis. À son expiration, le locataire qui n'a pas accepté l'offre de vente est déchu de plein droit de tout titre d'occupation. Dans le cas où le propriétaire décide de vendre à des conditions ou à un prix plus avantageux pour l'acquéreur, le notaire doit, lorsque le bailleur n'y a pas préalablement procédé, notifier au locataire ces conditions et prix à peine de nullité de la vente ;

– le bailleur peut faire valoir tout manquement du locataire à ses obligations locatives (défauts répétés de paiement du loyer à l'échéance convenue, refus de rendre accessible le logement pour la réalisation de travaux indispensables, usage non paisible du logement et trouble du voisinage, défaut d'assurance et non-respect de la destination du logement) ou tout autre motif « *légitime et sérieux* » (démolition, expropriation, logement devenu indécent au regard de la législation ⁽¹⁾, travaux d'amélioration nécessitant le départ du locataire [même s'ils ne sont pas indispensables⁽²⁾]) pour donner congé au locataire.

2. La loi Alur a tenté de renforcer la possibilité pour le locataire de contester les congés de mauvaise foi

Pendant longtemps, il a été très difficile au locataire de contester le congé donné par le propriétaire, notamment parce qu'il lui était malaisé d'apporter les preuves *a priori* (au moment du congé) ou *a posteriori* (après le congé) de l'illicéité du congé pour bail. En cas de congé pour vente, le juge considérait que la décision de vente constituait un « motif péremptoire » qui n'avait pas été justifié ni prouvé par le propriétaire ⁽³⁾.

(1) Cour de cassation - Troisième chambre civile, 11 janvier 2024, n° 22-16.730.

(2) Cour d'appel de Bordeaux, 6 janvier 2025, n° 22/05642.

(3) Cour d'appel de Paris, 6^{ème} chambre, section C., 14 novembre 2000, n° 1998/21903.

L'article 15 de la loi Alur a tenté de renforcer les droits des locataires, en prévoyant une inversion de la charge de la preuve :

– en cas de congé pour reprise, le bailleur doit dorénavant justifier du caractère « *réel et sérieux* » de sa décision de reprendre le logement, pour permettre au juge, en cas de contestation, de vérifier la réalité de la situation ;

– **l'article dispose qu'en cas de contestation, le juge peut, même d'office, vérifier la réalité du motif du congé et le respect des obligations prévues. Le juge peut notamment « déclarer non valide le congé si la non-reconduction du bail n'apparaît pas justifiée par des éléments sérieux et légitimes. » ;**

– le bailleur encourt une amende pénale, dont le plafond est de 6 000 euros pour une personne physique et 30 000 euros pour une personne morale, en cas de congé frauduleux. Le locataire peut également demander la réparation de son préjudice devant le juge des contentieux de la protection et obtenir des dommages et intérêts ;

– une notice d'information relative aux obligations du bailleur et aux voies de recours et d'indemnisation du locataire doit être jointe au congé délivré par le bailleur.

Plus largement, la loi Alur a renforcé les droits des locataires. Elle suspend ainsi le droit de donner congé en cas d'insalubrité ou de risque de sécurité du bâtiment. Elle prévoit que le bailleur ne puisse s'opposer au renouvellement du contrat lorsque le locataire a plus de soixante-cinq ans ou lorsqu'il bénéficie de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), lorsque ses ressources sont faibles (inférieures au plafond de ressources des logements locatifs conventionnés) et en l'absence de proposition de relogement adaptée, située dans le même arrondissement, le même canton ou la même commune (selon le mode de division de la commune), ou dans les arrondissements, les cantons et communes limitrophes.

Malgré les évolutions de la loi Alur et le renversement de la charge de la preuve qu'elle a tenté d'opérer, en particulier en cas de congé pour reprise,⁽¹⁾ le locataire n'est pas toujours en mesure de contester le bienfondé d'un congé. Dans le cas d'un congé pour vente, la loi ne prévoyant aucune obligation de justification de la part du bailleur, le locataire qui entend contester la validité du congé doit démontrer l'intention frauduleuse de son bailleur pour de nombreux juges⁽²⁾, alors même qu'il peut vérifier d'office la réalité du motif.

(1) Cf. Tribunal judiciaire de Paris, 16 juillet 2024, RG n°24/08679 : « Il appartient au bailleur d'apporter des justifications au soutien de son congé pour reprise, alors qu'auparavant il appartenait au locataire de rapporter la preuve d'une fraude manifeste ».

(2) CA Versailles, 21 avril 2024, n° 21/05512

Les éléments permettant de prouver l'intention frauduleuse du bailleur en cas de congé pour vente dans la jurisprudence

Conformément à la jurisprudence, le bailleur peut fixer librement le prix de vente proposé au locataire : la fixation d'un prix élevé ne peut être à elle seule la preuve d'une intention frauduleuse. En effet, le bailleur est en droit de chercher à faire un bénéfice et de vendre son bien au meilleur prix. ⁽¹⁾

Ainsi, le congé pour vente ne peut être annulé que si le prix apparaît excessif ou volontairement dissuasif dans l'intention évidente d'empêcher les locataires d'exercer leur droit de préemption. Il appartient dans ce cas au locataire de prouver que le prix proposé est manifestement sans rapport avec la valeur réelle de l'immeuble et fixé en vue de dissuader le preneur d'acquiescer. Le prix peut être considéré comme excessif lorsqu'il n'est pas susceptible d'intéresser le moindre acquéreur. ⁽²⁾

Le juge peut prendre en compte d'autres éléments pour estimer si le propriétaire a une réelle intention de vendre au moment du congé. Le congé peut notamment être considéré comme frauduleux :

- lorsque le bailleur n'a fait aucune publicité en vue de la mise en vente de son bien, n'en a pas confié la charge à un professionnel ou encore ne mentionne aucune visite par d'éventuels acquéreurs ⁽³⁾ ;
- lorsque le bien est reloué peu de temps après le départ du locataire ⁽⁴⁾ ;
- en l'absence de publicité ou affichage de panneau concernant la vente envisagée ou de visite du bien malgré l'écoulement de nombreux mois depuis la délivrance du congé, la production d'un avis de valeur et d'un mandat de mise en vente non exclusive étant insuffisant ⁽⁵⁾ ;

Dans certaines situations, l'absence de mise en vente ou la mise en vente tardive peut être justifiée par une cause légitime, et la validité du congé pour vendre peut malgré tout être reconnue.

Source : DHUP.

II. MIEUX LUTTER CONTRE LES CONGÉS ABUSIFS

Les associations de locataires, mais également les Adil témoignent d'une recrudescence de congés qui ne respectent pas l'article 15 de la loi de 1989 : congé en repréailles dans le contexte d'un conflit avec le locataire, volonté de récupérer le bien pour faire de la location touristique de courte durée, *etc.*

Selon l'Adil75 entre 19 % et 33 % des congés ne respecteraient pas les conditions de forme et de fond qu'impose la loi de 1989 ⁽⁶⁾. L'Adil75 a constaté une nette progression nette du nombre de consultations sur le congé du bailleur à

(1) CA Versailles, 17 septembre 2024, n°23/04830.

(2) CA Lyon, 2 juillet 2019, n° 18/00639.

(3) CA Paris, 7 octobre 2010, n° 08/10494.

(4) Cour de Cassation, Troisième chambre civile, 16 janvier 2002, n° 00-11824.

(5) CA Poitiers, 18 mars 2025, n° 23/00300).

(6) Observatoire du Logement de l'ADIL de Paris – Novembre 2022, p. 4.

l'approche des Jeux olympiques de Paris en 2024 ⁽¹⁾, dont plus de la moitié était motivée par la vente du bien. Cette augmentation a d'ailleurs conduit à la mise en place d'une ligne téléphonique. Comme le constate l'Adil à cette occasion, « *même si un congé respecte les conditions de forme et a priori les conditions de fond, il peut s'avérer être frauduleux, faute de l'existence d'une instance en charge de vérifier la régularité du congé après le départ du locataire.* »

La tension sur le marché locatif est telle, aujourd'hui, que de nombreux locataires ne souhaitent pas contester un complément de loyer injustifié ou un loyer de base supérieur au plafond majoré, de peur que leur propriétaire leur délivre un congé. Le présent article comporte donc deux mesures :

– Il précise qu'il revient au propriétaire de présenter les preuves de la réalité du motif du congé pour prouver sa bonne foi devant le juge ;

– Il prévoit l'impossibilité de délivrer un congé lorsque le locataire a engagé une procédure de contestation du loyer de base ou du complément de loyer, au moins douze mois (en cas de location nue) ou six mois (en cas de location meublée) avant l'échéance du bail, devant la CDC.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 2, modifié par l'amendement CE77 du rapporteur, qui propose une nouvelle rédaction du dispositif.

Au regard des difficultés pour le locataire de réunir des éléments permettant de contester ou, au contraire, de reconnaître la bonne foi du propriétaire en cas de congé, l'article 2 prévoit qu'entre trois et six mois après la fin du bail, le locataire puisse demander au bailleur communication de tout élément probant de nature à établir la réalité du motif du congé, qu'il s'agisse d'un congé pour reprise ou d'un congé pour vente.

Cette nouvelle disposition permettra de responsabiliser les propriétaires peu scrupuleux, mais aussi de limiter des contentieux inutiles lorsque le locataire suspecte un congé frauduleux alors que ce n'est pas le cas. Ce faisant, le renversement de la charge de la preuve initié par la loi Alur est prolongé et rendu plus effectif.

*
* *

(1) ADIL75. « Congé du bailleur : évolutions et caractéristiques en période pré Jeux Olympiques », juillet 2024. Étude disponible sur le lien suivant : ([2024-Etude-conge-Adil-75.pdf](#))

Article 3
Gage financier

Adopté par la commission avec modification

Cet article prévoit la compensation financière des dispositions inscrites dans la proposition de loi.

Afin d'assurer la recevabilité financière de la présente proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution, l'article 3 gage la perte de recettes pour l'État ainsi que celle pour les collectivités territoriales que créeraient les dispositions de la proposition de loi.

La commission a adopté l'article 3 avec une modification, issue de l'amendement CE 31 de Mme Danielle Simonnet, étendant le gage aux pertes de recettes des collectivités territoriales.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 3 décembre 2025, la commission des affaires économiques a examiné la proposition de loi pour retrouver la confiance et l'équilibre dans les rapports locatifs (n° 2039) (M. Inaki Echaniz, rapporteur).

M. le président Stéphane Travert. Cette proposition de loi de trois articles vise principalement à pérenniser le dispositif d'encadrement des loyers, mais aussi à réguler le système des compléments de loyers et à protéger les locataires contre les congés pouvant être donnés en représailles du lancement d'une action en diminution de loyer.

Elle fait l'objet de cinquante-huit amendements ; deux autres ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 et cinq au titre de l'article 45.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. L'expérimentation du dispositif d'encadrement des loyers issu de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) s'achèvera dans moins d'un an si nous ne décidons pas de pérenniser le dispositif. Nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre les conclusions du rapport des économistes Gabrielle Fack et Guillaume Chapelle, qui devrait arriver en début d'année prochaine, et pas davantage le rapport que le Gouvernement devra remettre au Parlement au printemps. Nous devons entamer dès aujourd'hui le travail parlementaire : l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale ne constitue qu'une première étape sur un long chemin, et nous aurons tout loisir de prendre en compte les conclusions de ces rapports lors de la navette parlementaire.

En effet, le risque existe qu'en novembre 2026, du jour au lendemain, le dispositif d'encadrement des loyers s'évanouisse. Or, il a fait ses preuves. Pour les seuls locataires de la ville de Paris, l'encadrement des loyers a ainsi permis une réduction de près de 80 euros par mois du niveau moyen de loyer entre juillet 2019 et juin 2024, ce qui représente près de 1000 euros sur une année.

