

RJ

Revue
juridique

biannuelle
2026/n°2



Le logement,
droit humain

Encadrement des loyers et droit au logement

DL

du droit
au logement

ÉDITO 3
Dalila Abbar et Cécile Bénoliel

APERÇU 4
Hébergement d'urgence:
vers un encadrement des
critères de priorisation?
Clément Capdebos et Guénola Le Borgne

Les fondements constitutionnels 8
de l'encadrement des loyers
Marine Fleury

L'encadrement des loyers: 13
un dispositif aux contours encore incertains
Nicolas Damas

POINT DE VUE 17
L'encadrement des loyers à l'épreuve
des pratiques locatives: retour
d'expérience associative
Antoine Boussard

ENTRETIEN 20
Réguler des marchés locatifs sous
tension: intérêts et rapports de force
Francesca Artioli et Thomas Aguilera

ENTRETIEN 24
Contester son loyer sans perdre
son logement: récit de locataires
Edgar Aubisse

POUR COMPARER 28
L'encadrement des loyers
en Espagne après la loi espagnole
12/2023 du 24 mai 2023
Juli Ponce

DALILA ABBAR

Fondatrice et déléguée
générale de l'AADJAM
(Association d'accès
aux droits des jeunes
et d'accompagnement
vers la majorité)

CÉCILE BÉNOLIEL

Avocate spécialiste
du droit français
et européen du logement

La Revue juridique du droit au logement consacre le dossier thématique de son deuxième numéro à l'encadrement des loyers. Ce dispositif expérimental, mis en place par une soixantaine de communes depuis 2018, pourrait prendre fin en novembre.

Cette échéance fixée par la loi ELAN marque un tournant pour l'encadrement des loyers en France. Conçu pour limiter la spéculation immobilière dans le parc privé et agir sur l'un des symptômes de la crise du logement, ce dispositif fait l'objet d'un débat juridique et politique. Le numéro de cette revue met en lumière ses enjeux.

Malgré les avancées constatées dans les villes qui l'appliquent, les contours du dispositif et son application pratique alimentent ses critiques : fixation du loyer de référence nécessitant des données suffisantes, découpage territorial précis et homogène, flou juridique autour du complément de loyer et exclusion des classes énergétiques F et G, risque de contournement par les bailleurs *via* le bail civil (résidences secondaires ou sociétés).

Adoptée en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale le 11 décembre 2025, la proposition de loi *pour retrouver la confiance et l'équilibre dans les rapports locatifs*, instaure des évolutions souhaitables de l'encadrement des loyers. Le texte pérennise le dispositif et en simplifie la mise en œuvre, supprime l'exonération des logements meublés en résidences services (*le coliving*), durcit les sanctions contre les bailleurs. Il limite le complément de loyer à 20 % du loyer de référence majoré et supprime le délai de sa contestation de 3 mois pour les locataires, ouvrant ainsi la voie vers une possible clarification jurisprudentielle.

S'il n'a pas vocation à résoudre, à lui seul, la crise du logement, l'encadrement pose la question des leviers à la disposition de la puissance publique pour garantir efficacement le droit au logement comme droit humain fondamental.

Avant d'explorer ce thème, la RJDL souhaite revenir sur un jugement rendu en mars 2025 par le Tribunal administratif de Paris, qui ne semble pas appliquer à l'hébergement hôtelier les mêmes règles et principes qu'aux autres formes d'hébergement d'urgence des personnes sans abri. Une décision qui interroge, une fois encore, l'effectivité du droit à l'hébergement.

Hébergement d'urgence : vers un encadrement des critères de priorisation ?

CLÉMENT CAPDEBOS
Avocat associé
Goutal, Alibert & Associés
Environnement & Solidarité
(GAA Eos)

GUÉNOLA LE BORGNE
Juriste
Goutal, Alibert & Associés

1. Par ex. : CE, 30.12.2013, n° 350191 ; CE, 26.04.2018, n° 407989, aux tables ; CE, 22.12. 2022, n° 458724, aux tables.

Au cours de l'année 2023, les préfets du Val-de-Marne, de Seine-Saint-Denis, de l'Essonne, des Yvelines et des Hauts-de-Seine, ainsi que le préfet de région, préfet de Paris, avaient adressé aux SIAO de ces départements des instructions destinées à réduire le nombre de nuitées hôtelières consacrées à l'hébergement d'urgence en Île-de-France.

Par un jugement du 21 mars 2025 (n° 2327043), le tribunal administratif de Paris considère que les orientations contenues dans ces courriers, qui ne concernaient que l'hébergement en nuitées hôtelières, ne sont pas entachées d'illégalité.

Au regard des dispositions et des principes applicables en matière d'hébergement d'urgence, ce jugement interroge.

1. Un rappel bienvenu du principe d'inconditionnalité de l'accueil

Dans le prolongement des dispositions législatives applicables, telles qu'interprétées par la jurisprudence, le jugement procède d'abord au rappel – bienvenu – des principes gouvernant l'accès à l'hébergement d'urgence.

En application des articles L. 121-7, L. 345-2 et L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, en effet, il appartient à l'État de mettre en place, dans chaque département, un dispositif de veille sociale, et d'assurer l'application du droit à l'hébergement d'urgence.

Or, l'article L. 345-2-2 pose les deux conditions nécessaires, mais suffisantes, pour accéder à l'hébergement d'urgence : être une personne sans-abri, en situation de détresse médicale, psychique ou sociale.

Ainsi, toute personne satisfaisant à ces conditions doit pouvoir bénéficier d'un hébergement d'urgence, quel que soit, par ailleurs, son âge, son sexe, son environnement familial, ou son statut administratif¹ – étant ici précisé qu'être sans abri constitue, en soi, une situation de détresse, de sorte que la distinction opérée par le texte apparaît quelque peu artificielle.

2. V. : A. Skrzyrbak, concl. sur CE, 22.12.2022, n° 458724, aux tables ; CAA Bordeaux, 13.02.2025, n° 22BX03111.

3. A. Skrzyrbak, concl. sur CE, 22.12.2022, n° 458724, aux tables.

4. V. not., la circulaire DGAS/1A/LCE/ 2007/90 du 19.03.2007.

5. V. par ex. : CAA Bordeaux, 11.04.2019, n° 18BX01990 ; TA Toulouse, 28.02.2024, n° 2303092.

Surtout, la jurisprudence considère que la mise en œuvre de ce droit constitue, pour l'État, une obligation de résultat, dont la méconnaissance – appréciée au regard de l'adéquation entre les besoins du territoire et les capacités d'accueil disponibles – est susceptible d'engager sa responsabilité².

Partant, « tous les moyens sont bons pour respecter l'article L. 345-2-2 », qui consacre un droit universel d'accès à l'hébergement d'urgence au profit des personnes sans-abri en situation de détresse et, symétriquement, impose à l'État d'assurer leur hébergement « sans [qu'il ne puisse] se réfugier derrière une insuffisance de moyens dont il est le responsable³ ».

Dans son jugement du 21 mars 2025, le tribunal administratif de Paris fait sienne cette interprétation, en rappelant que « le représentant de l'État est tenu de prendre en charge au titre de l'hébergement d'urgence toute personne sans abri qui serait en situation de détresse médicale, psychique et sociale, sans que puisse lui être opposée la limite des capacités d'accueil disponibles ».

2. Une interprétation contestable du principe de continuité

Par ailleurs, l'article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit que toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, tant qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une proposition d'orientation lui soit faite.

Autrement dit, ces dispositions consacrent, clairement, un principe de continuité de l'accueil.

Dès lors, s'il existe des motifs légitimes de fin de prise en charge, ils reposent, notamment, sur le refus d'une proposition adaptée, la décision de la personne de quitter la structure ou son comportement⁴.

Le jugement du 21 mars 2025 commence par le rappeler, en soulignant que le préfet ne peut mettre un terme à l'hébergement d'une personne, contre son gré, que « si son comportement rend le maintien de sa prise en charge impossible ou si c'est pour l'orienter vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation ».

Pour autant, il va au-delà de ce simple rappel, en retenant qu'une telle décision de fin de prise en charge peut également intervenir lorsque la personne accueillie « n'est plus en situation de détresse ».

Certes, d'autres juridictions s'étaient, déjà, prononcées en ce sens, de façon plus ou moins explicite⁵.

Pour autant, cette solution – contestable – procède d'une interprétation restrictive, voire erronée, du principe de continuité.

En effet, il importe de rappeler que ce principe poursuit un objectif de secours aux personnes en situation de détresse, qui participe également de considérations de préservation de l'ordre et de la santé publics. Surtout, le maintien d'une situation de détresse ne figure pas, en tant que tel, parmi les motifs visés par l'article L. 345-2-3, susceptibles de justifier une fin de prise en charge.

Par conséquent, rien n'empêchait, *a priori*, de considérer que l'administration est toujours tenue d'assurer la continuité de la prise en charge des personnes accueillies, sans limite de durée, dès lors qu'elles remplissaient, lors de leur prise en charge, les conditions prévues par l'article L. 345-2-2, et qu'aucune solution alternative et pérenne ne leur est proposée.

Autrement dit, la solution retenue par le tribunal n'allait pas de soi – ce d'autant plus que la remise à la rue d'une personne hébergée, sans proposition alternative, pourrait conduire à la replacer dans une situation de détresse, au sens de l'article L. 345-2-2.

6. V. par ex. : CAA Marseille, 14.11.2022, n° 21MA03235 ; TA de Rouen, 22.11.2022, n° 2102218.

Cette question, source fréquente de désaccords entre les services de l'État, les associations et les personnes sans-abri, mériterait d'être définitivement tranchée par le juge, dans un sens conforme aux dispositions de l'article L. 345-2-3.

3. Le principe d'une priorisation admis pour l'hébergement hôtelier

Aux termes des décisions contestées, les préfets avaient indiqué aux SIAO des six départements concernés qu'ils devaient, selon les cas, soit prioriser certaines catégories de demandeurs par rapport à d'autres, soit mettre un terme à certaines prises en charge à l'hôtel, sauf dérogations.

Pour ce faire, ces décisions définissaient des « critères de priorisation » fondés, par exemple, sur la composition des ménages, l'âge des enfants, la qualité de victime de violence, l'état de grossesse ou les revenus.

Les requérantes soutenaient que ces critères méconnaissaient les principes d'inconditionnalité et de continuité de l'accueil, en ce qu'ils conduisaient à restreindre les conditions de prise en charge au titre de l'hébergement d'urgence, définies par les articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3⁶.

Le tribunal refuse néanmoins de les censurer.

Pour ce faire, le motif retenu tient à la portée – du moins théorique – de ces orientations.

Selon le tribunal, ces dernières sont, en effet, « exclusivement relatives aux conditions de prise en charge sous la forme de nuitées hôtelières, sans préjudice des autres formes de prise en charge au titre de l'hébergement d'urgence ». Par suite, même s'il n'exclut pas que leur mise en œuvre puisse donner « lieu à l'adoption de décisions de refus ou de cessation de prise en charge de personnes sans abri en situation de détresse », il retient que « cette circonstance ne résulte[r]ait pas des termes des courriers attaqués », étant ici précisé que « l'État demeurerait tenu d'assurer à leur bénéfice une prise en charge, sous une forme ou sous une autre, au titre de l'hébergement d'urgence ».

Autrement dit, c'est parce qu'elles concernaient exclusivement l'hébergement en hôtel que le tribunal refuse d'annuler les décisions fixant les critères de priorisation litigieux.

En revanche, il semble considérer – certes implicitement – qu'il en irait différemment si ces critères avaient concerné l'ensemble des formes de prise en charge au titre de l'hébergement d'urgence. De plus, il réaffirme l'obligation pour l'État d'héberger, sous une autre forme, les personnes non prises en charge à l'hôtel.

Des contentieux similaires, portés devant d'autres juridictions, permettront certainement d'y revenir dans les prochains mois.

4. Le refus regrettable de tenir compte de la saturation du dispositif

Ceci posé, la solution retenue par le tribunal ne manque pas de décevoir.

