



UNION NATIONALE DES PROPRIÉTAIRES IMMOBILIERS

**Encadrement des loyers :
Les enjeux de son retour à Paris et procédures envisagées**

*Conférence de presse
1^{er} juillet 2019*

Introduction

I) L'encadrement des loyers « loi ELAN » (p. 4)

A) Plus de souplesse pour les territoires, plus d'amendes pour les propriétaires

B) Une application conditionnée à la collaboration de plusieurs acteurs

II) Mise en place de l'encadrement des loyers à Paris (p. 8)

A) De la candidature de la Ville à l'arrêté préfectoral

B) Conséquences juridiques de l'encadrement

III) L'impasse de l'encadrement des loyers (p. 12)

A) Des gains contestables...

B) ... pour des effets dévastateurs

IV) Les failles juridiques de l'encadrement des loyers (p. 16)

A) Interrogations sur le décret du 12 avril 2019

B) Illégalité de l'arrêté préfectoral du 28 mai 2019

C) L'irrégularité des données de l'OLAP

D) Inconstitutionnalité / inconvictionnalité de l'encadrement

V) Chronique d'un retour en justice annoncé (p. 23)

A) Le premier épisode d'une bataille judiciaire (2017-2019)

B) De nouvelles procédures à engager

Conclusion

Introduction

Depuis l'adoption de la loi du 6 juillet 1989 sur les baux d'habitation, les loyers de renouvellement sont encadrés en région parisienne (Paris et l'essentiel de l'Ile-de-France). Comme le permet l'article 18 de la loi, des décrets annuels interdisent au propriétaire d'augmenter, à l'occasion du renouvellement du bail, le loyer d'un locataire en place. Une augmentation plafonnée est seulement possible en cas de travaux importants ou de loyer manifestement sous-évalué.

En 2012, sous l'impulsion de Cécile Duflot, ministre du nouveau président François Hollande, le gouvernement utilise pour la première fois l'article 18 pour étendre le blocage des loyers de renouvellement à de nombreuses agglomérations. Par ailleurs – et c'est une grande nouveauté – le blocage est étendu aux loyers de relocation. Un propriétaire ne peut plus augmenter le loyer à l'occasion d'un changement de locataire (sauf travaux importants et loyer manifestement sous-évalué).

La loi ALUR du 24 mars 2014 rend impératif l'adoption de décrets bloquant les loyers de relocation et de renouvellement dans les 28 agglomérations où la taxe sur les logements vacants est applicable. Surtout, cette même loi instaure un dispositif d'encadrement des loyers initiaux dans ces mêmes agglomérations. L'encadrement consiste à plafonner dans tous les cas le loyer qu'un propriétaire peut demander à son locataire, même s'il s'agit d'une première location, qu'il ait ou non réalisé des travaux. L'encadrement des loyers ne remplace pas le blocage des loyers de relocation et de renouvellement. Les deux réglementations se superposent.

Après l'adoption de la loi ALUR, l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), qui existe depuis 1987, a reçu un nouvel agrément par arrêté du 22 décembre 2014 pour établir les loyers médians à Paris. Sur la base de ses données, un arrêté préfectoral du 25 juin 2015 a fixé les loyers de références pour Paris à compter du 1^{er} août 2015, suivis de deux autres arrêtés des 20 juin 2016 puis 21 juin 2017.

Lille est la seconde et dernière ville où l'encadrement des loyers « loi ALUR » s'est appliqué. En effet, après l'agrément de l'Agence départementale pour l'information sur le logement du Nord (arrêté ministériel du 25 mars 2015), un arrêté préfectoral du 16 décembre 2016 y a fixé des loyers plafonds à compter du 1^{er} février 2017.

Cependant, sur recours entre autres de l'UNPI, de l'UNPI Nord-de-France, de la FNAIM et de l'UNIS, les arrêtés parisiens comme l'arrêté lillois fixant des loyers plafonds ont été annulés à l'automne 2017¹.

Le Gouvernement a entendu réintroduire malgré cela un nouveau dispositif d'encadrement, en prenant en compte les censures du juge administratif. Ce dispositif a été adopté dans le cadre de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. A Paris, après un nouvel arrêté préfectoral du 28 mai 2019, les loyers sont encadrés à compter du 1^{er} juillet 2019

Pour l'UNPI et ses partenaires, il s'agit d'une très mauvaise nouvelle pour les propriétaires, mais aussi pour les locataires, et pour le marché locatif en général. Elle entend ici expliquer son point de vue.

Dossier établi par Frédéric Zumbiehl, UNPI, juin 2019

¹Voir historique p. 22

I) L'encadrement des loyers « loi ELAN »

La loi ELAN du 23 novembre 2018 a instauré un nouveau dispositif d'encadrement des loyers.

Des différences importantes sont constatées par rapport à l'encadrement des loyers « loi ALUR » de 2014.