La question de l'encadrement des loyers est loin de concerner seulement les villes où il est appliqué : la limitation de la hausse des loyers a une forte incidence sur le budget des jeunes – permettez-moi d'avoir une pensée pour nos étudiants issus de zones rurales qui souhaitent poursuivre des études supérieures dans des villes universitaires et se heurtent à des frais de déménagement et de logement parfois très décourageants.

Les contempteurs de l'encadrement des loyers jugent parfois que le dispositif n'aurait pas véritablement permis de limiter la hausse des loyers, tout en estimant qu'il constitue une atteinte disproportionnée aux droits de propriété. Étrange paradoxe !

En réalité, les données dont nous disposons montrent que la hausse des loyers a été plus forte dans les communes tendues où l'encadrement des loyers ne s'applique pas. Entre 2021 et 2024, les loyers ont augmenté de moins de 10 % en moyenne dans les zones soumises à encadrement des loyers, mais de 17 % à Rennes, de 19 % à Angers et Strasbourg, de 20 % à Brest. Le dispositif d'encadrement des loyers est équilibré ; il ne gèle pas les loyers mais régule leur progression dans les zones tendues. Il s'articule avec d'autres dispositifs déjà existants qui constituent une forme d'encadrement des loyers, notamment le plafonnement à l'indice de référence des loyers (IRL) de la revalorisation annuelle des loyers au cours du bail, lors de son renouvellement ou à la remise en location d'un logement.

Certains de nos collègues mettent en avant le risque d'une baisse de l'offre locative ; l'exemple argentin serait la preuve que la libéralisation à outrance du marché locatif permet d'augmenter fortement l'offre et la baisse des loyers ; mais la France n'est pas l'Argentine. En Catalogne, territoire plus comparable au nôtre en matière d'offre et de niveau de prix, la fin de l'encadrement des loyers en mars 2022 a conduit à une forte augmentation des loyers sans réelle augmentation de l'offre : résultat, un nouvel encadrement a dû être mis en place en 2024. Il n'y aura pas de forte hausse de l'offre locative sans encadrement des loyers.

La forte baisse de l'offre locative, bien réelle et que personne ne peut contester, n'est pas due à l'encadrement des loyers. Sinon, comment expliquer que le nombre d'annonces ait diminué de 44 % à Rennes, de 37 % à Strasbourg et de 53 % à Nice, trois villes où les loyers ne sont pas encadrés ? En réalité, l'effet de l'encadrement des loyers sur l'offre est marginal quand l'effet modérateur sur le montant des loyers est, lui, bien réel.

Ce dispositif n'est pas non plus une lubie de gauche. Maider Arosteguy, maire Les Républicains de Biarritz, ou Jean-René Etchegaray, maire Renaissance de Bayonne, plébiscitent ce dispositif : ils sont pragmatiques et ils en voient les effets concrets. Le travail transpartisan que nous avons mené avec Annaïg Le Meur dans le cadre de la mission flash en est aussi la preuve. L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) a soutenu la pérennisation du dispositif et souligné l'importance d'en permettre l'extension dans les communes qui en ont besoin.

J'ai tenu à reprendre la méthode que j'avais adoptée lors des débats de la proposition de loi visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale : concertation avec les élus locaux et dialogue en amont avec les différentes forces politiques de cet hémicycle. Le travail transpartisan continue donc. J'émettrai plusieurs avis favorables à des amendements venus des groupes de gauche ; j'ai aussi entendu les peurs des collègues du centre et de la droite concernant l'impossibilité de donner congé à un locataire qui aurait entamé une procédure de contestation du loyer. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Pérenniser le dispositif d'encadrement des loyers doit aussi être l'occasion de l'améliorer. La présente proposition de loi propose trois évolutions principales.

La procédure de candidature est aujourd'hui trop lourde et ne constitue pas une étape utile. La suppression du décret fixant le périmètre de l'encadrement des loyers et l'ouverture des dispositifs à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et communes présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements qui le souhaitent, sur le territoire qu'ils délimitent eux-mêmes, serait une mesure de simplification. Cette proposition de loi vise clairement à décentraliser la politique du logement : oui, les élus locaux sont les mieux placés pour savoir si leur territoire a besoin d'un encadrement des loyers. Cela pourrait d'ailleurs constituer un vrai débat lors des élections municipales.

En second lieu, nous proposons de revoir le dispositif de complément de loyer. Nous voulons d'abord en faciliter la contestation. De façon totalement dérogatoire aux délais de droit commun, le locataire n'a aujourd'hui que trois mois pour contester un complément de loyer, même complètement abusif. Nous souhaitons ici appliquer simplement le droit commun, à savoir le délai de prescription triennale, tout en limitant ce délai à un an maximum après le départ du locataire.

La liste des critères d'interdiction du complément de loyer doit aussi être revue. Une exposition au nord ou un vis-à-vis dans une cuisine ne doit pas être rédhibitoire. Inversement, un logement trop petit constitue par définition un désagrément pour le locataire, qui justifie que le complément de loyer ne s'applique pas. Les plus petits logements sont d'ailleurs ceux pour lesquels nous avons le plus de mal à faire respecter l'encadrement des loyers – ils représentent 80 % des signalements à Paris. Certaines surfaces annexes – je pense notamment aux duplex, aux terrasses ou aux jardins – peuvent donner lieu à un complément de loyer : dans ces cas, nous pourrions rendre son calcul plus objectif.

Nous proposons enfin de plafonner le complément de loyer à 20 % du loyer de référence majoré.

En somme, notre philosophie est de conserver le complément de loyer, de le sécuriser, d'éviter les abus et de rendre son calcul plus objectif.

En troisième lieu, l'article 1^{er} vise à mieux lutter contre le contournement du dispositif par le « coliving » ou la colocation. La mairie de Paris, comme d'autres collectivités, nous ont ainsi alertés : la quasi-totalité des projets de transformation de bureaux en logements vise aujourd'hui à créer des résidences de coliving. Même en respectant l'encadrement des loyers, la facturation de services annexes ou l'application d'un complément de loyer élevé permet à des investisseurs qui recherchent une forte rentabilité de contourner largement le dispositif.

L'article 2 de cette proposition de loi vise à mieux lutter contre les congés abusifs, à cause desquels de nombreux locataires, pourtant de bonne foi, rechignent à faire valoir leurs droits. La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) avait entamé un renversement de la charge de la preuve : jusque-là, il revenait au locataire de prouver au juge que le congé était frauduleux

et le motif fallacieux, ce qui était quasiment impossible. Pour autant, le renversement de la charge de la preuve est en vérité incomplet. Dans le cadre de la délivrance d'un congé pour vente, notamment, le bailleur n'a pas par définition à justifier du caractère réel et sérieux d'un tel congé. Il faut donc que le locataire prouve que le congé était fallacieux, même si la loi Alur a prévu que le juge puisse vérifier d'office la réalité du motif du congé. Je proposerai ainsi de réécrire l'article 2, afin de donner le droit au locataire de demander au propriétaire, plusieurs mois après avoir quitté le logement, des éléments prouvant la réalité du motif : le propriétaire a-t-il réellement vendu ou cherché à vendre le logement ? A-t-il réellement repris le logement pour se loger lui-même ou pour loger un proche ?

Le débat autour de la mise en œuvre du dispositif et de ses paramètres est légitime, mais j'espère que nous pourrons tous nous retrouver pour éviter une hausse incontrôlée des loyers dans des communes présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logement. Nous devons tout faire pour permettre à nos concitoyens de se loger de manière digne, durable et abordable.

M. le président Stéphane Travert. Nous entendons maintenant les orateurs des groupes.

M. Frédéric Falcon (RN). Je commencerai par présenter une petite synthèse des mesures absurdes prises depuis dix ans en matière de logements et d'immobilier. Depuis des années, vous empilez les contraintes. Le diagnostic de performance énergétique (DPE) est instable et incohérent, et il transforme des logements en passoires par simple modification de logiciel, rendant inlouable un logement sur deux en Île-de-France d'ici à 2034. Vous avez voté une interdiction progressive de location des logements classés G, F puis E, mais sans artisan, sans aide suffisante, sans plan réaliste. Vous taxez encore et toujours : hausse des frais de notaire, de 0,5 point l'année dernière ; explosion de la taxe foncière, qui a augmenté 30 % ou 40 % en dix ans dans certaines communes de gauche – mais pas uniquement ; hausse de la CSG (contribution sociale généralisée), fruit d'un deal de non-censure honteux entre le PS et la Macronie, portant les prélèvements sociaux de 17,2 % à 18,6 %, soit 3 milliards d'euros de ponctions supplémentaires sur les bailleurs. Enfin, vous voulez supprimer le statut de loueur en meublé et vous voulez augmenter la fiscalité sur les locations saisonnières dans les stations de ski ou les stations balnéaires, comme chez moi dans l'Aude, au nom d'abus constatés à Paris.

Et maintenant, vous proposez encore plus de bureaucratie avec l'encadrement des loyers partout en France. Ce que le Parti socialiste nous propose aujourd'hui, c'est l'achèvement de la destruction complète du secteur, alors même que le Gouvernement n'a toujours pas remis son rapport sur l'encadrement des loyers dans les villes où il est déjà appliqué. Nous disposons par ailleurs d'études européennes et de retours d'expériences mitigés, voire négatifs : l'offre s'effondre partout où l'encadrement a été expérimenté, comme en Catalogne.

Pour généraliser l'encadrement des loyers, il faudrait créer dans chaque ville un observatoire des loyers avec des fonctionnaires, des tableaux, des contrôles,

autrement dit encore une usine à gaz administrative financée par les contribuables. Évidemment, cela signifie aussi une explosion des contentieux – entre propriétaires et locataires, entre communes et préfets, entre l’État et les collectivités. Bref, vous allez judiciaireiser le logement comme jamais.

Les conséquences, vous les connaissez, parce que votre politique est appliquée depuis dix ans et que son bilan est tragique. La rentabilité locative s’est effondrée, les investisseurs ont quitté le marché, et dans les zones tendues, l’offre locative s’est écroulée – une baisse de 60 % à 75 % en seulement quelques années. Voilà la réalité : vous avez détruit l’offre, et vous prétendez maintenant sauver le logement en généralisant l’une de vos mesures les plus inefficaces.

La France a besoin, non pas d’une nouvelle réglementation – décidément une obsession pathologique de certains parlementaires –, mais d’un choc d’offre, d’un choc qui lève les contraintes, libère la construction, sécurise les propriétaires, stabilise la fiscalité et redonne envie d’investir et de louer, d’un choc qui augmente le nombre de logements sur le marché au lieu de décourager ceux qui en proposent.

Pour toutes ces raisons, nous voterons contre cette proposition de loi inutile, idéologique et dangereuse.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Siégeant dans l’opposition, je ne suis pas comptable de la politique menée par Emmanuel Macron et ses gouvernements successifs... mais vous, que suggérez-vous ?

Depuis 2022, je vois le Rassemblement national vitupérer contre les initiatives des uns et des autres ; mais vous ne proposez rien : dans le débat budgétaire en cours, vous n’avez déposé aucun amendement sur la question du logement – sauf un, repris de ce que je proposais l’année dernière, et contre lequel votre groupe a finalement voté ! S’agissant du DPE, qui n’est pas le sujet aujourd’hui, je rappellerai que j’ai été corapporteur, avec Bastien Marchive, d’une proposition de loi qui aménage ce dispositif : vous avez voté contre... et sur le statut du bailleur privé, qui permet de relancer l’investissement privé, vous avez été absents des débats.