D'abord, rien ne semblait justifier, *a priori*, que la prise en charge à l'hôtel puisse faire l'objet de critères plus restrictifs que ceux définis pour l'hébergement d'urgence au sens large, par les articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3.

Surtout, en refusant de tenir compte du contexte dans lequel s'inséraient les décisions contestées, le tribunal ignore leurs conséquences pratiques.

De ce point de vue, force est de rappeler que, si les orientations litigieuses étaient justifiées par la volonté des services préfectoraux de réduire le nombre de nuitées hôtelières consacrées à l'hébergement d'urgence, elles s'inscrivaient, plus largement, dans un contexte de saturation du dispositif en Île-de-France.

Ainsi, ce sont en moyenne plus de 1 500 personnes – dont 1 150 familles – qui restaient chaque soir à la rue en 2023, uniquement à Paris, en Seine-Saint-Denis et dans les Hauts-de-Seine. Parallèlement, alors que l'hôtel était initialement conçu comme une simple variable d'ajustement, il représentait près de la moitié des prises en charge au titre de l'hébergement d'urgence.

Dans un tel contexte, prioriser l'accès à l'hôtel, alors que le dispositif était déjà saturé, c'était, de fait, exclure les personnes qui ne répondaient pas aux critères définis par les préfets du bénéfice de l'hébergement d'urgence – notamment les hommes, les couples sans enfants ou les personnes isolées.

En pratique, la priorisation, même limitée à hôtel, conduisait donc inévitablement à l'exclusion.

Le tribunal évacue cet argument : parce que les orientations litigieuses ne concernaient que l'hôtel, et que l'État reste – en principe – tenu d'assurer l'hébergement d'urgence de toutes personnes sans-abri en détresse, il refuse de se prononcer sur leurs conséquences potentielles. Ce faisant, il fait peser sur les personnes concernées le soin de saisir le juge, pour solliciter l'annulation des décisions – individuelles – de refus ou cessation de prise en charge prises à leur encontre.

ENCADREMENT DES LOYERS ET DROIT AU LOGEMENT

Les fondements constitutionnels de l'encadrement des loyers: vers la reconnaissance de l'accessibilité financière au logement ?

MARINE FLEURY
Maîtresse de conférences
en droit public à l'Université
de Picardie Jules Verne
CURAPP ESS (UMR 7319)

1. <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/-housing-is-a-human-right-not-a-commodity-says-parliamentary-assembly>

« Le logement est un droit humain, et non une marchandise »¹. Cette affirmation exprimée le 3 octobre 2025, par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe révèle les conflits d'intérêts qui se cachent derrière le logement.

En premier lieu, le logement peut être appréhendé comme un bien, une marchandise, qui s'échange sur un marché entre une diversité de professionnels qui tirent des profits de leur acquisition, cession, construction, rénovation, etc. Et d'ailleurs, l'accès au logement puis les modalités de la jouissance du logement obéissent à des règles qui relèvent du régime général des obligations. Néanmoins, à l'instar de nombreux objets de droit, le logement est un objet juridique hybride. Car l'accès, la jouissance et le maintien dans un logement conditionnent, d'un point de vue matériel, la protection d'un ensemble d'autres intérêts juridiquement protégés. Mener une vie digne propre, sinon à permettre, du moins à ne pas nuire à l'épanouissement de l'individu, est matériellement conditionné par l'accès à un logement d'une part, un logement qui présente certaines qualités d'autre part.

Cet objet hybride se présente dès lors comme le siège d'une confrontation de droits humains. D'un côté, les droits et libertés économiques — liberté d'entreprendre, liberté contractuelle, droit de propriété — conditionnent la possibilité d'une régulation par le marché de l'allocation de la ressource « logement ». D'un autre côté, les droits sociaux — droit à la dignité, droit de mener une vie privée et familiale, droit à la protection de la santé — supposent de corriger les inégalités économiques nées de l'exercice des libertés économiques afin que chaque personne puisse accéder à un logement propre à concrétiser ces autres droits.

Dès lors, le logement ne peut être réduit à une simple marchandise. Il doit être envisagé comme un objet juridique complexe, placé au cœur de droits humains fondamentaux. Une question demeure toutefois : doit-on le considérer comme un droit humain social exigeant une action de l'État, notamment en termes d'accessibilité financière ? Et si oui, quelles obligations précises en découlent ?

2. Article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l’Homme.
3. F. Sudre, « La perméabilité de la Convention européenne des droits de l’homme aux droits sociaux », in *Mélanges offerts à J. Mourgeon*, Bruylant, 1998, p. 46.
4. Sur cette présentation des obligations dues au titre des droits humains v. D. Roman, *La cause des droits. Écologie, progrès social et droits humains*, Dalloz, 2021, spéc. p. 74-82.
5. CEDH, Grande Chambre, *VM c. Belgique*, 16 novembre 2017.
6. CEDH, 30 janvier 2009, *Kotsar c. Russie*.
7. CEDH, 13 mai 2008, *Mc Cann c. Royaume-Uni*.
8. CEDH, 9 juin 2005, *Fadeïeva c. Russie* ; 19 février 1998, *Guerra c. Italie*. Pour une analyse de la jurisprudence v. N. Bernard et F. Tulkiens, « Le « droit au logement » dans la Convention européenne des droits de l’homme : une illustration de l’idée « ostienne » d’intérêt », in Yves Cartuyvels et al., *Le droit malgré tout* édité, Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2018, p. 441-461.
9. CC, 19 janvier 1995, n°94-359 DC, Loi relative à l’habitat.
10. V. not. CC, 19 janvier 1995, n° 94-359 DC et CC, 30 septembre 2011, n° 2011-169 QPC, Consorts M. et autres.

Le droit au logement est reconnu dans divers instruments de protection des droits humains, tant internationaux que régionaux (I). Toutefois, si la dimension financière de ce droit pourrait théoriquement constituer une obligation pesant sur l’État, elle n’est pas aujourd’hui pleinement reconnue comme telle (II).

Le logement protégé au titre des droits humains

L’irruption du logement parmi les droits humains est concomitante à l’émergence des droits humains dans la société internationale. En effet, dès la *Déclaration Universelle des droits de l’Homme* de 1948, l’accès au logement est proclamé comme une composante du droit reconnu à chaque personne de jouir d’un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille². Logiquement, en 1966, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* réitère la place du logement parmi les modalités de concrétisation du droit de chacun à bénéficier d’un niveau de vie suffisant et précise l’obligation positive des États de prendre les « *mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit* ».

L’instrument régional historique de protection des droits humains, la Convention Européenne des Droits de l’Homme et des Libertés Fondamentales (CEDH), ne se réfère pas explicitement au logement dans son texte. Mais la Convention s’est avérée « perméable » aux droits sociaux³, et notamment au droit au logement, sous l’influence de la Cour européenne des droits de l’Homme. Par le truchement de plusieurs dispositions — l’article 3 qui interdit les traitements inhumains et dégradants, l’article 6 qui stipule le droit au procès équitable, l’article 8 relatif au droit à la vie privée et familiale et au respect du domicile, ou encore l’article 14 portant sur le droit de la non-discrimination ou, enfin, l’article 1er au premier protocole additionnel à la Convention énonçant le droit au respect des biens — la Cour a pu, au gré des espèces, inclure la protection du logement parmi les obligations de respecter, de protéger et de mettre en œuvre à la charge des États pour concrétiser ces droits⁴.

Sans prétendre à l’exhaustivité, par exemple, au titre de l’*obligation de respecter*, les États ont « *l’obligation de ne pas exposer les requérants à des conditions de dénuement extrême* »⁵. De même, au titre de leur *obligation de protection*, ils sont tenus à des obligations procédurales et substantielles. D’abord, sur le fondement de l’article 6, les États doivent ouvrir des voies de recours effectifs pour contester les décisions conduisant à la privation d’un logement et assurer l’exécution des décisions de justice qui, au contraire, énoncent un droit au logement ou au relogement⁶. Ensuite, sur le fondement de l’article 8, la Cour a pu juger que l’État doit protéger l’occupant dans ses relations avec le propriétaire en censurant, par exemple, la possibilité d’une résiliation extrajudiciaire d’un bail social⁷. De même, elle a condamné l’État qui n’assure pas la protection des intérêts patrimoniaux et sanitaires du requérant, lorsqu’une pollution affecte directement son domicile⁸. En revanche, à notre connaissance, la Cour ne s’est pas prononcée sur l’insuffisante protection de l’accessibilité financière au logement, mais elle sanctionne régulièrement les États qui ne mettent pas en œuvre effectivement les protections conférées aux personnes à ce titre dans leur ordre juridique domestique. Ce fut notamment le cas de la France, s’agissant du droit au logement opposable, au titre d’une violation de l’article 6, lorsqu’aucune proposition de relogement n’avait été adressée au requérant pourtant bénéficiaire d’une décision de justice en ce sens⁹.

Cette protection conférée au logement au titre des droits humains pénètre le droit français par le contrôle de conventionnalité. Car, paradoxalement, en droit constitutionnel, le logement est certes reconnu comme intérêt juridiquement protégé, mais il ne bénéficie pas du statut de droit subjectif. Cette situation est demeurée stable depuis une décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995, Loi relative à la diversité de l’habitat¹⁰. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel relève l’existence d’un objectif à valeur constitutionnelle de toute personne de disposer d’un loge-

11. Il s’agit d’assurer « la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ».
12. CC, 19 janvier 1995, n°94-359 DC, Loi relative à l’habitat, cons. 8.
13. CC, 20 mars 2014, n°2014-691 DC, Loi pour l’accès au logement et un urbanisme rénové.
14. Article 140 de la loi Elan ou loi portant Évolution du logement, de l’aménagement et du numérique du 23 novembre 2018.

ment décent (OVC). Ce dernier est déduit de plusieurs dispositions du préambule de la Constitution de 1946 : les alinéas 10 et 11 qui énoncent l’obligation faite à la Nation d’assurer généralement « *les conditions nécessaires* » au développement de l’individu et de la famille et de protéger les éléments propres à cet épanouissement¹¹ d’une part, et la première phrase du préambule de laquelle il déduit le principe constitutionnel de « *sauvegarde de la dignité de la personne humaine comme toute forme de dégradation* » d’autre part.

Cette qualification, assez classique s’agissant des droits dits créances, n’est pas sans conséquence sur le régime de protection accordé au logement décent. En effet, contrairement à d’autres dispositions constitutionnelles, les OVC ne sont pas considérés, en tant que tels, comme des droits ou des libertés que la Constitution garantit. À ce titre, ils ne sont pas invocables en eux-mêmes en QPC, voire pas directement invocables comme norme de référence du contrôle de l’action administrative, ni *a fortiori* considérés comme une liberté fondamentale au sens de l’article L. 521-2 du Code de justice administrative. Néanmoins, ils produisent des effets réels sur l’exercice par le législateur de sa compétence. Ainsi, l’objectif de valeur constitutionnelle de disposer d’un logement décent constitue une garantie objective du droit à la dignité de la personne humaine et à son épanouissement qui s’impose au Parlement. Dès lors, le Conseil constitutionnel contrôle que le législateur ne le prive pas de garantie légale¹². Un tel contrôle suppose de reconnaître que le législateur est tenu à une obligation de protection s’agissant de l’objectif de disposer d’un logement décent : il ne peut pas supprimer toutes les dispositions législatives visant à le protéger. L’encadrement des loyers pourrait, dans ce cadre, bénéficier d’une protection constitutionnelle pourvu qu’il soit interprété comme une concrétisation de l’objectif à valeur constitutionnelle de toute personne de disposer d’un logement décent ou, à défaut, qu’il soit présenté comme une autre garantie objective du droit à la dignité de la personne humaine et à son épanouissement ou d’autres dispositions constitutionnelles.

Toutefois, pour l’heure, la jurisprudence du Conseil sur le mécanisme d’encadrement des loyers ne s’avère guère favorable à cette reconnaissance.

