

N° 47

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 octobre 2026

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi,  
adoptée par l'Assemblée nationale, pour retrouver la confiance et l'équilibre  
dans les rapports locatifs,*

Par Mme Amel GACQUERRE,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, *présidente* ; M. Daniel Gremillet, Mmes Amel Gacquerre, Viviane Artigalas, MM. Fabien Gay, Jean-Jacques Michau, Mme Nadège Havet, MM. Yannick Jadot, Vincent Louault, Thierry d'Aigremont, Mme Sylviane Noël, MM. Franck Menonville, Christian Redon-Sarrazy, Alain Cadec, *vice-présidents* ; M. Yves Bleunven, Mme Anne Chain-Larché, MM. Laurent Duplomb, Christian Klinger, Serge Mérillou, *secrétaires* ; Mmes Martine Berthet, Christine Bost, MM. Denis Bouad, Julien Bounie, Jean-Marc Boyer, Ian Brossat, Mme Marie-Pierre Callet, MM. Guislain Cambier, Rémi Cardon, Pierre Cuypers, Mme Brigitte Devésa, M. Joseph Francis, Mmes Magali Gasto Oustric, Marie-Lise Housseau, M. Gérard Lahellec, Mmes Anne-Catherine Loisier, Pauline Martin, MM. Damien Michallet, Paul Mougenot, Georges Naturel, Cyril Pellevat, Marc Péré, Ryan Persaud, Stéphane Piednoir, Sébastien Pla, Christophe Plassard, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Pernelle Richardot, MM. Olivier Rietmann, Marc Séné, Christian Simon, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 2039, 2197 et T.A. 196

Sénat : 217 (2025-2026) et 48 (2026-2027)



## SOMMAIRE

|                                                                                                                                                                                                        | <u>Pages</u> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>L'ESSENTIEL.....</b>                                                                                                                                                                                | <b>5</b>     |
| <b>I. L'ENCADREMENT DES LOYERS, UN DISPOSITIF EXPÉRIMENTAL<br/>INTRODUIT EN 2018 DONT L'ÉVALUATION RESTE LACUNAIRE .....</b>                                                                           | <b>6</b>     |
| A. L'EXPÉRIMENTATION REPOSE SUR LA CANDIDATURE DES COLLECTIVITÉS ...                                                                                                                                   | 6            |
| B. LE CONTRÔLE DU DISPOSITIF ASSOCIE PLUSIEURS AUTORITÉS .....                                                                                                                                         | 6            |
| C. UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE EN RAISON DE DONNÉES LACUNAIRES.....                                                                                                                                    | 7            |
| <b>II. L'ARTICLE 1<sup>ER</sup> : PROLONGER ET MIEUX ÉVALUER L'EXPÉRIMENTATION<br/>PLUTÔT QUE LA PÉRENNISER .....</b>                                                                                  | <b>7</b>     |
| A. PLUTÔT QU'UNE PÉRENNISATION, LA COMMISSION A PRÉVU UNE<br>PROLONGATION LIMITÉE DE L'EXPÉRIMENTATION.....                                                                                            | 7            |
| B. PLUTÔT QU'UNE EXTENSION CONSIDÉRABLE DU DISPOSITIF, LA<br>COMMISSION A MAINTENU L'EXPÉRIMENTATION DANS SA FORME<br>ACTUELLE, AVEC DEUX APPORTS.....                                                 | 8            |
| C. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LES CONTOURNEMENTS INTRODUISENT<br>EN RÉALITÉ DE NOUVELLES CONTRAINTES POUR LES BAILLEURS.....                                                                          | 9            |
| <b>III. LES AUTRES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI : NE PAS<br/>DÉSÉQUILIBRER LES RAPPORTS LOCATIFS .....</b>                                                                                        | <b>9</b>     |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>                                                                                                                                                                       | <b>11</b>    |
| • <i>Article 1<sup>er</sup></i> Pérennisation de l'expérimentation d'encadrement des loyers et<br>réforme de son dispositif .....                                                                      | 11           |
| • <i>Article 1<sup>er</sup> bis A (nouveau)</i> Amélioration du suivi et de l'évaluation de<br>l'encadrement des loyers .....                                                                          | 33           |
| • <i>Article 1<sup>er</sup> bis (supprimé)</i> Doublement des amendes encourues en cas de non-<br>respect de l'obligation de transmettre des informations aux observatoires locaux<br>des loyers ..... | 36           |
| • <i>Article 1<sup>er</sup> ter (supprimé)</i> Encadrement de la fixation du montant du loyer de<br>référence majoré .....                                                                             | 40           |
| • <i>Article 2 (supprimé)</i> Modification du régime des congés dans le cadre d'un bail<br>d'habitation.....                                                                                           | 42           |
| • <i>Article 2 bis (supprimé)</i> Précision relative à la révision du loyer en cas<br>d'application d'un complément de loyer.....                                                                      | 46           |
| • <i>Article 3 Gage</i> .....                                                                                                                                                                          | 48           |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>                                                                                                                                                                       | <b>49</b>    |

|                                                                                                                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA<br/>CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT<br/>(« CAVALIERS »).....</b> | <b>61</b> |
| <b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>                                                                                                                  | <b>63</b> |
| <b>LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....</b>                                                                                                                 | <b>65</b> |
| <b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>                                                                                                                         | <b>67</b> |

## L'ESSENTIEL

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*

**- 2 % à - 4 %**

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

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.

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<sup>ER</sup> : 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 **déléataires 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<sup>er</sup> bis, 1<sup>er</sup> 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.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Pérennisation de l'expérimentation d'encadrement des loyers et réforme de son dispositif**

Cet article vise à pérenniser l'encadrement des loyers, aujourd'hui mis en œuvre à titre expérimental et arrivant à échéance le 23 novembre 2026.

Il propose également plusieurs aménagements substantiels du dispositif :

- il élargit le champ des communes concernées et leur permet de mettre en place l'encadrement des loyers par délibération, supprimant la procédure de candidature actuelle ainsi que le décret ministériel déterminant le territoire sur lequel s'applique l'encadrement des loyers ;

- il donne la possibilité aux communes d'être délégataires des attributions de contrôle et de sanction du préfet et prévoit le versement du produit des amendes, par ailleurs doublées, aux délégataires ;

- il intègre les *coliving* au dispositif ;

- il plafonne le montant du complément de loyer à 20 % du loyer de référence majoré tout en autorisant la valorisation encadrée de surfaces non habitables ;

- il donne la possibilité au locataire de contester un complément de loyer au-delà du délai de trois mois après la signature du bail ;

- il limite à un an après la résiliation du bail la prescription triennale pour une action en diminution du loyer ;

- il impose la publication du montant du complément de loyer dans les annonces immobilières.

La commission a adopté un amendement de la rapporteure visant à prolonger de deux ans l'expérimentation, sans réouverture du délai ni modification de la procédure de candidature. Cette reconduction limitée doit permettre une évaluation du dispositif au terme de l'expérimentation, notamment de ses effets sur l'offre locative, grâce à une amélioration des données disponibles que propose la commission par ailleurs à l'article 1<sup>er</sup> bis A. La commission a en outre permis aux communes d'être délégataire des pouvoirs de contrôle et de sanction du préfet et prévu le versement du produit des amendes aux délégataires. Elle n'a en revanche pas retenu les autres modifications des conditions de mise en œuvre de l'encadrement des loyers proposées par les députés, considérant qu'elles conduisaient soit à élargir excessivement le dispositif, soit à imposer de

nouvelles contraintes injustifiées aux bailleurs ou aux professionnels de l'immobilier.

Dans une logique d'équilibre par rapport au texte de l'Assemblée nationale, la commission a également adopté un amendement de la rapporteure visant à modifier les délais applicables au locataire pour exercer une action en diminution du loyer en cas de loyer supérieur au loyer de référence majoré ou en contestation du complément de loyer, afin de les aligner sur une durée unique d'un an.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

## I. La situation actuelle - L'encadrement des loyers, un dispositif expérimental déjà prolongé en 2022

### A. Un dispositif expérimental

#### 1) Une expérimentation reposant sur le volontariat des collectivités

##### a) Un premier dispositif d'encadrement des loyers issu de la loi « Alur »

L'expérimentation d'encadrement des loyers, aujourd'hui prévue à l'article 140 de la loi « Élan » de 2018, tire ses origines dans la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « Alur »<sup>1</sup> de 2014, dont l'article 6 a instauré un dispositif d'encadrement des loyers des logements du parc privé applicable dans les **zones tendues**.

Le Gouvernement a rapidement décidé de limiter l'encadrement des loyers aux seules communes éligibles qui le souhaitaient. Seules deux communes, Paris et Lille, se sont portées volontaires pour appliquer le dispositif. Néanmoins, les arrêtés d'application dans ces deux communes ont été annulés par les tribunaux administratifs<sup>2</sup> au motif que l'encadrement ne pouvait s'appliquer dans la seule commune demandeuse mais devait s'appliquer dans l'ensemble de l'agglomération.

##### b) La reprise du dispositif par la loi « Élan » sous la forme d'une expérimentation

Lors de l'examen de la loi dite « Élan » de 2018<sup>3</sup>, en raison du recul insuffisant le concernant, le dispositif a été transformé en **une expérimentation** ouverte aux collectivités demandeuses éligibles, initialement pour une durée de 5 ans, jusqu'au 23 novembre 2023. Cette durée a été portée à 8 ans par la loi

<sup>1</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

<sup>2</sup> Décisions du tribunal administratif de Lille du 17 octobre 2017 et du tribunal administratif de Paris du 28 novembre 2017.

<sup>3</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

dite « 3DS » du 21 février 2022<sup>1</sup>. Par conséquent, **le délai de candidature des collectivités au dispositif**, fixé au 24 novembre 2020, a été rouvert **jusqu'au 24 novembre 2022**.

L'expérimentation, actuellement encadrée par l'article 140 de la loi « Élan », arrivera à son terme le 23 novembre 2026. Sa mise en œuvre repose sur une démarche volontaire des collectivités, qui doivent présenter une candidature dont l'acceptation est soumise au respect de plusieurs conditions.

Peuvent ainsi demander à participer à l'expérimentation, dans les zones tendues mentionnées à l'article 17 de la loi de 1989<sup>2</sup>, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'habitat, la Ville de Paris, les établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris, ainsi que les métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence.

Lorsque plusieurs conditions de « tension locative » sont réunies (écart important entre les loyers du parc privé et du parc social, niveau de loyer médian élevé, taux faible de logements commencés, perspectives limitées de production inscrites dans le programme local de l'habitat), un décret vient ensuite préciser le périmètre territorial de l'encadrement des loyers sur la collectivité demandeuse.

Le délai laissé aux collectivités pour présenter leur candidature à l'expérimentation, fixé au 23 novembre 2022 par la loi « 3DS », est désormais échu. À ce jour, le dispositif est mis en œuvre dans 70 communes réparties au sein de neuf intercommunalités : Paris, Lille, Plaine Commune, Est Ensemble, Lyon, Montpellier Méditerranée Métropole, Bordeaux, la communauté d'agglomération du Pays basque et Grenoble-Alpes Métropole.

| Collectivité candidate          | Territoire encadré<br>(délimité par décret)                                                                                     | Date d'entrée en vigueur<br>du premier arrêté préfectoral<br>annuel fixant les loyers<br>de référence |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ville de Paris<br>(une commune) | Décret n° 2019-315 du 12 avril 2019 <sup>3</sup> :<br>1 commune, collectivité territoriale<br>à statut particulier<br><br>Paris | 1 <sup>er</sup> juillet 2019                                                                          |

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> L'article 1<sup>er</sup> 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.

<sup>3</sup> Décret n° 2019-315 du 12 avril 2019 fixant le périmètre du territoire de la ville de Paris sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

|                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Métropole européenne de Lille (95 communes)                                                              | Décret n° 2020-41<br>du 22 janvier 2020 <sup>1</sup> : 3 communes<br><br>Lille, Hellemmes, Lomme                                                                                                                                                                                                                     | 1 <sup>er</sup> mars 2020     |
| Métropole du grand Paris - EPT Plaine Commune (9 puis 8 communes depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2025) | Décret n° 2020-1619<br>du 17 décembre 2020 <sup>2</sup> : 8 communes<br><br>Saint-Denis-sur-Seine comprenant Pierrefitte-sur-Seine (fusionnée depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2025 avec Saint-Denis), Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, Saint-Ouen-sur-Seine, La Courneuve, L'Île-Saint-Denis, Stains, Villetaneuse | 1 <sup>er</sup> juin 2021     |
| Métropole du grand Paris - EPT Est Ensemble (9 communes)                                                 | Décret n° 2021-688 du 28 mai 2021 <sup>3</sup> :<br>9 communes<br><br>Montreuil, Bagnolet, Pantin, Bobigny, Les Lilas, Noisy-le-Sec, Bondy, Romainville, Le Pré-Saint-Gervais                                                                                                                                        | 1 <sup>er</sup> décembre 2021 |
| Métropole de Lyon (58 communes)                                                                          | Décret n° 2021-1143<br>du 2 septembre 2021 <sup>4</sup> : 2 communes<br><br>Lyon, Villeurbanne                                                                                                                                                                                                                       | 1 <sup>er</sup> novembre 2021 |

<sup>1</sup> Décret n° 2020-41 du 22 janvier 2020 fixant le périmètre du territoire de la métropole européenne de Lille sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-1619 du 17 décembre 2020 fixant le périmètre du territoire de l'établissement public territorial Plaine Commune sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>3</sup> Décret n° 2021-688 du 28 mai 2021 fixant le périmètre du territoire de l'établissement public territorial Est Ensemble sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>4</sup> Décret n° 2021-1143 du 2 septembre 2021 fixant le périmètre du territoire de la métropole de Lyon sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

|                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                              |
|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Montpellier Méditerranée Métropole (31 communes)                | Décret n° 2021-1144 du 2 septembre 2021 <sup>1</sup> : 1 commune<br><br>Montpellier                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 1 <sup>er</sup> juillet 2022 |
| Bordeaux Métropole (28 communes)                                | Décret n° 2021-1145 du 2 septembre 2021 <sup>2</sup> : 1 commune<br><br>Bordeaux                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 15 juillet 2022              |
| Communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB) (158 communes) | Décret n° 2023-981 du 23 octobre 2023 <sup>3</sup> : 24 communes<br><br>Ahetze, Anglet, Arbonne, Arcangues, Ascain, Bassussary, Bayonne, Biarritz, Bidart, Biriartou, Boucau, Ciboure, Guéthary, Hendaye, Jatxou, Lahonce, Larressore, Mouguerre, Urrugne, Saint-Jean-de-Luz, Saint-Pierre-d'Irube, Urcuit, Ustaritz et Villefranque.                                                                                               | 25 novembre 2024             |
| Grenoble-Alpes Métropole (49 communes)                          | Décret n° 2023-1046 du 16 novembre 2023 <sup>4</sup> : 21 communes dont <u>13 sur la totalité de la commune</u> (Bresson, Claix, Domène, Eybens, Le Fontanil-Cornillon, Gières, Meylan, Murianette, Poisat, La Tronche, Seyssins, Varcès-Allières-et-Risset et Venon) et sur <u>une partie de 8 communes</u> (Grenoble, Fontaine, Échirolles, Le Pont-de-Claix, Saint-Égrève, Saint-Martin-d'Hères, Sassenage et Seyssinet-Pariset) | 20 janvier 2025              |

<sup>1</sup> Décret n° 2021-1144 du 2 septembre 2021 fixant le périmètre du territoire de la métropole Montpellier Méditerranée Métropole sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>2</sup> Décret n° 2021-1145 du 2 septembre 2021 fixant le périmètre du territoire de la métropole Bordeaux Métropole sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>3</sup> Décret n° 2023-981 du 23 octobre 2023 fixant le périmètre du territoire de la communauté d'agglomération du Pays basque sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>4</sup> Décret n° 2023-1046 du 16 novembre 2023 fixant le périmètre du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale Grenoble-Alpes Métropole sur lequel est mis en place le dispositif

Hormis celles de Grenoble et du Pays basque, les candidatures déposées après la réouverture des délais par la loi « 3DS » sont restées sans suite. C'est le cas des candidatures déposées en novembre 2022 par la métropole d'Aix-Marseille-Provence pour la ville de Marseille<sup>1</sup>, par les EPT Grand Orly Seine Bièvre (11 communes) et Grand Paris Sud Est Avenir (3 communes), ainsi que par les communautés d'agglomération d'Annemasse-Les Voirons (12 communes) et de Cergy-Pontoise (ville de Cergy). De même, la candidature de cinq communes de la métropole de Nantes en juillet 2025 est restée sans suite.

