

Encadrement des loyers : les marges de manœuvre des collectivités



La problématique de la limitation des loyers dans les zones tendues est un défi ancien, pris en compte par la loi dès 1989. Mais c'est depuis la loi « Alur » de 2014 encadrant le niveau des loyers que le problème a été pris à bras-le-corps par le législateur, non sans rencontrer des difficultés d'application depuis. Au point que la loi « Elan » de 2018 est venue modifier les règles du dispositif et que la future loi « 3DS » devrait bientôt faire de même.

La question de la limitation des loyers dans les zones tendues, qui se définissent comme « les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement 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 largement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social » (1), n'est pas nouvelle. Ainsi, la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs a mis en place un mécanisme de plafonnement des loyers à la relocation, dit également « dispositif d'encadrement de l'évolution des loyers ».

Du plafonnement des loyers à l'encadrement de leur niveau

Par ailleurs, et toujours dans l'objectif de lutter contre les loyers excessifs et les hausses abusives, et de faciliter l'accès au logement, la loi n° 2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « Alur », a instauré en sus un dispositif d'encadrement du niveau des loyers. Ce dispositif visait à agir sur l'évolution des loyers lors d'une relocation ou lors d'un renouvellement du bail, mais également sur le niveau des loyers lors de la mise en location d'un logement. Il posait notamment le principe de l'interdiction d'excéder un loyer de référence correspondant aux caractéristiques du logement majoré de 20 %, fixé par arrêté préfectoral et déterminé à partir des données représentatives des loyers du marché locatif privé local produites par les observatoires locaux des loyers (OLL) agréés par le ministre chargé du

logement, dont la création devenait obligatoire dans les zones dites tendues.

La lourdeur du dispositif, et de fait le peu d'adhésion rencontrée, furent tels que seules les villes de Paris et de Lille ont mis en place cet encadrement. Les arrêtés préfectoraux édictés dans le cadre des dispositifs ainsi institués sur ces deux territoires ont cependant été annulés respectivement par le tribunal administratif de Paris et de Lille, avec confirmation en appel (2).

Un dispositif trop lourd, révisé par la loi « Elan »

C'est dans ce contexte que le législateur a estimé nécessaire une évolution du dispositif d'encadrement. La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Elan », est donc venue réinstaurer ce dispositif sous une forme « renouvelée » par voie d'expérimentation pour une durée de cinq ans. Elle n'apporte

ainsi que des modifications à la marge : le nouveau dispositif, qui continue à s'articuler avec celui du plafonnement, reprend les critères de fixation des loyers de référence et la possibilité de complément de loyer, ainsi que d'actions, le cas échéant, en diminution et réévaluation des loyers.

Les innovations majeures tiennent au fait que, d'une part, le dispositif n'est plus obligatoire mais est mis en place sur demande préalable de la collectivité et, d'autre part, que le préfet a désormais la possibilité de sanctionner le bailleur indélicat. Au surplus, il pourra être noté que le Conseil d'Etat, dans un arrêt postérieur à la loi « Elan », a adopté une position autre que celles des décisions juridictionnelles précitées.

Les dispositifs actuels de plafonnement et d'encadrement

Il convient de distinguer ces deux mécanismes proches, qui

tous deux intéressent les zones dites tendues et visent à y limiter les loyers.

Plafonner les loyers des logements vacants et des contrats renouvelés

Le dispositif de plafonnement des loyers consiste en la fixation chaque année, par décret en Conseil d'Etat (3), pris après avis de la Commission nationale de concertation, d'un montant maximum d'évolution des loyers des logements vacants et des contrats renouvelés pour chacune des zones susvisées. Des adaptations particulières sont envisageables, notamment en cas de travaux d'amélioration réalisés par les bailleurs ou de loyers manifestement sous-évalués, sous réserve de critères de performance énergétique.

Le bailleur reste par contre libre dans la fixation du loyer en cas de première location d'un logement, mais également en cas de relocation après une période de vacance supérieure à 18 mois. Il s'agit du droit commun applicable en zones tendues.

Un encadrement restreint géographiquement

Le dispositif d'encadrement du niveau des loyers n'a vocation à s'appliquer en sus, dans ces zones tendues, qu'à certains territoires. Lorsque le dispositif est applicable, le loyer est encadré au vu d'un loyer de référence, d'un loyer de référence majoré et d'un loyer de référence minoré (4), arrêtés par le préfet. Ainsi, si le loyer de base des logements mis en location est fixé librement entre les parties lors de la conclusion du bail, c'est toutefois dans la limite du loyer de référence majoré susvisé. Le cas échéant, une action en diminution de loyer peut être engagée

par le locataire. Par ailleurs, à l'occasion de chaque renouvellement, le bailleur ne pourra faire augmenter son loyer que s'il est inférieur au loyer de référence minoré, sachant que le locataire pourra, quant à lui, solliciter une diminution du loyer lorsqu'il s'avère supérieur au loyer de référence majoré. Un complément de loyer peut cependant être appliqué au loyer de base lorsque le logement présente des caractéristiques de localisation ou de confort le justifiant.