Les modalités de protection de l'accès financier au logement

Dans une décision du 20 mars 2014¹³, le Conseil constitutionnel a été saisi des modalités d’encadrement des loyers introduites par le législateur au titre de la loi ALUR qui sera, par la suite, repris dans la loi ELAN¹⁴.

En effet, en matière de baux d’habitation, l’article 6 de la loi a introduit un mécanisme de plafonnement du montant du loyer en fonction d’un loyer de référence calculé par secteur géographique et par catégorie de logement. Ce mécanisme, qui modifie le principe de la loi du 6 juillet 1989 selon lequel « le loyer est fixé librement entre les parties », est jugé conforme à la Constitution. Et le Conseil y parvient sans recourir à l’OVC pour toute personne de disposer d’un logement décent.

Ici, le juge constitutionnel préfère s’appuyer sur un motif d’intérêt général — lutter contre les difficultés d’accès au logement qui résultent d’un déséquilibre entre l’offre et la demande — pour justifier la restriction apportée au droit de propriété et à la liberté contractuelle. Autrement dit, la justification de la restriction ne s’appuie pas sur une obligation positive de protection à la charge du législateur et déduite de l’OVC. Elle renvoie à la volonté du Parlement de réguler, pour des raisons d’intérêt général, le marché locatif. Le législateur peut donc, au titre de l’intérêt général, intervenir pour compenser la défaillance du marché dans l’établissement d’un « juste prix » pour assurer l’accès financier à un logement.

De plus, si le mécanisme d’encadrement des loyers est validé, ce n’est que selon des modalités très rigoureuses. L’encadrement est jugé conforme à la Constitution en raison de son champ d’application limité et des modalités de calcul du loyer sur la base de

L'encadrement des loyers : un dispositif aux contours encore incertains

NICOLAS DAMAS
Professeur à l'Université
de Lorraine (Institut
François GénY EA 7301)
& Avocat

critères objectifs tirés du déséquilibre du marché et de la configuration du logement. Il ajoute d'ailleurs une réserve d'interprétation rappelant que la juridiction administrative devra opérer un contrôle étroit du caractère suffisamment précis de la « définition des catégories de logement et les secteurs géographiques retenus pour permettre la définition du loyer de référence » (cons. 25). De même, le Conseil censure les conditions d'application d'un complément de loyer « exceptionnel » par le propriétaire. En effet, pour lui, en réservant cette possibilité aux logements présentant des « caractéristiques de localisation ou de confort exceptionnelles par leur nature et leur ampleur », le législateur a porté une atteinte disproportionnée aux droits des propriétaires. Pour le Conseil, la liste de ces motifs, parce qu'elle exclut d'autres raisons, privait les propriétaires de manière excessive de leur pouvoir de modulation du loyer.

Difficile donc de voir dans cette décision la reconnaissance sinon d'un droit à un logement abordable du moins d'une obligation objective de protéger cet intérêt. Elle consacre seulement la faculté reconnue au législateur de corriger les effets du marché locatif, par un mécanisme d'encadrement des loyers. On ne peut que regretter que le Conseil n'ait pas saisi cette occasion pour préciser une obligation de protection qu'il aurait pu déduire de l'OVC de disposer d'un logement décent. En effet, la décence aurait pu intégrer une dimension financière encadrant la liberté du propriétaire au titre de l'obligation de protection due par l'État aux preneurs de baux.

À défaut, il lui aurait été également possible de consacrer un nouvel objectif de valeur constitutionnelle visant à favoriser l'accessibilité financière de toute personne à un logement sur le fondement croisé du principe de dignité et du principe de fraternité.

Car disposer d'un logement est bien une condition préalable à la jouissance effective de nombreux droits liés à la dignité, et à la sécurité morale et familiale, la santé, la vie privée ou encore le droit au travail ou à l'éducation des personnes. De même, le renoncement des individus à un profit illimité pourrait concrétiser le principe de solidarité entre concitoyens qui constitue « la formulation de l'informulé de la fraternité dans la mesure où elle était déjà mise en œuvre alors même que le terme qui la nomme n'existait pas ou était rarement employé »¹⁵.

De ce point de vue, enrichir l'OVC ou consacrer une nouvelle obligation objective de protection serait en adéquation avec la finalité sociale des dispositions du Préambule de 1946 et du principe de fraternité. Ces dispositions entendent déjà protéger les individus contre les injustices notamment nées du jeu du marché. En déduire une obligation d'assurer l'accessibilité financière au logement serait justifié. Car l'absence d'accessibilité financière au logement emporte dans le chef de celui ou de celle qui la subissent une entrave dans la possibilité de son épanouissement personnel, familial ou de la protection de ses biens. Dès lors, la régulation des prix sur le marché locatif ou immobilier apparaît comme une modalité de concrétisation possible de l'objectif de disposer d'un logement décent ou d'un objectif de disposer d'un logement tout court auquel le juge aurait pu rattacher le mécanisme d'encadrement des loyers.

Toutefois, d'autres modalités de concrétisation de l'accessibilité financière du logement sont théoriquement ouvertes. Il serait notamment possible de généraliser l'accession sociale à la propriété, de développer un parc public de logements à loyers modérés, ou encore, de développer l'offre de logement ou les incitations fiscales à limiter le prix des locations. Évidemment, il ne relève pas au juge de choisir parmi ces modalités de concrétisation. En revanche, contrôler que le législateur ait prévu des mécanismes pour concrétiser cette obligation de protection relève de son office. Protéger l'accès à un logement décent ce n'est pas seulement justifier que des restrictions puissent être apportées à d'autres droits individuels, le droit de propriété¹⁶, la liberté individuelle¹⁷ et la liberté contractuelle¹⁸ au titre de cet objectif. C'est sans aucun doute identifier les obligations de respecter et de protéger, imposées à l'État, de nature à permettre à chacun d'accéder à un toit et contrôler les modalités de leur mise en œuvre.

Évolution des textes

La loi ALUR du 24 mars 2014¹ avait mis en place un système d'encadrement des loyers au sein de la loi du 6 juillet 1989 (art. 17 et 17-2). Le territoire national était divisé en deux zones : une zone dans laquelle une tension locative était constatée, et qui était dès lors susceptible d'être soumise à encadrement, et une zone dans laquelle la fixation des loyers était libre. Le décret n°2015-650 du 10 juin 2015² avait précisé que les communes pouvant être soumises à encadrement étaient celles définies par le décret n°2013-392 du 10 mai 2013³. Le dispositif n'a finalement été mis en œuvre que de manière très limitée (Paris et Lille) et temporaire. En effet, l'entrée en vigueur effective du dispositif était conditionnée par la parution d'un arrêté préfectoral, et ces arrêtés ont été annulés par les juridictions administratives (TA Lille, 17 oct. 2017, n°1610304 ; TA Paris, 28 nov. 2017, n°1711728, décision confirmée en appel, CAA Paris, 26 juin 2018, req. n°17PA03805⁴ mais invalidée par le Conseil d'État, CE 5 juin 2019, req. n°423696).

La loi ELAN du 23 novembre 2018 a réécrit le dispositif afin, notamment, de tenir compte de ces décisions administratives. L'article 17 se contente dorénavant de définir la notion de zone géographique tendue, et surtout affirme le principe de liberté de fixation des loyers. Ce n'est donc que par exception qu'un contrôle du montant des loyers peut être mis en œuvre, qui résulte de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 (et de ses décrets annuels de blocage des loyers à la relocation ou au renouvellement des baux) et de l'article 140 de la loi ELAN qui encadre le niveau des loyers à la location.

C'est donc l'article 140 de la loi ELAN qui régit dorénavant le mécanisme de l'encadrement des loyers. Le changement a été assez substantiel en ce qui concerne son champ d'application temporel : cet encadrement est prévu pour n'être mis en œuvre qu'à titre expérimental et pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la loi ELAN, prolongé à 8 ans par la loi 3DS du 21 février 2022, soit jusqu'au 23 novembre 2026.

15. M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, 1993, p. 11 cité par N. Clinchamps, « L'affaire Herrou : la reconnaissance de la valeur constitutionnelle du principe de fraternité et ses limites », Actujuridique-Lextenso, 2022, en ligne : <https://www.actu-juridique.fr/constitutionnel/laffaire-herrou-la-reconnaissance-de-la-valeur-constitutionnelle-du-principe-de-fraternite-et-ses-limites/>

16. V. par ex. CC, 29 juillet 1998, n° 98-403 DC, Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

17. V. not. CC, 7 décembre 2000, n° 2000-436 DC, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

18. CC, 12 janvier 2002, n° 2001-455 DC, Loi de modernisation sociale ; CC, 18 mars 2009, n° 2009-578 DC, Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

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

2. 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.

3. Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

4. Le tribunal puis la cour ont estimé que le dispositif d'encadrement des loyers ne pouvait être mis en œuvre dans la seule commune de Paris, mais aurait dû l'être dans les 412 communes de la région d'Ile-de-France comprises dans la « zone d'urbanisation continue » de l'agglomération parisienne.

5. Plus précisément les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d’habitat, la commune de Paris, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, la métropole de Lyon et la métropole d’Aix-Marseille-Provence.

6. LOI n° 2025-534 du 13 juin 2025 expérimentant l’encadrement des loyers et améliorant l’habitat dans les outre-mer.

Champ d’application géographique

Le régime d’encadrement des loyers est applicable dans les « zones d’urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l’offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d’accès au logement sur l’ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d’acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d’emménagements annuels dans le parc locatif social » (L. 1989, art. 17, I). Il faut toujours se référer au décret n°2013-392 du 10 mai 2013 fixant la liste des communes comprises dans ces zones

La mise en œuvre de l’encadrement est conditionnée par une demande des collectivités locales⁵. Un décret déterminera alors le périmètre concerné du territoire de la collectivité demandeuse, lorsque des conditions cumulatives sont réunies (écart important entre le niveau moyen de loyer constaté dans le parc locatif privé et le loyer moyen pratiqué dans le parc locatif social ; niveau de loyer médian élevé ; faible taux de logements commencés, rapporté aux logements existants sur les cinq dernières années ; perspectives limitées de production pluriannuelle de logements inscrites dans le programme local de l’habitat et faibles perspectives d’évolution de celles-ci). Il n’y a donc pas d’automaticité de l’encadrement par le simple fait d’appartenir à une zone tendue. Il faudra, en outre, démontrer la réunion de ces conditions.

Les communes soumises à ce dispositif sont actuellement les suivantes : Paris, Lille (et Hellemmes et Lomme), l’établissement public territorial Plaine Commune (Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Villetaneuse, Stains, L’Île-Saint-Denis, la Courneuve et Saint-Ouen), l’établissement public territorial Est Ensemble (Bagnolet, Bobigny, Bondy, Le Pré-Saint-Gervais, Les Lilas, Montreuil, Noisy-Le-Sec, Pantin, Romainville), la métropole de Lyon, Bordeaux Métropole, Montpellier Méditerranée Métropole, la communauté d’agglomération du Pays basque, et certaines communes de l’EPCI Grenoble-Alpes Métropole.

La loi n°2025-534 du 13 juin 2025⁶ a, en outre, octroyé aux départements et aux régions d’outre-mer la possibilité de solliciter la mise en place d’un encadrement des loyers dans les conditions posées par l’article 140 de la loi Elan. Les communes intéressées ont un délai de deux ans pour formuler leur demande, et le dispositif est prévu pour une durée de cinq ans. Il s’agit d’une expérimentation distincte de celle mise en place par l’article 140 de la loi Elan.

De nombreuses procédures administratives ont été initiées contre les décrets et arrêtés ayant mis en place ces dispositifs d’encadrement des loyers. Si la plupart ont été rejetées (par ex. : CE 10 mai 2022, n°431495), certains arrêtés locaux ont été annulés (TA Paris 8 juill. 2022, n°1915781/6-1 s’agissant de l’arrêté du 28 mai 2019 ; TA Lyon 14 octobre 2025, n°2309987, s’agissant de l’arrêté du 29 septembre 2023).