Vous parlez d’effondrement de l’offre locative dans les territoires tendus : celle-ci est due principalement à l’expansion des meublés de tourisme. Vous avez d’ailleurs aussi voté contre la proposition de loi sur ce sujet, sauf votre collègue Aurélien Lopez-Liguori, qui a malheureusement dû prendre conscience des effets délétères de ce phénomène.

Les études que vous mettez en avant n’ont rendu publics ni leur base de données, ni leurs calculs – à l’inverse des études qui concluent à un effet positif de l’encadrement des loyers.

Enfin, une majorité écrasante des propriétaires respectent l’encadrement des loyers, et même le soutiennent.

Mme Annaïg Le Meur (EPR). Je serai franche : lorsque j’ai commencé à travailler sur ce sujet, je n’avais pas d’avis tranché. La Bretagne n’étant pas concernée par ce dispositif, je m’interrogeais même sur sa pertinence, d’autant que l’expression « encadrement des loyers » peut laisser penser à une intervention lourde sur le marché. Or, ce n’est pas de cela qu’il s’agit : le mécanisme vise avant tout un alignement des loyers sur les réalités du marché pour éviter les dérives spéculatives tout en préservant son dynamisme. Il est d’ailleurs significatif que cette expression n’apparaisse pas dans le titre de la proposition de loi.

Les travaux de la mission flash que j’ai corapportée avec notre collègue Inaki Echaniz ont permis d’objectiver le débat. Ce dispositif répond à un besoin réel. Les territoires qui l’utilisent, quels que soient leurs choix politiques, en tirent un bilan globalement positif. Les chiffres parlent d’eux-mêmes : dans les zones concernées, la hausse des loyers a été contenue entre 5 % et 10 % entre 2021 et 2024, alors qu’elle était bien plus forte ailleurs. Et surtout, l’alignement n’a pas aggravé la pénurie de logements, présente partout, indépendamment de ce mécanisme.

Il y a désormais urgence à légiférer. Le dispositif actuel arrive à échéance en novembre 2026 : pour éviter toute interruption, nous devons anticiper la navette parlementaire avec le Sénat. Si nous ne votons pas ce texte rapidement, nous risquons de ne pas pouvoir sécuriser le dispositif avant son expiration. Une fin brutale entraînerait une hausse potentiellement forte des loyers dans les zones déjà sous tension.

Ce texte propose donc de pérenniser un outil utile tout en l’améliorant pour le rendre plus efficace et plus juste, en simplifiant les démarches pour les communes volontaires, en encadrant mieux les compléments de loyers pour éviter les abus tout en permettant une valorisation équitable des logements réellement exceptionnels et en renforçant la protection des locataires sans créer d’insécurité juridique pour les bailleurs. Nos amendements s’inscrivent dans cette logique d’équilibre : le premier relève le plafond du complément de loyer jusqu’à 30 % afin que les propriétaires de biens aux atouts particuliers – une terrasse avec une vue remarquable, par exemple – ne se détournent pas du marché locatif classique. Il s’agit de concilier justice sociale et attractivité du parc privé. Le second amendement exclut les logements conventionnés du calcul des loyers de référence, par cohérence. Puisqu’ils sont déjà régulés, les intégrer fausserait les données.

Ce texte ne contraint pas le marché. Il propose une régulation mesurée, fondée sur les faits et les retours d’expérience. Cette approche pragmatique mérite notre soutien.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Merci. L’un des points d’accroche de ceux qui veulent critiquer l’encadrement des loyers et répandre des *fake news*, c’est malheureusement le nom même du dispositif. Celui-ci n’a pas vocation à faire diminuer les loyers, mais plutôt à les contenir pour qu’ils restent abordables, en s’appuyant sur des loyers de référence qui prennent en compte le loyer pratiqué sur

le territoire concerné. Les propriétaires s'y retrouvent donc : ce n'est en rien une mesure confiscatoire, ou d'extrême gauche ; c'est une mesure d'équilibre qui fait consensus dans de nombreux territoires.

Mme Sandrine Nosbé (LFI-NFP). La crise du logement concerne plus d'un sixième de la population ; 3,5 % des ménages détiennent la moitié des logements mis en location et les 25 % les plus modestes consacrent deux fois plus de leurs revenus au logement que les 25 % les plus aisés. Les loyers, eux, augmentent de manière ininterrompue depuis quarante ans ; aujourd'hui, les 10 % les plus modestes consacrent plus de 42 % de leurs revenus au logement, tandis que les 10 % les plus aisés y consacrent 10,8 %. Le logement est devenu une rente et une source de profits toujours plus élevés alors que les ménages en ont besoin pour vivre. L'encadrement des loyers est une véritable mesure de justice sociale pour les locataires, qui sont ainsi protégés face à un marché locatif devenu trop déséquilibré. C'est sûrement la raison pour laquelle le Rassemblement national s'y oppose !

L'encadrement des loyers doit donc être pérennisé. Vous proposez également des améliorations tels que le doublement des amendes, l'intégration au dispositif des locations en coliving ou le versement direct des amendes aux collectivités.

Néanmoins, vous proposez également des mesures qui constituent malheureusement des régressions : l'application de l'encadrement des loyers dépendrait de la volonté des communes ; le délai de contestation d'un dépassement de loyer après la fin du bail passerait de trois à un an ; la fixation d'un plafond au complément de loyer reviendrait à accepter des écarts de 44 % avec le loyer médian ; un décret définirait des règles de valorisation pour les surfaces non habitables.

Le principal problème de votre proposition de loi se trouve dans ce qu'elle ne prévoit pas : dans votre quête de compromis et de concessions aux propriétaires, vous n'établissez pas de définition restrictive du complément de loyer et vous ne proposez aucune mesure pour faire baisser les loyers, alors que c'est le cœur du problème pour des millions de ménages. En refusant d'intégrer les dispositifs permettant non pas une stabilisation des loyers mais bien une baisse nette, vous choisissez de faire l'impasse sur le sujet majeur de la vie chère et de la hausse démesurée des loyers ces dernières décennies. Nous ne nous opposerons pas à cette proposition de loi, car la pérennisation de l'encadrement des loyers qu'elle prévoit constitue en soi une avancée ; mais elle pourrait être plus ambitieuse et nos amendements vous proposeront d'aller dans ce sens.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Je vous rejoins sur le fait que la question du logement devrait être au cœur de tous nos débats : c'est, beaucoup l'oublient, le premier poste de dépense des ménages ; les loyers n'ont cessé d'augmenter et les salaires n'ont pas suivi.

S'agissant du texte lui-même, nous aurions pu être maximalistes, mais j'ai voulu anticiper la fin brutale du dispositif en 2026, et donc proposer des mesures qui peuvent être votées d'ici à un an. Ce n'est pas une proposition de loi au rabais ! Si nous prenons davantage de responsabilités dans les années à venir, nous aurons tout loisir de proposer des mesures qui permettent aux locataires de se loger de façon digne, durable et abordable, et aux propriétaires d'investir.

Je ne considère pas comme un défaut d'essayer de mener une politique des petits pas : mieux vaut obtenir de petites victoires maintenant qu'attendre le grand soir.

M. Laurent Lhardit (SOC). Permettez-moi d'abord de saluer le travail remarquable de notre rapporteur. Autant le dire sans ambages, il est nécessaire d'adopter cette proposition de loi.

Ce texte résulte d'une mission transpartisane, demandée par le groupe socialiste au début de la législature, qui a montré que cet encadrement est efficace et surtout que les effets pervers qui lui étaient prêtés par ses opposants n'ont finalement jamais existé. Les griefs qui ont été faits à l'encadrement des loyers relèvent du fantasme mais sont aussi le résultat, il faut bien le dire, d'un travail de lobbying acharné de certaines associations de propriétaires, relayés sans vergogne sur certains bancs de notre assemblée. Une preuve par l'absurde : il y a deux semaines, dans l'hémicycle, le groupe Rassemblement national, puis le groupe UDR ont dénoncé l'encadrement des loyers à Marseille, et l'ont désigné comme responsable d'une partie de la crise du logement constatée dans la ville. Or, en réalité, l'encadrement des loyers n'a jamais été appliqué à Marseille.

S'il est urgent de voter ce texte, c'est parce que l'expérimentation arrive à son terme, cela a été dit, en novembre 2026. Nous assisterions à un retour en arrière brutal pour les territoires qui bénéficient de ce dispositif et pour les ménages qui en dépendent. Cet encadrement est devenu un outil majeur qui améliore concrètement la vie de nos concitoyens et les protège de la spéculation. Enfin, l'arrêt du dispositif pourrait entraîner des congés repréailles, comme on l'a vu pendant les Jeux olympiques l'année dernière.

J'en reviens à Marseille : la ville est fortement attractive, et la situation très tendue dans de nombreux quartiers ; pourtant, la métropole oppose depuis plusieurs années son veto à l'encadrement des loyers. Cette proposition de loi mettrait fin à ce cas de figure inacceptable en autorisant une commune comme Marseille à décider d'appliquer l'encadrement des loyers, sans craindre un veto politique de l'EPCI dont elle est membre. Ce texte redonne ainsi aux élus locaux la capacité de protéger les habitantes et les habitants des excès de la spéculation immobilière.

Cette proposition de loi suit la voie du pragmatisme, de l'efficacité et de la justice sociale. À nous de nous en saisir.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. J'approuve en tout point votre intervention. Marseille est un cas d'école, en effet, du dédale administratif qu'il faut

parcourir pour mettre en place l'encadrement des loyers. La communauté d'agglomération Pays basque a attendu trois ans la signature du ministre du logement, alors que tous les acteurs étaient d'accord ! Il faut décentraliser et redonner la main aux communes ou aux EPCI.

Mme Christelle Minard (DR). Il semble prématuré de pérenniser le dispositif d'encadrement des loyers en l'absence d'évaluation complète et sérieuse de son efficacité. L'article 140 de la loi Elan est pourtant très clair : le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport d'évaluation exhaustif de cette expérimentation. Ce rapport sera bientôt transmis ; nous estimons qu'il serait plus sage et plus responsable d'attendre ses conclusions avant d'engager toute évolution législative.

Légiférer sans évaluation solide, c'est prendre le risque de construire sur du sable, alors que l'encadrement des loyers a des effets non seulement sur l'évolution des loyers eux-mêmes, mais aussi sur le pouvoir d'achat des locataires, sur la valeur des biens à l'achat et plus globalement sur l'équilibre du marché immobilier ; il affecte aussi la liberté contractuelle des propriétaires. Le pérenniser sans mesurer tous ces effets reviendrait à ignorer les leçons de l'expérimentation.

Dans les territoires où le dispositif a été mis en œuvre, ses limites sont connues : certains propriétaires ont renoncé à louer ou se sont orientés vers d'autres formes de location, comme la location saisonnière. Résultat, l'offre locative diminue et la tension sur le marché s'accroît, au détriment des ménages que nous voulons protéger. Cette contraction de l'offre trouve aussi ses causes dans d'autres politiques publiques, notamment celles liées au diagnostic de performance énergétique : de nombreux logements ont été retirés du marché faute de conformité, ce qui accentue encore la pression sur les loyers. L'encadrement des loyers n'est donc pas une solution miracle. Il peut constituer un outil utile de régulation à court terme, mais il ne remplace pas une politique structurelle du logement.

