

N° 168

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 novembre 2025

PROPOSITION DE LOI

visant à pérenniser, généraliser et améliorer le dispositif d'encadrement des loyers,

PRÉSENTÉE

Par M. Ian BROSSAT, Mmes Marianne MARGATÉ et Antoinette GUHL,
Sénateur et Sénatrices

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Se loger convenablement, dans des conditions dignes et décentes, constitue un besoin humain fondamental. Pourtant, il est devenu pour beaucoup un luxe. Selon les dernières données de l'INSEE, le logement représente aujourd'hui le premier poste de dépense des ménages, absorbant près d'un quart de leurs revenus¹.

Dans ce contexte, le dispositif d'encadrement des loyers, rendu possible par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), puis réintroduit sous une forme expérimentale par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) sous une forme expérimentale pour une durée initiale de cinq ans, prolongée jusqu'en 2026, s'est imposé comme un instrument efficace de justice sociale et un levier essentiel de la puissance publique pour contenir la flambée des loyers dans le parc privé.

Mais cette expérimentation arrivera à son terme en novembre 2026. L'abandonner, dans un moment où la crise du logement atteint un niveau inédit, reviendrait à priver les pouvoirs publics de l'un des rares outils capables de freiner la spéculation immobilière et de protéger durablement le pouvoir d'achat des locataires.

Alors que de plus en plus de familles consacrent plus de la moitié de leurs revenus à se loger, que nombre de salariés, d'étudiants ou de retraités doivent s'éloigner toujours davantage de leur lieu de vie ou de travail, il est de la responsabilité du législateur de pérenniser, de généraliser et d'améliorer l'encadrement des loyers. Ce n'est pas seulement une mesure de régulation du marché : c'est une réponse urgente à une crise du logement qui ne cesse de s'aggraver dans les grandes villes où il devient de plus en plus difficile de se loger.

L'encadrement des loyers est un mécanisme de justice locative qui limite, dans les zones dites « tendues », les hausses excessives de loyers lors

¹ Tableau de bord de l'économie française : https://www.insee.fr/fr/outil-interactif/5367857/tableau/30_RPC/35_CEM#:~:text=Cette%20progression%20globale%20recouvre%20de,%2C6%20%25%20en%202024

de la mise en location d'un logement, qu'il s'agisse d'un bail d'habitation ou d'un bail mobilité. Les plafonds sont déterminés à partir des loyers médians constatés par les observatoires locaux, en tenant compte de la localisation, de la surface, de l'année de construction, du nombre de pièces et du type de bail.

Ce dispositif a été instauré par la loi ALUR du 24 mars 2014, qui visait à corriger les dérives d'un marché immobilier devenu hors de contrôle. Paris fut la première ville à le mettre en œuvre entre 2015 et 2017, avant une suspension par le tribunal administratif. En 2019, le Conseil d'État a confirmé la légalité du dispositif, ouvrant la voie à son retour.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 a ensuite réintroduit l'encadrement sous une forme expérimentale, pour une durée initiale de cinq ans, reconduite jusqu'en 2026. En 2022, la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS », a permis aux collectivités volontaires de se voir déléguer les attributions du préfet pour contrôler le respect des loyers de référence majorés.

La ville de Paris est aujourd'hui la seule collectivité à avoir exercé cette compétence. Grâce à une plateforme municipale dédiée, les locataires peuvent signaler un dépassement, et la ville met en demeure les bailleurs concernés de régulariser et de reverser les trop-perçus. Depuis le 1^{er} janvier 2023, elle peut également infliger des amendes administratives après débat contradictoire. L'efficacité de cette délégation est démontrée : au premier semestre 2025, près de 4 000 signalements ont été enregistrés, et les locataires concernés ont récupéré en moyenne 3 300 euros de loyers indûment perçus. L'efficacité du dispositif est réelle, pour peu qu'il soit doté des moyens nécessaires.

Plusieurs villes ont à leur tour instauré l'encadrement : Lille, Hellemmes et Lomme, Plaine Commune, Lyon et Villeurbanne, Est Ensemble, Montpellier et Bordeaux. Le dispositif s'applique aujourd'hui dans près de 70 communes, y compris dans les territoires ultramarins depuis la loi du 13 juin 2025. Mais depuis novembre 2022, l'État n'accepte plus de nouvelles candidatures : une décision qui prive de nombreux territoires volontaires d'un instrument pourtant efficace.