Détermination du loyer initial

Dans les zones soumises à encadrement, le préfet fixe chaque année un loyer de référence, un loyer de référence majoré (de 20 %), et un loyer de référence minoré (de 30 %). Il s’appuie pour ce faire sur les données fournies par l’observatoire local des loyers. La détermination du loyer de référence apparaît comme étant le résultat d’un calcul statistique (loyer médian). Le loyer majoré et le loyer minoré sont dès lors déterminés mathématiquement, par l’application du coefficient de majoration (+ 20 %) ou de minoration (- 30 %). A Paris, par exemple, l’arrêté préfectoral découpe la commune en 80 quartiers et 14 secteurs tarifaires. Le montant du loyer de référence, au sein de chacun de ces secteurs, dépend de l’année de construction de l’immeuble, du nombre de pièces, et du caractère meublé ou non du logement.

Le loyer ne peut excéder le loyer de référence majoré. Ce loyer est alors qualifié de loyer de base. S’il excède le loyer de référence majoré, il peut faire l’objet d’une action

7. Ces caractéristiques doivent réunir les conditions suivantes :

- 1° Elles n’ont pas été prises en compte pour la détermination du loyer de référence correspondant au logement ;
- 2° Elles sont déterminantes pour la fixation du loyer, notamment par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique ;
- 3° Elles ne donnent pas lieu à récupération par le bailleur au titre des charges.

en diminution de loyer (dans la limite du délai de prescription de trois ans, prévu à l’article 7-1 de la loi du 6 juillet 1989). L’article 140 VII de la loi ELAN innove par rapport à la loi ALUR en prévoyant une sanction pénale à l’encontre du bailleur qui ne respecte pas l’encadrement des loyers :

« Le bailleur est informé des sanctions qu’il encourt et de la possibilité de présenter, dans un délai d’un mois, ses observations. Si cette mise en demeure reste infructueuse, le représentant de l’État dans le département peut prononcer une amende à l’encontre du bailleur, dont le montant ne peut excéder 5 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale. Cette décision est motivée et indique les voies et délais de recours. L’amende est prononcée après que l’intéressé a été mis à même de présenter ses observations. »

Le préfet qui constate qu’un contrat de bail ne respecte pas l’encadrement peut mettre en demeure le bailleur, dans un délai de deux mois, de mettre le contrat en conformité et de procéder à la restitution des loyers trop perçus.

Un complément de loyer peut être appliqué au loyer de base, pour tenir compte de caractéristiques de localisation ou de confort du logement. Le Conseil constitutionnel a, par sa décision n°2014-691 DC du 20 mars 2014, censuré les dispositions votées selon lesquelles le complément de loyer était qualifié d’« exceptionnel », et les caractéristiques de localisation et de confort le justifiant, d’« exceptionnelles par leur nature et leur ampleur ».

Ce complément n’est toutefois possible que si le loyer de base n’est pas inférieur au loyer de référence majoré. Un tel complément peut être justifié, par exemple, si le logement offre des prestations particulières (grande terrasse, caractère historique du bâtiment), ou une vue remarquable. Le décret n°2015-650 du 10 juin 2015 donne quelques précisions sur les caractéristiques de confort ou de localisation du logement⁷.

La loi n°2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d’urgence pour la protection du pouvoir d’achat a, en son article 13, durci les conditions dans lesquelles un complément de loyer peut être stipulé : « Aucun complément de loyer ne peut être appliqué lorsque le logement présente une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : des sanitaires sur le palier, des signes d’humidité sur certains murs, un niveau de performance énergétique de classe F ou de classe G au sens de l’article L. 173-1-1 du code de la construction et de l’habitation, des fenêtres laissant anormalement passer l’air hors grille de ventilation, un vis-à-vis à moins de dix mètres, des infiltrations ou des inondations provenant de l’extérieur du logement, des problèmes d’évacuation d’eau au cours des trois derniers mois, une installation électrique dégradée ou une mauvaise exposition de la pièce principale ».

La contestation éventuelle par le locataire de ce complément de loyer est enfermée dans un délai de trois mois à compter de la signature du bail, et nécessite la saisine obligatoire de la commission de conciliation, à peine d’irrecevabilité de la saisine ultérieure du juge.

Détermination du loyer lors du renouvellement

La loi a également prévu les modalités d’une modification du loyer lors du renouvellement du bail. Le loyer peut soit être réévalué à l’initiative du bailleur, soit diminué à l’initiative du locataire.

D’un point de vue procédural, une différence de traitement apparaît quant aux délais : le bailleur doit proposer le nouveau loyer au moins six mois avant le terme du bail en cours, alors que le locataire ne doit respecter qu’un délai minimal de cinq mois. L’explication est fournie par les travaux parlementaires : il est craint en effet que le bailleur ne réponde par un congé à la demande en diminution du loyer formulée par le locataire. En permettant à ce dernier d’attendre jusqu’à cinq mois avant le terme avant de se dévoiler, le texte prive le bailleur de la possibilité de donner congé (soumis à un préavis de six mois).

8. Cass. 3° civ. 4 décembre 2025, n° 24-15.589 – D : le complément de loyer est justifié car « le logement litigieux bénéficiait d’une vue dégagée sur l’église [Localité 4], monument historique prestigieux et emblématique du quartier de [Localité 4], caractéristique propre au logement loué du fait de sa localisation à proximité immédiate de l’église à laquelle il faisait face et de sa situation au quatrième étage de l’immeuble ». Cass. 3° civ. 4 décembre 2025, n° 24-17.930 – D : le complément de loyer est justifié car « le logement était lumineux et calme, caractéristiques rares et particulièrement recherchées à [Localité 3], provenant non pas de la situation géographique ayant donné lieu à la fixation du loyer de référence mais de l’étage élevé du logement, et que l’immeuble étant, en outre, doté d’un ascenseur, cet équipement n’étant considéré qu’en tant qu’il permet de bénéficier des avantages d’un étage élevé sans en souffrir les inconvénients. »

D’un point de vue substantiel, la possibilité offerte au locataire de demander la diminution du loyer est une innovation marquante issue de la loi ALUR. Elle est possible dès lors que le loyer de base (hors complément de loyer) est supérieur au loyer de référence majoré. Il n’est pas fixé de seuil minimal à la fixation du nouveau loyer.

L’action en réévaluation du loyer n’est quant à elle possible que si le loyer actuel est inférieur au loyer de référence minoré. Le loyer proposé ne peut alors être supérieur à ce dernier, et pourra être contesté par le locataire par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage. La loi n°2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, restreint encore plus ce mécanisme de réévaluation du loyer, en ajoutant une disposition selon laquelle une action en réévaluation de loyer ne peut être engagée pour les logements dont le DPE est classé F ou G (pour les contrats de location conclus, renouvelés ou tacitement reconduits à partir du 24 août 2022).

Incertitudes

Le mécanisme de l’encadrement des loyers suscite des débats quant à son opportunité. Si l’effet de modération de l’évolution des loyers est évidemment bénéfique pour les locataires, l’effet d’éviction ne doit pas être négligé (bailleurs dissuadés de mettre en location, ou choisissant de louer selon un dispositif non soumis à l’encadrement, telle que la location à une personne morale ou à titre de résidence secondaire).

Du point de vue strictement juridique, le mécanisme de l’encadrement des loyers présente plusieurs faiblesses.

D’une part, et les recours devant les juridictions administratives en attestent, la fixation du loyer de référence, point central du mécanisme, peut se révéler délicate. Il faut déjà disposer de données suffisamment nombreuses et fiables, ce qui n’est pas évident sur tous les territoires. Les observatoires locaux des loyers ont un rôle décisif à jouer. Mais même dans cette hypothèse, le découpage territorial des communes recèle de nombreuses difficultés. La carte préfectorale est parfois imprécise (c’est la critique ayant abouti à l’annulation de l’arrêté d’encadrement de Lyon : TA Lyon 14 octobre 2025, n°2309987, précité). Les secteurs géographiques doivent constituer des zones homogènes (il s’agit de la critique ayant abouti à l’annulation de l’arrêté d’encadrement de Paris du 28 mai 2019 : TA Paris 8 juill. 2022, no 1915781/6-1 et CE 18 novembre 2024, n°489856). Et il peut être difficile de justifier que le loyer de référence soit identique au sein d’un même quartier, sans tenir compte de la qualité, de l’état et de la situation de tel ou tel immeuble au sein de ce quartier.

D’autre part, les modalités de fixation du complément de loyer sont peu précises. Dans sa décision n°2014-691 DC du 20 mars 2014, le Conseil constitutionnel avait mis en garde contre une atteinte disproportionnée au droit de propriété, si le complément de loyer ne devait être réservé qu’à des hypothèses « exceptionnelles ». Force est pourtant de constater que les textes adoptés par la suite (notamment la loi du 16 août 2022) aboutissent à restreindre considérablement les possibilités de stipuler un tel complément de loyer. Leur constitutionnalité pourrait être questionnée. Mais en tout état de cause, les caractéristiques pouvant justifier la stipulation d’un complément de loyer ne sont nullement évidentes à déterminer, ce qui n’est nullement sécurisant ni pour le bailleur ni pour le locataire. Et lorsque ce complément peut être légalement stipulé, aucune directive quant à son montant n’est prévue par le texte, laissant là encore le bailleur comme le locataire dans l’incertitude si une issue judiciaire devait être initiée. La Cour de cassation a par ailleurs décidé de n’opérer qu’un contrôle léger sur les décisions des juges du fond, leur octroyant ainsi un grand pouvoir d’appréciation⁸.

Il serait dès lors bienvenu qu’à l’occasion de la clôture de la période d’expérimentation, un débat, sans *a priori*, et portant sur l’ensemble du dispositif soit mené, tant du point de vue économique que juridique.

L’encadrement des loyers à l’épreuve des pratiques locatives : retour d’expérience associative

ANTOINE BOUSSARD
Juriste et coordinateur
de la Brigade Associative
Inter Locataires

1. 58 % de taux de non-respect de l’encadrement des loyers à Plaine Commune en 2025 et 29 % à Paris selon le [5ème baromètre de la Fondation pour le Logement](#).

La Brigade Associative Inter Locataires, « La BAIL », est née d’une question posée par deux ami·es alors locataires d’un appartement dans le 1^{er} arrondissement de Lyon.

« Est-ce que c’est normal que notre loyer ait augmenté de 250 euros par rapport au dernier locataire ? »

D’après le décret n° 2017-1198 du 27 juillet 2017 relatif à l’évolution de certains loyers dans le cadre d’une nouvelle location, un loyer ne peut être augmenté entre deux locations que si ce dernier est manifestement sous-évalué par rapport au prix de marché avec justificatifs détaillés ou bien si des travaux d’améliorations d’un montant au moins égal à la moitié de la dernière année de loyer ont été réalisés avant la signature du nouveau contrat de location.

Aucune de ces conditions n’étaient remplies pour autoriser une telle augmentation, je leur ai donc conseillé·es de demander le remboursement des trop perçus et, après échanges de mails avec l’agence immobilière, le bailleur a accepté de rembourser plusieurs milliers d’euros et de ramener le loyer au niveau du précédent locataire.

Cette première victoire aura permis de mettre en lumière deux constats qui aboutiront quelques semaines plus tard à la création de la BAIL, en juin 2023.

Premier constat, les procédures tendant à faire respecter les mesures d’encadrement des loyers, à la location (article 140 de la loi ELAN), à la relocation (décret n° 2017-1198) et en cours de bail (article 17-1 de la loi du 6 juillet 1989) sont très peu connues et pourtant très efficaces.

Ensuite, les abus des bâilleureresses sur ces dispositifs sont très importants et particulièrement sur l’encadrement des loyers. En effet, selon les territoires, entre un ménage sur deux et un ménage sur trois¹ subit un dépassement de loyer correspondant en moyenne à près de 200 euros par mois.

Il n’est alors pas surprenant qu’en un peu plus de deux ans, la BAIL ait permis le remboursement de plus de 400 000 euros à 140 ménages à Lyon, Villeurbanne, Plaine Commune et Paris. Actuellement, plus de 150 dossiers sont en cours de procédures

2. Fédération nationale de l'immobilier.

via le travail de nos salariés et bénévoles, entre rédactions de courriers de contestations, médiation avec les bailleures, accompagnement en commission de conciliation et actions contentieuses.

