

Proposition de loi « Rapports locatifs »

Le mercredi 14 octobre 2026, la commission des affaires économiques a adopté, avec modifications, la **proposition de loi visant à retrouver la confiance et l'équilibre dans les rapports locatifs**, sur le rapport d'Amel Gacquerre.

Déposée à l'Assemblée nationale le 28 octobre 2025, cette **proposition de loi, adoptée par les députés le 11 décembre 2025**, s'inspire des travaux de la mission d'information « flash » sur l'encadrement des loyers dont Iñaki Echaniz était rapporteur aux côtés d'Annaïg Le Meur. Un des objets principaux du texte est de **pérenniser l'encadrement des loyers**, dispositif introduit à titre expérimental par la loi « Élan » de 2018 et arrivant à échéance le **23 novembre prochain**.

La commission des affaires économiques du Sénat estime que **les conditions pour pérenniser cette expérimentation ne sont pas réunies** : aucune étude empirique n'a permis d'écarter l'incidence négative sur l'offre locative de ce dispositif dont les effets ambivalents sont largement établis par la théorie économique. Les travaux de la mission d'évaluation conduite cette année soulignent d'ailleurs la **faiblesse des données disponibles** sur les loyers du parc privé, qui limite considérablement le travail d'évaluation.

Plutôt qu'une pérennisation, la commission s'est donc positionnée en faveur d'une **reconduction limitée**, considérant que les collectivités parties au dispositif souhaitent, dans leur très grande majorité, le poursuivre. Cette prolongation n'est proposée que dans la mesure où elle s'opère à **périmètre constant**, sans réouverture du délai de candidature ni **réforme de la procédure de candidature**.

Surtout, cette reconduction est **limitée à deux ans**, dans l'objectif de permettre, à l'issue de ce délai, une **évaluation complète du dispositif**, grâce à une **amélioration de l'appareil statistique** introduite en parallèle par la commission, à l'initiative de la rapporteure.

La commission a **supprimé les autres articles du texte** qui, malgré l'intitulé de la proposition de loi, **déséquilibrent les rapports locatifs au détriment des propriétaires bailleurs**.



I. L'encadrement des loyers, un dispositif expérimental introduit en 2018 dont l'évaluation reste lacunaire

A. L'expérimentation repose sur la candidature des collectivités

La loi « Alur » de 2014 a instauré un dispositif d'encadrement des loyers du parc privé dans les zones tendues, que le Gouvernement a rapidement décidé de limiter aux communes **volontaires**. Néanmoins, les arrêtés d'application du dispositif ont été annulés en 2017.

9 collectivités
70 communes

Territoires sur lesquels s'applique
l'encadrement des loyers en
octobre 2026

Le dispositif a été repris dans la loi « Élan » de 2018 sous la forme d'une **expérimentation** de **5 ans** ouverte aux zones tendues. Après candidature des EPCI, un décret détermine le territoire sur lequel s'applique le dispositif.

Lorsqu'un territoire entre dans l'expérimentation, les **loyers de référence** sont fixés par arrêté préfectoral. Un **complément de loyer** peut être appliqué pour les logements présentant des caractéristiques de localisation ou de confort le justifiant.

En 2022, la loi « 3DS » a prolongé l'expérimentation pour la porter à une durée totale de **8 ans**. Elle a également **rouvert**

le délai de candidature des collectivités.

B. Le contrôle du dispositif associe plusieurs autorités

Le locataire peut contester son loyer au regard de l'encadrement par différentes voies :

- par la **voie judiciaire**, il peut notamment engager une **action en diminution de loyer**, sous réserve d'un délai de prescription triennal. Pour contester le **complément de loyer**, il dispose en revanche d'un délai de trois mois à compter de la signature du bail ;
- par la **voie administrative**, le locataire peut signaler au préfet que son loyer est supérieur au loyer de référence majoré : le préfet peut alors mettre en demeure le bailleur de procéder à la mise en conformité et de procéder à la restitution des trop-perçus, à peine d'amendes.



Depuis 2022, les EPCI ainsi que la ville de Paris peuvent être **délégataires des pouvoirs de contrôle et de sanction du préfet**. En pratique, seule Paris est délégataire : l'information et l'instruction des signalements sont consommatrices de ressources et la délégation n'emporte **aucun transfert de moyens** humains ni budgétaires. Le produit des amendes prononcées par les délégataires est en outre versé à l'État.

C. Une évaluation insuffisante en raison de données lacunaires

Conformément à la loi, un rapport d'évaluation de l'expérimentation a été remis au Parlement en mai 2026. Si ce rapport, comme d'autres études empiriques avant lui, montre l'efficacité du dispositif pour **modérer la hausse des loyers**, les effets à long terme de l'encadrement des loyers sur **l'offre locative** n'ont pas pu être étudiés.

- 2 % à - 4 %

Effet de l'encadrement sur le niveau des loyers après deux ans

Les auteurs du rapport soulignent en effet les **faiblesses de l'appareil statistique** pour suivre et évaluer l'expérimentation.

Pourtant, selon la théorie économique, l'encadrement des loyers entraîne un **rationnement de l'offre** à long terme. En Espagne, en Allemagne ou aux États-Unis, des études empiriques ont montré les effets ambivalents d'expérimentations similaires sur l'offre locative.

Le rapport évalue aussi **le coût** de l'encadrement des loyers **pour les finances publiques** à 181 millions d'euros de pertes de recettes fiscales par an. Son **effet redistributif** est enfin limité car il ne cible pas les ménages les plus modestes voire favorise les plus aisés.