Ce que nous devons viser, c'est une politique ambitieuse de construction, de rénovation et de mobilisation du parc existant. Le groupe Droite républicaine estime que la priorité doit être de procéder à une évaluation rigoureuse et transparente avant toute décision de pérennisation. Cette évaluation devra porter sur trois points essentiels : l'évolution réelle des loyers dans les zones concernées ; l'impact concret pour les locataires comme pour les propriétaires ; les effets sur l'offre locative, notamment les retraits de logements du marché. Sans ces éléments objectifs, il ne serait pas raisonnable de transformer une expérimentation en cours en dispositif permanent : notre responsabilité est de légiférer sur des bases solides et éclairées au service d'une politique du logement efficace et équilibrée.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Tout risque de s'arrêter dès le mois de novembre prochain ! Certes, il y aura un rapport du Gouvernement, mais il y en a eu un du Parlement : nous pouvons, je crois, nous fier à nos propres travaux. Ce que nous proposons ici, c'est d'entamer un parcours législatif – dont vous connaissez comme moi les écueils possibles. Si nous attendons le mois de mai et le rapport du

Gouvernement, nous n'aurons plus que trois mois pour mener à son terme l'ensemble du travail, et vous savez bien combien de textes se sont perdus dans la navette. Travailler dans l'urgence, comme pour les titres-restaurant, ne constitue pas une bonne méthode.

Commençons donc ce parcours. Nous aurons ensuite tout loisir de nous corriger.

Je vous trouve un peu dure quand vous dites que nous nous apprêtons à légiférer sur du sable. Je retrouve dans vos propos la réticence qui a pu exister lorsque la proposition de loi sur les meublés de tourisme a été adoptée ; aujourd'hui, ce sont les maires LR qui utilisent le plus ce dispositif. J'invite donc les députés LR à suivre les maires de leur propre parti.

Mme Marie-Charlotte Garin (EcoS). Merci pour cette proposition de loi. L'encadrement des loyers doit être pérennisé. Je ne peux que regretter que le Gouvernement n'en ait pas pris l'initiative.

En tout cas, quand nous allons, avec mon collègue Boris Tavernier, à la rencontre des Lyonnais et des Lyonnaises pour les informer du dispositif, il y a de l'enthousiasme, et aussi du soulagement : 64 % des Lyonnais approuvent l'encadrement des loyers – réaction compréhensible quand on sait que le loyer représente la part déterminante du revenu dans les zones fortement tendues comme Lyon. On sait grâce à plusieurs études que ce dispositif est efficace et utile.

Très concrètement, nous constatons à Lyon, entre 2021 et 2023, une baisse de 4 % des loyers alors qu'ils ont augmenté de 2,5 % dans les zones hors périmètre. Contrairement à ce que ses détracteurs affirment, l'encadrement n'est pas la cause de la baisse générale de l'offre locative ; il permet de contenir le coût du logement sans nuire à l'investissement locatif. Ceux qui s'attaquent à lui montrent qu'ils cherchent davantage la rentabilité immobilière que la protection des habitants et des habitantes.

Avec Boris Tavernier, nous avons recueilli de nombreux témoignages de locataires dans nos circonscriptions. Certains ont découvert après plusieurs mois que leur propriétaire ne respectait pas l'encadrement des loyers. Alors que le loyer représente souvent une part importante des revenus, par exemple pour les étudiants, il est encore difficile d'affronter un propriétaire qui ne respecte pas l'encadrement : en pérennisant l'encadrement des loyers, nous assurons aussi les locataires que le droit est de leur côté. Cela nous semble primordial.

Il y a urgence, cela a été dit. Là où l'encadrement des loyers est appliqué, le dispositif fonctionne, il renforce la transparence et protège les locataires, ce qui est indispensable.

Nous serons cependant vigilants sur plusieurs points. Les recours sont complexes et n'aboutissent pas toujours, même lorsque le locataire est dans son bon droit. Il existe aussi des moyens de contourner le dispositif, et les contrôles sont

insuffisants. Les compléments de loyers sont souvent des leurres – ce point a été soulevé au cours des auditions, notamment par l’association Bail – Brigade associative interlocataires. Il faudra donc veiller à la bonne application de la mesure.

L’encadrement des loyers doit être pérennisé et étendu, afin qu’il continue de protéger des millions de locataires. Le groupe Écologiste et social votera évidemment en faveur du texte.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Je partage une grande partie de vos propos. Le présent texte vise effectivement à assurer la continuité du dispositif d’encadrement, tout en l’améliorant.

Loin d’être confiscatoire, le dispositif est équilibré, dans sa nature et son mode de calcul – le calcul du montant du loyer de référence s’appuie sur les loyers pratiqués avant l’encadrement. Cette mesure n’est pas antipropriétaire, car nous avons besoin des propriétaires comme des locataires. Elle vise précisément à restaurer la confiance sur le marché locatif.

Nous devons collectivement renoncer aux stéréotypes et au dogmatisme. Le taux de loyers impayés est inférieur à 3 %. Même si cette question appelle une approche préventive, elle ne doit pas être l’alpha et l’oméga de nos débats sur le logement.

M. François Jolivet (HOR). La première préoccupation des Français est l’accès au logement, que ce soit en tant que propriétaire ou que locataire. Je salue par ailleurs le travail que vous avez mené avec Mme Le Meur, en devançant, un peu, les rapports annoncés.

Notre groupe pense que la liberté d’administration des collectivités territoriales et la territorialisation des politiques de l’habitat rendent les élus responsables. Ils doivent assumer les conséquences de leurs décisions. S’ils souhaitent instaurer un observatoire local des loyers, qu’ils le fassent.

Toutefois, l’article 140 de la loi Elan prévoyait que l’encadrement des loyers ne serait pérennisé qu’après la publication d’un rapport d’évaluation du Gouvernement. Par ailleurs, notre groupe a permis à la commission des finances de saisir la Cour des comptes, afin qu’elle produise un rapport à ce sujet, qui sera livré dans les sept mois. Nous disposerons ainsi de deux rapports pour juger.

Je ne remettrai pas en cause la qualité de la mission flash que vous avez menée avec Mme Le Meur. Toutefois, je souhaite savoir pourquoi de nombreuses villes, après avoir commencé à travailler à la création d’un observatoire des loyers, y ont finalement renoncé.

En outre, alors que lors de la création d’un PLH (programme local de l’habitat), les EPCI doivent notifier l’État de leur projet, afin qu’il leur transmette des éléments d’évaluation et des objectifs, vous ne prévoyez pas de procédure similaire lors de la création d’un observatoire local de l’habitat. Nous n’avons pas

pu déposer d'amendements pour instaurer une telle procédure, pour des raisons techniques. Nous les déposerons en séance publique.

Par ailleurs, l'encadrement des loyers a obligé certains propriétaires à réviser leur modèle économique. Ils ont dû sortir leur logement du parc des résidences principales et choisir des locations de court terme, parce que le montant du loyer plafond ne leur permettait plus de rembourser leur emprunt immobilier – alors qu'ils demandaient 24 euros de loyer par mètre carré de surface habitable, le montant du loyer plafond qui leur était imposé était fixé à 12 euros ou 18 euros, par exemple.

Surtout, le vrai angle mort des observatoires locaux des loyers est qu'ils ne prennent pas en compte la qualité du logement. Le loyer sera le même, que le logement soit de classe thermique A ou D, voire E. Bonjour à ceux dont les lettrages thermiques sont les plus faibles ! Le dispositif devrait être modernisé à ce sujet.

À l'article 1^{er}, vous souhaitez limiter le complément de loyer à 20 % du loyer de référence majoré. Nous n'y sommes pas favorables. Le loyer doit pouvoir être supérieur, quand le logement est accompagné d'un cellier et d'un jardin, par exemple.

Parce que nous croyons à la territorialisation des politiques de l'habitat, nous sommes favorables à votre projet, qui laisse la main aux collectivités territoriales, mais nous amenderons votre texte en séance.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. C'est Édouard Philippe, quand il était Premier ministre, qui a instauré l'encadrement des loyers. J'aurais été étonné qu'un représentant de son parti, Horizons, ait présenté cette mesure comme une bêtise ou une hérésie.

Les contraintes de temps imposent de lancer le processus parlementaire dès aujourd'hui, avant même la livraison du rapport gouvernemental – qui traîne quelque peu, à cause de la situation politique.

Je rappelle que le loyer de référence est fixé en prenant en compte la moyenne des loyers pratiqués ; qu'il est possible de le majorer de 20 % et d'y ajouter un complément de loyer. La rentabilité restera donc correcte pour l'écrasante majorité des propriétaires. En outre, le logement n'est pas un outil d'investissement comme les autres.

M. David Taupiac (LIOT). Nous traversons une crise profonde du logement. Partout sur le territoire, dans les métropoles comme les villes moyennes, la demande excède largement l'offre. Le parc locatif privé se contracte, en particulier dans les zones les plus tendues et les ménages, notamment les plus jeunes, les plus modestes et les classes moyennes, peinent toujours davantage à accéder à un logement abordable.

Face à cette réalité, l'encadrement des loyers est devenu un outil de régulation important. Il a permis dans certaines villes de contenir le doublement des loyers, mais son bilan reste difficile à établir, car de multiples facteurs interfèrent. La hausse des taux, la raréfaction du foncier, la hausse des coûts de construction et le développement des locations touristiques alimentent les tensions du secteur.

Le présent texte vise à pérenniser et à ajuster le dispositif. Il reprend largement les constats établis par la mission flash sur l'évaluation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers menée cet été par Mme Le Meur et le rapporteur du présent texte : l'encadrement des loyers est globalement utile, mais son fonctionnement actuel se heurte à des limites – l'entrée dans le dispositif est trop complexe, son respect est trop difficile à contrôler, l'application d'un complément de loyer est insuffisamment balisée, les recours sont peu lisibles pour les locataires et le dispositif est contourné à travers le coliving.

Nous reconnaissons l'intérêt des mesures proposées, qui répondent toutes à des difficultés réelles : extension du dispositif au coliving, meilleure définition du complément de loyer, transparence accrue des annonces, renforcement des sanctions en cas de non-respect et protection contre les congés de représailles.

Notre groupe souhaite aborder ce débat avec sérieux, pragmatisme et prudence. Or, l'encadrement des loyers demeure un dispositif expérimental, dont les effets varient selon les territoires. Certaines villes n'ont rejoint l'expérimentation que très récemment et nous attendons encore deux évaluations importantes : le rapport gouvernemental, prévu pour mai 2026, et la mission confiée à deux universitaires, qui devait s'achever en novembre de cette année.

À un an de la fin de l'expérimentation, nous devons éviter deux écueils : celui d'une sortie sèche, qui aurait des effets problématiques dans les communes concernées ; celui d'une généralisation immédiate et globale sans disposer d'un retour d'expérience complet.

Au-delà du renforcement de la protection des locataires, il faut également préserver l'offre locative. Or, nous constatons partout une perte d'attractivité de l'investissement locatif et une réduction du parc privé, qui accentue la tension sur les loyers.

Pour être efficace et durable, toute régulation doit donc être stable et lisible. Elle doit aller de pair avec la création d'un statut de bailleur privé sécurisé et équilibré, sur laquelle de nombreux membres de cette commission ont travaillé de manière transparente. Tout en préservant l'offre locative et l'accès au logement, nous souhaitons éviter les effets contre-productifs et nous assurer que les objectifs affichés seront bien atteints.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Avec ce texte, nous voulons une vraie loi de décentralisation – je sais que celle-ci est chère à votre groupe –, qui accordera de nouvelles responsabilités aux élus locaux et leur permettra de faire appliquer plus rapidement leurs décisions.

Comme je l'ai indiqué à M. Jolivet, si certaines communes ont renoncé à encadrer les loyers, c'est à cause du dédale administratif et de l'attente interminable avant que la démarche puisse aboutir.