La BAIL, acteur du rééquilibrage du rapport locatif entre bailleur et locataire

« J'ai reçu un appel du propriétaire qui me demande d'annuler ma demande de diminution du loyer, sinon il arrêtera le contrat de location de ma fille d'ici la fin de l'année. »

Ce retour de la mère d'une locataire que nous accompagnons afin de contester un complément de loyer illégal en raison du DPE F du logement, illustre parfaitement les enjeux du rapport locatif et les difficultés pour le locataire d'exercer ses droits.

Au regard des difficultés d'accès à un logement dans les zones tendues, beaucoup de locataires du parc privé se retrouvent contraints de signer un contrat de location frauduleux pour avoir un toit. La pression locative est telle qu'il vaut mieux avoir un logement, même trop cher, qu'aucun logement. Ceci est d'autant plus vrai pour les étudiant-es et jeunes actif-ves qui nous sollicitent plus particulièrement, après avoir constaté que leur loyer ne respecte pas les mécanismes d'encadrement.

Que ce soit en gestion directe ou par l'intermédiaire d'un-e professionnel-le de l'immobilier, la position dominante de l'interlocuteur-e du locataire va s'exprimer dans le but de mettre un terme à la procédure de contestation.

Les agences immobilières, premières responsables du non-respect de l'encadrement des loyers

Contrairement au discours des représentant-es des bailleures, la FNAIM² en premier lieu, les professionnel-les sont loin de s'inscrire dans un respect strict du dispositif d'encadrement des loyers. Au contraire, sur plus de 150 contrats de location pour lesquels nous avons obtenu un remboursement de trop perçus, la moitié était gérée par une agence immobilière. Iels rédigent ainsi en toute connaissance de cause des contrats de location avec des loyers largement supérieurs au loyer de référence majoré.

Iels peuvent aussi inscrire au bail des informations erronées sur la date de construction de l'immeuble, la typologie du bien ou encore la surface habitable, autant de critères qui permettent de modifier le calcul du loyer et ainsi tromper le locataire. Ne pas inscrire les mentions obligatoires au contrat de location tel que le montant du loyer du précédent locataire est également une pratique courante qui rend impossible le contrôle de l'encadrement des loyers à la relocation.

Mais la méthode de contournement la plus utilisée est l'application d'un complément de loyer. Ce dernier a plusieurs avantages puisqu'il n'est pas limité dans son montant (il est même parfois égal au loyer de base), n'est pas défini clairement dans la loi et ne peut être contesté que dans un délai de trois mois après la signature du bail. Pour toutes ces raisons, il est extrêmement difficile pour le locataire de contester un complément de loyer illégal devant la commission de conciliation, puis devant le juge.

Les bailleures en gestion directe

Coté bailleurs en gestion directe, d'autres techniques sont mises en place lors de la contestation des locataires, parfois plus violentes. Il n'est pas rare que les locataires subissent des intimidations, des menaces de congés, voire des violations de domicile. Le profil type que nous rencontrons dans ces situations est souvent celui d'un multi-propriétaire possédant entre 5 et 50 biens en location. Notre accompagnement prend alors tout son sens : faire tampon entre locataires et bailleures, dévier les moyens de pressions de ces dernière-s vers l'association et entrer en médiation.

3. Nous attendons pour autant avec impatience plusieurs décisions de justice sur le recours au bail civil par des agences immobilières afin d'exclure le contrat de location de la loi du 6 juillet 1989 et donc de l'encadrement des loyers.

Lors des commissions de conciliations où le locataire se retrouve face à son/sa bailleure, notre présence physique permet de le rassurer tant sur le volet juridique que psychologique. Au besoin, lorsque le locataire se sent trop vulnérable, un des membres de l'association peut le représenter sans qu'il soit présent.

« Cet accompagnement nous a réellement aidés à gérer notre stress juste avant la commission, et ça a compté pour nous. »

Des procédures amiables efficaces entraînant peu de sanctions

Force est de constater que près de 90 % des litiges que nous traitons trouvent une résolution en phase précontentieuse, soit par la médiation directe avec les bailleures, soit *via* la procédure administrative ou la commission de conciliation. La procédure administrative permet au locataire de saisir la préfecture afin que celle-ci mette en demeure les propriétaires de régulariser le contrat de location sous peine d'amende. La procédure étant contradictoire, iels ont plusieurs mois pour rembourser les locataires et éviter ainsi l'amende pouvant aller jusqu'à 15 000 euros pour une SCI.

Nous orientons proportionnellement peu de locataires vers notre groupe d'avocat-es afin de poursuivre le litige devant le juge, ces assignations permettant souvent de trouver un accord avant audience. Dès lors, la jurisprudence est peu alimentée sur le sujet³.

L'absence de sanctions effectives pour les bailleures explique en partie le taux encore trop élevé de non-respect des dispositifs d'encadrement des loyers et c'est encore plus vrai pour les agences immobilières pour qui les textes en vigueur ne prévoient aucune sanction. Le volet coercitif devrait donc être renforcé par le législateur en 2026 dans le cadre de la pérennisation et l'amélioration de ce dispositif, essentiel au droit au logement.

Contester son loyer sans perdre son logement: récit de locataires

EDGAR AUBISSE
Chargé d'études à la
Fondation pour le Logement
des Défavorisés

1. Un vis-à-vis à moins de dix mètres est l'une des neuf caractéristiques pour laquelle le législateur a interdit l'application d'un complément de loyer (article 140 de la loi « ELAN » du 23 novembre 2018 modifié par l'article 13 de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat).

2. En gardant toutefois les mêmes proportions.

Cyril et Anouk sont en couple. Il a 26 ans, et travaille dans une association parisienne. Anouk a 25 ans et travaille en région parisienne pour une infrastructure de recherche en Sciences Sociales. Ils et elles ont été rencontrés fin septembre 2025 par Edgar Aubisse, dans leur appartement situé dans un arrondissement central de la capitale. Pour Jurislogement, ils et elles retracent leur lutte pour faire baisser leur loyer qui ne respectait pas l'encadrement en place à Paris. Leur contrat était un bail non meublé de 3 ans au prix de 1150 euros hors charges pour leur studio avec mezzanine, signé en juillet 2023. Il mentionnait un complément de loyer d'un montant de 256 euros. Or, le logement souffrant d'un vis-à-vis à moins de dix mètres, aucun complément ne pouvait lui être appliqué¹. Les dates, les prénoms et les montants² ont été modifiés.

Edgar Aubisse

Comment avez-vous connu l'encadrement des loyers ?

Anouk

Quand nous avons lancé la procédure en juillet 2023 au moment où nous avons pris notre appartement, l'encadrement n'était pas forcément connu, ce qui n'est plus le cas maintenant, notamment sous l'effet de la visibilité sur les réseaux sociaux ou de ce que la mairie de Paris peut faire comme pub. Nous on l'a connu grâce à Cyril qui a travaillé dans une association d'aide aux mal-logés et de défense des droits des locataires, et qui connaissait bien le dispositif.

Edgar Aubisse

Quand vous avez loué l'appartement, vous saviez que le bailleur ne respectait pas l'encadrement des loyers ?

3. L'une des membres de la famille qui possède l'immeuble où se situe l'appartement.

Cyril

Tant qu'on n'avait pas le contrat de location, on ne savait pas exactement s'il était respecté ou non. Les propriétaires n'en avaient pas parlé au moment de la première visite de l'appartement. Mais on voyait bien que le loyer était plutôt élevé quand même. C'est au moment où l'on a signé que nous nous en sommes rendus compte. À ce moment-là, on a su à quelle sauce on allait être mangés et on avait conscience qu'on allait devoir un peu se battre pour accéder à notre droit.

Edgar Aubisse

Vous aviez donc un complément de loyer qui s'appliquait. Vous aviez l'intention de le contester dès la prise de l'appartement ?

Anouk

Oui, bien que moi au début pour être honnête je n'y croyais pas. Cyril a le côté militant dans le droit au logement et est sûr de la force du droit. Moi je suis plus victime des proprios. Bien que je l'aie soutenu dans la procédure, je sais que si j'avais été seule je ne l'aurais pas fait, parce qu'il y a ce truc de toujours craindre les bailleurs et de toujours vouloir avoir un logement.

Je trouve quand même qu'il y a toujours une petite peur, tu te dis que tu ne sais pas vraiment ce qu'ils peuvent faire, que tu n'es pas sûr de gagner, tu as peur de te mettre tes proprios à dos, qu'ils te mettent dehors au bout de 3 ans de bail. En ayant la propriété du bien, tu as conscience que le rapport de force est plutôt en leur faveur.

Edgar Aubisse

Au moment où vous avez envoyé le message à votre bailleur pour lui demander de s'expliquer sur le complément de loyer, il vous a répondu directement ?

Cyril

Ça a mis quand même un peu de temps parce que c'est une famille qui gère l'immeuble [c'est une indivision] et dans cette famille la personne qui nous a fait l'état des lieux n'est pas la même que celle qui a fait le contrat de location, qui n'est pas la même que celle qui envoyait les quittances. Donc, il y avait forcément un délai, le temps que tout le monde prenne connaissance de la question. À ce moment-là, comprenant qu'on avait mis le doigt sur quelque chose, ils n'ont pas nié, mais nous ont fait un mail de réponse qui était vraiment du grand n'importe quoi. Notamment, ils citaient le texte de réglementation justifiant l'existence d'un complément de loyer en y omettant des passages qui n'allaient pas dans leurs sens (notamment sur les interdictions d'application d'un complément en cas de vis-à-vis de moins de 10 mètres). Donc là on s'est dit qu'on se moquait de nous. On a donc monté le curseur de la confrontation en les menaçant de saisir la commission de conciliation dans notre mail de réponse.

Anouk

Si on a changé notre stratégie entre notre premier et second mail, c'est également parce que l'on s'est rendu compte que Vivianne³, qui nous a répondu, n'était pas dans l'immeuble. Cette distance nous a soulagé car on se disait qu'on n'allait pas partir à la confrontation contre des gens que l'on croise tous les jours.

Edgar Aubisse

Est-ce que vous pourriez décrire les raisons qui vont ont poussé à aller à la confrontation ? Pour accéder à votre droit ?

Cyril

Un peu tout, mais il y avait aussi le côté militant qui ressortait. On voulait le faire pour l'ensemble des locataires.

Anouk

Il y avait aussi l'idée de pouvoir faire un pied-de-nez aux proprios et de leur dire «vous n'êtes pas intouchables». Et c'est pour ça aussi aujourd'hui qu'on en parle autour de nous et qu'on encourage les gens à ne pas hésiter.

Edgar Aubisse

Vous avez donc saisi la commission ? Vous pouvez nous en parler un peu ?

Cyril

Oui. Le 8 octobre 2023. Le délai de 3 mois était donc respecté. On a été convoqué début décembre. On a eu aucun échange avec les proprios au cours de ces deux mois. Notre seule crainte était qu'ils tapent à la porte, qu'ils appellent, qu'ils nous menacent. Mais rien de tout cela ne s'est passé.

Anouk

Le jour de la commission ça s'est très bien passé pour nous. Le proprio était dans une stratégie de défense et nous a dit certaines phrases comme «je ne comprends pas pourquoi je dois être là, je n'ai jamais eu de problème avec les autres avant vous, l'appartement est tout neuf, etc., vous voulez quoi au juste ? ».

Cyril

Nos demandes étaient claires : annulation du complément de loyer et remboursement de l'argent trop perçu. On a obtenu à peu près ce que l'on souhaitait, mais deux ans après on a quelques regrets. En gros, quand on est arrivé à la commission, les quatre personnes présentes de l'extérieur [les représentant.es des locataires et des propriétaires] pour aider à trouver une solution nous ont dit «soit vous vous mettez d'accord et y a plus d'action en justice, soit il n'y a pas d'accord et vous allez au tribunal ». Du coup, c'est comme si on avait senti une pression et on s'était dit que l'on accepterait une négociation qui ferait baisser le loyer à 1 000 euros par mois au lieu d'une annulation complète du complément de loyer. On a réussi à obtenir ce que l'on voulait. Le problème est que le complément de loyer était de 256 euros avant la commission et en ramenant le loyer à 1 000 euros, le complément n'avait baissé que de 150 euros, ce qui laissait dans le prix du loyer encore 96 euros de complément en trop injustifié.