Contrairement aux idées reçues, l'encadrement des loyers a fait ses preuves : l'encadrement des loyers est l'un des rares outils publics qui a démontré son efficacité face à la flambée des prix du logement. Selon l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), la part des loyers dépassant les plafonds a diminué de manière significative entre 2015

et 2017, passant de 26 % à 21 %. À Paris, l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) a estimé qu'entre juillet 2023 et juin 2024, l'encadrement a permis aux locataires d'éviter une hausse moyenne de 141 euros par mois, soit 1 649 euros sur l'année. Dans une ville où plus de 60 % des habitants sont locataires, c'est une mesure concrète qui a des conséquences directes sur des milliers de locataires.

Au total, l'APUR estime que depuis 2019, l'encadrement a permis aux locataires parisiens d'économiser près de 1 700 euros par an, et que ces économies auraient été deux fois supérieures si l'ensemble des bailleurs avait respecté la loi. Toujours selon l'APUR, en moyenne, l'encadrement a permis de réduire le niveau des loyers de - 4,4 % dans l'ensemble des cinq villes étudiées hors Paris : Lille, Bordeaux, Montpellier, Lyon, Villeurbanne.

Contrairement à certaines affirmations, l'encadrement n'a pas provoqué de recul de l'offre locative : cette tendance est observée dans des territoires non soumis au dispositif. L'encadrement ne vise pas à faire baisser artificiellement les loyers, mais à empêcher les excès et à rétablir une cohérence entre les loyers demandés et les réalités du marché local.

Les résultats sont d'ailleurs encourageants ailleurs : 12 % d'annonces au-dessus des plafonds à Montpellier, 24 % à Lyon–Villeurbanne, 25 % à Bordeaux. Paris et Lille, pionnières, se stabilisent à 31 %, témoignant d'une situation perfectible mais maîtrisée. En somme, là où il est appliqué, l'encadrement remplit son rôle : protéger les locataires sans pénaliser le marché.

Mais s'il prouve son efficacité et son utilité pour protéger les locataires contre les hausses de loyers excessives, le dispositif reste aujourd'hui trop complexe, trop restreint et parfois inopérant. Cette proposition de loi vise à le pérenniser, à le simplifier et à le rendre pleinement effectif.

L'expérimentation actuelle impose des conditions administratives restrictives : application préalable de la taxe sur les logements vacants, demande portée par l'EPCI, validation par décret ministériel. Ces exigences freinent de nombreuses communes. Nous proposons donc de sortir de la phase expérimentale (**article 1^{er}**) et de rendre permanent l'encadrement des loyers pour toutes les collectivités qui souhaitent le mettre en place. Dans les communes non assujetties à la taxe sur les logements vacants, **l'article 2** permet au maire ou au président d'EPCI de fixer un loyer de référence majoré pouvant aller jusqu'à 10 % du loyer de référence. En cas de désaccord entre une commune et son EPCI, le dernier mot reviendrait à la commune.

Aujourd'hui, 32 % des loyers dépassent encore les plafonds fixés par la loi, un chiffre en hausse de quatre points par rapport à 2024. Les

dépassements moyens atteignent 237 euros par mois à Paris, soit près de 2 800 euros par an. La charge du respect de la loi repose essentiellement sur le locataire, souvent isolé et mal informé. **L'article 3** propose de renverser cette logique : l'autorité administrative pourra désormais engager d'office la procédure de mise en demeure.

Pour rendre ce contrôle systématique, nous proposons à l'**article 4** un enregistrement obligatoire et simplifié de tous les baux d'habitation. Le bailleur y indiquera les caractéristiques du logement, le montant du loyer et le complément éventuel. Cet enregistrement facilitera le contrôle, permettra une meilleure connaissance du parc locatif privé et renforcera la lutte contre les logements indignes. Afin de garantir l'effectivité de cette obligation, une sanction administrative est créée en cas de non-enregistrement, avec un mécanisme de réitération mensuelle tant que le manquement persiste.

Le produit des amendes doit pouvoir revenir aux collectivités qui assurent le contrôle, c'est ce que nous proposons à l'**article 5**. À l'**article 6**, le montant de ces amendes est doublé pour devenir réellement incitatif : 10 000 euros pour les personnes physiques et 30 000 euros pour les personnes morales.

Aujourd'hui, le loyer de référence ne concerne que la surface habitable, excluant caves, terrasses ou annexes. Ces failles permettent aux bailleurs de justifier abusivement des « compléments de loyer ».

Le complément de loyer demeure le principal moyen de contourner la loi. Seules 3 % des annonces mentionnent aujourd'hui ce complément (source : Hubble, 2025). La proposition de loi encadre strictement cette pratique : plafonnement du complément de loyer à 20 % du loyer de référence majoré (**article 7**) ; interdiction d'appliquer un complément de loyer en l'absence d'un diagnostic de performance énergétique (DPE) valide, assortie d'une sanction administrative graduée en cas de fraude (**article 8**) ; délai de contestation porté de trois mois à trois ans (**article 9**) ; justification obligatoire du caractère exceptionnel du logement et ajout de critères d'exclusion du complément (**article 10**).