Enfin, cette expérimentation est inapplicable aux logements appartenant à ou gérés par des organismes d'habitations à loyer modéré ou des SEM agréées en vue d'exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux, et faisant l'objet de certaines conventions types.

Les collectivités éligibles à l'encadrement du niveau des loyers

Ce dispositif intéresse, dans les zones dites tendues, les EPCI compétents en matière d'habitat, la ville de Paris, EPT, la métropole de Lyon et la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Il ne s'agit plus d'une obligation mais d'une simple faculté laissée à ces collectivités éligibles à ce dispositif, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, de demander à en bénéficier. En d'autres termes, la mise en œuvre de cet encadrement suppose d'acter une volonté politique en ce sens.

Quatre conditions d'éligibilité

Elle nécessite, en tout état de cause, que certaines conditions soient remplies :

- le constat d'un écart important entre le niveau moyen de

loyer dans le parc locatif privé et le loyer moyen pratiqué dans le parc locatif social ;

- un niveau de loyer médian élevé ;

- un taux de logements commencés, rapporté aux logements existants sur les cinq dernières années, faible ;

- et des perspectives limitées de production pluriannuelle de logements inscrites dans le PLH et de faibles perspectives d'évolution de celles-ci.

Ce n'est que lorsque ces conditions sont réunies que le périmètre du territoire sur lequel s'applique le dispositif pourra être déterminé par décret, à la demande de la collectivité intéressée. Une telle demande devait être présentée dans un délai de deux ans suivant la publication de la loi « Elan », soit au plus tard le 24 novembre 2020.

Cinq territoires aux loyers encadrés et de nombreux recalés

En résumé, le dispositif d'encadrement des loyers a vocation à s'appliquer en zones tendues dans les cas suivants : la collectivité est éligible au régime de l'encadrement des loyers ; elle a souhaité y adhérer ; et elle remplit les conditions pour ce faire. A ce jour, un décret fixant le territoire sur lequel le dispositif est applicable a été édicté pour la ville de Paris, la métropole de Lille, l'établissement public territorial Est Ensemble, la métropole du Grand Lyon, Bordeaux métropole et Montpellier Méditerranée métropole. A contrario, l'Etat a refusé de mettre en place un tel dispositif pour certaines collectivités, comme la ville de Grigny, onze villes de l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre (lire page 39), ou encore Grenoble Alpes métropole.



■ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), art. 140.

■ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et modifiant la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, art. 17 et 18.

■ Décret n° 2020-945 du 30 juillet 2020 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail.

Enfin, une fois le décret venu délimiter le périmètre du territoire concerné par le dispositif, le préfet compétent doit fixer, chaque année, par arrêté, les loyers de référence applicables pour la zone.

Les sanctions préfectorales

Dans les territoires où s'applique le dispositif, le préfet est compétent pour constater qu'un bail ne respecte pas la limite de référence majoré et sanctionner le bailleur indélicat, après la mise en œuvre d'une procédure contradictoire. Il peut ainsi le mettre en demeure, dans un délai de deux mois, d'une part, de mettre le contrat en conformité avec la réglementation applicable et, d'autre part, de procéder à la restitution des loyers trop perçus. Il doit également l'informer des sanctions qu'il encourt et de la possibilité de présenter, dans un délai d'un mois, ses observations.

De possibles amendes pour le bailleur

Si cette mise en demeure reste infructueuse, le préfet pourra alors prononcer une amende ●●●

●●● administrative à l'encontre du bailleur. La décision du préfet doit, en outre, être motivée. Concrètement, cette procédure ne débouche pas nécessairement sur le prononcé d'une telle amende, l'autorité préfectorale recherchant avant tout, lors de sa mise en œuvre, à parvenir à régulariser la situation (ajustement du montant du loyer et remboursement des sommes indues) et le bailleur obtempère généralement à la réception de la mise en demeure.

En d'autres termes, la peine ne sera prononcée qu'en l'absence de conciliation avec le bailleur. L'amende sera proportionnée en fonction de la catégorie du bailleur : elle ne saurait excéder 5 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale.

La possibilité d'engager la diminution de loyer

Une action en diminution de loyer pourra également être initiée par le preneur. En effet, le prononcé de l'amende ne fait pas obstacle à ce que le locataire engage ladite action, afin d'obtenir une régularisation de son loyer.