Edgar Aubisse

Pourquoi n'avez-vous pas fait le choix à ce moment-là d'aller au tribunal ?

Cyril

Alors, on était armés pour y aller, mais on avait la peur d'avoir des ennuis avec le propriétaire. La conciliation avec un accord signé des deux parties permettait d'aligner deux choses : le remboursement et ne pas avoir de mauvaises relations avec les proprios. Mais refuser d'aller au tribunal parce que tu as peur des mauvaises relations, fait que tu acceptes ce qu'on te dit en commission. Nous payons encore aujourd'hui 96 euros de complément non justifié. On regrette de ne pas y être allés pour accéder totalement à notre droit.

Edgar Aubisse

Vos proprios vous ont-ils rapidement remboursé ?

Anouk

Oui, on a reçu le lendemain le remboursement et une nouvelle version du bail avec la prise en compte de la conciliation.

Edgar Aubisse

Est-ce que les proprios vous ont embêté par la suite ?

Anouk

Non, pas vraiment. Mais cet épisode a quand même entraîné des conséquences. Par exemple, après la commission de conciliation, on a eu un problème avec notre serrure. On a tout fait prendre sur l'assurance mais on a quand même dû payer 100 euros de notre poche parce qu'on n'a pas osé leur demander.

Edgar Aubisse

Parce que vous craigniez leurs réactions ?

Anouk

Non, surtout parce que l'on s'est dit qu'on les avait déjà assez dérangés. Or, ce n'est pas normal de réfléchir comme ça. Donc non, les proprios ne nous ont pas embêté directement par la suite, mais il y a quand même eu une forme d'autocensure de notre part. On ressentait une sorte de culpabilité, dans le sens de «on a été chiants ».

Réguler des marchés locatifs sous tension : intérêts et rapports de force

Éclairage à partir de l'étude de l'encadrement des locations de courte durée

FRANCESCA ARTIOLI
Maîtresse de conférences
en aménagement de l'espace
et urbanisme à l'École
d'Urbanisme de Paris
(Université Paris Est-Créteil)

THOMAS AGUILERA
Maître de conférences
en science politique
à Sciences Po Rennes

Jurislogement

Quelle est la singularité de vos recherches en sciences sociales dans la compréhension des mesures de régulation des marchés locatifs ?

Thomas Aguilera

Nous avons systématiquement lu la littérature sur le sujet des marchés de la location touristique de courte durée en diverses langues (anglais, français, italien, espagnol, allemand) et dans diverses disciplines (science politique, sociologie, économie, géographie, sciences de gestion, droit...). Des chercheurs et chercheuses ont étudié les débuts des plateformes de mise en location et les changements en termes de modèles d'accumulation dont elles étaient porteuses, ce que cela a produit sur l'économie du tourisme, les villes, les marchés du logement. D'autres ont travaillé sur les effets des régulations sur les villes et le logement. Mais on ne trouvait pas l'histoire de ce qui avait poussé des gouvernements locaux ou nationaux à réguler ces marchés des locations de courte durée. Encore aujourd'hui, il y a peu de travaux sur cet aspect, comparativement aux autres questions de recherche. Nous avons écrit un livre pour combler ce manque.

Francesca Artioli

Notre travail explique comment on arrive aux décisions, aux régulations, comment elles sont structurées, et de quels types de rapports de force elles sont l'expression et le résultat. Cela permet de comprendre ce qu'il se passe dans la mise en œuvre, après l'effet d'annonce : entre la grande loi, les grands discours... et, parfois le désenchantement qui suit, ou les effets significatifs des règles.

Thomas

Ce qu'on montre, et de façon générale ce que la science politique et nos disciplines peuvent essayer de proposer comme interprétation, c'est que la régulation d'un enjeu, aussi précis soit-il, ne peut pas s'attraper simplement par le problème en lui-même. Il existe des ressorts symboliques, politiques, économiques.

1. Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale.

Nous regardons donc aussi ce qui ne touche pas directement la question de la location de courte durée : le rôle de l'État-providence, les régimes de logement et de propriété en général, les effets politiques et électoraux, de restructuration ou de segmentation des champs et sous-champ des politiques publiques.

Par exemple, on constate qu'à la Ville de Paris, ce sont les mêmes administrations qui s'occupent de l'encadrement des loyers et des meublés touristiques. On peut estimer que l'un influence l'autre, que réguler les loyers et réguler les meublés de tourisme renvoient à l'idée de rendre le logement aux habitants et habitantes d'une ville. Mais nous montrons aussi que c'est par le jeu d'intérêts politiques et organisationnels que s'institutionnalisent de telles politiques.

Jurislogement

Quels sont les effets d'une politique de régulation sur les acteurs d'un marché ?

Francesca

Un des effets de l'essor de la location de courte durée et de sa régulation a été de structurer des groupes d'intérêt nouveaux, ou de renforcer des groupes existants, représentant les propriétaires et les opérateurs de location. C'est un des indicateurs de l'institutionnalisation de ce marché sur les dix dernières années que l'on observe en France et dans d'autres pays européens.

Thomas

Les politiques publiques ont leurs cibles, leurs victimes et leurs publics. Cela produit des réactions : armer des collectifs qui existent déjà ou qui vont se structurer, modifier la carte des acteurs...

L'autre type d'enjeu, c'est l'absence d'isolat géographique. Lorsque vous décidez de réguler très fortement la ville centre, que se passe-t-il autour ? Il y a potentiellement un effet de report. Par exemple, on peut supposer que l'intervention institutionnalisée de la Ville de Paris sur les marchés de locations de courte durée peut contribuer à augmenter le nombre d'annonces dans les villes périphériques, comme ce fut le cas lorsque Amsterdam a régulé son centre, par exemple. Cela déporte les problèmes s'il n'y a pas de coordination à l'échelle métropolitaine. Sur l'encadrement des loyers, c'est la même chose. Est-ce qu'il y a un effet de report et pourquoi ?

Francesca

Par ailleurs, il faut intégrer à la question de la régulation des locations de courte durée tout ce qui agit sur la rentabilité différentielle, c'est-à-dire sur l'écart de revenus entre ce type de location et ceux d'une location non meublée classique. La fiscalité plus ou moins avantageuse pour la location meublée versus non-meublée joue un rôle important. Concernant l'encadrement des loyers, je n'ai pas vu d'étude qui observe les effets conjoints de la régulation des locations de courte durée et de l'encadrement des loyers. Mais il faut toujours avoir en tête les liens entre ces différents segments du marché locatif privé, meublés, non-meublés, etc. Il y a une porosité entre eux. La fiscalité est alors importante parce qu'elle a un effet sur la rentabilité : par exemple, si à revenu locatif similaire les propriétaires ne sont pas imposés de la même manière entre un type de location et l'autre. Un des enjeux de la loi Le Meur-Echaniz¹ a été justement celui de revoir ces écarts de fiscalité qui influencent les stratégies de propriétaires.

Jurislogement

Comment évaluer l'efficacité et les effets des mesures de régulation des marchés, comme l'encadrement des loyers ?

Thomas

Évaluer, c'est regarder si les effets escomptés par une politique publique sont atteints ou pas. Or, c'est rarement le cas, parce que c'est tellement complexe ! Même si un objectif est atteint, il y a d'autres effets qui n'étaient pas forcément prévus. Beaucoup de choses se passent dans plusieurs domaines.

Alors, quand on étudie les politiques publiques, on combine plusieurs méthodes et les projets de recherche sont interdisciplinaires. Dans l'idéal, il faudrait tout regarder : les effets propres en économie, la possible structuration des groupes en science politique et en sociologie, les effets spatiaux en géographie, etc.

Quand on nous demande : est-ce qu'une mesure de régulation est efficace ? Ou quelle est la modalité la plus efficace pour réguler les locations de courte durée ? Nous répondons que cela dépend du contexte (du pays et donc du type d'État-providence et de capitalisme, de la ville et de ses enjeux socio-économiques), de l'indicateur utilisé pour juger de la performance d'une mesure, de l'objectif qu'elle poursuit...

Nous aimons penser aussi aux effets de débordement politique. Par exemple, Paris, c'est une ville avec beaucoup de locataires, qui sont aussi électeurs et électrices aux élections municipales. Les régulations des locations de courte durée y sont donc politiquement plus acceptables que dans des villes où la part des propriétaires est plus forte, comme dans les villes italiennes que Francesca a étudiées en détail, ou même dans les villes espagnoles.

Francesca

Dans ces types de régulation (encadrement des loyers et encadrement des meublés de courte durée), comment se construisent les rapports de force et où sont les blocages ? Est-ce qu'elles ont un effet de court ou long terme sur les inégalités structurelles entre propriétaires et locataires ? C'est une autre manière de poser la question de l'évaluation, plus large mais aussi importante.

Jurislogement

Est-ce toujours la rentabilité qui guide les propriétaires bailleurs ?

Thomas

Le statut de "propriétaire" correspond à différents profils, différentes temporalités, différents moments de vie, dans différents territoires. Avec les meublés de courte durée de tourisme, d'un côté vous avez des propriétaires dont la seule activité est la location. Ces personnes rentrent dans une logique de professionnalisation, de rationalisation et de production de rente pour en bénéficier sur le long terme, quitte à acheter des logements pour les louer sur des plateformes. Et à l'autre bout du spectre, vous avez celles et ceux que Airbnb met souvent en avant : des propriétaires qui veulent arrondir les fins de mois et qui sont plutôt dans une logique très amateur.

Francesca

Les propriétaires de ce type ont un rapport beaucoup plus personnalisé, y compris aux locataires. Par ailleurs, les sociologues montrent très bien que la position sociale des personnes s'accompagne de relations très différenciées à la propriété et à la recherche de rentabilité. L'homo economicus n'existe pas.

Mais il faut avoir en tête qu'une partie importante du stock de logements locatifs, notamment dans les grands centres urbains, est entre les mains des multipropriétaires, parfois gérés sous forme d'entreprise de type SCI, par exemple. C'est une forme de professionnalisation : incorporer la gestion de la propriété sous des formes fiscales optimisées, où la question de la rentabilité est centrale.

Par ailleurs, je ne suis pas convaincue que les investisseurs institutionnels soient à priori plus favorables à des loyers encadrés. J'ai déjà entendu l'argument selon lequel ils s'inscrivent moins dans des stratégies de maximisation des loyers, car l'épargne réglementée les induirait à prioriser des revenus locatifs stables et sur la durée. Cela dépend. Plusieurs recherches sur d'autres pays dans lesquels ce type d'acteurs est très présent (comme l'Allemagne) montrent qu'ils vont quand même chercher à réaliser des marges face à des loyers qui sont très encadrés. Les travaux de rénovation constituent alors des occasions pour pouvoir augmenter les loyers, par exemple. Et s'ils bénéficient d'un cadre fiscal qui leur est favorable, ils jouent sur la rentabilité par ailleurs. Donc, l'encadrement des loyers, tout comme l'encadrement des locations de courte durée, est vraiment à regarder en lien avec l'ensemble des autres règles qui régissent l'immobilier : l'investissement locatif et la fiscalité, les usages et l'entretien de la propriété.

Jurislogement

Si vous aviez quelque chose à dire à des juristes (celles et ceux qui font la loi, qui l'appliquent et qui la plaident) ?

Francesca et Thomas

La science politique, en France, vient du droit. Elle s'en est séparée dans les années 80-90 parce que les sociologues des organisations ont raconté qu'il ne faut pas se contenter d'étudier les règles de droit, de bien les connaître et éventuellement de regarder leur fabrique. Il est nécessaire d'être aussi très attentif à leur mise en œuvre, à la réception et à la façon dont les publics, ciblés ou non, réagissent. Entre la prise de décision et son rebond sur un ressort social, on passe du tout au tout.