De nombreux bailleurs contournent l'encadrement par des baux civils ou des contrats de *coliving*, qui ne relèvent pas de la loi de 1989. **L'article 11** met fin à ces contournements en soumettant tout logement constituant la résidence principale du locataire au dispositif d'encadrement, quel que soit le type de contrat. Les plateformes d'annonces devront indiquer la position du loyer par rapport à la fourchette encadrée et justifier tout complément, sous peine de sanctions administratives (**article 12**).

En zone tendue, les délais actuels de congé ; six mois pour un bail nu, trois mois pour un meublé ; ne permettent pas aux locataires de retrouver un logement. Ils peuvent même être utilisés comme moyen de pression. Nous proposons d'allonger ces délais à 18 mois pour un bail de trois ans et à neuf mois pour un bail d'un an, afin d'éviter les congés dits de « représailles » et de sécuriser les locataires (**article 13**).

L'article 14 permet de compenser les charges supplémentaires pour les collectivités, liées à la mise en œuvre de l'encadrement des loyers, en augmentant la dotation globale de fonctionnement (DGF) tout en créant des recettes supplémentaires pour l'État afin d'en tenir compte.

Enfin, l'encadrement des loyers a démontré son efficacité : il permet de contenir la hausse des loyers, de rétablir une cohérence sur le marché locatif et de redonner du pouvoir d'achat à des millions de ménages. Mais sans réforme, il disparaîtra en 2026, au moment même où le logement devient la première source d'inégalités dans notre pays. Pérenniser et renforcer ce dispositif, c'est affirmer un choix politique clair : celui du droit au logement effectif, d'une régulation juste du marché, et d'une action publique forte face à la spéculation. Parce qu'aucun ménage ne devrait choisir entre se loger et vivre dignement, cette proposition de loi vise à rendre l'encadrement des loyers permanent, lisible, juste et pleinement efficace. L'outil existe. Il fonctionne. Il est temps désormais de lui donner toute sa portée.

Proposition de loi visant à pérenniser, généraliser et améliorer le dispositif d'encadrement des loyers

Article 1^{er}

- ① Le I de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique est ainsi rédigé :
- ② « I. – Les collectivités présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant peuvent décider qu'un dispositif d'encadrement des loyers, régi par le présent article, soit mis en place.
- ③ « Le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat informe le représentant de l'État dans le département de la délibération décidant la mise en œuvre du dispositif. Cette information emporte application du présent article sur le territoire concerné, sans qu'un décret ou un arrêté préalable soit requis.
- ④ « Pour chaque territoire ainsi délimité, le représentant de l'État dans le département fixe, chaque année, par arrêté, un loyer de référence égal au loyer médian calculé à partir des niveaux de loyers constatés par l'observatoire local des loyers, exprimé par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logements et par secteur géographique.
- ⑤ « Les logements appartenant à ou gérés par des organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de construction et de l'habitation ou appartenant à ou gérés par des sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 du même code et faisant l'objet d'une convention mentionnée à l'article L. 831-1 dudit code sont exclus de ce dispositif. »

Article 2

- ① Le 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 est ainsi rédigé :
- ② « II. – Pour l'application du I, 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.
- ③ « Le loyer de référence est exprimé par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logement et par secteur géographique, sur la base des données transmises par l'observatoire local des loyers.

- ④ « Le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat fixe, par arrêté, le taux d'encadrement applicable sur le territoire de la commune ou de l'établissement. Ce taux, exprimé en pourcentage du loyer de référence, détermine le loyer maximal applicable et ne peut être supérieur à 10 %. Le loyer maximal applicable correspond au loyer de référence majoré du taux ainsi fixé. »

Article 3

Au premier alinéa du VII de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, après la référence : « III », sont insérés les mots : « ou lorsque ce non-respect est constaté par l'autorité administrative compétente ».