Comme votre groupe, je plaide pour une grande loi de programmation en matière de logement. Faute d'une telle loi, il faut avancer étape par étape. Même si l'encadrement des loyers n'est pas la solution magique, il contribue toutefois à la lutte contre la spéculation et pour l'accessibilité du logement, de manière équilibrée.

Effectivement, nous attendons les deux rapports que vous évoquez. Celui qui a été confié à des économistes, initialement prévu pour novembre, est finalement annoncé pour janvier, au plus tôt. Alors que le temps presse, la navette nous permettra d'intégrer les préconisations de ces deux rapports avant la lecture finale du texte.

M. Stéphane Peu (GDR). Notre groupe votera en faveur de la présente proposition de loi. On oublie trop souvent que, au moins depuis cinq ans, la première préoccupation des Français, loin devant toutes les autres, est le pouvoir d'achat. Or, le logement est le premier facteur de la dégradation du pouvoir d'achat – le problème concerne aussi bien les propriétaires que les locataires, le bien lui-même que les charges qui lui sont associées.

Il faut réguler. Faute de construction de logements, nous sommes entrés dans une économie de pénurie, si bien que les prix augmentent de manière insensée. L'encadrement des loyers, sur un bien aussi vital que le logement, paraît donc justifié.

En 2021, j'avais déposé un amendement au projet de loi « 3DS », pour que les autorités locales puissent contrôler les choses. Ce sera possible avec le présent texte, qui permettra en outre de pérenniser le dispositif.

Certains, arguant que l'expérimentation ne s'achèvera que dans un an, demandent d'attendre la livraison des différents rapports. Pourtant, il me semble indispensable de statuer sur la prolongation du dispositif avant les élections municipales. Ainsi, lors de ces élections, nos concitoyens pourront connaître la position des candidats. Cela doit être l'un des enjeux de la campagne, dans les villes concernées.

Je déposerai plusieurs amendements afin de mieux encadrer le dispositif. L'agglomération où j'ai été élu député encadre les loyers, mais elle est dans ce domaine le plus mauvais élève de France, puisque près de 60 % des loyers y dépassent les plafonds autorisés. Il faut donc resserrer le dispositif concernant les dépassements de loyer, comme le prévoit votre texte.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Effectivement, il faut rendre la procédure plus lisible, plus claire. Le contrôle de son application revient en grande partie à l'État ; se pose ici, comme sur le texte précédent, la question des moyens qu'il y consacre.

Oui, plutôt que de pointer de doigt la baisse de l'offre locative, il faut réfléchir aux réponses pour la relancer. Cela passe par la production et la rénovation de logements, notamment sociaux. Il faut redonner aux bailleurs sociaux les moyens de produire des logements abordables, qui permettent de loger la France telle qu'elle est. Je sais que vous êtes à nos côtés pour apporter des réponses légitimes et durables.

Article 1^{er} : *Pérennisation et amélioration du dispositif d'encadrement des loyers*

Amendement CE30 de Mme Danielle Simonnet

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Je vous félicite pour ce texte important. C'est une course contre la montre : il faut absolument pérenniser l'encadrement des loyers, tout en le simplifiant.

Le présent amendement vise à généraliser l'encadrement des loyers, dans un cadre simplifié, pour toutes les communes qui le souhaitent. Il respecte donc le principe de libre administration des communes.

L'encadrement des loyers a fait ses preuves. C'est un outil efficace pour contenir la spéculation et garantir des loyers abordables, alors que le taux d'effort pour le loyer ne cesse d'augmenter.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. L'encadrement des loyers est actuellement réservé aux communes placées en zone tendue au titre de l'article 232 du code général des impôts. Or, la liste de ces communes n'est pas actualisée assez rapidement. Il peut donc arriver que des communes qui connaissent des difficultés importantes ne puissent pas recourir au dispositif.

La loi visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale permet déjà aux communes souffrant d'un déséquilibre du secteur locatif de bénéficier d'outils de régulation des meublés de tourisme ; vous proposez de leur faire bénéficier en plus de la faculté d'encadrer les loyers. J'y suis favorable sur le fond.

Toutefois, l'adoption de votre amendement conduirait notamment à effacer du texte le rôle de chef de file des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière d'encadrement des loyers. Or, nous tenons à cette disposition, qui n'empêchera pas les communes de prendre des initiatives seules en la matière si elles n'ont pas l'accord de leur EPCI. Je vous demande donc de retirer votre amendement, au profit du CE66, qui a le même objet. À défaut de retrait, avis défavorable.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Je retire mon amendement au profit du vôtre. Il importe que toutes les communes qui le souhaitent puissent encadrer les loyers, selon des dispositions simplifiées.

L'amendement est retiré.

Amendement CE2 de M. Frédéric Falcon

M. Frédéric Falcon (RN). Je suis surpris du soutien de la Macronie à cette proposition de loi. Le Parti socialiste et Renaissance fusionnent, comme le montrait déjà leur accord concernant la hausse de la CSG (contribution sociale généralisée) sur le capital !

J'en ai assez que des gens qui n'y connaissent rien à l'immobilier fassent la pluie et le beau temps sur un secteur fondamental pour notre pays. La rentabilité des investissements locatifs s'est effondrée : outre que les bailleurs doivent amortir des prêts, dont les taux d'intérêt ont augmenté, ils doivent financer les travaux de mise aux normes, les charges et verser la taxe foncière, dont le montant a explosé. Vous créez une nouvelle loi de 1948. Ceux qui ont connu les baux soumis à cette loi savent qu'elle a fichu par terre le secteur pendant trente ans. Pour qu'il se relève, il a fallu attendre la loi du 6 juillet 1989, qui a donné davantage de liberté aux bailleurs et leur a permis d'indexer les loyers.

Restons-en à une expérimentation, d'autant que celle-ci n'est selon moi pas concluante. Certains propriétaires, notamment dans les grandes villes, vendent, tout simplement. Ainsi, vous alimentez le marché de la transaction, au détriment du marché de la location. L'offre locative à Paris s'est réduite de 75 % ces trois dernières années et cette attrition est le résultat de l'accumulation des contraintes – je pense notamment au DPE (diagnostic de performance énergétique).

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Puisque vous êtes un expert de l'immobilier et que vous avez la science infuse, j'attends toujours vos propositions pour régler la crise du logement. Depuis 2022, vous ne proposez toujours rien ! Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE66 de M. Inaki Echaniz

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Cet amendement vise à étendre la faculté d'encadrer les loyers aux territoires qui connaissent un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, mais qui ne sont pas inscrits sur la liste des communes en zone tendue. Dans une logique de décentralisation, nous enrichirons ainsi la boîte à outils des maires. Lors de la récente édition du Congrès des maires, chacun a cajolé ces élus. Permettons-leur de faire ce qui leur semble bon pour leur territoire. Leurs électeurs jugeront du résultat.

Mme Annaïg Le Meur (EPR). Nous avons déjà procédé à un élargissement géographique similaire pour la régulation des logements de courte durée. De fait, l'encadrement des loyers entraîne parfois un phénomène de déport sur les communes alentour, qui place leur marché locatif sous tension. Il faut donc permettre à ces dernières d'encadrer elles aussi les loyers.

Notre objectif n'est pas forcément que toutes les communes encadrent les loyers. Nous restons donc vigilants. À titre personnel, j'émetts un avis favorable.

M. Antoine Armand (EPR). Vous proposez d'étendre la faculté d'encadrer les loyers aux communes qui ne sont pas en zone tendue – c'est-à-dire à celles où la taxe sur les logements vacants ne s'applique pas –, dès lors qu'elles « présentent un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements » ; mais comment ce déséquilibre est-il évalué ? Un tel critère est-il déjà défini dans la loi ?

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Un dispositif identique a déjà été adopté dans la loi visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, que vous avez vous-même voté.

Les communes qui peuvent justifier d'un déséquilibre entre l'offre et la demande pourront encadrer les loyers ; celles qui ne peuvent pas en justifier, mais jouxtent des communes qui encadrent les loyers, pourront également le faire, pour éviter l'effet de déport – ou l'effet passoire – dont les collectivités nous ont fait part.

La commission adopte l'amendement.

Les amendements rédactionnels CE62 et CE59 de M. Inaki Echaniz, rapporteur, successivement mis aux voix, sont adoptés.

Amendement CE53 de Mme Annaïg Le Meur

Mme Annaïg Le Meur (EPR). Le présent amendement vise à exclure les logements conventionnés – c'est-à-dire ceux dont les loyers sont encadrés au titre de la loi Pinel ou de la loi Denormandie – du calcul du loyer médian dans les zones soumises à l'encadrement des loyers, car ils en feraient baisser artificiellement le montant. Ce calcul ne doit reposer que sur les loyers du marché libre.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Les loyers conventionnés correspondent à des logements intermédiaires, loués notamment dans le cadre de différents dispositifs de l'Anah (Agence nationale de l'habitat). La fixation du montant du loyer n'y est pas libre. La question de leur prise en compte par les observatoires des loyers pour le calcul des loyers de référence peut donc se poser.

Toutefois, la question devrait également se poser pour les loyers qui ne respectent pas l'encadrement des loyers – soit près de 35 % des loyers, entre 2020 et 2021 – car ceux-ci, de même que les compléments de loyer, sont pris en compte dans le calcul du loyer de référence, ce qui fait monter artificiellement son niveau.

Ainsi, la prise en compte des loyers conventionnés permet de rééquilibrer un peu les choses – un peu seulement, car à Paris, notamment, les logements intermédiaires représentent moins de 3 % du parc total de logements.

J'aurais pu être favorable à votre amendement si nous avions pu également exclure du calcul du loyer de référence les loyers frauduleux et les compléments de loyer. Puisque ce n'est pas le cas, avis défavorable.

Mme Annaïg Le Meur (EPR). Lors de la rédaction du rapport de la mission flash, nous nous sommes opposés sur ce point. Nous avons la possibilité de régler une partie du problème – c’est-à-dire la baisse artificielle du loyer de référence liée à la prise en compte des loyers conventionnés. Faisons-le. Quant au problème lié à la prise en compte des loyers frauduleux, la solution est à la main des collectivités. Elles doivent procéder à davantage de contrôle et infliger des amendes.

En adoptant cet amendement, nous convaincront ceux qui sont encore réticents à voter ce dispositif de sa capacité à refléter la réalité de l’offre locative des territoires.

M. Antoine Armand (EPR). Je soutiens cet amendement. L’encadrement des loyers doit reposer sur la base la plus consensuelle et sur la représentation la plus fidèle possible du marché qu’elle vise à réguler.

Les difficultés que pose la prise en compte des loyers frauduleux et du complément de loyer – qui font d’ailleurs l’objet de dispositions dans le présent texte – sont une autre question. Elles n’invalident pas le présent amendement.

M. François Jolivet (HOR). Que se passe-t-il si un loyer encadré de type Pinel est supérieur au loyer plafond défini par l’observatoire local des loyers ? Le bailleur doit-il abaisser ses loyers ?

Je soutiens cet amendement. Monsieur le rapporteur, vous motivez votre avis défavorable en citant Paris, mais Paris n’est pas la France et heureusement !

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Je suis girondin et je suis le dernier à confondre Paris et la France.

Par ailleurs, dans l’écrasante majorité des cas, les plafonds de loyer Pinel sont inférieurs aux prix du marché, à partir duquel le loyer de référence est calculé.

Enfin, s’il y a une mesure sur laquelle il faut attendre le rapport de l’inspection générale des finances pour trancher, c’est bien celle des logements à prendre en compte pour le calcul des loyers. Je reste défavorable à cet amendement.