La candidature de la commune de Grigny, présentée le 10 juin 2020 par la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine Essonne a quant à elle été **refusée**.

## **2) Un encadrement des loyers reposant sur des loyers de référence assorti de la possibilité d'appliquer un complément de loyer**

### **a) La détermination administrative des loyers de référence du parc locatif privé**

Dans les territoires sur lesquels s'applique l'encadrement des loyers, **un loyer de référence, un loyer de référence minoré et un loyer de référence majoré** sont fixés chaque année par arrêté préfectoral en fonction du type de logement et du secteur géographique.

La fixation de ces montants est encadrée par l'article 140 de la loi « Élan » qui précise que :

- le loyer de référence minoré est égal au loyer de référence minoré de 30 % tandis que le loyer de référence majoré est égal au loyer de référence majoré de 20 % ;

- les catégories de logements et les secteurs géographiques sont déterminés en fonction de la structuration du marché locatif constatée par l'observatoire local des loyers. Les catégories sont déterminées en fonction du nombre de pièces principales et de la date de construction du logement (avant 1946, de 1946 à 1970, de 1971 à 1990 ou après 1990) et que les secteurs géographiques délimitent des **zones homogènes** en termes de niveaux de loyer constatés sur le marché locatif<sup>2</sup>. Le juge administratif a estimé ces critères suffisamment précis et en rapport avec l'objet de la loi, relevant qu'ils laissaient « *une latitude suffisante au représentant de l'État pour définir des règles adaptées à chaque situation locale* »<sup>3</sup> ;

---

*d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.*

<sup>1</sup> Communiqué de presse de la métropole Aix-Marseille du 24 novembre 2022.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Conseil d'État, 5/4 chr, 9 décembre 2016, CNP-Fnaim, 392538-392541-392542.

- chaque loyer de référence est égal au **loyer médian**, calculé à partir des niveaux de loyers constatés par l'observatoire local des loyers selon les catégories de logements et les secteurs géographiques.

L'encadrement des **loyers s'applique aussi bien aux logements nus qu'aux logements meublés**, pour lesquels les loyers de référence sont déterminés par l'application d'une majoration unitaire par mètre carré pour tenir compte du caractère meublé du logement, appréciée à partir des écarts constatés entre les loyers des logements nus et des logements meublés observés par l'observatoire local des loyers.

L'article 140 de la loi « Élan » s'applique à toute location constituant la résidence principale du locataire ainsi qu'aux baux mobilité. Seuls sont expressément exclus du dispositif les **logements du parc social**, de même que les **résidences-services gérées par un mandataire unique selon un mode d'organisation adapté aux nécessités des résidents** – il s'agit en pratique de résidences-services pour étudiants ou personnes âgées.

**Les arrêtés préfectoraux fixant les loyers de référence font l'objet d'un contentieux dense, certains conduisant à leur annulation :**

- l'arrêté du 28 mai 2019<sup>1</sup> fixant les loyers de référence 2019-2020 pour la ville de Paris a été annulé par le tribunal administratif de Paris le 8 juillet 2022, avant que ce jugement ne soit infirmé par la cour administrative d'appel le 2 octobre 2023<sup>2</sup>. Saisi en cassation, le Conseil d'État a annulé cet arrêt<sup>3</sup>, jugeant que la cour avait commis une erreur de droit en se fondant sur les écarts entre les loyers de référence pour apprécier l'homogénéité des secteurs géographiques, les écarts résultant de l'arrêté lui-même. L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel qui doit se prononcer à nouveau sur la légalité de l'arrêté. L'instruction des signalements par les services de la ville de Paris est donc suspendue dans l'attente d'une décision définitive sur la légalité de l'arrêté ;
- l'arrêté du 3 juin 2020 fixant les loyers de référence 2020-2021<sup>4</sup>, toujours pour la ville de Paris, a quant à lui été annulé par la cour administrative d'appel<sup>5</sup> pour vice de forme en raison de la composition irrégulière de l'observatoire local des loyers de l'agglomération parisienne (Olap) lors de la validation des valeurs servant de base au calcul des loyers médians au titre de 2020. Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi de l'État, rejeté par le Conseil

---

<sup>1</sup> Arrêté n°2019-05 fixant les loyers de référence, les loyers de référence majorés et les loyers de référence minorés pour la Ville de Paris.

<sup>2</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 2 octobre 2023, Pelissolo c/Ministre, n° 22PA04134.

<sup>3</sup> CE, 18 novembre 2024, n° 489856.

<sup>4</sup> Arrêté n° 2020-06 fixant pour une année les loyers de référence, les loyers de référence majorés et les loyers de référence minorés applicables sur le territoire de la ville de Paris.

<sup>5</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 2 octobre 2023, n° 22PA04136.

d'État en 2024<sup>1</sup>. L'annulation de l'arrêté est donc devenue définitive. Afin d'éviter une « remise en cause des montants des loyers fixés dans la ville de Paris au titre de 2020 », ce que le juge considère comme constitutif de « conséquences manifestement excessives » de la disparition rétroactive de l'arrêté, la cour administrative d'appel a décidé de limiter dans le temps les effets de l'annulation et de considérer que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de l'arrêt, les effets de l'arrêté antérieurs à l'annulation sont réputés définitifs. Pour cette raison, aucun signalement n'est plus instruit par la ville de Paris au titre des loyers de référence pour la période 2020-2021 ;

- l'arrêté du 30 mai 2023<sup>2</sup> fixant les loyers de référence pour la ville de Paris pour 2023-2024 a quant à lui été annulé par le tribunal administratif du 24 octobre 2025<sup>3</sup>, en raison de l'erreur de droit commise par le préfet dans les modalités de détermination des catégories de logements et secteurs géographiques. Là encore, le juge administratif a écarté l'annulation rétroactive de l'arrêté attaqué. Dans l'attente d'une décision définitive sur la légalité de l'arrêté, l'instruction des signalements par les services de la ville de Paris au titre des loyers de référence applicables au titre de cette période est donc suspendue ;
- l'arrêté du 29 septembre 2023 de la ville de Lyon<sup>4</sup> pour les baux signés du 1<sup>er</sup> novembre 2023 au 31 octobre 2024 a quant à lui été annulé par le tribunal administratif de Lyon<sup>5</sup> au motif de l'imprécision de la carte annexée à l'arrêté, ne permettant pas de déterminer les limites des secteurs retenus. De la même manière, la légalité de l'arrêté litigieux est subordonnée au prononcé d'une décision définitive ;
- enfin, l'arrêté du 22 octobre 2024 fixant les loyers pour la ville de Lyon sur la période 2024-2025 a lui aussi été annulé, sans modulation dans le temps des effets de l'annulation, par le tribunal administratif de Lyon le 23 juin 2026, au motif que la carte annexée à l'arrêté présentait des secteurs dont les limites n'étaient pas déterminables<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 22 octobre 2024, n° 489858.

<sup>2</sup> Arrêté n° 2023-05 du 30 mai 2023 fixant pour une année les loyers de référence, les loyers de référence majorés et les loyers de référence minorés applicables sur le territoire de la ville de Paris.

<sup>3</sup> Tribunal administratif de Paris, 1<sup>ère</sup> Chambre, 24 octobre 2025, 2317359.

<sup>4</sup> Arrêté n° DDT-69-2023-09-00002 du 29 septembre 2023 relatif à la fixation des loyers de référence, des loyers de référence majorés et des loyers de référence minorés dans les communes de Lyon et de Villeurbanne.

<sup>5</sup> Tribunal administratif de Lyon, 14 octobre 2025, n°2309987.

<sup>6</sup> Tribunal administratif de Lyon, 23 juin 2026, n° 2412881.

D'autres contentieux sont en cours concernant des arrêtés fixant les loyers à Montpellier ou encore au Pays basque.

Seul l'arrêté préfectoral du 4 juin 2021 fixant les loyers de référence pour la ville de Paris au titre de l'année 2021-2022 a été validé par les juridictions administratives<sup>1</sup>.

Il convient enfin de préciser que la limitation des loyers à la valeur du loyer de référence majoré **se distingue et s'ajoute aux autres règles de droit commun régissant la fixation des loyers dans les baux d'habitation** :

- les règles relatives à la fixation du loyer d'un logement faisant l'objet d'une classe énergétique « F » ou « G » : il ne peut excéder le dernier loyer appliqué au précédent propriétaire<sup>2</sup> ;
- les règles relatives à la révision du loyer en cours de bail : la variation qui en résulte ne peut excéder, à la hausse, la variation de l'indice de référence des loyers (IRL) publié par l'Insee – sauf dans les logements classés « F » ou « G » au titre du diagnostic de performance énergétique (DPE), auquel cas le loyer ne peut être révisé<sup>3</sup> ;
- les règles relatives à la réévaluation du loyer lors du renouvellement du contrat – sauf dans les logements classés « F » ou « G » au titre du DPE<sup>4</sup> – à ceci près que dans les zones où s'applique l'encadrement des loyers, une action en réévaluation de loyer ne peut être engagée que dès lors que le loyer est inférieur au loyer de référence minoré<sup>5</sup>.

L'encadrement des loyers ne doit aujourd'hui être respecté qu'à la **date de signature du bail** : la révision annuelle du loyer peut donc conduire à ce que le loyer dépasse le plafond majoré.

#### **b) La possibilité d'appliquer un complément de loyer**

Un **complément de loyer** peut être appliqué pour les logements présentant des **caractéristiques de localisation ou de confort le justifiant**, par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique. La loi précise aussi que le complément de loyer tient compte des équipements et services associés aux logements meublés<sup>6</sup>. Le montant du complément de loyer et les caractéristiques du logement le justifiant sont mentionnés au contrat de bail<sup>7</sup>.

Ce complément de loyer était déjà prévu par la loi « Alur » de 2014, qui prévoyait que les caractéristiques le justifiant devaient être « exceptionnelles » : le Conseil constitutionnel a néanmoins jugé que cette spécification était trop

---

<sup>1</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 2 octobre 2023, 8<sup>ème</sup> chambre, n° 22PA04137.

<sup>2</sup> Il de l'article 17 de la loi de 1989.

<sup>3</sup> Article 17-1 de la loi de 1989.

<sup>4</sup> Article 17-2 de la loi de 1989.

<sup>5</sup> VI de l'article 140 de la loi « Élan ».

<sup>6</sup> IV de l'article 140 de la loi « Élan ».

<sup>7</sup> B du III de l'article 140 de la loi « Élan ».

restrictive et convenait de façon disproportionnée au droit de propriété et au principe de liberté contractuelle<sup>1</sup>.

Le législateur n'a pas apporté de précision supplémentaire aux « caractéristiques de localisation ou de confort » justifiant le complément de loyer, qui sont à la discrétion du bailleur, tout comme son montant.

Néanmoins, plusieurs règles ont été introduites par l'article 13 de la loi du 16 août 2022<sup>2</sup> portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat :

- un complément de loyer ne peut pas être appliqué à un loyer de base inférieur au loyer de référence majoré ;

- aucun complément de loyer ne peut être appliqué lorsque le logement présente certaines caractéristiques : des sanitaires sur le palier, des signes d'humidité sur certains murs, un niveau de performance énergétique de classe « F » ou de classe « G », 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 et une installation électrique dégradée.

En outre, la jurisprudence a progressivement précisé les caractéristiques de localisation et de confort pouvant justifier ou non un complément de loyer. La Cour de cassation a par exemple admis l'application d'un complément de loyer pour un logement situé au quatrième étage d'un immeuble faisant face à une église classée monument historique et disposant donc d'une vue dégagée sur celle-ci<sup>3</sup> ou encore pour un logement particulièrement lumineux et calme, dès lors que ces caractéristiques ne résultent pas de la localisation géographique, déjà prise en compte dans le calcul du loyer de référence, mais de la configuration du logement liée à sa situation en étage élevé<sup>4</sup>.

### **B. Un dispositif contraignant dont le contrôle repose sur plusieurs mécanismes**

Dans les territoires où s'applique l'encadrement des loyers, le loyer de base des logements est fixé librement entre les parties lors de la conclusion du bail, à **condition de ne pas dépasser le loyer de référence majoré applicable à la date de signature du bail**. Le respect du dispositif repose principalement sur la capacité du locataire à faire valoir son droit. Plusieurs procédures sont alors possibles, faisant intervenir l'autorité administrative, la commission de conciliation ou le juge judiciaire.

---

<sup>1</sup> Décision DC n° 2014-691 du 20 mars 2014, considérant 26.

<sup>2</sup> Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

<sup>3</sup> Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 4 décembre 2025, n° 24-15.589.