Article 4

- ① I. – L'article 3 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 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Dans un délai de trois mois à compter de sa signature, le bailleur enregistre le contrat de location écrit à usage d'habitation, ses dispositions et ses annexes sur une plateforme numérique, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État ».
- ③ II. – L'article 1714 du code civil est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ④ « Dans un délai de trois mois à compter de sa signature, le bailleur enregistre le contrat de location écrit à usage d'habitation, ses dispositions et ses annexes sur une plateforme numérique, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État.
- ⑤ « Tout manquement à l'obligation d'enregistrement prévue au présent article dans le délai imparti expose le propriétaire ou le bailleur à une sanction administrative d'un montant de 10 000 euros pour une personne physique et 20 000 euros pour une personne morale. À défaut de régularisation dans le mois suivant la notification de cette amende, une nouvelle amende d'un même montant est infligée. Cette amende est à nouveau appliquée chaque mois tant que le manquement persiste. »

Article 5

- ① Le dernier alinéa du VII de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique est ainsi rédigé :
- ② « Le représentant de l'État dans le département peut déléguer les attributions qu'il détient en application du présent VII, à leur demande, aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat, au maire de la commune, 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. Dans ce cas, le produit des amendes est reversé à la collectivité à laquelle ces attributions sont déléguées. L'arrêté de délégation précise les modalités et la durée de celle-ci. Le représentant de l'État dans le département peut y mettre fin dans les mêmes conditions, de sa propre initiative ou à la demande des établissements, collectivités et métropoles mentionnés au présent alinéa. »

Article 6

- ① La première phrase du deuxième alinéa du VII de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique est ainsi modifié :
- ② 1° Le montant : « 5 000 € » est remplacé par le montant : « 10 000 € » ;
- ③ 2° Le montant : « 15 000 € » est remplacé par le montant : « 30 000 € ».

Article 7

- ① Après le quatrième alinéa du B du III de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le montant du complément de loyer ne peut excéder 20 % du loyer de référence majoré applicable au logement concerné. »

Article 8

- ① Le B du III de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique est ainsi modifié :
- ② 1° Au cinquième alinéa, les mots : « de classe F ou de classe G » sont remplacés par les mots : « de classes E, F ou G » ;
- ③ 2° Après le sixième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ④ « Le complément de loyer ne peut être appliqué lorsque le logement ne dispose pas d'un diagnostic de performance énergétique en cours de validité, réalisé conformément à l'article L. 126-26 du code de la construction et de l'habitation.
- ⑤ « Tout propriétaire ou bailleur appliquant un complément de loyer en méconnaissance de l'obligation mentionnée au septième alinéa du présent B est passible d'une amende administrative d'un montant de 5 000 € lorsqu'il s'agit d'une personne physique et de 10 000 € lorsqu'il s'agit d'une personne morale. À défaut de régularisation dans le mois suivant la notification de cette amende, une nouvelle amende du même montant est infligée. Cette amende est à nouveau appliquée chaque mois tant que le manquement persiste. »

Article 9

- ① Le sixième alinéa du B du III de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique est ainsi rédigé :
- ② « Le locataire qui souhaite contester le complément de loyer peut saisir à tout moment la commission départementale de conciliation prévue à l'article 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée. En cas de contestation, le locataire peut demander la restitution des loyers trop-perçus dans la limite des trois années précédant sa demande. »

Article 10

Le premier alinéa du B du III de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique est complété par deux phrases ainsi rédigées : « Le bailleur est tenu de justifier, dans le contrat de location, du caractère exceptionnel du logement et des éléments objectifs permettant de fonder le complément de loyer. Les critères excluant l'application d'un complément de loyer sont précisés par décret en Conseil d'État. »

Article 11

- ① L'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique est ainsi modifié :
 - ② 1° Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :
 - ③ « Le présent article s'applique à tout logement constituant la résidence principale du locataire au sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée, quel que soit le type de contrat conclu entre les parties. Tout contrat ayant pour objet la mise à disposition d'un logement à usage de résidence à titre principal est, à ce titre, soumis au dispositif d'encadrement des loyers. » ;
 - ④ 2° Le dernier alinéa du IV est supprimé.

Article 12

- ① Le VII de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
 - ② « Les plateformes d'annonces de location doivent indiquer, pour tout logement situé dans une zone soumise à l'encadrement des loyers, la position du loyer proposé au regard du loyer de référence et du loyer de référence majoré, ainsi que, le cas échéant, le montant et la justification de tout complément de loyer.
 - ③ « Toute annonce publiée sans la mention des éléments prévus au cinquième alinéa du présent VII, ou proposant un loyer qui ne respecte pas l'encadrement des loyers, expose la plateforme d'annonces à une sanction administrative. Cette sanction, d'un montant de 20 000 € par annonce irrégulière, est prononcée par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent. »

Article 13

① L'article 15 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 est ainsi modifié :

② 1° Après le deuxième alinéa du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

③ « Dans les zones mentionnées à l'article 17 de la présente loi, ce délai de préavis est porté à dix-huit mois. » ;

④ 2° Après le deuxième alinéa du II, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑤ « Dans les zones mentionnées à l'article 17 de la présente loi, ce délai de préavis est porté à neuf mois. »

Article 14

① I. – Les éventuelles conséquences financières résultant pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.

② II. – La perte de recettes résultant pour l'État du I est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.