Si nous voulons que le loyer de référence soit calculé de manière juste, l’enjeu central est d’obliger les intermédiaires à mieux faire remonter les données, pour lever les doutes. Il faut que tous les agents immobiliers remplissent leurs obligations.

*La commission **rejette** l’amendement.*

Amendement CE67 de M. Inaki Echaniz

M. Inaki Echaniz, rapporteur. L’amendement prévoit un rapport sur l’application du présent texte cinq ans après sa promulgation. Ceux qui ont insisté sur l’importance de l’évaluation apprécieront.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendements CE32 de Mme Danielle Simonnet et CE23 de M. Stéphane Peu (discussion commune)

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Nous proposons de renforcer le niveau d'encadrement des loyers en interdisant de fixer un loyer de référence majoré qui excède le loyer de référence de plus de 10 %.

En pérennisant et en généralisant l'encadrement des loyers, nous souhaitons faire primer le droit au logement sur la spéculation immobilière. Le logement doit être considéré comme un bien commun, dont l'accès est garanti à tous.

Quand on constate l'explosion de la spéculation immobilière dans bon nombre de villes et l'augmentation du taux d'effort pour les loyers, un meilleur encadrement semble important, pour au moins contenir la hausse des loyers.

M. Stéphane Peu (GDR). Nous proposons également que le montant du loyer de référence majoré ne puisse pas être supérieur de plus de 10 % au loyer de référence, lequel correspond, je le rappelle, à une médiane. Dans certains secteurs, une majoration de 20 % équivaut à 50 euros : ce n'est pas rien.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. La baisse proposée pourrait se justifier dans certains territoires, mais elle risque, d'une part, d'inciter les propriétaires à chercher une rémunération supplémentaire par le complément de loyer, d'autre part, de compromettre l'acceptabilité politique du texte. Avis défavorable.

M. Frédéric Falcon (RN). Nous ne nous réjouissons pas du tout du niveau des loyers dans les grandes villes, mais nos collègues prennent le problème à l'envers. Partant du principe qu'il faut gérer la pénurie, ils proposent de baisser les loyers. Or, ce type de mesures décourage l'investissement privé en limitant la rentabilité locative. C'est la réalité, mais ils ne veulent pas la voir ! Nous, nous sommes pragmatiques ; nous serions pour l'encadrement des loyers s'il n'avait pas de telles conséquences.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Amendement CE48 de M. Boris Tavernier

M. Boris Tavernier (EcoS). Dans une agglomération, le niveau médian des loyers peut varier selon les quartiers. Or, leur encadrement a vocation à réduire les excès et les inégalités non seulement dans une zone donnée, mais aussi entre différentes zones d'une même agglomération. Nous proposons donc que, dans les zones où le loyer médian est supérieur de 10 % au niveau du loyer médian dans le reste de l'agglomération, le loyer de référence ne puisse pas être majoré de plus de 10 %.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Cet amendement vise à encadrer plus strictement les loyers dans les quartiers où ils sont le plus élevés. Cependant,

l'agglomération peut couvrir un vaste territoire où les niveaux de loyer sont très divers. Par ailleurs, les habitants des quartiers populaires où la tension est réelle, mais où les loyers sont moins élevés, seraient désavantagés par rapport à ceux des quartiers riches. Néanmoins, je partage en grande partie votre intention. Sagesse.

M. François Jolivet (HOR). Le dispositif d'encadrement des loyers a pour inconvénient d'ignorer la qualité du service rendu par le logement. Ainsi, le niveau de loyer sera identique pour un logement classé A et un logement classé E. Quant au propriétaire qui réaliserait des travaux pour faire passer un logement de la catégorie D à B, il ne pourrait pas forcément, si l'on en croit les décisions de justice, appliquer une majoration ou un complément de loyer. S'il faut moderniser le texte, c'est bien sur ce point.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Si un propriétaire réalise des travaux dont le montant est supérieur à la moitié de celui du loyer annuel, il a la possibilité, et c'est logique, d'augmenter le loyer.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE58 de Mme Danielle Simonnet

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Bon nombre de propriétaires contournent la loi pour échapper à l'encadrement des loyers. Ainsi, à Paris notamment, certains bailleurs recourent à des baux civils, à des contrats de *coliving* ou à des formes hybrides de mise à disposition de logement, comme les résidences de services. Nous proposons donc de mettre fin à tous les contournements possibles en appliquant l'encadrement des loyers à tout logement constituant la résidence principale du locataire, quel que soit le type de contrat de location.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Il faut distinguer ce qui relève de la loi et des changements qu'il faut y apporter de ce qui relève du contrôle de son application. La loi prévoit déjà que le bail d'un logement qui correspond à la résidence principale du locataire doit être soumis à l'encadrement des loyers.

Du point de vue législatif, il existe deux trous dans la raquette. D'abord, toutes les résidences de services ne sont pas concernées par l'encadrement, notamment celles qui proposent des services parahôtelières ; cette exemption mériterait d'être supprimée.

Ensuite, dans le cas du *coliving*, l'encadrement des loyers peut être respecté formellement, tout en étant contourné par la facturation de prestations annexes. Nous devons lutter contre cette pratique, mais la solution juridique est difficile à trouver. Je salue d'ailleurs le travail de Ian Brossat, qui a déposé une proposition de loi consacrée à cette question au Sénat.

Votre amendement soulève donc un véritable problème, mais il ne permettra pas, hélas, d'améliorer la vie des locataires. En revanche, votre amendement CE31, que nous examinerons ultérieurement, a une portée législative directe et réelle, de

sorte qu'il permettrait de commencer à s'attaquer au problème du coliving. Je vous propose donc de retirer cet amendement au profit du CE31 ; sinon, avis défavorable.

L'amendement est retiré.

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CE64 de M. Inaki Echaniz, rapporteur.*

Amendements identiques CE34 de Mme Danielle Simonnet et CE36 de Mme Sandrine Nobsé

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Nous proposons de supprimer la réduction du délai de prescription des actions relatives à l'encadrement des loyers. En effet, un délai de prescription d'un an réduirait considérablement la possibilité pour le locataire d'obtenir la restitution des sommes dues. Il favoriserait ainsi l'impunité des propriétaires qui ne respectent pas la loi alors qu'il importe de sécuriser et de soutenir les locataires dans leurs actions en justice contre les propriétaires qui, pour un tiers d'entre eux, ne respectent pas leurs obligations légales en matière d'encadrement des loyers.

Mme Sandrine Nobsé (LFI-NFP). Notre amendement vise également à maintenir le délai de trois ans dont dispose le locataire pour contester un dépassement de loyer. Ce délai correspond à une réalité documentée : de nombreux locataires ne sont pas informés de leurs droits au moment de la signature du bail et ne découvrent l'existence de l'encadrement des loyers que progressivement, au fil de leurs recherches ou de leurs échanges avec d'autres locataires ou des associations.

Ainsi, à Paris, l'instauration, en 2023, de la procédure de signalement des loyers excessifs a permis l'enregistrement de près de 4 000 signalements au premier semestre 2025, qui ont permis aux locataires de récupérer en moyenne 3 300 euros de trop-perçu. Or, une partie significative de ces récupérations porte sur des loyers payés pendant plusieurs années avant que le locataire ne prenne conscience du dépassement ou ne trouve le courage de le contester.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Sur ce point, le texte s'inspire des conclusions de la mission flash sur l'évaluation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers. La réduction du délai de prescription est, certes, favorable aux propriétaires, mais elle permet de parvenir à un équilibre. Dans les faits, les locataires sont peu nombreux à se retourner contre leur propriétaire plus d'un an après avoir quitté le logement. L'enjeu est bien d'aider le locataire à faire valoir ses droits tant qu'il occupe le logement ; mais une fois qu'il l'a quitté, il est justifié de limiter à un an le délai de prescription. Avis défavorable.

Mme Annaïg Le Meur (EPR). Maintenir le délai de prescription de trois ans, ce serait suspendre une épée de Damoclès au-dessus de la tête du propriétaire pendant une durée excessive, compte tenu de la mobilité des locataires. Un délai d'un an nous paraît plus raisonnable et équilibré.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). N'oublions pas que l'on parle d'un propriétaire délinquant, puisqu'il ne respecte pas la loi ! Or, la moindre des choses, pour le législateur que nous sommes, c'est d'accepter que les délinquants soient sanctionnés. Je ne vois donc pas pourquoi on réduirait le délai de prescription de trois ans.

*La commission **rejette** les amendements.*

Amendement CE68 de M. Inaki Echaniz

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de précision. Lorsque le locataire a quitté son logement, le délai de prescription triennal ne peut le conduire à contester le montant du loyer plus d'un an après avoir quitté le logement. La saisie de la CDC (commission départementale de conciliation) suspend ce délai pendant le temps de la conciliation.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CE37 de Mme Sandrine Nosbé

Mme Sandrine Nosbé (LFI-NFP). Il s'agit de considérer que tout contrat de location établissant que le logement constitue la résidence principale du locataire doit être soumis à l'encadrement des loyers. Cet amendement a été élaboré avec la Fondation pour le logement et les associations Alda et Bail.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Je partage votre objectif, mais je vous demanderai de bien vouloir retirer l'amendement au profit du CE31 de Mme Simonnet, plus efficace dans sa rédaction.

*L'amendement est **retiré**.*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CE61 et CE69, tous deux de M. Inaki Echaniz, rapporteur.*

Amendements CE70 de M. Inaki Echaniz et CE49 de M. Boris Tavernier (discussion commune)

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Des propriétaires de bonne foi peuvent ignorer les règles d'encadrement des loyers. L'amendement a donc pour objet d'imposer aux professionnels de l'immobilier de rappeler les règles en vigueur aux propriétaires qui leur confient un bien pour le mettre en location et, ce faisant, de permettre plus facilement à ces derniers de se retourner contre leurs mandataires en cas de défaut d'accompagnement.

M. Boris Tavernier (EcoS). Les habitants de passoires thermiques étant déjà contraints de dépenser davantage pour se chauffer, leur imposer un loyer majoré constitue une double peine. Afin d'inciter les propriétaires à rénover leurs logements, nous proposons que le loyer ne puisse pas être supérieur au loyer médian pour les logements classés F au titre du DPE (diagnostic de performance

énergétique) et au loyer de référence minoré pour les logements classés G, qui sont considérés comme indécents et dangereux pour la santé de leurs occupants.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Au 1^{er} janvier 2025, le parc locatif privé comptait 1,1 million de passoires thermiques, c'est-à-dire des biens classés F et G.

Le droit en vigueur prévoit déjà le gel des loyers des logements classés F et G. À terme, ils baisseront par rapport aux loyers plafonds majorés qui augmentent chaque année. Surtout, les logements classés G sont frappés d'indécence énergétique – ce sera également bientôt le cas pour les logements classés F.

Cet amendement pourrait donner le sentiment que ces logements peuvent être mis en location alors que ce n'est pas le cas : ils doivent être rénovés. En outre, le juge peut déjà prononcer une baisse de loyer en l'absence de travaux de rénovation. Défavorable.

*La commission **adopte** l'amendement CE70.*

*En conséquence, l'amendement CE49 **tombe**.*

Amendement CE38 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi

Mme Sandrine Nobsé (LFI-NFP). Il s'agit d'interdire le complément de loyer, qui constitue le principal mécanisme de contournement de l'encadrement des loyers, le flou juridique qui entoure la notion de « caractéristiques de localisation ou de confort déterminantes » étant systématiquement exploité par les bailleurs et les professionnels de l'immobilier pour justifier des dépassements. En autorisant des dépassements du loyer de référence majoré, il vide de sa substance le dispositif d'encadrement.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. J'entends vos arguments, mais le risque de censure est trop important : le principe d'égalité exige qu'on ne traite pas de façon identique deux biens qui seraient très différents. Le Conseil constitutionnel pourrait, en outre, juger que la mesure proposée porterait une atteinte disproportionnée au droit de propriété et au principe de liberté contractuelle. Dans loi Alur, il avait censuré l'adjectif « exceptionnel » qualifiant les éléments de localisation et de confort qui justifiaient le complément de loyer.