Penser les politiques publiques comme une relation entre la classe gouvernante et les personnes gouvernées renvoie à des enjeux très vastes qui ne sont pas simplement liés à une règle. Même si elle s'applique, celle-ci ne produit pas toujours l'effet escompté sur des territoires et des groupes sociaux qui réagissent et qui contribuent à sa retraduction.

L'encadrement des loyers en Espagne après la loi espagnole 12/2023 du 24 mai 2023

JULI PONCE

Professeur de droit administratif
Codirecteur de la Chaire
barcelonaise d'études
sur le logement

1. « Tous les Espagnols ont le droit de disposer d'un logement digne et approprié. Les pouvoirs publics contribueront à créer les conditions nécessaires et établiront les normes pertinentes pour rendre effectif ce droit, en réglementant l'utilisation du sol conformément à l'intérêt général pour empêcher la spéculation.

La communauté participera aux plus-values résultant des mesures en matière d'urbanisme adoptées par les entités publiques. » [La Constitution Espagnole](#).

2. Pour un examen plus approfondi des questions abordées dans cette section, voir : Juli Ponce, *Housing and Land Use Regulations in Spain in the Framework of the European Union Law* (Working Papers Barcelona Chair on Housing Studies, CBEH, 2024). Consulté le 30 avril 2024 : [Housing and Land Use Regulations in Spain in the Framework of the European Union Law – Càtedra Barcelona Estudis Habitatge \(cbeh.cat\)](#).

La présente analyse porte sur les limitations légales espagnoles du droit de propriété fondées sur sa fonction sociale constitutionnelle en matière de logement. Elle traite en particulier de la loi espagnole 12/2023 du 24 mai 2023, qui établit la possibilité, pour les gouvernements régionaux, de mettre en place un encadrement des loyers conformément à la réglementation qu'elle prévoit.

Le droit au logement en Espagne

La Constitution espagnole de 1978 consacre le droit au logement à son article 47¹. Cet article doit être lu en combinaison avec plusieurs autres afin d'en comprendre pleinement la portée. Il en va ainsi, par exemple, des articles 9.2 et 14 relatifs à l'égalité, ou encore de l'article 45 relatif à l'environnement urbain, également pertinent².

La Constitution espagnole (CE) consacre également l'autonomie des régions du pays : l'Espagne est passée d'un modèle centralisé à un modèle quasi fédéral, ce qui n'a pas été sans impact juridique tant au niveau régional (voir l'article 148.1.3³) qu'au niveau local (voir l'article 140 qui établit l'autonomie des communes). La loi 7/1985 relative aux fondements du régime local⁴ mentionne expressément l'urbanisme dans les compétences des communes. Ce système est très complexe et nécessite la mobilisation de plusieurs mécanismes légaux de coopération (par exemple, les conférences sectorielles et les contrats publics, conformément à la loi espagnole de 2015 sur la procédure administrative commune des administrations publiques⁵).

Le logement abordable a historiquement été un sujet négligé par les législateurs nationaux et régionaux, ainsi que par les réglementations locales. Cependant, au cours des dernières décennies, et en particulier depuis la loi catalane de 2007 sur le droit au logement, plusieurs dispositions ont été adoptées sur le sujet. Ce mouvement est lié à la gravité de la situation du logement en Espagne et à l'émergence de mouvements sociaux plaçant pour de nouvelles politiques publiques. L'un d'eux, la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* (Plateforme des personnes touchées par les hypothèques), a été particulièrement actif. Mme Ada Colau était membre de ce mouvement social avant de devenir la première femme à occuper la fonction de maire de la ville de Barcelone entre 2015 et 2023.

3. « 1. Les Communautés autonomes pourront assumer des compétences dans les matières suivantes : (...) 3.e l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le logement ; »

4. *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*.

5. *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*.

6. Voir, pour plus de détails : Juli Ponce, *Estudio sobre las novedades jurídicas de la Ley Estatal 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda* (Hay Derecho, 2023). Consulté le 30 avril 2024 : <https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2023/05/Las-novedades-de-la-ley-estatal-jponce.pdf>

7. L'article 53 de la Constitution espagnole dispose que « La reconnaissance, le respect et la protection des principes [directeurs de la politique sociale et économique, y compris le logement digne et adapté] inspireront la législation positive, la pratique judiciaire et l'action des pouvoirs publics. »

8. L'article 3 lettre L définit le sans-abrisme comme une « circonstance vitale qui affecte une personne, une famille ou une communauté de vie », *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*.

9. Comme on le sait, le traité d'Amsterdam de 1997 a introduit l'article 13, qui habilite l'Union européenne à agir afin de lutter contre les discriminations fondées sur une série entièrement nouvelle de motifs, notamment l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions, l'âge, le handicap et l'orientation sexuelle.

Cette montée en puissance juridique s'est accompagnée d'une multiplication des politiques publiques mises en place dans ce domaine, après une longue période de gouvernance et de gestion défailtantes ayant rendu la situation difficile pour de nombreux citoyens. Ainsi, une réglementation imparfaite a conduit la plupart des quelque 6 millions de logements sociaux construits entre 1962 et 2020 (près de 32 % du parc résidentiel total) à perdre ce statut et à passer sur le marché libre, à des prix actuellement exorbitants. Cela explique que le parc actuel de logements sociaux soit l'un des plus faibles d'Europe, n'atteignant pas 2 % du parc total de plus de 18 millions de logements. La construction de logements abordables grâce aux subventions publiques s'est effondrée, passant d'environ 68 000 unités en 2008 à 5 000 en 2017. Pourtant, en 2010, l'Espagne enregistrait en moyenne 248 procédures de saisie immobilière par jour⁶.

Cette politique a donc eu de graves conséquences : augmentation du sans-abrisme, ségrégation résidentielle (et la ségrégation scolaire qui y est associée), augmentation de la part du budget des ménages consacrée au logement, âge d'émancipation des jeunes en Espagne nettement supérieur à la moyenne de l'Union européenne (30 ans contre 26, comme le rappelle le préambule de la loi espagnole 12/2023 du 24 mai 2023), troubles de la santé mentale, y compris des suicides...

La loi espagnole 12/2023 du 24 mai 2023 : la première loi sur le logement applicable à l'ensemble du territoire espagnol

C'est dans ce contexte que la loi espagnole 12/2023 du 24 mai 2023 relative au droit au logement a été adoptée. Il s'agit de la première loi sur le logement approuvée par le Parlement espagnol depuis la Constitution de 1978. Elle est fortement influencée par le droit de l'Union européenne (UE) et répond à un constat clair : l'absence, jusque-là, d'une législation applicable à l'ensemble du territoire espagnol. Comme le rappelle son préambule, cette loi constituait l'un des engagements de l'État espagnol envers l'UE dans le cadre de la réception des fonds du plan « Next Generation ».

La loi espagnole 12/2023, en lien avec l'article 53.3 CE⁷, développe les attributions de l'État et le contenu du droit au logement de l'article 47 CE, mentionné dans le titre même de la loi et dans plusieurs de ses dispositions. Elle fait également référence aux interactions entre ce droit et d'autres droits constitutionnels. Ainsi, plusieurs articles sont consacrés aux relations entre le droit au logement et le droit à la santé (par exemple, les références au sans-abrisme – *sinhogarismo* - à l'article 3, lettre l⁸), au droit à la ville (à travers les dispositions relatives à l'urbanisme, notamment l'article 15), au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre (comme il sera vu ci-dessous), ainsi qu'aux liens entre le droit au logement et le droit à l'égalité.

S'agissant de l'égalité et du logement, la loi catalane sur le logement a été le premier cadre juridique espagnol, et le plus complet, à lutter contre les discriminations, dans le sillage du droit de l'Union européenne⁹, en distinguant discrimination directe et indirecte et en promouvant des actions positives¹⁰. Désormais, la loi espagnole de 2023 inclut également une référence explicite au logement et à l'égalité à son article 6 a¹¹.

Afin de mettre en œuvre ces mesures, trois directives ont été adoptées.

Dans le cadre juridique actuel de l’Union européenne, la discrimination raciale est interdite dans les domaines de l’emploi, de la formation, de l’éducation, de la protection sociale, des avantages sociaux et de l’accès aux biens et services (directive 2000/43/CE). La protection contre les discriminations fondées sur la religion ou les convictions, l’âge, le handicap et l’orientation sexuelle est limitée à l’emploi, au travail et à la formation professionnelle (directive 2000/78/CE). La directive 2004/113/CE étend la protection contre la discrimination fondée sur le sexe au domaine de l’accès aux biens et services, mais non à certains autres domaines couverts par la directive 2000/43/CE.

10. Juli Ponce, «Housing discrimination and minorities in European cities: the Catalan Right to Housing Act 2007», *International Journal of Law in the Built Environment*, vol. 2, n°2, 2010, p. 138-156.

11. «Article 6. Principe d’égalité et de non-discrimination en matière de logement.
1. En vertu du principe d’égalité et de non-discrimination en matière de logement, toute personne a droit à l’usage et à la jouissance d’un logement décent et adéquat, conforme aux exigences légales et contractuelles établies dans la législation et la réglementation en vigueur, sans subir de discrimination, d’exclusion, de harcèlement ou de violence d’aucune sorte.»

12. «1. Le droit à la propriété privée et à l’héritage est reconnu.
2. La fonction sociale de ces droits délimitera leur contenu, conformément aux lois.

Logement, droit de propriété et fonction sociale: le cadre juridique de l’encadrement des loyers et le contrôle constitutionnel

L’article 33 de la Constitution espagnole¹² mentionne la fonction sociale comme élément de délimitation du droit de propriété. Cet article permet aux réglementations de fixer des limites au droit de propriété qui ne nécessitent pas d’indemnisation.

C’est sur ce fondement que la Catalogne a adopté la loi 11/2020, restée en vigueur pendant deux ans avant d’être déclarée partiellement inconstitutionnelle par le Tribunal constitutionnel espagnol dans ses arrêts 37/2022 et 57/2022, au motif qu’elle empiétait sur les compétences de l’État sur la fixation des bases des obligations contractuelles, compétence réservée au niveau étatique par la Constitution espagnole. Bien que les avis divergent sur la question et qu’il soit nécessaire de tenir compte de l’interférence de la COVID-19 dans les tentatives d’établissement de corrélations, plusieurs études menées par des organismes publics et universitaires indiquent que, durant la période d’application de la loi catalane, l’offre locative n’a pas diminué et que les loyers ont été contenus¹³.

La loi espagnole de 2023 affirme que le logement remplit une fonction sociale, dans la mesure où il constitue un bien destiné à satisfaire les besoins fondamentaux des personnes, ce qui est énoncé dans la définition même du logement (article 3). La fonction sociale de la propriété du logement, également reconnue dans la loi, consiste en l’obligation d’utiliser le bien à des fins de logement conformément aux dispositions légales (article 1.2¹⁴), incluant dans le régime juridique du droit de propriété un devoir « d’usage et de jouissance appropriés et effectifs du logement » (article 11.1 a). Ainsi, les limitations affectant les propriétaires prévues par la loi ne constituent pas des expropriations, mais des réglementations ne donnant pas lieu à indemnisation. Dans ce cadre, la loi espagnole fixe des limites aux loyers sous certaines conditions que nous allons analyser.

La loi espagnole 12/2023 opère une distinction entre deux types de propriétaires : les grands détenteurs (grandes tenedores) et les autres. Les grands détenteurs sont les personnes physiques ou morales possédant plus de dix logements (à Barcelone, par exemple, selon une étude publiée par l’Observatoire métropolitain du logement de Barcelone, ils détiennent 36 % du parc résidentiel)¹⁵ ou plus de 1 500 m² de surface à usage résidentiel (hors garages et caves)¹⁶.