Précisions jurisprudentielles

Le dispositif d'encadrement du niveau des loyers mis en place sur les villes de Paris et de Lille, et plus précisément les arrêtés préfectoraux fixant les loyers de référence, ont été annulés par le tribunal administratif, avec confirmation en appel (5), antérieurement à la loi «Elan» qui est venue par la suite remodeler ledit dispositif. Les motifs d'annulation tenaient au fait qu'une appréciation portant sur l'ensemble de la zone d'urbanisation en cause des montants comparés des loyers par secteur

géographique et par catégorie de logements aurait dû être faite, et non une définition des loyers de référence pour seulement certains secteurs géographiques situés à l'intérieur de ladite zone. L'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris a toutefois été annulé par le Conseil d'Etat, postérieurement à la loi «Elan», au motif qu'«il appartenait au préfet de mettre en œuvre, dans un délai raisonnable, le dispositif d'encadrement des loyers [...]». Il ne pouvait toutefois fixer des loyers de référence qu'à la condition de disposer des données relatives aux niveaux des loyers constatés par l'observatoire local des loyers, après avoir, le cas échéant, suscité la création d'une telle structure et obtenu ses premières séries de données. Dans le cas où les données nécessaires n'étaient disponibles que pour une partie seulement des secteurs géographiques inclus dans une zone, il était possible au préfet, sans que le principe d'égalité y fasse obstacle, de mettre en œuvre le dispositif dans cette partie des secteurs géographiques, dès lors que l'application de la loi dans ces seuls secteurs n'était pas de nature à créer un risque sérieux de distorsion vis-à-vis du marché immobilier des secteurs limitrophes, susceptible de compromettre l'objectif poursuivi par le législateur» (6).

Le préfet pouvait encadrer les loyers pour la seule ville de Paris

La haute juridiction a, en conséquence, conclu qu'il était possible au préfet de mettre en œuvre le dispositif d'encadrement pour la seule ville de Paris à la date à laquelle il a pris les arrêtés contestés et a renvoyé l'affaire devant la cour administrative d'appel de Paris

qui, par un nouvel arrêt (7), a annulé le jugement du tribunal administratif de Paris du 28 novembre 2017.

Au surplus, il pourra être noté que c'est désormais l'arrêté préfectoral du 7 juin 2021 qui fixe les loyers de référence, les loyers de référence majorés et les loyers de référence minorés pour la ville de Paris (applicable du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022) et celui du 22 février 2021 pour la ville de Lille (applicable du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022).

Des bouleversements à venir avec la loi «3DS» ?

Le gouvernement a engagé le 23 juin 2021 une procédure accélérée sur le projet de loi «3DS» relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. En l'état des discussions sur ledit projet, l'Assemblée nationale a achevé son examen en première lecture et adopté le texte le 4 janvier 2022. Il est notamment prévu que le délai de deux ans susvisé accordé aux collectivités éligibles pour demander à bénéficier du dispositif d'encadrement du niveau des loyers soit porté à quatre ans, laissant ainsi à celles-ci deux années supplémentaires (jusqu'au 23 novembre 2022) pour candidater.

Vers une prorogation de l'expérimentation jusqu'en 2026

De même, l'expérimentation initialement d'une durée de cinq ans devrait être reconduite pour trois ans, soit une durée totale de huit années expirant en 2026. Enfin, il a été proposé par amendement de permettre aux collectivités concernées de sanctionner elles-mêmes les bailleurs

indélicats, leur donnant ainsi plus de poids dans la lutte contre les loyers excessifs et les hausses abusives. Elles pourraient ainsi mettre en œuvre, sur délégation de l'Etat, la procédure de sanction détaillée précédemment. La commission mixte paritaire devrait se dérouler fin janvier. Affaire à suivre...

(1) Il s'agit de 28 agglomérations : Ajaccio, Annecy, Arles, Bastia, Bayonne, Beauvais, Bordeaux, Draguignan, Fréjus, Genève-Annemasse, Grenoble, La Rochelle, La Teste-de-Buch - Arcachon, Lille, Lyon, Marseille - Aix-en-Provence, Meaux, Menton-Monaco, Montpellier, Nantes, Nice, Paris, Saint-Nazaire, Sète, Strasbourg, Thonon-les-Bains, Toulon, Toulouse, selon le 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.

(2) TA Lille, 17 octobre 2017, n° 1610304; TA Paris, 28 novembre 2017, n° 1511828, 1513696, 1514241, 1612832, 1711728; CAA Paris, 28 juin 2018, 17PA03805 17PA03808, 18PA00339 et 18PA00340; CAA Douai, 3 juillet 2018, n° 17DA02260.

(3) Actuellement décret n° 2020-945 du 30 juillet 2020 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

(4) Le loyer de référence est égal au loyer médian calculé à partir des niveaux de loyers constatés par l'observatoire local des loyers selon les catégories de logements et les secteurs géographiques. Le loyer de référence majoré est égal à un montant supérieur de 20 % au loyer de référence. Le loyer de référence minoré est égal au loyer de référence diminué de 30 %.

(5) TA Lille, 17 octobre 2017; TA Paris, 28 novembre 2017; CAA Paris, 28 juin 2018 et CAA Douai, 3 juillet 2018, 7DA02260 - précités.

(6) CE, 5 juin 2019, n° 423696.

(7) CAA de Paris, 21 juillet 2021, n° 19PA01982 19PA01987.

Par Barbara Rivoire,
avocate associée, Sensei avocats