Plutôt que de supprimer purement et simplement celui-ci, nous vous proposons de plafonner son montant et de permettre au locataire de faire valoir ses droits plus facilement. Défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendements CE39 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi et CE46 de M. Boris Tavernier (discussion commune)

Mme Sandrine Nobsé (LFI-NFP). L'amendement CE39, qui est de repli, vise à encadrer plus strictement les conditions d'application du complément de

loyer, afin de garantir qu'il demeure une exception limitée aux logements présentant réellement des caractéristiques exceptionnelles.

Le flou juridique qui entoure la notion de « caractéristiques de localisation ou de confort déterminantes » est systématiquement exploité pour justifier des compléments de loyer indus. Aussi la jurisprudence a-t-elle progressivement précisé les contours de ce dispositif, qui doit reposer sur des caractéristiques « propres et objectives », excédant « largement » celles de logements comparables. Nous proposons donc d'ajouter les adjectifs « propres et objectives » à la définition actuelle.

M. Boris Tavernier (EcoS). Il y a quelques jours, on m'a soumis un contrat de bail pour un appartement de 16 mètres carrés situé à Lyon, auquel était appliqué le loyer de référence majoré, soit 344 euros, assorti d'un complément de loyer de – tenez-vous bien – 326 euros. Ce dernier était justifié par la seule présence dans le logement d'une cuisine équipée !

De fait, le complément de loyer constitue le mécanisme de contournement de l'encadrement le plus utilisé, en raison du flou juridique qui entoure cette notion. Sa définition doit donc être précisée. Tel est l'objet de cet amendement.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. L'obligation d'inscrire dans le bail les éléments justifiant le complément de loyer existe déjà ; j'ai indiqué que l'ajout de l'adjectif « exceptionnels » fragiliserait le dispositif eu égard à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Par ailleurs, le juge considère déjà, dans la plupart des cas, qu'un parking, une cave ou un local à vélo ne justifient pas un complément de loyer, mais il faut que le dispositif conserve un peu de souplesse.

Quant à l'interdiction de l'application d'un complément de loyer en l'absence de diagnostic technique, elle laisserait entendre que ce diagnostic peut ne pas être joint au bail, alors que le propriétaire est tenu de le réaliser – le cas échéant, un locataire peut exiger des dommages et intérêts.

Je suis donc défavorable à l'amendement CE39.

En revanche, je suis favorable à l'amendement CE46. En effet, l'expression « propres et objectives » n'apparaît pas dans la loi. Son ajout permettrait de préciser que l'élément de confort ou de localisation ne doit pas dépendre de l'appréciation subjective du propriétaire, mais d'éléments objectifs.

*La commission **rejette** l'amendement CE39.*

*Elle **adopte** l'amendement CE46.*

Amendement CE71 de M. Inaki Echaniz

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Il s'agit de préciser que la justification du complément de loyer doit être mentionnée dans l'annonce immobilière de mise en location du logement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE72 de M. Inaki Echaniz

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Il convient de préciser que le mode de calcul du complément de loyer pour les surfaces annexes ne concerne que celles d'entre elles qui justifient ce complément de loyer par leur localisation ou l'élément de confort qu'elles apportent.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE10 de M. Frédéric Falcon

M. Frédéric Falcon (RN). Je suis atterré par le soutien que les députés Renaissance, qui jouent les grands libéraux, apportent à cette proposition de loi socialiste, complètement dépassée puisque la plupart des pays dérèglementent pour relancer la politique du logement. Ce texte envoie un signal très négatif à un secteur déjà affolé par les dispositions adoptées depuis quelques jours à l'Assemblée nationale ; je pense notamment à l'augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG), qui va décourager définitivement les investissements dans l'immobilier locatif.

Cet amendement vise à faire sauter le plafond de 20 % appliqué au complément de loyer, qui a pour objet de mettre le loyer en adéquation avec la réalité du bien.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. J'attends toujours que le Rassemblement national fasse des propositions.

M. Frédéric Falcon (RN). Attendez 2027 !

M. Inaki Echaniz, rapporteur. C'est maintenant qu'il faut agir pour les gens qui ne parviennent pas à se loger ! Ce n'est pas un enjeu de politique politicienne.

Il faut être aveugle et sourd pour croire que le complément de loyer ne pose pas de problèmes. À Biarritz, un complément de loyer important a été appliqué à un appartement qui contenait deux planches de surf... Son plafonnement paraît donc nécessaire.

La commission rejette l'amendement.

Amendements CE40 de Mme Sandrine Nosbé et CE52 de Mme Annaïg Le Meur (discussion commune)

Mme Sandrine Nosbé (LFI-NFP). M. Falcon vient de confirmer, car nous n'en doutions pas, que le Rassemblement national était favorable à une politique libérale.

Nous proposons d'encadrer plus strictement le montant du complément de loyer en ramenant son plafonnement de 20 % du loyer de référence majoré, comme le prévoit la proposition de loi, à 10 % dudit loyer.

Mme Annaïg Le Meur (EPR). Si nous comprenons la nécessité d'encadrer le complément de loyer, qui est parfois excessif, un plafond de 20 % nous paraît un peu rigide, notamment dans les cas où le bien mis en location est exceptionnel ou se trouve dans un environnement exceptionnel. Nous proposons donc de le porter à 30 % du loyer de référence majoré.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Le chiffre de 20 % ne vient pas de nulle part. Il est le fruit d'un dialogue avec les associations de locataires Bail, Alda et la Fondation pour le logement des défavorisés.

Je comprends l'objectif d'abaisser le plafond du complément de loyer à 10 % du loyer de base, mais une telle mesure risquerait de fragiliser la constitutionnalité du dispositif.

À l'inverse, rehausser le plafond à 30 % me semblerait excessif, sachant qu'une grande partie des compléments de loyer sont inférieurs au seuil de 20 %.

Le loyer médian d'un trois-pièces aux Invalides, près de l'Assemblée nationale, s'élève à 2 320 euros. Le loyer de référence majoré équivaut à 2 800 euros. Si on ajoute 20 % de complément de loyer, on atteint près de 3 200 euros. Il me semble que c'est largement suffisant.

M. Frédéric Falcon (RN). Nous ne sommes pas libéraux, madame Nosbé : nous estimons simplement qu'il faut enlever des réglementations là où il y en a trop et en ajouter là il n'y en a pas assez. Nous sommes pragmatiques.

À cet égard, le complément de loyer représente une complexité administrative supplémentaire. Vous allez complexifier les choses, alors qu'il faudrait laisser le marché les réguler. Quand il n'y a pas assez d'offres, les loyers augmentent ; quand il y en a trop, les loyers baissent, tout simplement.

La gestion de pénurie, c'est-à-dire la politique menée depuis une dizaine d'années, ne fonctionne pas. Avec davantage de réglementations et de contraintes, vous obtiendrez le résultat inverse à celui que vous escomptez. C'est presque une loi scientifique, mais vous refusez de l'entendre.

Nous nous abstiendrons sur l'amendement de Mme Le Meur, qui procurerait une légère amélioration, et nous nous opposerons à celui de Mme Nosbé.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Amendement CE33 de Mme Danielle Simonnet

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Pour des raisons de sobriété énergétique et afin de lutter contre le changement climatique et de réduire le nombre de passoires énergétiques et de bouilloires thermiques, les logements classés F et E seront interdits à la location respectivement en 2028 et 2034. Par cet amendement, nous proposons que ces mêmes logements dont le diagnostic de performance énergétique (DPE) est inférieur à D ne puissent pas faire l'objet d'un complément de loyer. Par exemple, on ne devrait pas pouvoir valoriser une belle terrasse si, par ailleurs, le logement est très froid l'hiver ou très chaud l'été.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Nous en avons parlé : les logements classés E ne sont pas considérés comme des passoires thermiques. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CE73 de M. Inaki Echaniz

M. Inaki Echaniz, rapporteur. L'amendement CE45 de M. Tavernier, que nous examinerons juste après, vise, à juste titre, à inclure les logements de moins de 14 mètres carrés parmi ceux ne pouvant faire l'objet d'un complément de loyer. À l'inverse, le présent amendement tend à autoriser les compléments s'agissant des logements exposés nord, qui sont parfois recherchés par les locataires, et ceux dont le vis-à-vis de moins de dix mètres ne concerne pas la pièce principale.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CE45 de M. Boris Tavernier

M. Boris Tavernier (EcoS). Vivre dans un appartement de moins de 14 mètres carrés, c'est vivre à l'étroit ; c'est oppressant ; c'est ne pas pouvoir – ou difficilement – recevoir des amis ; c'est n'avoir qu'une petite table, qui servira de table à manger, de bureau, de rangement et de table de chevet ; c'est devoir être un as du rangement façon Tetris. S'il faut évidemment s'acquitter d'un loyer pour vivre dans un tel logement, payer un surloyer est en revanche injustifié.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement CE54 de M. Frédéric-Pierre Vos.*

Amendement CE12 de M. Frédéric Falcon

M. Frédéric Falcon (RN). Cet amendement vise à maintenir le délai de trois mois dont dispose le locataire, à compter de la signature du bail, pour contester le complément de loyer appliqué à son logement. La suppression de ce délai serait source d'insécurité juridique pour les bailleurs et aurait un effet désincitatif sur les mises en location.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Avis défavorable. Il s'agit de l'un des fondements de la proposition de loi, qui ne vise rien d'autre que d'appliquer au logement locatif les règles de droit commun. En l'occurrence, le complément de loyer est une question épineuse et un délai de qui ne permettrait pas au locataire de contester plus d'un an après avoir quitté le logement le complément de loyer serait équilibré. Faisons confiance à la justice, monsieur Falcon, pour établir une jurisprudence qui éclairera les locataires et les propriétaires.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*La commission **rejette** l'amendement rédactionnel CE63 de M. Inaki Echaniz, rapporteur.*

Amendement CE31 de Mme Danielle Simonnet

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Nous avons commencé à en parler : cet amendement vise à étendre l'encadrement des loyers à l'ensemble des baux, qu'il s'agisse des baux civils, des contrats de coliving, ou encore des logements meublés en résidence avec services. Il faut que les stratégies de contournement des propriétaires cessent et que toutes les résidences principales soient soumises au dispositif.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CE74 de M. Inaki Echaniz

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Cet amendement tend à préciser qu'une réévaluation du loyer est possible aussi en cas de reconduction tacite du contrat de location.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CE50 de M. Boris Tavernier

M. Boris Tavernier (EcoS). Cet amendement vise à rendre automatique – et non plus optionnelle – la mise en demeure, par le préfet, d'un bailleur dont il constate qu'il ne respecte pas les règles relatives à l'encadrement des loyers ou au complément de loyer. De cette manière, un bailleur pourra être mis en demeure de ne plus percevoir ce complément et de rembourser le trop-perçu à son locataire. S'agissant des compléments de loyer justifiés par la localisation du

logement ou par des critères de confort, l'appréciation serait laissée au juge judiciaire.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Sauf exception, en droit français, l'autorité administrative n'est jamais contrainte de prononcer une amende. Dans les faits, en cas d'abus manifeste, le préfet met en demeure le propriétaire et quand ce dernier ne formule pas d'observations, l'amende est prononcée. Dans la plupart des cas, le trop-perçu est remboursé avant que la sanction ne soit prise.