<sup>4</sup> Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 4 décembre 2025, n° 24-17.930.

## **1) L'information du locataire**

Le locataire doit obligatoirement disposer de plusieurs informations :

- le bail doit préciser le loyer de référence et le loyer de référence applicables au logement, 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 doivent figurer sur toute annonce émise par un professionnel ou un non-professionnel de l'immobilier<sup>1</sup>. Cette obligation est en principe contrôlée par les services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) à l'occasion des contrôles des agences immobilières.

## **2) Les voies de recours**

### **a) La contestation du loyer de base**

La loi prévoit plusieurs voies permettant au locataire de contester le montant de son loyer de base au regard de l'encadrement des loyers :

- lors de la conclusion du contrat : si le bail n'inclut pas la mention du loyer de référence et du loyer de référence majoré applicable au logement, le locataire peut, dans un délai de trois mois à compter de la prise d'effet du bail, mettre en demeure le bailleur de porter cette information au bail. À défaut de réponse du bailleur dans un délai d'un mois ou en cas de refus, le locataire peut saisir, dans un délai de trois mois à compter de la mise en demeure, la juridiction compétente afin d'obtenir, le cas échéant, la diminution du loyer<sup>2</sup> ;

- à tout moment, dans la limite d'un délai de prescription triennal<sup>3</sup>, le locataire dont le loyer de base prévu dans le contrat de bail est supérieur au loyer de référence majoré en vigueur à la date de signature du contrat peut engager une action en diminution de loyer<sup>4</sup>.

Par ailleurs, le locataire peut engager une action en diminution de loyer au moins cinq mois avant le terme du contrat si le loyer de base prévu dans le contrat est supérieur au loyer de référence majoré en vigueur. Le bailleur peut quant à lui engager une action en réévaluation dès lors que le loyer est inférieur au loyer de référence minoré – sauf dans le cas où le logement est classé « F » ou « G » au titre du DPE.

---

<sup>1</sup> Article 2-1 de la loi de 1989 et 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.

<sup>2</sup> V de l'article 140 de la loi « Élan ».

<sup>3</sup> Article 7-1 de la loi de 1989.

<sup>4</sup> III. – A de l'article 140 de la loi « Élan ».

La commission départementale de conciliation (CDC) est compétente pour l'examen des litiges relatifs aux actions en diminution de loyer, qu'ils concernent la fixation initiale du loyer ou sa diminution ou sa réévaluation par le bailleur lors du renouvellement. Le nombre de saisines des CDC est en augmentation : en 2022, les services du ministère du logement recensaient 129 saisines concernant la fixation du loyer et 3 pour des actions en diminution de loyer, tandis qu'en 2023, leurs nombres respectifs étaient de 362 et de 33.

#### **b) La contestation du complément de loyer**

Le locataire qui souhaite contester le complément de loyer dispose d'un délai de **trois mois à compter de la signature du bail** pour saisir la **commission départementale de conciliation (CDC)**, sauf s'il s'agit d'un bail mobilité.

Il appartient alors au bailleur de démontrer que le logement présente des caractéristiques de localisation ou de confort le justifiant, par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique.

En cas de conciliation, le montant du loyer, tenant compte de l'éventuel complément de loyer, est celui fixé par le document de conciliation délivré par la CDC. En l'absence de conciliation, le locataire dispose d'un délai de trois mois à compter de la réception de l'avis pour saisir le juge d'une demande en annulation ou en diminution du complément de loyer.

Dans les deux cas, le loyer résultant du document de conciliation ou de la décision de justice s'applique à compter de la prise d'effet du bail.

Les saisines des CDC relatives au complément de loyer sont elles aussi en augmentation : 121 en 2022 contre 175 en 2023.

#### **3) Le contrôle préfectoral**

Lorsque le préfet constate qu'un bail prévoit un loyer de base ne respectant pas l'encadrement des loyers, il peut mettre en demeure le bailleur, dans un délai de deux mois, d'une part, de mettre le contrat en conformité et, d'autre part, de procéder à la restitution des loyers trop-perçus.

Si la mise en demeure reste infructueuse, le préfet peut prononcer une amende pouvant atteindre 5 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale, après que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations.

Le prononcé de l'amende ne fait pas obstacle à ce que le locataire engage une action en diminution de loyer.

Le produit des amendes est versé à l'État.

En pratique, le nombre d'amendes est faible, de nombreuses situations étant régularisées par les propriétaires à la suite des signalements. Depuis la mise en œuvre du dispositif, les services du ministère du logement

recensent 12 amendes pour un montant total de 70 460 euros à Lille, 29 amendes pour un montant total de 152 000 euros à Lyon, une seule amende prononcée à Plaine Commune pour un montant inconnu, de même que sur le territoire d'Est Ensemble, et de nombreux territoires – hors Paris – où aucune amende n'a été prononcée.

Depuis 2022, sur le fondement de l'article 85 de la loi « 3DS », le préfet peut d'ailleurs déléguer ces attributions aux présidents des EPCI compétents en matière d'habitats, au maire de Paris, aux présidents des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, au président de la métropole de Lyon ou au président de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Le préfet peut y mettre fin dans les mêmes conditions, de sa propre initiative ou à la demande des établissements concernés.

À l'heure actuelle, seule la mairie de Paris est délégataire de cette compétence - depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023 - et contrôle donc directement la mise en œuvre de l'encadrement des loyers.

À Paris, ce contrôle repose sur une plateforme permettant aux locataires de réaliser des signalements, instruits par des agents de la collectivité. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, la ville a reçu 4 976 signalements – en comparaison, le préfet en avait reçu 210 avant la délégation de compétences. Elle a également adressé 1 612 mises en demeure. La majorité est régularisée par les propriétaires : depuis 2023, la ville a prononcé 17 amendes administratives pour un montant total de 73 387 euros.

Aucune autre collectivité n'a sollicité de délégation du pouvoir de sanction auprès du préfet de département, principalement par manque de ressources humaines mobilisables.

En revanche, d'autres territoires ont organisé des partenariats entre les services des directions départementales des territoires (DDT) et les collectivités afin de mettre en œuvre la procédure de sanction administrative, la collectivité se chargeant de collecter les signalements des locataires ainsi que de communiquer auprès du grand public. C'est notamment le cas à Lille, à Lyon et au Pays basque.

Le contrôle préfectoral ne s'exerce pas sur le complément de loyer, même lorsque ce dernier est prohibé – par exemple en cas de passoire thermique.

### **C. Un dispositif qui a fait l'objet d'une première évaluation cette année**

Conformément à l'article 140 de la loi « Élan » de 2018 qui prévoyait la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation six mois avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement a confié en février 2025 **une mission**

**d'évaluation à Guillaume Chapelle et Gabrielle Fack, professeurs d'économie**, avec l'appui des services d'inspection de l'État<sup>1</sup>.

Le rapport souligne, en premier lieu, la **complexité de la mise en œuvre et du contrôle du dispositif** : multiplicité des acteurs, coordination imparfaite, incertitudes juridiques, contrôles limités, faible lisibilité des procédures pour les locataires comme pour les bailleurs, et absence d'un appareil statistique national permettant de suivre de façon homogène les loyers, les relocations, les compléments de loyer et le respect effectif des règles.

La mission estime que, hors Paris, l'encadrement des loyers a entraîné une diminution des loyers comprise entre **2 % et 4 %**, dont l'ampleur tend à s'accroître au fil du temps. Elle souligne que les effets négatifs du dispositif à moyen et à long terme sur **l'offre locative** n'ont pas pu être évalués.

Elle relève également que l'effet redistributif de l'encadrement des loyers demeure limité voire contre intuitif, en particulier dans les centres des grandes agglomérations, dès lors qu'il ne cible pas les ménages les plus modestes et peut au contraire diminuer les loyers des ménages les plus riches qui y habitent.

Enfin, le rapport met en évidence le **coût fiscal** de l'expérimentation pour l'État : la baisse des revenus fonciers imposables induit une perte de recettes fiscales, évaluée à 181 millions d'euros par an. D'après les estimations de la mission, pour un euro de baisse de loyer, environ un tiers est financé par l'État *via* une baisse des recettes fiscales, tandis que deux tiers sont supportés par les bailleurs *via* une baisse de leur revenu après impôt. Si le dispositif était **étendu à toutes les communes tendues, le rapport estime enfin qu'il pourrait générer plus de 200 millions d'euros de « pertes fiscales » supplémentaires**.

Comme le relève la mission, les quelques évaluations empiriques antérieures se focalisaient sur la mise en œuvre de l'encadrement des loyers à Paris. Une étude de l'atelier parisien d'urbanisme (Apur) d'avril 2026<sup>2</sup> souligne ainsi que l'encadrement des loyers a contribué à réduire la hausse des loyers de 5 % entre juillet 2019 et juin 2025, pour une économie moyenne de 85 € par mois pour les locataires parisiens. Elle montre aussi que l'encadrement des loyers est plus contraignant pour les petits logements, confirmant ainsi un constat dressé dès 2020<sup>3</sup>.

Une évaluation de l'expérimentation d'encadrement des loyers a également été demandée par la commission des finances de l'Assemblée nationale à la Cour des comptes. À la date de rédaction du présent rapport, cette évaluation n'a pas encore été rendue publique.

---

<sup>1</sup> L'encadrement des loyers : effets économiques et redistributifs, *rapport de la mission d'évaluation, Guillaume Chapelle et Gabrielle Fack, mai 2026*

<sup>2</sup> Impact de l'encadrement des loyers à Paris et 6 autres villes régulées : actualisation de l'étude, Marie Breuillé, Camille Grivault, Yoann Morin, Martin Regnaud.

<sup>3</sup> Malard, L. et Poulhes, M. (2020). Encadrement des loyers à Paris : les logements à petites pièces plus contraints que les autres. *Économie & prévision*, 217 (1).

## **II. Le dispositif envisagé – Au-delà de la pérennisation, une réforme importante du dispositif incluant son élargissement considérable**

Au-delà de la pérennisation de l'expérimentation d'encadrement des loyers, l'article procède à plusieurs réformes importantes du dispositif, reprenant dans leur majorité des recommandations de la mission d'information « flash » dont l'auteur de la présente proposition de loi, Iñaki Echaniz, était rapporteur aux côtés d'Annaïg Le Meur<sup>1</sup>.

### **A. La pérennisation de l'encadrement des loyers**

L'article 1<sup>er</sup> vise à **pérenniser** l'encadrement des loyers, sans pour autant changer sa base juridique, qui demeurerait donc l'article 140 de la loi « Élan ». Il supprime ainsi le caractère expérimental du dispositif et sa durée limitée à huit ans.

### **B. L'élargissement du dispositif**

L'article 1<sup>er</sup> élargit considérablement le champ des territoires potentiellement concernés.

Outre les communes classées en zones tendues au sens de l'article 17 de la loi de 1989, actuellement mentionnées à l'article 140 de la loi « Élan », la version initiale de l'article 1<sup>er</sup> vise également les **communes classées dans les zones géographiques mentionnées au I de l'article 232 du code général des impôts** – c'est-à-dire celles où est applicable la taxe sur les logements vacants.

La référence au I de l'article 232 du code général des impôts permet de couvrir un spectre plus large de communes : si son 1<sup>o</sup> recoupe les zones visées à l'article 17 de la loi de 1989 (les zones d'urbanisation continues 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), son 2<sup>o</sup> vise les communes « *ne respectant pas les conditions prévues au 1<sup>o</sup>* » mais où il existe pourtant un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement.

L'article 1<sup>er</sup> donne également possibilité aux **communes limitrophes des communes tendues** de mettre en œuvre l'encadrement des loyers.

Lorsque ces communes limitrophes relèvent d'un EPCI ou d'une métropole classée en zone tendue, la délibération ne peut intervenir qu'après un délai de trois mois à l'issue duquel l'EPCI ou la métropole a refusé la prise d'une telle délibération à son niveau.

---

<sup>1</sup> Mission d'information flash, Évaluation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers, commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, septembre 2025.

### C. Une décentralisation du dispositif

L'article vise également à **décentraliser le dispositif**, en :

- **supprimant le recours à un décret ministériel** pour mettre en place l'encadrement des loyers : les collectivités ne candidateaient plus au dispositif, mais pourraient le mettre en place directement, sur tout ou partie de leur territoire, sans attendre un décret ministériel délimitant le territoire concerné ;

- permettant à toutes les communes d'être délégataires du dispositif - délégation aujourd'hui réservée aux EPCI compétents en matière d'habitat et à la ville de Paris - et en **transférant le produit des amendes aujourd'hui perçues par l'État aux communes, aux EPCI ou à la métropole délégataire** - amendes qui seraient par ailleurs doublées.

### D. Des dispositions visant à lutter contre les contournements

L'article 1<sup>er</sup> inclut en outre plusieurs dispositions dont l'objectif est de lutter contre les contournements de l'encadrement des loyers.

Il précise ainsi qu'en cas de **coliving**, le montant de la somme des loyers perçus par l'ensemble des colocataires ne peut être supérieur au montant du loyer applicable au logement et que le contrat de bail précise le détail du loyer au regard du nombre de colocataires.

La définition du coliving retenue par le texte initial est la suivante : une « *activité consistant à fournir un logement s'apparentant à une location meublée* » (...) « *donnant accès à des espaces partagés et à des services réservés aux seuls titulaires d'un contrat et dont la définition est précisée par décret* ».

**Il vise également à plafonner le montant du complément de loyer à 20 %** du loyer de référence majoré, **tout en autorisant la valorisation encadrée de surfaces non habitables** (caves, balcons, etc.) par le complément de loyer. Un décret fixerait le coefficient correcteur définissant la valeur de ces surfaces en fonction de leur nature.

Enfin, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi initiale entend inscrire au niveau de la loi l'obligation de **mentionner le montant du complément de loyer** dans les annonces immobilières.

### E. Des dispositions modifiant les rapports entre propriétaires et locataires

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi initiale vise aussi à :

- limiter le délai de prescription triennal<sup>1</sup> d'une action en contestation de loyer à un an à compter de la résiliation du bail ;

- donner la possibilité au locataire de **contester un complément de loyer au-delà du délai de trois mois** après la signature du bail.

---

<sup>1</sup> Article 7-1 de la loi du 6 juillet 1989.

