



N° 2039

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 octobre 2025.

PROPOSITION DE LOI

pour retrouver la confiance et l'équilibre dans les rapports locatifs,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Inaki ECHANIZ, M. Emmanuel GRÉGOIRE, M. Laurent LHARDIT, Mme Fanny DOMBRE COSTE, M. Peio DUFAU, Mme Sandrine RUNEL, M. Roger VICOT, M. Karim BENBRAHIM, M. Stéphane DELAUTRETTE,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'encadrement des loyers trouve son origine dans la loi du 23 novembre 2018, dite « ELAN » (Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique), qui a instauré une expérimentation pour réguler la hausse du prix des locations dans certaines zones où la tension sur le marché immobilier est particulièrement forte. Sans intervention législative d'ici le 25 novembre 2026, le dispositif, qui a pourtant démontré son efficacité et est apprécié par les collectivités qui s'en sont saisies, prendra fin.

L'application de l'encadrement des loyers repose sur une démarche volontaire : elle peut être demandée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'habitat, par la Ville de Paris, ou encore par les établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris, ainsi que par les métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence. Un décret vient préciser le périmètre concerné par l'encadrement. Ensuite, un arrêté préfectoral fixe chaque année un loyer de référence – exprimé au mètre carré de surface habitable – en fonction du type de logement et du secteur géographique.

Le dispositif a récemment été évalué par une mission d'information parlementaire menée à l'été 2025 par Annaïg Le Meur, députée du Finistère et Iñaki Echaniz, député des Pyrénées-Atlantiques. Au terme de l'audition d'une trentaine d'acteurs (économistes, élus locaux, professionnels du secteur, associations), les parlementaires ont émis la conclusion que le dispositif fonctionnait et méritait d'être poursuivi.⁽¹⁾

Les deux rapporteurs y formulent en parallèle un constat clair : l'encadrement des loyers n'est pas la cause de la baisse générale de l'offre locative, qui affecte aussi les villes sans encadrement.

En effet, contrairement à certaines idées reçues, l'encadrement des loyers ne saurait être tenu pour responsable de la diminution générale de l'offre locative observée ces dernières années. Ce phénomène touche, dans les mêmes proportions, des territoires dans lesquels aucun dispositif de régulation n'est en vigueur. Comme l'attestent plusieurs études sur le sujet, la baisse de volumes est comparable entre les villes avec ou sans

¹ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/organes/commissions-permanentes/affaires-economiques/missions-de-la-commission/mi-flash-evaluation-encadrement-loyers>

encadrement. Par exemple, entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2024, on observe une baisse du volume d'annonces à la location similaire entre les villes aux loyers encadrés comme Lille (-35 %), Lyon (-37 %) ou encore Montpellier (-37 %) et les villes sans encadrement comme Nice (-53 %), Strasbourg (-37 %) ou Toulouse (-39 %). ⁽²⁾

Les causes sont donc multiples et complexes. La contraction de l'offre locative résulte d'un ensemble de facteurs économiques et sociaux : l'augmentation des prix de l'immobilier, des taux d'intérêt et du coût des matériaux de construction, les difficultés d'accès à la propriété qui paralysent le parcours résidentiel, l'expansion continue des locations touristiques et des résidences secondaires, les difficultés persistantes rencontrées par le logement social dont le développement est obéré par une pression budgétaire croissante. L'ensemble de ces éléments contribue à rendre l'investissement locatif moins attractif et le nombre de locations de longue durée plus faible.

Dès lors, il apparaît nécessaire de trouver un équilibre entre deux impératifs : d'une part, le besoin de locations notamment au sein du parc privé ; et, d'autre part, la dimension sociale du logement, qui ne constitue pas un instrument financier mais un besoin fondamental et un bien essentiel pour le locataire.

L'encadrement des loyers, dans cette perspective, ne vise ni à perturber le marché ni à provoquer une baisse artificielle des loyers. Son objectif est plutôt de rendre le marché locatif plus soutenable en endiguant l'inflation des loyers et en prévenant les dérives spéculatives.