Cette définition peut être modifiée dans certaines zones urbaines par les communautés autonomes, dans le cadre de la déclaration éventuelle des Zonas de Mercado Residencial Tensionado (Zones de marché résidentiel tendu – ZMRT). L’inclusion d’un propriétaire dans la catégorie des grands détenteurs entraîne une série de conséquences juridiques liées à la plus grande fonction sociale de ses biens, conformément à l’article 33 CE. Ces conséquences seront évoquées ci-dessous.

Les ZMRT (article 18) sont déclarées par les « autorités compétentes » en matière de logement, en principe les communautés autonomes¹⁷ (parfois, selon la réglementation régionale applicable, les municipalités). La mise en œuvre est donc propre à chacune, mais la loi établit des règles communes concernant la procédure administrative à suivre, notamment l’information du public, la production d’un rapport et de données justificatives.

La réglementation précise les circonstances permettant la déclaration d’une zone de marché résidentiel tendu : une augmentation du prix des loyers au cours des cinq années précédant la déclaration de ZMRT supérieure de plus de trois points à l’indice des prix à la consommation, ou l’incapacité du marché à répondre à la demande à un prix raisonnable (situation réputée exister lorsque les locataires ou emprunteurs consacrent plus de 30 % de leurs revenus moyen au paiement du loyer ou de la dette, y compris les charges liées aux fournitures de base, conformément à la loi).

3. Nul ne pourra être privé de ses biens et de ses droits, sauf pour une cause justifiée d’utilité publique ou d’intérêt social contre l’indemnité correspondante et conformément aux dispositions de la loi.»

13. Selon les données empiriques disponibles sur le site internet de la municipalité de Barcelone. Consulté le 30 avril 2024, à partir de: « The act to contain rents helped keep prices down and increased available housing ».

14. *Article 1.2, Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*, « Afin de garantir l’exercice du droit au logement, la présente loi a également pour objet de réglementer le contenu fondamental du droit de propriété du logement en relation avec sa fonction sociale, qui comprend l’obligation de l’utiliser à des fins d’habitation conformément à la législation, dans le cadre des instruments d’aménagement du territoire et d’urbanisme, ainsi que l’obligation d’entretenir, de conserver et de réhabiliter le logement, en attribuant aux pouvoirs publics la fonction de garantir son bon respect, dans le cadre de leurs compétences respectives, par l’application des mesures légalement appropriées.»

15. Selon les informations fournies par des institutions publiques et disponibles sur leurs sites internet respectifs. Consulté le 30 avril 2024 : « [Owners of multiple properties have 36% of flats with regular rents | 2030 Agenda \(barcelona.cat\)](#) ».

16. Article 3 k.

17. Article 148.1.3 CE et statuts d’autonomie des différentes régions

18. Disponible à l’adresse suivante : « [Índice alquiler de vivienda | Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana \(mivau.gob.es\)](#) »

Ces conditions légalement prévues doivent faire l’objet d’une évaluation *a posteriori*, trois ans après l’entrée en vigueur de la loi. Une fois la déclaration adoptée, elle a une durée de trois ans et peut être prolongée annuellement en fonction de l’évolution des circonstances décrites.

Chaque déclaration spécifique de ZMRT peut également prévoir que la notion de grand détenteur s’applique à partir de cinq logements, et non dix comme le prévoit la règle générale par défaut. Cette déclaration implique l’élaboration d’un plan spécifique comprenant un calendrier des mesures à mettre en œuvre dans la zone. Elle implique également en principe, sauf exception dûment motivée, que l’ensemble des terrains issus des cessions d’urbanisme et intégrés au patrimoine foncier public soient utilisés exclusivement pour la construction et la gestion de logements abordables, ce qui lie les municipalités (article 15 e, qui n’admet d’autres usages que dans des cas exceptionnels et dûment justifiés) : du logement social avec des loyers inférieurs aux plafonds établis au niveau national ou régional.

En outre, les grands propriétaires fonciers situés dans ces ZMRT sont soumis à des obligations spécifiques de déclaration d’informations auprès des administrations publiques (article 19).

Une fois la ZMRT déclarée, deux effets principaux se produisent : la prorogation des contrats de location aux conditions initiales et l’instauration d’un encadrement des loyers sans droit à indemnisation.

S’agissant de la prorogation, celle-ci est obligatoire pour le bailleur si le locataire en fait la demande. Elle peut être demandée annuellement jusqu’à un maximum de trois ans, sauf dans les cas expressément prévus par la loi (notamment la nécessité d’occuper le logement pour des membres de la famille ou le conjoint en cas de décision judiciaire définitive de séparation ou de dissolution du mariage).

En ce qui concerne l’encadrement des loyers, il convient d’abord de rappeler, que l’existence de mécanismes légaux de contrôle des prix dans certaines zones urbaines n’est pas inhabituelle dans le contexte international et européen. En Europe, des exemples notables sont fournis par les réglementations modernes en France (loi ELAN de 2018) et en Allemagne, jugées conformes à leurs systèmes juridiques fondamentaux respectifs. Il a été considéré que ce contrôle vise non seulement à réduire les loyers, mais aussi à lutter contre la gentrification et la ségrégation urbaine résultant du manque de logements abordables (décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande de 2019).

Le contrôle des prix instauré par la loi espagnole de 2023 varie selon que le bailleur est ou non un grand détenteur et selon l’existence ou non d’un contrat de location au cours des cinq dernières années.

Si le bailleur n’est pas un grand détenteur, la règle générale est que, dans les contrats de location successifs d’un logement, le loyer ne peut excéder le loyer du contrat précédent, après application de la mise à jour annuelle. À titre exceptionnel, le loyer peut être augmenté jusqu’à un maximum de 10 % lorsque certaines conditions légales sont réunies, notamment la réalisation de travaux de rénovation et d’amélioration — y compris en matière d’énergie primaire non renouvelable — au cours des deux années précédentes, l’amélioration de l’accessibilité ou la conclusion d’un contrat d’une durée d’au moins dix ans ou assorti d’un droit de prorogation au profit du locataire pour la même durée.

Si le bailleur est un grand détenteur ou si le logement n’a pas été loué comme résidence principale les cinq dernières années, le loyer des nouveaux contrats doit être égal ou inférieur au plafond applicable en vertu du système d’indice de référence des prix, établi au niveau étatique le 14 mars 2024¹⁸.

POUR COMPARER

En vertu de la loi 12/2023 relative au droit au logement, le loyer des biens appartenant à un gran tenedor (grand détenteur) est soumis à des limitations plus strictes. En particulier, le loyer ne peut excéder le montant déterminé par l’*Índice de Referencia de Arrendamientos de Vivienda* (IRAV) (Indice de référence des baux d’habitation), indice officiel de référence des loyers établi par le gouvernement espagnol. L’IRAV est calculé par l’*Instituto Nacional de Estadística* (INE - Institut national de la statistique) et repose sur trois indicateurs principaux :

1. l’indice des prix à la consommation (IPC), correspondant au taux général d’inflation ;
2. l’IPC sous-jacent, excluant les éléments volatils tels que les produits alimentaires frais et l’énergie ;
3. l’IPC ajusté, version modifiée de l’IPC tenant compte des tendances inflationnistes de long terme.

L’IRAV applicable à chaque période est déterminé en retenant la valeur la plus basse parmi ces trois indicateurs. Cette méthode vise à prévenir les augmentations excessives des loyers et à offrir un cadre plus stable et prévisible tant pour les bailleurs que pour les locataires. L’IRAV est actualisé mensuellement.

La décision 26/2025 du 29 janvier du Tribunal constitutionnel espagnol a déclaré cette réglementation conforme à la Constitution, sans qu’elle implique une violation du droit de propriété, en s’appuyant sur la jurisprudence existante de la Cour Européenne des Droits de l’Homme en matière d’ingérence des pouvoirs publics dans le droit de propriété et à la nécessité d’un juste équilibre. Selon cette décision (traduction de l’auteur) :

« Il convient de noter qu’en ce qui concerne la limitation des loyers, (...) le contrôle exercé (...) relève d’un domaine qui laisse une large marge d’appréciation à l’État et que leur application peut souvent entraîner des réductions importantes du montant du loyer à percevoir, même si elle ne peut aboutir à des résultats manifestement déraisonnables (arrêt de la CEDH du 15 septembre 2009, affaire Amato Gauci c. Malte, § 62, et du 30 juillet 2015, affaire Zammit et Attard Cassar c. Malte, § 62). Ce principe est respecté en l’espèce, la réglementation espagnole jugée, comme cela a été exposé, étant très éloignée de celle qui a été censurée dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme du 19 juin 2006, affaire Hutten-Czapska c. Pologne, § 225, ou du 28 janvier 2014, affaire Bittó et autres c. Slovaquie, § 115. »

La limitation des prix « s’applique à des loyers qui ne peuvent être considérés comme injustifiés ou excessivement contraignants et ne viole donc pas l’article 33 de la Constitution espagnole », affectant « une simple espérance de bénéfice économique qui ne constitue pas le contenu essentiel du droit de propriété, et établissant ‘une relation raisonnable’ ou un ‘juste équilibre’ entre les moyens employés et l’objectif poursuivi, en imposant aux propriétaires de logements une charge qui ne peut être considérée comme disproportionnée ou excessive »¹⁹.

Jusqu’en septembre 2025, la Catalogne, la Navarre, le Pays basque et la Galice ont été les premières communautés autonomes à déclarer plusieurs municipalités en ZMRT et à activer l’encadrement des loyers. Les effets du système restent encore incertains, bien que, dans le cas catalan, les données officielles soulignent une baisse des prix due à la loi, mais également une augmentation des pratiques de contournement juridique par le recours aux locations de courte durée (alquileres de temporada), qui sont pour l’instant exclues de cette réglementation, bien que les raisons de cette exclusion soient difficilement compréhensibles²⁰.

19. L’expression « juste équilibre » (*fair balance*, en anglais) est fréquemment utilisée par la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH). Elle constitue un concept central dans l’appréciation des affaires portant sur des limitations au droit de propriété au regard de l’article 1 du Protocole n°1 à la Convention européenne des droits de l’homme, qui garantit le droit au respect des biens. La CEDH utilise la notion de « juste équilibre » pour désigner l’équilibre devant être ménagé entre les exigences de l’intérêt général et la protection des droits individuels de propriété. Si l’État peut réglementer ou limiter le droit de propriété, ces limitations ne doivent pas imposer une charge disproportionnée à l’individu. La Cour examine si la mesure poursuit un objectif légitime d’intérêt général et si les droits de l’individu ont été respectés de manière proportionnée. Cette appréciation est effectuée au cas par cas. Un exemple significatif de l’utilisation de ce concept se trouve dans l’arrêt *Nobel et autres c. Pays-Bas* (requête n° 522/10), 2 juillet 2013.

20. Voir, par exemple : <https://elpais.com/espana/catalunya/2025-03-14/los-precios-del-alquiler-caen-un-un-37-en-cataluna-y-un-64-en-barcelona-tras-la-regulacion.html>

Bibliographie

Ponce J., Estudio sobre las novedades jurídicas de la Ley Estatal 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (Hay Derecho, 2023).

Ponce J., Housing and Land Use Regulations in Spain in the Framework of the European Union Law (Working Papers Barcelona Chair on Housing Studies, CBEH, 2024).

Ponce J. (dir.), Land-Use Law, Housing and Social and Territorial Cohesion (RMLUI, 2006).

COMITÉ DE RÉDACTION

Dalila Abbar
Cécile Benoliel
Noria Derdek
Annabelle Dumoutet
Bertrand Garrigue-Guyonnaud
Balthazar Gisbert

**Le réseau Jurislogement remercie
tous·tes les contributeur·ices
de ce numéro**

Sous la coordination de la



JURISLOGEMENT

Groupement informel depuis 2007
3/5 rue de Romainville
75019 Paris

CONCEPTION GRAPHIQUE

Lila Saddoune

© 2025, Jurislogement
ISSN: 3098-162X
Reproduction intégrale
ou partielle interdite
Achevé d'imprimer en mars 2026
Dépôt légal: mars 2026
Imprimé par HandiPrint
Cherbourg-en-Cotentin, France



Le logement,
droit humain