### III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

#### A. En commission

Lors de l'examen de la proposition de loi par la commission des affaires économiques, les députés ont :

- par amendement du rapporteur<sup>1</sup>, **étendu le dispositif, au-delà des communes soumises à la taxe sur les logements vacants** : les communes volontaires présentant un « *déséquilibre entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement* » pourraient ainsi mettre en œuvre l'encadrement des loyers, dès lors que leur délibération est motivée, de même que les communes dont toutes les communes limitrophes sont soumises au dispositif ;

- **prévu**, par amendement du rapporteur<sup>2</sup>, **que le propriétaire communique au colocataire qui en fait la demande le montant des loyers perçus de la part de l'ensemble des colocataires** et le cas échéant, une copie du contrat unique ;

- **obligé**, par amendement du rapporteur<sup>3</sup>, **les professionnels immobiliers** à informer les propriétaires qui les mandatent des règles d'encadrement des loyers – aussi bien du loyer de référence que des règles entourant l'application d'un complément de loyer : il donne ainsi la possibilité aux propriétaires de bonne foi de se retourner contre leurs mandataires en cas de défaut d'accompagnement ;

- **précisé**, par amendement du groupe Écologiste et Social<sup>4</sup>, **que le complément de loyer peut être appliqué pour des logements présentant des caractéristiques « propres et objectives »** de localisation ou de confort le justifiant ;

- **révisé les critères d'interdiction du complément de loyer** d'une part, par amendement du rapporteur<sup>5</sup>, en supprimant le critère de mauvaise exposition dans la pièce principale et en limitant la portée du critère du vis-à-vis à moins de 10 mètres à la seule pièce principale et d'autre part, par amendement du groupe Écologiste et Social<sup>6</sup>, en interdisant l'application d'un complément de loyer pour les logements de moins de 14 mètres carrés ;

- **précisé**, par amendement du rapporteur, **que l'action en diminution ou en réévaluation du loyer**, qui peut intervenir lors du renouvellement du contrat, peut également intervenir lors de sa **reconduction tacite**<sup>7</sup> ;

---

<sup>1</sup> Amendement CE66.

<sup>2</sup> Amendement n° CE69.

<sup>3</sup> Amendement n° CE70.

<sup>4</sup> Amendement n° CE46.

<sup>5</sup> Amendement n° CE73.

<sup>6</sup> Amendement n° CE45.

<sup>7</sup> Amendement n° CE74.

- par amendement du groupe Écologiste et Social<sup>1</sup>, **supprimé l'exception dont bénéficient les logements meublés situés dans une résidence avec services** gérée par un mandataire unique ;

- **étendu au complément de loyer** le pouvoir de contrôle et de sanction du préfet, ce qui signifie qu'un préfet pourrait mettre en demeure un propriétaire de respecter la limitation du complément de loyer à 20 % du loyer de référence majoré, instaurée par le présent article, ou encore de justifier un complément de loyer au regard des caractéristiques propres et objectives du logement. Néanmoins, l'exposé des motifs de l'amendement du rapporteur mentionne que « *le pouvoir de contrôle administratif n'aurait vocation à être exercé qu'en cas de violation manifeste des conditions d'application du complément de loyer, notamment en cas d'indécence, ou lorsqu'une des conditions d'interdiction du complément de loyer est remplie* »<sup>2</sup> ;

- par amendement du rapporteur<sup>3</sup>, **introduit un rapport du Gouvernement évaluant le dispositif cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi.**

## **B. En séance publique**

En séance publique, les députés ont :

- par amendement du rapporteur ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, introduit un **avis conforme de la commune** avant la mise en place de l'encadrement des loyers<sup>4</sup> ;

- par des amendements du groupe La France Insoumise (LFI) et de Mme Simonnet ayant reçu les avis défavorables de la commission et du Gouvernement, **supprimé la limitation de la prescription triennale à un an à compter de la résiliation du bail**<sup>5</sup> ;

- par amendement du rapporteur ayant reçu l'avis défavorable du Gouvernement, **rendu obligatoire la justification du complément de loyer** dans l'annonce de mise en location, au-delà de l'indication de son seul montant<sup>6</sup> ;

- par amendement de MM. Jolivet et Peu<sup>7</sup>, ayant reçu un avis de sagesse du Gouvernement et de la commission, **supprimé la possibilité de valoriser des surfaces non habitables** telles que des caves ou des balcons, introduite par la proposition de loi ;

---

<sup>1</sup> Amendement n° CE31.

<sup>2</sup> Amendement n° CE75.

<sup>3</sup> Amendement n° CE67.

<sup>4</sup> Amendement n° 16.

<sup>5</sup> Amendements n° 21 et n° 29.

<sup>6</sup> Amendement n° 15.

<sup>7</sup> Amendements n° 1 et n° 4.

- par amendement de Mme Simonnet<sup>1</sup>, sous-amendé par un amendement du rapporteur, avec l'avis défavorable du Gouvernement, **introduit la possibilité pour les préfets de mettre en demeure les bailleurs lorsqu'ils recourent abusivement à des baux civils.**

#### **IV. La position de la commission – Le maintien d'un dispositif expérimental sans réouverture du délai de candidature**

##### **A. Un dispositif qui doit demeurer expérimental**

Selon la théorie économique, l'encadrement des loyers est un dispositif de redistribution à court terme qui entraîne un rationnement de l'offre à long terme.

Plusieurs études empiriques menées en Allemagne, aux États-Unis ou en Espagne soulignent des effets négatifs de l'encadrement des loyers sur les marchés immobiliers - baisse de la qualité des logements, contraction de l'offre globale, baisse de la mobilité – et un ciblage imparfait en raison de gains captés par des locataires jugés non prioritaires.

En France, si plusieurs études empiriques<sup>2</sup> ont montré l'efficacité de l'encadrement pour modérer la hausse des loyers, aucune d'entre elles n'a évalué tous les effets négatifs de l'encadrement des loyers sur le stock d'offre locative. Dans le cadre de l'évaluation menée cette année par les économistes Gabrielle Fack et Guillaume Chapelle, seuls les effets du dispositif sur le flux d'offre – autrement dit, les annonces, dont le nombre peut dépendre d'autres paramètres liés à la mobilité – ont pu être étudiés. Cette faille dans l'évaluation conduit d'ailleurs les auteurs du rapport à indiquer que « *dans la perspective où le contrôle des loyers serait maintenu, il semble indispensable d'en améliorer le fonctionnement et d'en limiter la durée* ».

**Pour toutes ces raisons, la commission des affaires économiques du Sénat estime que les conditions ne sont pas réunies pour pérenniser le dispositif.**

Elle note par ailleurs que les collectivités déjà engagées dans le dispositif sont globalement en faveur de sa prolongation. Certaines y sont d'ailleurs entrées très récemment – entre fin 2024 et début 2025 : c'est le cas de la communauté d'agglomération du Pays basque ou de la métropole de Grenoble.

Afin de se donner les moyens d'évaluer le dispositif dans de bonnes conditions, la rapporteure a souhaité prolonger le dispositif de deux années, tout en proposant par ailleurs, à l'article 1<sup>er</sup> bis A, de renforcer la connaissance de l'administration sur les loyers du parc privé.

---

<sup>1</sup> Amendement n° 31.

<sup>2</sup> Notamment l'étude de l'Apur précitée ou la mission Fack-Chapelle.

Pour la rapporteure, une telle prolongation doit avoir pour objectif de rendre possible, à l'issue de ce délai, une évaluation plus complète du dispositif, grâce à une amélioration de l'appareil statistique.

La rapporteure a également souhaité prévoir la **sortie** du dispositif avant le terme de l'expérimentation pour les collectivités qui le souhaitent.

### **B. Un dispositif qui ne peut être prolongé qu'à périmètre constant**

La rapporteure estime que l'expérimentation doit être prolongée à **périmètre constant** de collectivités, sans réouverture du délai de candidature comme cela avait été fait dans le cadre de la loi « 3DS ». Ce maintien du dispositif à l'identique est cohérent avec une prolongation limitée et destinée à permettre son évaluation.

La rapporteure a donc logiquement souhaité **revenir sur l'élargissement opéré par les députés** au-delà des collectivités incluses dans une zone de tension locative, qu'elle juge excessif et de nature à porter atteinte de manière disproportionnée au droit de propriété. Pour mémoire, de jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel considère qu'une atteinte au droit de propriété n'est conforme à la Constitution qu'à la double condition d'être proportionnée et justifiée par un motif d'intérêt général.

La rapporteure estime néanmoins pertinent de **donner la possibilité aux communes volontaires déjà soumises au dispositif de se voir déléguer les pouvoirs de contrôle et de sanction du préfet**. Aujourd'hui, cette faculté est réservée aux EPCI compétents en matière d'habitat ou à la ville de Paris – qui est la seule à avoir pris cette délégation. La rapporteure rappelle l'importance pour les communes délégataires de disposer de moyens suffisants pour assurer cette délégation, la communication et l'instruction des signalements étant consommateurs de ressources. En l'absence de transferts de moyens de la part de l'État, des outils de mutualisation intercommunaux peuvent être intéressants.

En lien avec cette question des moyens, le **versement du produit des amendes aux délégataires** et non à l'État est cohérent et demandé par les associations d'élus.

Enfin, la rapporteure se prononce en faveur du **maintien d'une exemption des logements des résidences services** de l'encadrement des loyers, supprimée par les députés : cette exemption, issue d'un amendement sénatorial à la loi « Alur »<sup>1</sup>, vise à préserver l'équilibre d'exploitation de résidences-services pour les étudiants ou les seniors. Ces résidences proposent des services para-hôtelières qui les distinguent du secteur du logement classique et sont d'ailleurs soumises à la TVA. Le plan « Logements étudiants » dévoilé en 2025 vise d'ailleurs la construction de 75 000 logements étudiants d'ici 2030 dont un tiers dans le secteur intermédiaire ou libre.

---

<sup>1</sup> *Amendement n° 1 de M. Cointat, Mme Garriaud-Maylam, MM. Cantegrit, del Picchia, Duvernois, Ferrand et Frassa et Mme Kammermann.*

Par son amendement COM-1, la rapporteure a donc proposé à la commission de proroger de deux années l'expérimentation, à **périmètre constant et sans rouvrir la procédure de candidature**, avec pour seules modifications du dispositif :

- **l'ajout de la possibilité pour les communes d'être délégataires** des pouvoirs de contrôle et de sanction du préfet ;
- **le versement du produit des amendes aux délégataires** ;
- **la possibilité pour les communes ou les EPCI de sortir** du dispositif avant le terme de l'expérimentation.

### **C. Un rééquilibrage des réformes proposées par les députés en matière de calibrage du dispositif et de rapports locatifs**

La commission estime que les modifications législatives envisagées par les députés conduisent à rigidifier excessivement le dispositif au détriment de toute marge de manœuvre des propriétaires bailleurs.

Elles risquent en outre d'entraîner des effets contre-productifs : les services du ministère du logement partagent l'analyse de la commission sur l'effet **probablement inflationniste** du plafonnement du montant du complément de loyer à 20 % du loyer de référence majoré. Ce complément de loyer, qui permet d'ailleurs d'assurer la constitutionnalité de l'encadrement des loyers, doit continuer à s'apprécier au cas par cas, par le pouvoir judiciaire. Son inclusion dans le champ des pouvoirs de contrôle et de sanction administratifs du préfet risquerait non seulement de générer un volume de contentieux très important mais aussi des difficultés d'appréciation compte tenu de la très grande diversité des situations d'un logement à l'autre. En outre, la commission rappelle que seul le juge judiciaire peut requalifier un contrat.

La commission est également défavorable au renforcement des obligations des professionnels immobiliers. Non seulement les annonces doivent déjà inclure le montant du complément de loyer<sup>1</sup>, mais les mandataires professionnels ont déjà, bien évidemment, un devoir d'information et de conseil, dont le non-respect est susceptible d'engager leur responsabilité civile selon les juridictions judiciaires<sup>2</sup>.

La rapporteure a donc, par son amendement COM-1 précité, supprimé l'ensemble de ces dispositions.

Enfin, s'agissant des délais opposables au locataire pour engager une action en diminution de loyer et pour contester un complément de loyer, la rapporteure a, par son amendement COM-2, proposé une **solution d'équilibre** par rapport au texte adopté à l'Assemblée nationale. Ce dernier

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Cour d'appel de Paris, 2 mai 2024, n° 18/05238.

proposait en effet de maintenir un délai de prescription triennal pour l'action en diminution de loyer, dans la limite d'un an après la résiliation du bail, mais supprimait le délai de forclusion de trois mois pour contester le complément de loyer. La rapporteure a proposé :

- de réduire à un an le délai de prescription de l'action en diminution de loyer spécifique à l'encadrement des loyers, lorsque le loyer conclu dans le bail est supérieur au loyer de référence majoré. Ce délai d'un an est identique à celui opposable à l'action en révision du loyer par le bailleur ;

- d'allonger, par rapport au droit existant, le délai donné au locataire pour contester un complément de loyer en le fixant à un an à compter de la signature du bail. En effet, si le délai de trois mois pour contester le complément de loyer, à peine de forclusion, peut paraître court pour le locataire, la solution retenue à l'Assemblée nationale aurait placé le bailleur dans une situation d'insécurité juridique.

**La commission a adopté les deux amendements proposés par la rapporteure.**

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

*Article 1<sup>er</sup> bis A (nouveau)*

**Amélioration du suivi et de l'évaluation de l'encadrement des loyers**

**Introduit par amendement portant article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>, cet article 1<sup>er</sup> bis A vise à améliorer l'appareil statistique actuel afin de disposer de davantage de données utiles au suivi et à l'évaluation de l'expérimentation d'encadrement des loyers.**

**Concrètement, il s'agit de prévoir la déclaration par les propriétaires bailleurs des loyers des biens qu'ils mettent en location *via* la base de données « Gérer mon bien immobilier », mais aussi de faciliter les échanges de données entre l'administration fiscale et les services du ministère chargé du logement.**

**La commission a adopté l'article additionnel.**

**I. La situation actuelle – Un appareil statistique insuffisant pour évaluer de manière satisfaisante tous les effets de l'encadrement des loyers**

Le rapport d'évaluation de l'expérimentation d'encadrement des loyers remis au Gouvernement par les économistes Gabrielle Fack et Guillaume Chapelle souligne les lacunes de l'appareil statistique d'observation des loyers : les données utilisées par les observatoires locaux des loyers présentent de nombreuses limites de couverture et de représentativité.

La mission recommande donc la mise en place d'un référentiel exhaustif de données sur les loyers du parc privé, au niveau national.

Elle souligne que les données issues de l'appliquetif « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) constituent un « *point de départ prometteur* », à la fois pour suivre les loyers et pour suivre l'occupation du parc privé car les données y sont homogènes et susceptibles d'être appariées avec d'autres bases portant sur les logements, les propriétaires ou les ménages.