Le dispositif d'encadrement des loyers a ainsi démontré son efficacité : il a permis de contenir la progression des loyers dans les zones les plus tendues.

De fait, la hausse des loyers a été plus contenue dans les villes où l'encadrement est appliqué. Dans ces zones, cette hausse est en moyenne inférieure à 10 % entre 2021 et 2024. Elle est de 5 % à Bordeaux, de 7 % à Montpellier et de 10 % à Paris. A contrario, dans les villes sans encadrement, des hausses significatives sont observées, +15 % à Nice, +19 % à Angers ou +11 % à Toulouse. ⁽³⁾

2 <https://go.pricebubble.com/REDS9-Encadrement-des-loyers-Solution-ou-probl%C3%A8me-pour-le-march%C3%A9-locatif>

3 <https://go.pricebubble.com/REDS9-Encadrement-des-loyers-Solution-ou-probl%C3%A8me-pour-le-march%C3%A9-locatif>

Alors que la France traverse une crise du logement profonde et durable dont les conséquences se font sentir de manière très concrète dans le quotidien des ménages, cet outil, qui apporte une réponse adaptée aux enjeux de chaque territoire, est indispensable.

En effet, la crise engendre une envolée des prix de l'immobilier, qui a progressé quatre fois plus vite que les revenus bruts au cours des vingt dernières années. Se loger mobilise désormais un quart du budget des ménages, soit deux fois plus que les dépenses alimentaires. La situation est encore plus critique pour les plus modestes : 30 % des Français déclarent avoir eu froid dans leur logement durant l'hiver, et près de 4 millions de personnes sont aujourd'hui mal logées.

Les difficultés d'accès au logement freinent aussi l'émancipation des jeunes (plus de 17 % des étudiants abandonnent leurs études faute de logement). Les jeunes ruraux sont par exemple particulièrement touchés par la crise du logement dans les centres urbains qui concentrent la majorité des établissements d'études supérieures. Le coût pour se loger est un frein important que l'encadrement des loyers permet de limiter.

L'absence de logements abordables participe à la dévitalisation des villes et déstabilise le développement économique de territoires devenus trop onéreux pour les salariés.

De façon plus globale, le logement est devenu un puissant facteur d'inégalités.

Si l'encadrement des loyers a globalement atteint sa finalité initiale, son application reste inégale, et certaines pratiques méritent d'être encadrées pour éviter les abus.

Il apparaît d'abord, essentiel de pérenniser ce dispositif dans le temps tout en lui apportant diverses améliorations opérationnelles, équilibrées et pragmatiques, répondant à la fois aux difficultés rencontrées par les locataires, les collectivités et au besoin de clarté de certains bailleurs. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

L'article 1^{er} vise à pérenniser dans le temps le dispositif, aujourd'hui expérimental, d'encadrement des loyers. Il propose également de donner, aux communes tendues et aux communes limitrophes de celles-ci appartenant à un même EPCI, la possibilité de mettre en place l'encadrement des loyers. En conséquence, les communes concernées pourront demander une délégation de la gestion du dispositif à l'État. Il ne

sera plus nécessaire de recourir à un décret ministériel pour mettre en place l'encadrement des loyers. Cette étape ajoutait de la complexité à l'application de cette mesure et était source d'inquiétude pour les collectivités en attente de cette décision ministérielle. Enfin cet article précise le type de logements soumis à cet encadrement en y intégrant le coliving, activité de location au cadre juridique flou (colocation avec services) qui constitue un moyen de contournement privilégié de l'encadrement des loyers⁴ et en renforçant les règles concernant les colocataires.

Il vise également à réguler le complément de loyer face aux abus. Il prévoit notamment de plafonner son montant à 20 % du loyer de référence majoré et à encadrer le montant et la nature des surfaces annexes (caves, balcons etc..) au sein d'un complément de loyer. En effet, le complément de loyer est régulièrement utilisé pour contourner l'encadrement des loyers⁵. En outre, cet article propose de donner la possibilité au locataire de dénoncer un complément de loyer abusif sans être soumis au délai de trois mois après la signature du bail. Enfin, il entend imposer la publication du montant du complément de loyer dans les annonces immobilières.