II. L'article 1^{er} : Prolonger et mieux évaluer l'expérimentation plutôt que la pérenniser

A. Plutôt qu'une pérennisation, la commission a prévu une prolongation limitée de l'expérimentation

L'article 1^{er} tel qu'adopté à l'Assemblée nationale vise à **pérenniser l'encadrement des loyers**.

À l'inverse, la commission des affaires économiques du Sénat estime qu'au regard des travaux d'évaluation, les conditions ne sont pas réunies pour pérenniser l'expérimentation.

Tenant compte du souhait des collectivités de poursuivre le dispositif, la commission a prolongé l'expérimentation de **deux ans**, tout en renforçant **en parallèle le suivi des loyers du parc privé** grâce à leur déclaration sur l'application « Gérer mon bien immobilier » (GMBI). L'objectif est de disposer, d'ici deux ans, de données suffisantes pour évaluer l'expérimentation. La commission a aussi prévu, pour les collectivités qui le souhaitent, la **sortie du dispositif avant son terme**.

B. Plutôt qu'une extension considérable du dispositif, la commission a maintenu l'expérimentation dans sa forme actuelle, avec deux apports

L'article 1^{er} vise également à **élargir considérablement** le champ des territoires concernés :

- il supprime la procédure de **candidature** avec décret ministériel : les collectivités pourraient mettre en œuvre l'encadrement des loyers, **sur simple délibération** ;
- il ouvre le dispositif aux communes situées **hors des zones tendues**, sous réserve de justifier leur décision par les déséquilibres du marché locatif.

La commission estime à l'inverse que l'expérimentation doit être prolongée à périmètre constant, sans réouverture du délai de candidature ni réforme de la procédure.

La procédure actuelle de candidature est en effet garante du respect de critères stricts de tension locative. L'encadrement des loyers est un dispositif attentatoire aux conditions d'exercice du droit de propriété : il exige une mise en œuvre strictement **proportionnée** et justifiée par un **motif d'intérêt général**.



Sans modifier ni la procédure ni le périmètre de l'expérimentation, la commission a néanmoins conservé la possibilité, introduite par les députés, pour les communes volontaires, au-delà de Paris, d'être **délégataires des attributions de contrôle et de sanction du préfet**.



Dans un contexte où le manque de moyens peut être un frein à la délégation, la commission a également maintenu dans le texte le versement aux délégataires **du produit des amendes qu'ils prononcent**.

C. Les mesures de lutte contre les contournements introduisent en réalité de nouvelles contraintes pour les bailleurs

Le texte initial entend également lutter contre les contournements de l'encadrement des loyers en faisant entrer dans le dispositif les « **coliving** » de même que les **résidences-services**.

Dans un contexte de pénurie de logements étudiants, la commission a rétabli l'exemption des résidences-services soumises à la TVA, justifiée par leur modèle économique spécifique.

Il vise aussi à **encadrer le complément de loyer**, notamment en le **plafonnant** à 20 % du loyer de référence majoré. Il étend en outre au complément de loyer le pouvoir de sanction du préfet.

La commission a supprimé ces dispositions. Le complément de loyer, sans lequel l'encadrement des loyers ne serait pas constitutionnel, peut être contesté par le locataire. Sa justification doit être appréciée au cas par cas par le juge judiciaire.

Enfin, le texte renforce les **obligations des professionnels**, que ce soit dans les annonces immobilières ou dans le cadre des mandats des propriétaires bailleurs.

La commission a supprimé ces dispositions. Les professionnels sont déjà soumis à un devoir d'information et de conseil dont le non-respect peut engager leur responsabilité civile.

III. Les autres articles de la proposition de loi : Ne pas déséquilibrer les rapports locatifs

Le texte adopté à l'Assemblée nationale vise à limiter le délai de prescription triennal d'une action en diminution de loyer à un an après la **résiliation** du bail, tout en permettant au locataire de contester **un complément de loyer au-delà du délai de trois mois** après la signature du bail.

La rapporteure a proposé une **solution d'équilibre**, avec un **délai unique d'un an** applicable à l'action en diminution de loyer comme à l'action en contestation d'un complément de loyer. Si le délai de trois mois pour contester le complément de loyer peut paraître court pour le locataire, un délai triennal placerait le bailleur dans une situation d'insécurité juridique.

La commission a enfin **supprimé les articles 1^{er} bis, 1^{er} ter, 2 et 2 bis du texte**, estimant qu'ils conduisaient à rigidifier à l'excès l'encadrement des loyers, à le détourner de son objectif ou à introduire des contraintes ou des sanctions injustifiées à l'égard des propriétaires bailleurs. Une disposition similaire à l'**article 2**, relatif à la justification du congé pour vente ou reprise, a en outre **déjà été rejetée par le Sénat** dans le cadre de la proposition de loi « Choc » en janvier 2026.

POUR EN SAVOIR PLUS

Rapport de Gabrielle Fack et Guillaume Chapelle, mai 2026

Rapport « flash » de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'encadrement des loyers, septembre 2025



Dominique ESTROSI SASSONE
Présidente
Alpes-Maritimes
Les Républicains



Amel GACQUERRE
Rapporteure
Pas-de-Calais
Union Centriste et Indépendants

✉ secretariat-com-eco@senat.fr

☎ 01.42.34.23.20

🌐 www.senat.fr