Cette application a été déployée par l'administration fiscale pour pallier la suppression de l'exonération de la taxe d'habitation des résidences principales. Les propriétaires y déclarent les occupants de leur logement et peuvent renseigner, sans que cela soit obligatoire, le loyer des biens loués. Néanmoins, les auteurs du rapport soulignent que le nombre de baux déclaré semble assez proche de ceux reportés sur le rôle de la taxe d'habitation, ce qui laisse penser que « *ces données pourraient constituer à terme une source d'information fiable sur l'occupation du parc privé* ».

Les données relatives au loyer sur GMBI sont actuellement renseignées à hauteur de 65 %. Les loyers seront collectés de façon obligatoire à compter de la campagne de déclaration au titre de l'année 2028, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2029. Cette date, initialement fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2024 par la loi de finances pour 2020<sup>1</sup>, a été reportée à 2026 par la loi de finances pour 2023<sup>2</sup> puis à 2029 par la loi de finances pour 2026<sup>3</sup>.

## **II. Le dispositif envisagé – Le renforcement des bases de données de l'administration concernant les loyers du parc privé**

Pour toutes ces raisons, la rapporteure estime que le renforcement de l'appareil statistique est le corollaire de la prolongation de l'expérimentation pour deux ans opérée à l'article 1<sup>er</sup>.

L'objectif est de disposer, d'ici deux ans, de données complémentaires utiles à l'évaluation de l'expérimentation et notamment de son incidence sur le stock de l'offre locative.

La mise en place d'un répertoire national des loyers du parc privé, proposé par la mission Fack-Chapelle, crée une charge publique et ne serait donc pas recevable par amendement parlementaire.

La rapporteure a néanmoins proposé à la commission d'améliorer la collecte de données relatives aux loyers du parc privé sur l'application existante « GMBI », en y introduisant la déclaration du loyer et de l'éventuel complément de loyer des biens mis en location et en prévoyant la transmission, par l'administration fiscale, de données aux services de l'État chargés du logement ainsi qu'aux collectivités.

Elle a, pour ce faire, repris deux dispositions préalablement adoptée par le Sénat :

- une disposition visant à avancer de 2029 à 2026 l'entrée en vigueur de l'article 1496 *ter* du code général des impôts prévoyant la déclaration à l'administration fiscale des loyers des logements mis en location, comme le proposait, entre autres, un amendement de la commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026<sup>4</sup> ;

- une disposition visant à faciliter les échanges de données entre l'administration fiscale, les autres administrations, les collectivités et l'Anil, issue de l'article 30 du projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, lui-même reprenant une mesure adoptée par la commission des affaires économiques du Sénat dans le cadre de l'examen de la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement<sup>5</sup> et conservée par la commission mixte paritaire, mais censurée par le Conseil

---

<sup>1</sup> Article 146 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

<sup>2</sup> Article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

<sup>3</sup> Article 106 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

<sup>4</sup> Amendement n° I-18.

<sup>5</sup> Amendement n° COM-105 rect.

constitutionnel comme cavalier législatif. Cette disposition avait été réintroduite par les rapporteures au sein de la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction<sup>1</sup> en décembre 2025.

La commission a adopté l'amendement COM-3 rect. de la rapporteure portant article additionnel.

**La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Amendement n° COM-112.

*Article 1<sup>er</sup> bis (supprimé)*

**Doublément des amendes encourues en cas de non-respect de l'obligation de transmettre des informations aux observatoires locaux des loyers**

Cet article vise à doubler les amendes encourues par les professionnels de l'immobilier et les bailleurs détenant une part significative du parc en cas de non-respect de leur obligation de transmettre des données complètes et fiables aux observatoires locaux des loyers.

Au regard des difficultés rencontrées par les professionnels dans la collecte et le traitement de ces données, mises en évidence par les auditions de la rapporteure, la commission estime que le renforcement des sanctions à l'encontre des bailleurs n'est pas une réponse adaptée aux lacunes de l'appareil statistique. Elle a donc adopté un amendement de suppression proposé par la rapporteure.

La commission a supprimé l'article.

**I. La situation actuelle – Des obligations de transmission d'informations aux observatoires locaux des loyers par les professionnels et certains bailleurs**

Les loyers de référence de l'encadrement des loyers sont déterminés par le préfet à partir des données représentatives des loyers du marché locatif privé local **produites par les observatoires locaux des loyers**, agréés par le ministre chargé du logement. Les lois « Alur »<sup>1</sup> puis « Élan » ont donc logiquement conditionné la mise en place d'un encadrement des loyers à l'existence d'un observatoire agréé.

Début 2026, les services du ministère du logement recensaient 43 observatoires locaux des loyers (OLL) dont 37 agréés en France, notamment portés par des agences d'information sur le logement (Adil) ou des agences d'urbanisme, couvrant 67 agglomérations. Le pilotage de ces agences est assuré par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) qui assure un rôle de centre national de traitement des données collectées par les observatoires.

Afin d'aider les observatoires à remplir leurs missions, la loi « Alur », à l'origine de ces observatoires, a également introduit une obligation d'informations de la part des professionnels immobiliers et de certains bailleurs.

---

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

L'article 5 de la loi du 6 juillet 1989<sup>1</sup> prévoit ainsi la transmission aux observatoires locaux des loyers d'informations relatives au logement et au contrat de location par les personnes suivantes :

- les **professionnels** qui interviennent lors de la conclusion du contrat, lors de la location ou qui assurent la gestion locative ;

- les **bailleurs possédant une « part significative »** des locaux constituant le parc de référence à l'échelle de la zone géographique d'un observatoire local des loyers. Il s'agit des bailleurs détenant plus de 50 logements du parc de référence, sauf en Île-de-France, où ce seuil est de 200 logements<sup>2</sup> - le parc de référence étant entendu comme l'ensemble des locaux à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel et d'habitation du parc privé<sup>3</sup>.

Compte tenu des seuils retenus, les observatoires des loyers reçoivent principalement des données de professionnels (agences et gestionnaires de biens). Elles leur sont transmises annuellement, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) qui agrège les données transmises par le prestataire Clameur, structure associative qui agrège les données des principaux syndicats, administrateurs de biens et réseaux d'agences<sup>4</sup>.

Ces données incluent l'identifiant du logement dans le système d'information professionnel, sa localisation et des informations relatives au loyer ainsi que la date d'entrée du locataire dans le logement<sup>5</sup>. Elles sont transmises chaque année au plus tard le 1<sup>er</sup> mars, sous un format fixé par arrêté du ministre chargé du logement<sup>6</sup>.

Les manquements aux obligations des professionnels et des bailleurs sont punis d'une amende administrative prononcée par le préfet de département, dont le montant ne peut être supérieur à 5 000 € pour une personne physique et à 15 000 € pour une personne morale.

---

<sup>1</sup> Il de l'article 5 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.

<sup>2</sup> I de l'article 4 du décret n° 2014-890 du 1<sup>er</sup> août 2014 relatif au plafonnement des honoraires imputables aux locataires et aux modalités de transmission de certaines informations par les professionnels de l'immobilier.

<sup>3</sup> Deuxième alinéa de l'article 16 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.

<sup>4</sup> Article 4 du décret n° 2014-890 du 1<sup>er</sup> août 2014 relatif au plafonnement des honoraires imputables aux locataires et aux modalités de transmission de certaines informations par les professionnels de l'immobilier.

<sup>5</sup> Il du même article.

<sup>6</sup> Arrêté du 29 août 2014 pris en application de l'article 4 du décret n° 2014-890 du 1<sup>er</sup> août 2014 relatif au plafonnement des honoraires imputables aux locataires et aux modalités de transmission de certaines informations par les professionnels de l'immobilier.

## **II. Le dispositif envisagé – Le doublement des amendes encourues en cas de non-respect des obligations de transmission d’informations**

Cet article 1<sup>er</sup> *bis* a été introduit en séance publique à l’Assemblée nationale, à l’issue de l’adoption d’un amendement portant article additionnel après l’article 1<sup>er</sup> de M. Echaniz, ayant reçu un avis défavorable du Gouvernement.

Il vise à modifier le II de l’article 5 de la loi de 1989 pour doubler le montant des amendes encourues en cas de non-respect de l’obligation de transmission d’informations par les personnes concernées.

Celles-ci s’élèveraient donc à 10 000 € pour les personnes physiques et à 30 000 € pour les personnes morales.

Selon l’auteur de l’amendement, l’objectif est de remédier à l’insuffisance de ces données, qui sont utiles pour déterminer les loyers de référence.

## **III. La position de la commission – Un dispositif qui alourdit les contraintes pesant sur les professionnels de l’immobilier sans améliorer la complétude des données transmises aux observatoires**

La commission est défavorable à cet article qui renforce les sanctions à l’encontre des professionnels en méconnaissance des contraintes de leur métier.

Les consultations menées par la rapporteure en amont de l’examen du texte montrent que le manque de complétude et de qualité des données collectées par les observatoires locaux de l’habitat ne résulte pas d’un défaut de transmission mais plutôt de difficultés des professionnels eux-mêmes à collecter ou traiter ces données, les logiciels utilisés pour la gestion de leurs portefeuilles locatifs ne permettant pas toujours d’intégrer ou d’exporter l’ensemble des variables attendues<sup>1</sup>. L’Anil constate ainsi que les observatoires locaux des loyers collectent, dans leur territoire de compétences, des données portant sur environ 35 % du parc locatif privé intermédié.

La commission estime que l’article 2 ne représente pas une solution adaptée pour améliorer la qualité des données dont disposent les observatoires locaux des loyers : le rapport d’évaluation de l’expérimentation d’encadrement des loyers des économistes Gabrielle Fack et Guillaume Chapelle de mai 2026<sup>2</sup> souligne l’inefficacité de la collecte actuelle des données sur les loyers et propose plusieurs pistes d’amélioration, comme la mise en place d’un référentiel exhaustif et un

---

<sup>1</sup> Contribution écrite de l’Anil.

<sup>2</sup> L’encadrement des loyers : effets économiques et redistributifs, rapport de la mission d’évaluation, Guillaume Chapelle et Gabrielle Fack, mai 2026.

nettoyage centralisé des données. C'est justement que ce que propose la rapporteure à travers son amendement COM-3 rect. créant article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> pour compléter la base de données « Gérer mon bien immobilier » (GMBI) et faciliter les échanges d'informations entre l'administration fiscale, les autres services de l'État et les collectivités délégataires.

Par conséquent, la commission a adopté l'amendement COM-4 de suppression de l'article 1<sup>er</sup> *bis* proposé par la rapporteure.

**La commission a supprimé l'article.**

*Article 1<sup>er</sup> ter (supprimé)*

**Encadrement de la fixation du montant du loyer de référence majoré**

Cet article vise à encadrer la fixation du loyer de référence majoré, en précisant qu'il ne peut excéder de 10 % le montant du loyer de référence dans les zones où le loyer médian est supérieur de 10 % au loyer médian de l'agglomération pour les mêmes catégories de logements.

La commission a supprimé l'article.

**I. La situation actuelle – Un dispositif d'encadrement des loyers fondés sur des loyers de référence**

Dans les territoires où s'applique l'encadrement des loyers, le loyer de base des logements mis en location est fixé librement entre les parties lors de la conclusion du contrat de bail, dans la limite d'un **loyer de référence majoré**, dont le montant est supérieur de 20 % au loyer de référence<sup>1</sup>. Les montants du loyer de référence majoré comme du loyer de référence sont fixés par arrêté préfectoral, en distinguant les catégories de logements et les secteurs géographiques.

Les catégories de logements sont déterminées en fonction des caractéristiques suivantes : location nue ou non meublée, nombre de pièces principales, époque de construction (avant 1946, de 1946 à 1970, de 1971 à 1990, après 1990).

**II. Le dispositif envisagé – Un encadrement du montant du loyer de référence majoré**

Cet article 1<sup>er</sup> ter a été introduit en séance publique à l'Assemblée nationale, à la suite de l'amendement portant article additionnel de M. Tavernier, ayant reçu un avis de sagesse de la commission et un avis défavorable du Gouvernement.

Il précise que dans les secteurs géographiques où le niveau de loyer médian est supérieur de 10 % au niveau du loyer médian de l'agglomération pour les mêmes catégories de logements, le loyer de référence majoré est au plus supérieur de 10 % au loyer de référence.

Selon les auteurs de l'amendement travaillé avec la Fondation pour le logement ainsi que les associations Alda et Bail, l'objectif est de modérer les écarts importants de loyers à l'intérieur même des territoires sur lesquels l'encadrement s'applique afin de réduire les inégalités territoriales.

---

<sup>1</sup> Avant-dernier alinéa du II de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

### **III. La position de la commission – Un dispositif qui conduirait à rigidifier à l’excès**

La commission estime que ce dispositif conduirait à rigidifier à l’excès un dispositif déjà critiqué pour son manque de souplesse.

Elle rappelle que selon la jurisprudence constitutionnelle, les atteintes aux conditions d’exercice du droit de propriété doivent être justifiées par un motif d’intérêt général, et doivent être proportionnées à l’objectif poursuivi.

Or, le dispositif proposé par l’article 1<sup>er</sup> *ter* conduirait à détourner le dispositif de son objectif initial – modérer la hausse des loyers en faveur des locataires dans certaines zones faisant face à des tensions du marché locatif - pour en faire un instrument de la résorption de déséquilibres territoriaux, qui sont multifactoriels. La localisation d’un bien immobilier reste en effet un critère essentiel de sa valorisation et les différences logiques qui en résultent ne peuvent être gommées.

La commission relève enfin que les propriétaires bailleurs dont les logements sont soumis à l’encadrement des loyers n’appliquent pas systématiquement le loyer de référence majoré.

La commission a adopté l’amendement COM-5 de suppression proposé par la rapporteure.

**La commission a supprimé l’article.**

*Article 2 (supprimé)*

**Modification du régime des congés dans le cadre d'un bail d'habitation**

Cet article vise à réformer, au bénéfice du locataire, le régime des congés dans le cadre d'un bail d'habitation.

Le texte initial prévoyait que le propriétaire apporte au locataire la preuve du motif du congé et entendait suspendre la possibilité pour le bailleur de délivrer un congé si le locataire a engagé une procédure dans les douze derniers mois (bail nu) ou dans les six derniers mois avant l'échéance du bail (bail meublé).

À l'Assemblée nationale, cet article a été recentré sur la possibilité pour le locataire d'exiger du bailleur les preuves de la réalité du congé pour vente ou pour reprise.

La commission a déjà rejeté une disposition identique lors de l'examen de la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction.

La commission a supprimé l'article.