Cet article propose également de permettre aux collectivités dans lesquelles l'encadrement des loyers est mis en place et dont la gestion leur est déléguée, de percevoir le produit des amendes prononcées. Il vise également à doubler le montant maximal des amendes pour les contrevenants. Cette proposition est issue du rapport de la mission d'information sur l'évaluation de l'encadrement des loyers (rendu en septembre 2025). Le rapport indique ainsi que « *le produit des amendes imposées aux contrevenants devrait être transféré aux communes, comme cela existe déjà dans d'autres domaines. Cela inciterait davantage de communes à demander la délégation de compétence* ». En effet, aujourd'hui cette amende est perçue par l'État, même lorsque le représentant de l'État délègue ses attributions. Il est proposé d'affecter cette somme aux services des communes pour leur permettre d'agir plus efficacement contre les situations abusives. La perte de recettes pour l'État pourrait être compensée par l'accroissement du nombre de délégations du contrôle de l'encadrement des loyers aux communes volontaires.

4 https://www.lemonde.fr/campus/article/2025/04/23/le-coliving-nouvelle-marotte-des-investisseurs-sur-laquelle-l-encadrement-des-loyers-ne-s-applique-pas_6599274_4401467.html?utm_source=chatgpt.com

5 https://www.franceinfo.fr/replay-radio/le-choix-franceinfo/ témoignages-800-euros-en-plus-pour-une-terrasse-et-une-cuisine-refaite-a-neuf-des-locataires-demunis-face-au-fleau-des-complements-de-loyer_5705144.html

L'article 2 vise à protéger le locataire contre les congés représailles lorsque celui-ci a entrepris une action en diminution de loyer. Il propose dans ce but de suspendre la possibilité pour le bailleur de délivrer congé à son locataire si ce dernier a engagé une procédure dans les douze mois (bail nu) ou six mois (bail meublé) avant l'échéance de son bail. Il vise en contrepartie, à ce que le délai de prescription des actions relatives à l'encadrement des loyers soit limité à un an après le départ du locataire et que la saisine de la commission départementale de conciliation soit suspensive dans ce cadre.

L'article 3 gage financièrement la proposition.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- 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 A. – Le I est ainsi modifié :
- ③ 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ④ – Au début, les mots : « À titre expérimental et pour une durée de huit ans à compter de la publication de la présente loi, » sont supprimés ;
- ⑤ – Après le mot : « habitat », sont insérés les mots : « la commune de Paris, » ;
- ⑥ – Les mots : « demander qu' » sont remplacés par les mots : « mettre en œuvre » ;
- ⑦ – À la fin, les mots : « soit mis en place » sont supprimés ;
- ⑧ – Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Ce dispositif peut porter sur tout ou partie du territoire de la collectivité. »
- ⑨ 2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑩ « Les communes classées dans les zones géographiques mentionnées au I de l'article 232 du code général des impôts peuvent également délibérer en vue de la mise en œuvre de ce dispositif. Il en va de même des communes limitrophes de ces communes. Lorsque ces communes relèvent d'un des établissements ou d'une des métropoles précitées, cette délibération ne peut intervenir que si, dans un délai de trois mois après avoir été saisi d'une telle demande par sa commune membre, l'établissement public ou la métropole a opposé un refus implicite ou explicite à la prise d'une telle délibération. »
- ⑪ 3° Les deuxième à sixième alinéas sont supprimés ;
- ⑫ 4° Au début du septième alinéa, les mots : « Pour chaque territoire ainsi délimité, » sont supprimés ;