Par ailleurs, les collectivités sont libres de demander la délégation du pouvoir de sanction administrative, comme l'a fait la Ville de Paris dans une démarche proactive.

Enfin, je suis d'accord, le pouvoir de sanction devrait être étendu aux entorses manifestes aux règles relatives au complément de loyer. C'est l'objet de l'amendement suivant et je demande donc le retrait de celui-ci à son profit, faute de quoi mon avis sera défavorable.

L'amendement est retiré.

Amendement CE75 de M. Inaki Echaniz

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Comme je viens de l'énoncer, cet amendement vise à étendre le pouvoir de sanction administrative des préfets aux manquements aux règles relatives au complément de loyer.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CE13 de M. Frédéric Falcon

M. Frédéric Falcon (RN). Cet amendement vise à renoncer à l'alourdissement des sanctions à l'encontre des bailleurs, parmi lesquels beaucoup sont de bonne foi. Lorsqu'ils dépassent le loyer maximal autorisé, ce n'est pas nécessairement par malhonnêteté. Les dispositions prévues par le texte enverraient un signal extrêmement négatif aux bailleurs, qui sont déjà très échaudés.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Avis défavorable. Ces dispositions sont avant tout symboliques et destinées à montrer la volonté des pouvoirs publics à faire respecter la loi. Manifestement, le Rassemblement national n'aime pas respecter la loi ni les décisions de justice.

M. François Jolivet (HOR). Est-ce que le droit à l'erreur, consacré par la loi pour un État au service d'une société de confiance, s'appliquerait à ce type de sanction ?

M. Inaki Echaniz, rapporteur. L'amende n'est prononcée que si la procédure à l'amiable a échoué. Dans la majeure partie des cas, les propriétaires remboursent le trop-perçu au titre de cette procédure et réévaluent le montant du loyer. Moins de trente amendes ont été prononcées à Paris depuis l'entrée en vigueur

de l'expérimentation. Seuls les rares propriétaires qui refusent la conciliation sont sanctionnés.

M. Frédéric Falcon (RN). Veuillez rester poli, monsieur le rapporteur. Ce n'est pas grave d'avoir des désaccords idéologiques ; nous sommes là pour débattre. En revanche, vos petites accusations en dessous de la ceinture ne sont pas au niveau. Aujourd'hui, vous êtes une petite personne.

M. Robert Le Bourgeois (RN). C'est insupportable !

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Je retire ce que j'ai dit.

M. le président Stéphane Travert. Chers collègues, s'il vous plaît. J'invite chacun à faire preuve de mesure et à éviter les invectives.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CE65 de M. Inaki Echaniz, rapporteur.*

Amendements identiques CE35 de Mme Sandrine Nosbé et CE51 de M. Boris Tavernier

Mme Sandrine Nosbé (LFI-NFP). Par cet amendement, nous proposons de prévoir des sanctions à l'égard des bailleurs et des plateformes d'hébergement d'annonces immobilières locatives qui ne respectent pas les règles relatives à l'encadrement des loyers. Comme le démontre le cinquième baromètre de l'encadrement des loyers de la Fondation pour le logement des défavorisés, nous observons une forte disparité selon les sites : 24 % des annonces proposées par SeLoger ne respectent pas les plafonds de loyer, contre 48 % pour De Particulier à Particulier. Chaque plateforme dispose de marges de progression importantes, et il est de leur responsabilité de ne pas publier d'annonces hors-la-loi.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Des obligations existent déjà, mais je reconnais qu'elles ne sont pas toujours appliquées. Cependant, j'alerte sur le fait que si la disposition relative aux obligations des plateformes était adoptée, nous serions contraints de notifier la proposition de loi à la Commission européenne, ce qui ralentirait significativement son processus d'adoption. Je demande donc leur retrait, faute de quoi mon avis sera défavorable. Je compte bien faire approuver en séance l'obligation de spécifier, dans les annonces, les raisons d'un complément de loyer.

*L'amendement CE51 est **retiré**.*

*La commission **rejette** l'amendement CE35.*

Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CE76 de M. Inaki Echaniz, rapporteur.

La commission **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.

Après l'article 1^{er}

Amendement CE57 de M. Frédéric-Pierre Vos

M. Frédéric Falcon (RN). Dans un contexte d'effondrement historique de l'offre locative, chaque logement supplémentaire compte. Cet amendement vise donc à suspendre l'application du plafonnement des loyers pour les anciens locaux commerciaux ou professionnels convertis en habitations. Si les bureaux et les commerces sont nécessaires dans les centres-villes, la priorité doit aller au logement. Avec le développement du télétravail, qui concerne un cinquième des salariés, certaines entreprises, de la tech ou encore du conseil, n'ont même plus de véritables bureaux. Il en va de même des commerces, avec le développement de la livraison. Lever temporairement le plafonnement des loyers pour ces anciens locaux professionnels renforcerait l'attractivité des conversions et permettrait de remettre des biens plus rapidement sur le marché dans les zones très tendues.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CE41 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi

Mme Sandrine Nosbé (LFI-NFP). Par cet amendement, mon groupe propose de geler les loyers pendant quatre ans, afin de permettre aux locataires de respirer et de retrouver de la stabilité financière. Si l'encadrement des loyers a empêché des hausses démesurées dans les territoires où il a été appliqué, le dispositif n'a entraîné ni le gel, ni la diminution des montants, dont les ménages populaires ont pourtant terriblement besoin.

Mon groupe déposera très prochainement une proposition de loi visant à ce que l'encadrement des loyers permette une baisse contrôlée et lissée des loyers pendant quatre ans. Le gel de l'indice de référence des loyers est complémentaire du dispositif d'encadrement et en renforcerait l'efficacité.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Une telle mesure aurait pour effet de bord de geler le montant des APL (aides personnalisées au logement) pendant cinq ans et de freiner l'investissement et l'entretien des logements, y compris par les bailleurs sociaux. En outre, elle n'entre pas dans le champ de la présente proposition de loi. Avis défavorable.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Je soutiens cet amendement sur le fond, mais l'enjeu est de faire adopter la proposition de loi le plus tôt possible car, d'ici à un an, il n'y aura plus d'encadrement des loyers du tout. Nous ne pourrons gagner

sur l'encadrement et le gel des loyers à la fois, raison pour laquelle mon groupe ne votera pas cet amendement.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Article 2 : Lutte contre les congés abusifs

Amendement CE77 de M. Inaki Echaniz

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Par cet amendement, je propose de recentrer l'article 2 sur la lutte contre les congés abusifs. Comme je l'ai dit, la loi Alur a tenté de renverser la charge de la preuve en la faisant peser sur le propriétaire lorsque le locataire conteste la réalité du motif du congé. Dans les faits, il lui faut encore réunir les preuves suffisantes pour démontrer que le propriétaire du logement qu'il loue n'avait pas véritablement l'intention de le vendre ou de le réoccuper, ce qui s'avère quasiment impossible. Je propose donc de donner aux locataires le pouvoir d'exiger des preuves de la vente du logement, de sa mise en vente, ou encore de sa reprise directe ou par un proche.

En effet, des cas de congé abusif ont été répertoriés, des locataires ayant très rapidement retrouvé le logement qu'ils occupaient sur des plateformes de location, y compris de longue durée, ou encore dans des vitrines d'agences immobilières. Il faut donc réguler ces congés abusifs.

*La commission **adopte** l'amendement et l'article 2 est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, les amendements CE56 de M. Frédéric-Pierre Vos, CE21 de M. Frédéric Falcon, CE25 de M. Stéphane Peu et le sous-amendement CE79 de M. Inaki Echaniz, ainsi que l'amendement CE47 de M. Boris Tavernier **tombent**.*

Après l'article 2

Amendement CE78 de M. Inaki Echaniz

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Si la majorité des professionnels de l'immobilier et des bailleurs remplissent leurs obligations en matière de communication des données aux observatoires des loyers, recourant au dispositif Clameur, certains arrêtés d'encadrement des loyers sont fragilisés par des informations incomplètes ou manquantes. C'est notamment le cas à Paris ou dans la communauté d'agglomération du Pays basque. Or, les amendes prévues ne sont que rarement, pour ne pas dire jamais, prononcées, raison pour laquelle je propose de doubler le montant encouru.

Nous inspirant de ce qui a été fait pour la déclaration des meublés de tourisme, Annaïg Le Meur et moi-même avons d'ailleurs recommandé, dans le

cadre de notre mission flash sur l'évaluation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers, d'aboutir à un téléservice permettant aux professionnels de l'immobilier de saisir facilement les données.

Mme Annaïg Le Meur (EPR). Vous proposez de doubler les amendes, alors qu'elles ne sont que très rarement prononcées. Dans l'attente de la création d'une plateforme de saisie des données, qui sera effectivement utile, je préfère ne pas voter cet amendement.

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Les intermédiaires et les mandataires sont déjà dans l'obligation de transmettre les données, mais certains ne le font pas. De plus, une plateforme existe également déjà, mais elle est jugée peu efficace. Je considère donc que les personnes qui ne transmettent pas les informations requises sont hors-la-loi et qu'elles doivent être sanctionnées. Doubler le montant de l'amende serait dissuasif.

M. François Jolivet (HOR). La transmission des données s'impose-t-elle aussi aux propriétaires individuels ?

M. Inaki Echaniz, rapporteur. Non, elle ne concerne que les mandataires et les principaux bailleurs. J'aimerais néanmoins qu'à terme, les propriétaires en gestion directe renseignent eux-mêmes le détail de leur bien sûr le site monbienimmobilier.fr. Ce n'est pas le moment d'ouvrir le débat, mais l'objectif, d'ailleurs transpartisan, devrait être d'instaurer une carte d'identité des logements, qui indiquerait toute la vie des habitations, comme les travaux.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Article 3 : Gage financier

*La commission **adopte** l'article 3 **non modifié**.*

*La commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI)*

M. Sylvain Grataloup, président

M. Denis Jacques, président de l'UNPI 33-24, président de l'URPI Nouvelle-Aquitaine et administrateur de l'UNPI nationale

Audition commune

– Fondation pour le logement des défavorisés*

Mme Noria Derdek, responsable d'études juridiques

Mme Eléonore Schmitt, chargée de mobilisation et coordinatrice du collectif des associations pour le logement

– Association BAIL

M. Antoine Boussard, fondateur-juriste coordinateur

– Association ALDA

Mme Malika Peyraut, coordinatrice et cofondatrice

– Association nationale de défense des consommateurs et usagers (CLCV)*

M. David Rodrigues, responsable juridique

Audition commune

– Association des maires de France (AMF)

M. Thierry Repentin, maire de Chambéry, président de l'agglomération et co-président du groupe de travail « Logement » de l'AMF

– Intercommunalité de France

M. Sébastien Miossec, président délégué

M. Matthieu Groussin, conseiller « Habitat, énergie et PCAET »

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

M. Patrick Ameco, adjoint au Maire de Marseille

Ville de Paris

M. Jacques Baudrier, adjoint au maire

Mme Barbara Gomes, conseillère déléguée en charge de l'encadrement des loyers

Mme Pauline Portefaix, conseillère technique

Mme Agnès Guerin Battesti, responsable d'équipe

M. Kévin-Mickaël Phoenixis,

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL)

M. Clément Pavard, responsable du pôle « Data et observation »

M. Louis du Merle, directeur juridique

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

M. Damien Botteghi, directeur

M. Yoann La Corte, sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social

M. Emmanuel Poligné

Mme Sylvie Corbière, chargée de mission

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*