**I. La situation actuelle – La possibilité pour un bailleur de donner congé au locataire est strictement encadrée par la loi**

À l'inverse du locataire qui peut résilier le bail à tout moment sous réserve de respecter un délai de préavis<sup>1</sup> et certaines conditions de forme, le congé donné par un propriétaire bailleur à son locataire ne peut intervenir qu'au **terme du bail**.

Le congé donné **par le propriétaire** doit respecter les conditions et la procédure prévues aux articles 15 (pour les baux nus) et 25-8 (pour les baux meublés) de la loi du 6 juillet 1989. Dans le cas d'un bail nu, un préavis de **six mois** lui est applicable, contre **trois mois** dans le cas d'un bail meublé.

Le congé donné par le bailleur doit en outre être **justifié**. La loi l'autorise pour trois motifs :

- la décision du bailleur de **repandre le logement (congé pour reprise)**, pour lui-même ou pour un proche qui ne peut être que son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, son concubin notoire depuis au moins un an ou son ascendant ou descendant ou celui de son conjoint, partenaire ou concubin notoire ;

---

<sup>1</sup> Pour le locataire : trois mois dans le cas d'un bail nu, sauf exceptions mentionnées à l'article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 ; un mois dans le cas d'un bail meublé.

- la décision du bailleur de **vendre le logement (congé pour vente)** : dans ce cas, le locataire dispose d'un droit de préemption si le logement est loué nu et sauf si le propriétaire vend à un membre de sa famille, jusqu'au troisième degré inclus ;

- un **motif légitime et sérieux**, notamment **l'inexécution par le locataire de l'une des obligations** : il appartient au juge de déterminer si les caractères légitimes et sérieux sont réunis. Les hypothèses appartiennent globalement à deux catégories :

- d'une part, les manquements imputables au locataire : par exemple, un défaut ou un retard de paiement des loyers ou un défaut d'assurance, même lorsqu'il a cessé à la date de délivrance du congé<sup>1</sup> ou encore un comportement agressif envers les voisins, contraire aux obligations de bon voisinage vis-à-vis des autres habitants de l'immeuble<sup>2</sup> ;
- d'autre part, des événements extérieurs, comme la démolition de l'immeuble en vue de sa reconstruction ou restructuration<sup>3</sup> ou la réalisation de travaux d'amélioration énergétique, même non indispensables, incompatibles avec le maintien du locataire dans les lieux<sup>4</sup>.

Hormis le cas où il est lui-même âgé de plus de soixante-cinq ans ou dispose de ressources inférieures au plafond applicable pour l'attribution d'un logement social, le bailleur ne peut s'opposer au renouvellement du contrat en donnant congé, sauf à proposer un relogement, lorsque le locataire :

- d'une part, dispose de ressources annuelles inférieures au plafond applicable pour l'attribution d'un logement social ;

- d'autre part, est âgé de plus de soixante-cinq ans ou a à sa charge une personne de plus de soixante-cinq ans, ou bénéficie de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP)<sup>5</sup>.

La loi « Alur » a renforcé la protection du locataire en cas de congé. Son article 15 a **renversé la charge de la preuve** en introduisant l'obligation pour le bailleur de justifier du **caractère réel et sérieux** de sa décision de reprise et de préciser la nature du lien existant entre le bailleur et ce bénéficiaire du congé.

En cas de contestation, cela permet au juge de vérifier, **même d'office**, la réalité du motif du congé. 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.

---

<sup>1</sup> Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 17 mai 2006, 05-14.495, Publié au bulletin.

<sup>2</sup> Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 2 octobre 2002, 01-00.589, Publié au bulletin.

<sup>3</sup> Cour de cassation, troisième chambre civile, 22 mars 2006, n° 04-10.900.

<sup>4</sup> Civ. 3<sup>e</sup>, 7 févr. 1996 n° 94-14.339 ; Cour d'appel de Bordeaux, 6 janvier 2025, n° 22/05 642.

<sup>5</sup> III et IV de l'article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

Le même article a introduit des **sanctions en cas de congés frauduleux** : le fait pour un bailleur de délivrer un congé justifié frauduleusement par sa décision de reprendre ou de vendre le logement est puni d'une amende pénale dont le montant peut atteindre 6 000 € pour une personne physique et 30 000 € pour une personne morale. Le locataire est recevable dans sa constitution de partie civile et la demande de réparation de son préjudice<sup>1</sup>.

## **II. Le dispositif envisagé – Un encadrement supplémentaire du congé donné par le bailleur au locataire**

**L'article 2 de la proposition de loi initiale renforce à deux égards la protection du locataire en cas de congé donné par le propriétaire bailleur :**

- il précise que la preuve de la justification du motif du congé doit être apportée par le propriétaire, dans le cas d'un bail nu comme d'un bail meublé ;
- il suspend la possibilité pour le bailleur de donner congé lorsque le locataire a initié une procédure de contestation du loyer dans les douze mois avant l'échéance du bail dans le cas d'un bail nu ou dans les six mois avant l'échéance du bail dans le cas d'un bail meublé.

## **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

En commission, les députés ont adopté un amendement<sup>2</sup> du rapporteur, M. Echaniz, visant à centrer l'article 2 sur la preuve du caractère réel et sérieux du congé donné par le bailleur, dans l'objectif de lutter contre les congés abusifs.

Il prévoit ainsi le droit pour le locataire d'exiger du bailleur, dans un délai de 3 à 6 mois suivant l'expiration du bail, toutes preuves de la réalité du congé pour vente ou pour reprise du logement.

L'article 2 prévoit désormais que le bailleur lui transmet ces éléments dans un délai de trente jours à compter de la réception de sa demande. Faute de transmission dans le délai imparti, le locataire peut saisir la juridiction compétente aux fins de vérifier le caractère réel et sérieux du congé.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement du rapporteur, le locataire peut ainsi exiger toute forme de preuve du congé : un mandat de vente conclu avec un professionnel de l'immobilier, la copie ou la référence d'une annonce de mise en vente publiée sur tout support physique ou numérique, une attestation notariale ou encore un justificatif de domicile.

---

<sup>1</sup> IV de l'article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

<sup>2</sup> Amendement CE77 du rapporteur.

En séance publique, les députés ont adopté un amendement rédactionnel<sup>1</sup> du rapporteur, M. Echaniz, visant à supprimer deux phrases dépourvues de portée normative dont l'inscription dans la loi aurait pu conduire, par effet d'*a contrario*, à laisser penser qu'un locataire qui n'aurait pas demandé à son ancien bailleur les preuves de la réalité du congé, ne pourrait pas saisir le juge.

#### **IV. La position de la commission – Une disposition déjà rejetée par le Sénat**

Une disposition identique a déjà été rejetée par le Sénat dans le cadre de l'examen de la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction en janvier 2026<sup>2</sup>.

La commission estime que les conditions dans lesquelles le bailleur peut délivrer un congé au locataire sont déjà strictement encadrées et rappelle que, dans le cas d'un congé pour reprise, le bailleur a déjà l'obligation de justifier le caractère réel et sérieux de sa décision de reprise : à ce titre, le juge exige déjà la fourniture d'éléments précis et probants<sup>3</sup>.

La commission considère ainsi que l'obligation faite au bailleur de fournir des éléments probants au locataire qui le demande, introduite par l'article 2, ne permettra ni de réduire les contentieux devant les juridictions judiciaires ni d'encourager les propriétaires à placer leurs biens sur le marché locatif.

La commission a donc adopté l'amendement COM-6 de suppression proposé par la rapporteure.

**La commission a supprimé l'article.**

---

<sup>1</sup> Amendement 14 du rapporteur.

<sup>2</sup> Amendement 121 du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

<sup>3</sup> Par exemple, Tribunal judiciaire Paris - n° 25/09 721 - 10 juin 2026.

*Article 2 bis (supprimé)*

**Précision relative à la révision du loyer  
en cas d'application d'un complément de loyer**

**Cet article vise à préciser que lorsqu'un complément de loyer est appliqué, la révision du loyer intervient uniquement sur le loyer de base au lieu de s'appliquer à la somme du loyer de base et du complément de loyer.**

**La commission a supprimé l'article.**

**I. La situation actuelle – Le complément de loyer n'est pas exclu du mécanisme de révision du loyer**

Le troisième alinéa du B du III de l'article 140 de la loi « Élan » de 2018 dispose que lorsqu'un complément de loyer est appliqué, le loyer s'entend comme la somme du loyer de base et de ce complément.

Ainsi, lorsque le bail prévoit une révision annuelle du loyer, celle-ci intervient à la date prévue par les parties et s'applique à la somme du loyer de base et du complément de loyer.

Les règles prévues à l'article 17-1 de la loi de 1989 s'appliquent alors : la variation qui en résulte ne peut excéder, à la hausse, la variation de l'indice de référence des loyers (IRL) publié par l'Insee chaque trimestre.

**II. Le dispositif envisagé – Limitation de la révision du loyer au loyer de base en cas d'application d'un complément de loyer**

Cet article 2 *bis* a été introduit en séance publique à l'Assemblée nationale à l'issue de l'adoption d'un amendement de M. Tavernier portant article additionnel après l'article 2, sous-amendé par M. Echaniz<sup>1</sup> et ayant reçu l'avis défavorable du Gouvernement.

Le sous-amendement a supprimé de l'amendement un alinéa prévoyant de limiter la révision annuelle du loyer, lorsqu'elle est prévue par le bail, au loyer de référence majoré lorsque le logement se situe dans un territoire où s'applique l'encadrement des loyers. Cette mention aurait eu pour conséquence de modifier, en cours de bail, les conditions de révision du loyer, y compris pour des baux qui ne sont pas soumis à l'encadrement des loyers. En effet, aujourd'hui, l'application de la révision annuelle du loyer peut parfois avoir pour conséquence de dépasser le loyer de référence majoré.

L'amendement ainsi sous-amendé vise donc à préciser que seul le loyer de base peut donner lieu à une révision en cours de bail, le montant du complément de loyer restant fixe dans le temps.

---

<sup>1</sup> Amendement n° 39 et sous-amendement n° 50.

### **III. La position de la commission – Une disposition qui n’est pas bienvenue**

La commission rappelle que la révision annuelle du loyer, lorsqu’elle est prévue au contrat de bail, permet de tenir compte des effets de l’inflation.

Pour autant, le rapport d’évaluation de l’expérimentation d’encadrement des loyers de Gabrielle Fack et Guillaume Chapelle<sup>1</sup> montre que les loyers mesurés par les observatoires locaux des loyers (OLL) ont augmenté moins vite que l’inflation et que globalement, les loyers ont été beaucoup moins dynamiques que les prix depuis 2000, ce qui a contribué à dégrader la rentabilité locative brute de manière particulièrement marquée dans les communes-centre.

Estimant que la modification proposée par l’article 2 *bis* représenterait un signal supplémentaire en défaveur de l’investissement locatif, la commission a adopté l’amendement COM-7 de suppression proposé par la rapporteure.

**La commission a supprimé l’article.**

---

<sup>1</sup> L’encadrement des loyers : effets économiques et redistributifs, *rapport de la mission d’évaluation, Guillaume Chapelle et Gabrielle Fack, mai 2026.*

*Article 3*  
**Gage**

**Cet article consiste en un « gage » visant à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi pour l'État et les collectivités territoriales.**

**La commission a adopté l'article sans modification.**

**I. Le dispositif envisagé – Un gage destiné à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi**

L'article 3 consiste en un « gage » destiné à compenser les éventuelles conséquences financières résultant de la proposition de loi pour l'État et les collectivités territoriales. Conformément à la pratique, ces conséquences financières pour l'État sont gagées, à due concurrence, par une augmentation des droits sur le tabac tandis que ces conséquences financières pour les collectivités territoriales sont gagées par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités, elle-même à son tour gagée par une augmentation d'autres recettes au profit de l'État (gage « en cascade »).

**II. La position de la commission – Un gage justifié par les pertes de recettes fiscales liées à l'encadrement des loyers**

La commission rappelle que l'expérimentation d'encadrement des loyers, que l'article 1<sup>er</sup>, dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale entend pérenniser, est coûteuse pour les finances publiques.

Le rapport d'évaluation des économistes Gabrielle Fack et Guillaume Chapelle<sup>1</sup> évalue la perte de recettes fiscales à 181 millions d'euros par an.

**La commission a adopté l'article sans modification.**

---

<sup>1</sup> L'encadrement des loyers : effets économiques et redistributifs, *rapport de la mission d'évaluation, Guillaume Chapelle et Gabrielle Fack, mai 2026.*

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 octobre 2026, la commission des affaires économiques a examiné le rapport de Mme Amel Gacquerre sur la proposition de loi pour retrouver la confiance et l'équilibre dans les rapports locatifs.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Notre ordre du jour de ce matin appelle l'examen de quatre propositions de loi.

Avant que nous ne commencions notre réunion, je voudrais attirer votre attention, et spécialement celle de ceux d'entre vous qui nous ont rejoints, sur l'application dans notre commission des règles relatives à la recevabilité des amendements au titre de l'article 45 de la Constitution. Pour mémoire, cet article dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ».

L'article 44 *bis* de notre Règlement confie à la commission saisie au fond la compétence de se prononcer sur la recevabilité des amendements à cet égard. Pour chacun des textes dont nous sommes saisis au fond, il nous revient ainsi de déterminer le périmètre au sein duquel peut s'exercer le droit d'amendement.

À la commission des affaires économiques, nous avons adopté la pratique suivante : la veille de la réunion, est transmis aux groupes politiques le périmètre proposé, qui est aussi mis en ligne dans l'application Demeter et distribué aux membres de la commission. Nous pouvons ainsi, sauf opposition, le considérer comme adopté sans qu'il soit besoin d'en donner lecture. Nous avons aussi créé une boucle WhatsApp pour tous les membres de la commission, sur laquelle vous pouvez vous inscrire pour intervenir ou poser des questions, aussi bien pour les auditions que les réunions législatives.

Nous examinons maintenant le rapport de notre collègue, Mme Amel Gacquerre, sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, pour retrouver la confiance et l'équilibre dans les rapports locatifs.

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Malgré son intitulé, la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui ne s'attèle pas au défi immense que représente le rééquilibrage des rapports locatifs.

Elle porte principalement sur un sujet, l'encadrement des loyers, que son article 1<sup>er</sup> vise à pérenniser. Son article 2 traite du congé donné par le bailleur au locataire.