- ⑬ 5° À la fin du dernier alinéa, les mots : « cette expérimentation » sont remplacés par les mots : « ce dispositif » ;
- ⑭ B. – Le III est ainsi modifié :
- ⑮ 1° Le A est ainsi modifié :
- ⑯ a) Au premier alinéa, le mot : « arrêté » est remplacé par le mot : « encadrement » ;
- ⑰ b) Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑱ « Pour toute action en diminution de loyer, le délai de prescription prévu à l'article 7-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée est porté à un an après la résiliation du bail. Dans ce cadre la saisine de la commission départementale de conciliation a un effet suspensif. »
- ⑲ c) Le second alinéa est ainsi modifié :
- ⑳ – Après le mot : « précitée », sont insérés les mots : « ou d'activité consistant à fournir un logement s'apparentant à une location meublée au sens du titre I^{er} bis de la même loi et donnant accès à des espaces partagés et à des services réservés aux seuls titulaires d'un tel contrat de location et dont la définition est précisée par décret » ;
- ㉑ – Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Le contrat de bail précise le détail du montant du loyer au regard du nombre de colocataires. »
- ㉒ 2° Le B est ainsi modifié :
- ㉓ a) Après le quatrième alinéa, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :
- ㉔ « Des surfaces, autres que celles mentionnées au troisième alinéa du I, peuvent donner droit à l'application d'un complément de loyer. Un décret fixe le coefficient correcteur définissant la valeur de ces surfaces en fonction de leur nature.
- ㉕ « Le complément de loyer ne peut excéder 20 % du montant du loyer de référence majoré.
- ㉖ « Le montant du complément de loyer est précisé dans les annonces relatives à la mise en location d'un logement définies à l'article 2-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. »

- ②7) b) Au sixième alinéa, les mots : « dispose d'un délai de trois mois à compter de la signature du bail pour » sont remplacés par le mot : « peut » ;
- ②8) c) La première phrase de l'avant-dernier alinéa est ainsi modifiée :
- ②9) – Les mots : « dispose d'un délai de trois mois » sont supprimés ;
- ③0) – Le mot : « pour » est remplacé par le mot : « peut » ;
- ③1) C. – Le VII est ainsi modifié :
- ③2) 1° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :
- ③3) a) Le montant : « 5 000 € » est remplacé par le montant : « 10 000 € » ;
- ③4) b) Le montant : « 15 000 € » est remplacé par le montant : « 30 000 € » ;
- ③5) 2° Le dernier alinéa est ainsi modifié :
- ③6) a) Les deux occurrences du mot : « arrêté » sont remplacées par le mot : « encadrement » ;
- ③7) b) Après le mot : « habitat, », sont insérés les mots : « aux maires » ;
- ③8) c) Les mots : « au maire de Paris » sont supprimés ;
- ③9) 3° Est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ④0) « Le produit des amendes prévues au deuxième alinéa du présent VII est intégralement versé à la commune, à la métropole ou à l'établissement public de coopération intercommunale qui s'est vu déléguer les attributions du représentant de l'Etat en application du quatrième alinéa du présent VII. »
- ④1) D. – Est ajouté un IX ainsi rédigé :
- ④2) « IX. – Les collectivités, sur le territoire desquelles l'encadrement des loyers prévu au présent article est en vigueur à la date de promulgation de la loi n° pour retrouver la confiance et l'équilibre dans les rapports locatifs en application des dispositions du même article dans leur rédaction antérieure à la loi précitée, continuent de bénéficier de son application selon les mêmes modalités jusqu'à ce qu'elles délibèrent en application du I du présent article et au plus tard jusqu'au 1^{er} juillet 2027. »

Article 2

- ① 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 modifiée :
- ② 1° Le I de l'article 15 est ainsi modifié :
- ③ a) Le sixième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « La preuve de la justification du motif du congé doit être apportée par le propriétaire. »
- ④ b) Après le neuvième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Lorsque le locataire a initié une procédure de contestation du loyer dans les conditions prévues au 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, douze mois avant l'échéance de son bail, la possibilité pour le bailleur de donner congé est suspendue. »
- ⑥ 2° Le I de l'article 25-8 est ainsi modifié :
- ⑦ a) Après le cinquième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « Lorsque le locataire a initié une procédure de contestation du loyer dans les conditions prévues au 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, six mois avant l'échéance de son bail, la possibilité pour le bailleur de donner congé est suspendue. »
- ⑨ b) Le sixième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « La preuve de la justification du motif du congé doit être apportée par le propriétaire. »

Article 3

La perte de recettes pour l'État 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.