L'encadrement des loyers existe aujourd'hui sous la forme d'une expérimentation, qui a été introduite par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan). Il s'agit d'un dispositif facultatif, mis en œuvre sur l'initiative des collectivités. Il

s'applique dans neuf collectivités et soixante-dix communes, telles que Paris, Lille, Grenoble, Lyon, Villeurbanne, Montpellier, Bordeaux, vingt-quatre communes du Pays basque et dix-sept communes de la métropole du Grand Paris, comme Saint-Denis, Bagnolet ou Pantin.

Prévue pour une durée initiale de cinq ans, l'expérimentation a été prolongée de trois ans par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). Elle doit arriver à son terme dans quelques semaines, le 23 novembre prochain.

Après huit ans d'expérimentation, trois options s'offrent à nous : soit pérenniser le dispositif, comme le proposent les députés ; soit y mettre fin ; soit, enfin, prolonger de nouveau l'expérimentation.

À l'issue de mes auditions, je retiens que la majorité des collectivités concernées souhaitent poursuivre l'expérience. Aucune association d'élus locaux ne s'est prononcée pour la fin de l'expérimentation sans toutefois en exiger la pérennisation.

Mais au-delà des souhaits exprimés par chacun, je me suis intéressée aux faits.

Je me suis notamment appuyée sur les travaux des économistes Gabrielle Fack et Guillaume Chapelle, auxquels le Premier ministre a confié l'évaluation de l'expérimentation. Leur analyse montre que le dispositif contribue bien à contenir la hausse des loyers dans le parc locatif privé, avec un effet estimé d'environ 2 % à 4 % par an. Mais ce chiffre n'est pas, à lui seul, suffisant pour prendre une décision sur le devenir du dispositif.

Je me suis également intéressée aux effets de bord de l'encadrement des loyers. Qui en bénéficie ? Surtout, quel lien entretient-il avec la crise du logement, notamment avec l'évolution de l'offre ? Ce sont, à mes yeux, les questions centrales.

Certains m'ont dit, lors des auditions, qu'il convenait de reconduire l'encadrement des loyers, car il ne coûte rien. Malheureusement, ce n'est pas tout à fait le cas : le dispositif a un coût pour l'État, puisqu'il entraîne une perte de recettes fiscales estimée à 180 millions d'euros par an.

Le reste du dispositif est supporté aux deux tiers par les bailleurs : il s'agit en effet d'un transfert de richesses de ces derniers vers les locataires. Néanmoins, le rapport Fack et Chapelle montre que les effets redistributifs sont faibles : l'encadrement des loyers bénéficie peu aux ménages les plus modestes et profite souvent aux ménages les plus aisés, installés dans les centres des grandes métropoles.

En ce qui concerne l'offre locative, en revanche, l'évaluation est partielle. Selon la théorie économique, l'encadrement des loyers entraîne mécaniquement un rationnement et une dégradation qualitative de l'offre à long terme. En Espagne, en Allemagne ou aux États-Unis, des études

empiriques portant sur des dispositifs analogues ont mis en évidence leurs effets ambivalents sur l'offre locative.

En France, toutefois, faute de données suffisantes sur les loyers du parc privé, nous ne pouvons ni suivre ni évaluer de manière satisfaisante les effets du dispositif sur le stock de logements mis en location. Les données des observatoires locaux des loyers ne sont ni complètes ni représentatives. Les informations dont dispose l'administration fiscale sont quant à elles plutôt fiables, mais elles sont parcellaires, car nous sommes repartis de zéro avec la suppression de la taxe d'habitation en 2022, qui nous a privés d'un outil précieux de suivi de l'occupation du parc.

Pour toutes ces raisons, j'estime que les conditions pour la pérennisation que proposent nos homologues de l'Assemblée nationale ne sont pas réunies aujourd'hui.

Ce constat rejoint celui de la Cour des comptes dans son rapport d'évaluation, qui avait été demandé par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il n'a pas encore été publié : il est présenté à nos collègues députés en ce moment même. Cependant, je sais, pour l'avoir consulté, malheureusement trop tardivement, que la Cour ne recommande nullement, quel que soit le scénario retenu, la pérennisation du dispositif.

Aussi, plutôt que de pérenniser l'expérimentation, je vous propose de prolonger cette dernière de manière limitée, afin de porter sa durée à dix ans, ce qui représente une prolongation de deux années.

Il ne s'agit en aucun cas de gagner du temps ni de « prolonger pour prolonger ». Il s'agit plutôt de nous donner les moyens d'améliorer l'appareil statistique actuel, pour évaluer les effets de l'expérimentation dans de bonnes conditions à son terme, dans deux ans.

Très concrètement, en parallèle de la prolongation, je vous propose d'améliorer notre appareil statistique, en prévoyant la transmission à l'administration fiscale du montant des loyers pratiqués. Grâce à ces données, nous pourrions mesurer l'effet réel de l'expérimentation sur l'offre de logements.

La prolongation permet aussi de répondre aux attentes des collectivités, dont certaines manquent encore de recul : si Paris dispose de sept années d'expérience, le Pays basque ou Grenoble n'en ont que deux.

Je vous propose donc une reconduction de deux ans du dispositif, à périmètre et régime constants. C'est essentiel : les députés ont considérablement élargi le périmètre des collectivités concernées et ont modifié la procédure de mise en place du dispositif. Or la procédure actuelle, fondée sur la candidature des collectivités, puis sur un décret délimitant les territoires concernés, garantit le respect de critères stricts. Elle assure ainsi une mise en œuvre proportionnée, lorsque des déséquilibres importants du

marché locatif le justifient. C'est essentiel, car l'encadrement des loyers, je le rappelle, porte atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété.

Je propose le maintien du dispositif en l'état, sans permettre à de nouvelles collectivités d'y entrer. Contrairement à ce que nous avons fait lors de l'examen de la loi 3DS en 2022, je ne souhaite pas rouvrir le délai de candidature. C'est cohérent avec mon objectif, qui est, j'y insiste, de faciliter l'évaluation.

Je précise que le maintien du cadre juridique actuel implique aussi de rétablir l'exemption des résidences-services, qui a été supprimée par les députés. Dans un contexte de pénurie de logements, nous ne pouvons pas nous permettre de fragiliser l'équilibre économique des opérateurs de résidences destinées aux étudiants ou aux seniors. Il ne s'agit pas de logements classiques : ces résidences proposent des services parahôtelières et sont soumises à la TVA.

Je vous propose néanmoins deux évolutions par rapport au cadre juridique existant.

D'abord, je suggère de consacrer la possibilité de sortir du dispositif avant le terme de l'expérimentation, que ce soit sur l'initiative de l'intercommunalité ou de la commune.

Ensuite, je souhaite maintenir la possibilité, introduite par les députés, de déléguer aux communes autres que Paris les pouvoirs de contrôle et de sanction du préfet. Aujourd'hui, seules les intercommunalités et la Ville de Paris peuvent en bénéficier. Le manque de moyens est un frein important pour de nombreuses collectivités, si bien que seule la Ville de Paris a pris cette délégation. C'est la raison pour laquelle je propose de conserver, dans le texte, le versement au délégataire du produit des amendes qu'il prononce à l'encontre des contrevenants. Actuellement, ces amendes sont versées à l'État : c'est difficilement compréhensible pour des collectivités qui engagent des moyens humains et financiers pour informer et contrôler.

Mes amendements visent à revenir par ailleurs sur d'autres réformes adoptées à l'Assemblée nationale, comme le plafonnement du complément de loyer à 20 % du loyer de référence majoré : excessive pour les bailleurs, cette mesure serait aussi contre-productive, en entraînant des effets inflationnistes.

Je rappelle qu'il faut laisser au juge judiciaire le soin d'apprécier le complément de loyer, sans lequel l'encadrement des loyers ne serait pas constitutionnel. Le complément de loyer permet de tenir compte de caractéristiques de localisation ou de confort, et donc de refléter les variations de qualité entre les biens loués. Sa légitimité doit être appréciée au cas par cas par le juge judiciaire, et non par le préfet ou par les collectivités.

En ce qui concerne les rapports locatifs, je défendrai une ligne simple : l'équilibre. Le texte initial prévoyait de limiter le délai de prescription 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 pendant toute la durée du bail, et non pendant trois mois comme aujourd'hui.

Mes auditions m'ont permis de vous proposer une solution que je qualifierai de plus lisible et d'équilibrée : le délai de trois mois pour contester le complément de loyer est effectivement très court. Aucun argument logique ne justifie de maintenir des délais de contestation distincts pour le loyer de base et son complément. Dans un souci de simplification, je propose donc d'aligner ces délais sur une durée unique d'un an. Concrètement, le locataire verrait son délai pour contester le complément de loyer allongé de trois mois à un an, tandis que le délai pour agir en diminution du loyer de base serait ramené de trois ans à un an.

Je propose enfin de supprimer les autres articles de la proposition de loi qui portent sur les rapports locatifs. Loin de créer la confiance, ils déséquilibrent la relation locative au détriment des bailleurs ou introduisent des contraintes excessives. L'article 2, relatif à la justification du congé pour vente ou reprise, a d'ailleurs déjà été rejeté par notre assemblée lors de l'examen de la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction, dite proposition de loi « Choc », en janvier 2026.

Telles sont, mes chers collègues, les orientations que je vous invite à soutenir, dans un esprit de pragmatisme.

**M. Yannick Jadot.** – C'est peu de dire que nos compatriotes font face à une crise du logement absolument dramatique : explosion des loyers, difficultés pour un trop grand nombre de nos concitoyens à accéder à un logement abordable, etc.

Toutes les études reconnaissent aujourd'hui l'efficacité de l'encadrement des loyers. C'est le cas de l'évaluation que vous avez mentionnée, qui a été réalisée à la demande du Premier ministre, ainsi que d'autres travaux, qui établissent que ce dispositif peut permettre de réaliser jusqu'à plus de 1 000 euros d'économies par an sur le loyer, ce qui n'est pas négligeable. Selon une enquête de l'UFC-Que Choisir qui devrait être publiée demain, 83 % des Français, 88 % des locataires et 71 % des propriétaires bailleurs sont favorables à ce mécanisme. L'idée selon laquelle l'encadrement des loyers créerait une rupture ou des tensions entre bailleurs et locataires n'est donc nullement vérifiée dans les faits.

Le Gouvernement a failli sur ce sujet. Alors que l'expérimentation arrive à son terme le mois prochain, il n'a pas engagé la procédure accélérée sur ce texte. Pourtant, cela nous aurait assuré d'éviter la situation absurde dans laquelle le dispositif pourrait disparaître du jour au lendemain malgré l'intervention du législateur. Si ce mécanisme venait à s'éteindre, il faudrait s'attendre à une flambée des loyers pour des centaines de milliers de nos compatriotes.

Le Gouvernement a failli, disais-je, mais l'Assemblée nationale a fait son travail. Si, à ce stade, le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires (GEST) n'a pas déposé d'amendements, c'est parce que nous souhaitons que le Sénat vote ce texte conforme, dans la rédaction de l'Assemblée nationale. Il faut, incontestablement, pérenniser, stabiliser et étendre le dispositif. Refuser l'accès au dispositif à des villes qui se portent candidates traduit une défiance vis-à-vis des collectivités locales et des élus. Voilà qui semble contradictoire avec ce que nous cherchons à faire, de manière constante, au Sénat, puisque nous nous efforçons toujours de renforcer le pouvoir des collectivités et que nous ne cessons de dire qu'il faut leur faire confiance.

De même, dans la rédaction qui est proposée, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pourrait remettre en cause le dispositif, tout en engageant les communes membres qui souhaiteraient pourtant le conserver. Il nous faut absolument trouver une solution pour ces situations.

Réduire à un an le délai de prescription d'une action en diminution de loyer peut avoir du sens si ce délai court à partir de la fin du bail. En revanche, si ce délai s'impute à partir de la signature de ce dernier, cela me paraît dangereux, car on sait que l'information sur ce sujet n'est guère accessible et que les locataires qui souhaitent contester leur loyer sont confrontés à un véritable parcours du combattant. Il me semble donc préférable de maintenir un délai de prescription de trois ans.

Nous aurions aussi souhaité mieux encadrer les loyers de tous les logements classés F qui ont été remis en circulation et ainsi que les compléments de loyer.

Nous avons donc des idées pour améliorer le dispositif. Néanmoins, à ce stade, nous n'avons pas déposé d'amendements parce que nous souhaitons que le Sénat vote conforme le texte issu de l'Assemblée nationale.

Dans la situation politique et sociale explosive que nous connaissons, il nous apparaît absolument essentiel de maintenir ce dispositif, de le pérenniser et de l'étendre.

**Mme Viviane Artigalas.** – Je félicite notre rapporteure pour le travail qu'elle a accompli dans un délai très serré, car le Gouvernement a inscrit ce texte à l'ordre du jour des travaux du Sénat très tardivement. Peut-être s'est-il enfin rendu compte que nous traversons une crise sociale importante et que l'arrêt de ce dispositif constituerait un très mauvais signal pour nos concitoyens...

Ceux qui sont les plus touchés par la cherté des loyers sont les jeunes actifs, les jeunes, les étudiants. En effet, ils occupent des logements d'une petite superficie, pour des durées parfois courtes.

La part du logement dans le budget des ménages justifie pleinement l'intervention publique sur ce sujet. L'encadrement des loyers est un outil à disposition des communes pour contrôler, plus que d'encadrer, la hausse des loyers et pour tenter de stabiliser un marché marqué par une grande inflation. L'objectif de ce dispositif n'a jamais été de résoudre la crise du logement. Il vise simplement à stabiliser un petit peu le marché.

J'ai assisté à l'audition des économistes qui ont mené l'évaluation que vous avez mentionnée. Je regrette que cette dernière n'ait été menée que sous l'angle économique. Une approche fondée uniquement sur des critères de rentabilité et d'équilibre du marché nous paraît complètement inadaptée au regard de la fonction sociale du logement. Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) estime que la logique économique ne doit pas l'emporter sur l'urgence sociale.

Même si nous soulignons la qualité du travail réalisé par notre rapporteure et que nous saluons son écoute sur certains sujets problématiques, nous ne voterons pas les dispositions que vous nous proposez, car nous soutenons la proposition de loi telle qu'elle a été adoptée par l'Assemblée nationale. Notre rapporteure propose en effet de supprimer toutes les mesures correctives qui permettaient de corriger un petit peu les imperfections du dispositif et de gagner en efficacité.

La question de l'extension du périmètre est aussi importante. Pourquoi, en effet, priver certaines communes de la possibilité de bénéficier, à l'avenir, de ce dispositif ? Comment pourrions-nous justifier d'empêcher des communes d'appliquer ce dispositif pour tenter de réguler le marché du logement sur leur territoire, alors que nous défendons par ailleurs, depuis les lois de décentralisation, la libre administration des collectivités et leur droit à l'expérimentation ?

C'est pourquoi notre groupe ne votera pas ce texte et déposera, le cas échéant, en séance, des amendements pour améliorer la rédaction.

**M. Ian Brossat.** – Il y a deux sujets selon moi.

Le premier sujet, évidemment, c'est l'encadrement des loyers. Nous pouvons débattre durant des heures de la pertinence de ce dispositif. J'étais d'ailleurs adjoint au maire de Paris, chargé du logement. Les Parisiens qui ont connu Paris avant l'instauration de l'encadrement des loyers et qui connaissent désormais Paris avec l'encadrement des loyers savent que la situation était bien pire avant ! Cela ne signifie pas pour autant, évidemment, que Paris est devenue une ville abordable.

Il a été dit que ce dispositif ne bénéficiait pas aux plus modestes. Soit, mais, excusez-moi de vous le dire, c'est parce que, dans les grandes villes comme Paris, les plus pauvres habitent souvent un logement social. Il est donc vrai que l'encadrement des loyers profite plutôt aux classes moyennes. Cependant, ces dernières ont aussi des difficultés de pouvoir d'achat et il convient également de les défendre.

Le second sujet, qui me paraît fondamental, est celui des libertés locales, des marges de manœuvre que nous donnons aux collectivités pour remédier à la cherté des prix des logements. Le Gouvernement n'a pas brillé depuis dix ans sur la question du logement. Voilà au moins un point sur lequel nous pouvons toutes et tous être d'accord ! Dans ce contexte où l'État n'est pas à la hauteur, les collectivités se demandent logiquement ce qu'elles peuvent faire.

Certaines communes ont considéré que l'encadrement des loyers était un instrument approprié pour faire face à la cherté des loyers, compte tenu des conditions spécifiques qui prévalent sur leur territoire.

La question, au fond, est très simple. Pouvons-nous abroger ce dispositif, alors que les élections municipales viennent d'avoir lieu et qu'aucun des candidats à Paris n'a exprimé son souhait de mettre un terme à cette expérimentation ? Il y va du respect du suffrage universel et des libertés locales. Il faut donner la possibilité aux édiles qui le souhaitent, et qui ont été en partie élus pour cela, de maintenir l'encadrement des loyers.

Le groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky (CRCE-K) préfère, comme les groupes SER et GEST, la version du texte issue des travaux de l'Assemblée nationale. Cela étant dit, l'essentiel est d'éviter le scénario du pire, c'est-à-dire la fin brutale de l'encadrement des loyers dans les collectivités qui l'expérimentent depuis quelque temps et qui en tirent un bilan plutôt positif.

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Vous avez exprimé des positions de fond.

Deux chiffres m'ont guidée dans ma réflexion.

Tout d'abord, il faut savoir que l'investissement locatif dans l'immobilier neuf a baissé de 50 % depuis un an. Nous connaissons une crise du logement sans précédent. Les bailleurs privés ont un rôle à jouer, puisqu'ils détiennent un quart des logements locatifs privés sur le marché. Cela signifie qu'ils exercent une fonction sociale, aux côtés des bailleurs sociaux.

Nous sommes nombreux à considérer qu'il est nécessaire d'œuvrer à un rééquilibrage des relations locatives. Or la version du texte qui nous est proposée ne le permet pas. C'est pour cela que je propose de supprimer plusieurs dispositions. Nous devons redonner confiance aux investisseurs locatifs privés, qui jouent un rôle économique et social majeur, tout en assurant pleinement la protection des locataires. Je suis persuadée que nous pouvons trouver cet équilibre.

Ensuite, deux tiers des bailleurs privés ne possèdent qu'un seul logement locatif, et non pas cinq ou dix. Voilà qui permet de caractériser leur profil. Il est important de continuer à les encourager à proposer une offre locative sur le marché.

Il ne s'agit nullement pour moi de remettre en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales. Les arbitrages que je vous propose s'inspirent du rapport Fack et Chapelle.

Certes, le dispositif a un effet de l'ordre de 2 % à 4 % sur la hausse des loyers dans les grandes métropoles. Toutefois, il faut s'interroger aussi sur son impact sur l'offre locative et sur son effet redistributif vis-à-vis des classes moyennes, que nous devons aussi soutenir, comme l'a souligné M. Ian Brossat.

Les auditions que nous avons réalisées nous ont montré que nous manquions de données et de statistiques permettant d'évaluer la situation de manière précise. C'est pour disposer d'éléments quantitatifs et chiffrés fiables, qui permettent de prendre une décision éclairée, que nous proposons de prolonger l'expérimentation pendant deux ans. Il ne s'agit pas de prolonger pour le simple plaisir de prolonger ou pour gagner du temps dans la perspective des échéances électorales qui arrivent.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Concernant le périmètre de cette proposition de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives, d'une part, à l'expérimentation d'encadrement des loyers mentionnée à l'article 140 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, et d'autre part, au congé donné par le bailleur au locataire dans le cadre d'un bail d'habitation régi par la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Mon amendement COM-1 vise à prolonger l'expérimentation pour une durée limitée à deux ans, ce qui porterait la durée totale de l'expérimentation à dix ans. Deux années me paraissent suffisantes pour collecter des données utiles pour évaluer le dispositif. J'émetts donc un avis défavorable au sous-amendement COM-8, qui prévoit une prolongation pour trois ans, ainsi qu'au sous-amendement COM-9, relatif aux conditions de majorité nécessaires pour permettre à un EPCI ou à une métropole de demander à sortir de l'expérimentation avant son terme.

*Le sous-amendement COM-8 n'est pas adopté, non plus que le sous-amendement COM-9.*

*L'amendement COM-1 est adopté.*

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – L'amendement COM-2 vise à aligner sur la même durée d'un an les délais de contestation du loyer de base et du complément de loyer.

Aujourd'hui, une action en diminution de loyer peut être exercée par le locataire, sous réserve d'une prescription triennale. En général, le juge retient logiquement comme point de départ la signature du bail. En revanche, le complément de loyer ne peut être contesté que pendant un délai de trois mois après la signature du bail. Je propose d'harmoniser ces deux délais et de les fixer à un an.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### ***Après l'article 1<sup>er</sup>***

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – L'amendement COM-3 rectifié vise à améliorer le suivi de l'occupation des logements et des loyers du parc locatif privé en vue de faciliter l'évaluation de l'expérimentation. Nous avons besoin de disposer de données fiables en la matière.

*L'amendement COM-3 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

#### ***Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)***

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Mon amendement COM-4 vise à supprimer cet article. Sanctionner plus durement les bailleurs n'est pas une réponse aux lacunes de notre appareil statistique. L'adoption de mon amendement précédent permet de répondre à ces dernières. De plus, les données des observatoires locaux des loyers ne sont pas suffisamment représentatives pour constituer une base de données fiables sur laquelle on peut s'appuyer.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> bis est supprimé.*

#### ***Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)***

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Mon amendement COM-5 vise à supprimer l'article 1<sup>er</sup> ter. Son adoption conduirait à réduire la marge de manœuvre dont disposent les bailleurs dans certaines zones tendues et à abaisser le loyer de référence majoré.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> ter est supprimé.*

## **Article 2**

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Mon amendement COM-6 vise à supprimer cet article qui vise à encadrer davantage les conditions dans lesquelles le bailleur peut donner congé au locataire, en permettant à ce dernier de demander la justification du congé. Or le juge peut déjà invalider un congé s'il n'est pas dûment justifié. C'est ce que nous avons rappelé l'an dernier lors de l'examen de la proposition de loi Choc.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

*L'article 2 est supprimé.*

## **Article 2 bis (nouveau)**

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Mon amendement COM-7 vise à supprimer l'article 2 bis, dont l'adoption conduirait à figer dans le temps le montant du complément de loyer, en l'excluant de la révision annuelle du loyer. Pourtant, le loyer s'entend bien comme la somme du loyer de base et du complément de loyer. Il n'y a aucune raison de ne pas revaloriser le complément de loyer en fonction de l'inflation.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

*L'article 2 bis est supprimé.*

## **Article 3**

*L'article 3 est adopté sans modification.*

*Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous.*

| <b>Article 1<sup>er</sup></b>                                 |           |                                                                                                                                                                                   |                             |
|---------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Auteur</b>                                                 | <b>N°</b> | <b>Objet</b>                                                                                                                                                                      | <b>Sort de l'amendement</b> |
| <b>Mme GACQUERRE, rapporteure</b>                             | 1         | Prolongation de deux ans de l'encadrement des loyers à périmètre constant avec possibilité pour les collectivités de sortir du dispositif et ouverture du régime de la délégation | <b>Adopté</b>               |
| Mme ARTIGALAS                                                 | 8         | Prolongation de l'expérimentation pour trois ans au lieu de deux ans                                                                                                              | <b>Rejeté</b>               |
| Mme ARTIGALAS                                                 | 9         | Conditions de majorité pour la demande d'un EPCI ou d'une métropole de sortir de l'expérimentation avant son terme                                                                | <b>Rejeté</b>               |
| <b>Mme GACQUERRE, rapporteure</b>                             | 2         | Alignement sur un délai d'un an des délais de contestation du complément de loyer et du loyer de base                                                                             | <b>Adopté</b>               |
| <b>Article(s) additionnel(s) après Article 1<sup>er</sup></b> |           |                                                                                                                                                                                   |                             |
| <b>Mme GACQUERRE, rapporteure</b>                             | 3 rect.   | Amélioration du suivi de l'occupation des logements et des loyers du parc locatif privé en vue de faciliter l'évaluation de l'expérimentation                                     | <b>Adopté</b>               |

| <b>Article 1er <i>bis</i> (nouveau)</b> |   |                                                     |               |
|-----------------------------------------|---|-----------------------------------------------------|---------------|
| <b>Mme GACQUERRE,<br/>rapporteure</b>   | 4 | Suppression de l'article 1 <sup>er</sup> <i>bis</i> | <b>Adopté</b> |
| <b>Article 1er <i>ter</i> (nouveau)</b> |   |                                                     |               |
| <b>Mme GACQUERRE,<br/>rapporteure</b>   | 5 | Suppression de l'article 1er <i>ter</i>             | <b>Adopté</b> |
| <b>Article 2</b>                        |   |                                                     |               |
| <b>Mme GACQUERRE,<br/>rapporteure</b>   | 6 | Suppression de l'article 2                          | <b>Adopté</b> |
| <b>Article 2 <i>bis</i> (nouveau)</b>   |   |                                                     |               |
| <b>Mme GACQUERRE,<br/>rapporteure</b>   | 7 | Suppression de l'article 2 <i>bis</i>               | <b>Adopté</b> |

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du vademécum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 14 octobre 2026, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 217 (2025-2026) pour retrouver la confiance et l'équilibre dans les rapports locatifs.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

**Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :**

- à l'expérimentation d'encadrement des loyers mentionnée à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;
- au congé donné par le bailleur au locataire dans le cadre d'un bail d'habitation régi par 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.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Lundi 5 octobre 2026

- Table ronde

- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)* : **M. Thierry REPENTIN**, maire de Chambéry, **Mmes Nathalie FOURNEAU**, responsable du département Aménagement du territoire, et **Charlotte de FONTAINES**, responsable des relations avec le Parlement.
- *France urbaine* : **M. Jean-Paul JEANDON**, président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, vice-président délégué au logement de France urbaine, **Mmes Sandy DABOUDET**, directrice adjointe du cabinet du maire de Cergy, **Marion TANNIOU**, conseillère Solidarités et cohésion sociale, **M. Baptiste BOSSARD**, conseiller Logement, ville, jeunesse, et **Mme Sarah BOU SADER**, conseillère parlementaire.
- *Intercommunalités de France* : **MM. Honoré PUIL**, vice-président de Rennes métropole délégué à l'habitat, au logement et aux gens du voyage, **Matthieu GROUSSIN**, conseiller logement, énergie et plan climat-air-énergie territorial (PCAET), et **Mme Montaine BLONSARD**, responsable des relations avec le Parlement.

- Table ronde

- *Association force ouvrière des consommateurs (Afoc)* : **Mme Karen GOURNAY**, secrétaire générale, et **M. Alain MISSÉ**, juriste.
- *Brigade associative inter locataires (Bail)* : **M. Antoine BOUSSARD**, coordinateur juriste.
- *Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)* : **MM. Éric ADACHOWSKY**, président, et **David RODRIGUES**, responsable juridique Logement.
- *Confédération nationale du logement (CNL)* : **MM. Philippe TESTE**, juriste, et **Hervé CORZANI**, secrétaire confédéral.
- *Confédération syndicale des familles (CSF)* : **M. Romain BIESSY**, secrétaire général, et **Mme Élodie FUMET**, secrétaire confédérale en charge du logement.

- *Fondation pour le logement des défavorisés* : **M. Manuel DOMERGUE**, directeur des études.
- *Que choisir ensemble* : **M. Benjamin RECHER**, chargé des relations institutionnelles France.

Mardi 6 octobre 2026

- *Ville de Paris* : **MM. Jacques BAUDRIER**, adjoint au maire de Paris chargé du logement, de la rénovation thermique, de l'encadrement des loyers et de la défense des locataires, **Aymeric DUVOISIN**, conseiller de l'adjoint au maire de Paris chargé du logement, de la rénovation thermique, de l'encadrement des loyers et de la défense des locataires, **Mmes Doan LEBEL**, directrice du logement et de l'habitat, **Agnès GUÉRIN-BATTESTI**, cheffe du service Partenariats, relations usagers et communication en charge de l'encadrement des loyers à la direction du logement et de l'habitat, et **M. Bernard RULLIER**, conseiller Parlement et territoires au cabinet du maire de Paris.

- Audition commune

- **Mme Gabrielle FACK**, professeure d'économie à l'Université Paris Dauphine-PSL ;
- **M. Guillaume CHAPELLE**, professeur d'économie à Cergy Paris Université.

- Audition commune

- *Fédération nationale de l'immobilier (Fnaim)* : **M. Loïc CANTIN**, président, et **Mme Joëlle GOEPFERT**, directrice de cabinet.
- *Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI)* : **M. Sylvain GRATALOUP**, président, et **Mme Coralie ADAM**, directrice de cabinet.

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)* : **Mme Anne-Emmanuelle OUVRARD**, adjointe au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, **M. Yoann LA CORTE**, sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social, **Mmes Emmanuelle POLIGNÉ**, cheffe du bureau des rapports locatifs, et **Sylvie CORBIÈRE**, chargée de mission encadrement des loyers et marché locatif.

## **LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

- Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil)
- Association française des sociétés de placement immobilier (Aspim)
- CDC Habitat
- Icade



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-217.html>.