A) Plus de souplesse pour les territoires, plus d'amendes pour les propriétaires

► Un dispositif expérimental sur la base du volontariat

Dans le cadre de la loi « ALUR » de 2014, l'encadrement des loyers devait en principe s'appliquer dans toutes les zones tendues (28 agglomérations où la taxe sur les logements vacants est applicable). Très vite après l'entrée en vigueur de la loi ALUR du 24 mars 2014, les pouvoirs publics ont cependant fait face au refus de nombreuses collectivités locales d'appliquer sur leur territoire un dispositif imposé par la loi.

Dans son discours du 29 août 2014, soit moins de six mois après l'adoption de la loi, Manuel Valls indiquait que « *le dispositif sera donc appliqué [uniquement] à titre expérimental à Paris* ». Au motif que « *les conditions techniques ne sont pas réunies* », le Premier ministre indique qu'« *il ne sera pas étendu aux autres agglomérations concernées tant qu'un bilan sur sa mise en œuvre n'aura pas été réalisé* »².

La démarche de Manuel Valls posait problème du point de vue de la hiérarchie des normes. Comment un Premier ministre pouvait-il défaire ce que le Parlement avait décidé. Sur demande de l'association « Bail à part, tremplin pour le logement », sa décision a donc été annulée par le Conseil d'Etat. Après avoir relevé que les déclarations de Manuel VALLS « *révèlent* » une décision ayant « *le caractère d'un acte faisant grief* » et pouvant donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'Etat a estimé que le Premier ministre ne pouvait pas « *procéder à une mise en œuvre de la loi à titre expérimental lorsque la loi ne l'a pas elle-même prévu* » (CE, 5ème - 4ème ch. réunies, 15 mars 2017, n°391654).

Entérinant *a posteriori* le correctif « Valls », l'article 140 de la loi ELAN introduit un encadrement des loyers « *à titre expérimental et pour une durée de cinq ans* ». L'encadrement ne figure plus à l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 sur les baux d'habitation.

Ce sont, à condition qu'elles soient situées en zone tendue, les intercommunalités (uniquement EPCI ayant la compétence en matière d'habitat), Paris, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, la métropole de Lyon et celle d'Aix-Marseille-Provence qui « *peuvent demander qu'un dispositif d'encadrement des loyers régi par le présent article soit mis en place* ».

► Une application géographique « à la carte »

Après la mise en place de l'encadrement des loyers « loi ALUR » à Paris et à Lille, les juges administratifs ont sanctionné l'application du dispositif à une seule commune alors que la loi du 6 juillet 1989 visait des agglomérations entières.

Cependant, dans la mesure où, à ce jour, il n'existe pas ou peu d'observatoires locaux des loyers (OLL) agréés pour une agglomération entière, cette jurisprudence rendait impossible, en tout cas à

²Discours du 29 août 2014, Plan de relance du logement

court terme, la mise en place de l'encadrement des loyers à l'échelle d'une agglomération. Désormais, si l'encadrement des loyers suppose encore que le préfet s'appuie sur les données d'un OLL agréé, la loi ELAN a précisé que :

- un OLL peut être agréé pour « *tout ou partie* » d'une agglomération tendue (article 16 de la loi du 6 juillet 1989) ;
- sur demande d'une collectivité candidate à l'encadrement des loyers, un décret peut limiter à une partie de son territoire seulement l'application de l'encadrement (article 140, I).

► Des sanctions à la clef

Comme dans le cadre de la loi ALUR, un propriétaire qui ne respecterait pas les loyers plafonds s'expose à une action en diminution du loyer de la part du locataire.

Cependant, la loi ELAN introduit également la possibilité pour le préfet de département de sanctionner, après mise en demeure, les propriétaires ne respectant pas les plafonds de loyers préfectoraux (article 140, VII et décret n° 2019-437 du 13 mai 2019).

Alors même que le locataire ne contesterait pas le loyer, parce qu'il estimerait par exemple payer le « juste prix », le préfet peut infliger une amende pouvant atteindre 5.000 € pour une personne physique et 15.000 € pour une personne morale.

Cela paraît contradictoire avec le principe de stricte nécessité des délits et des peines (voir page 20).

B) Une application conditionnée à la collaboration de plusieurs acteurs

► Dépôt d'une candidature

Les EPCI compétentes en matière d'habitat, Paris, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, la métropole de Lyon et celle d'Aix-Marseille-Provence ont jusqu'au 24 novembre 2020 pour se porter candidats à l'encadrement des loyers.

La demande doit justifier de ce que quatre conditions sont réunies. Il faut que soient démontrés :

« 1° *Un écart important entre le niveau moyen de loyer constaté dans le parc locatif privé et le loyer moyen pratiqué dans le parc locatif social ;*

2° *Un niveau de loyer médian élevé ;*

3° *Un taux de logements commencés, rapporté aux logements existants sur les cinq dernières années, faible ;*

4° *Des perspectives limitées de production pluriannuelle de logements inscrites dans le programme local de l'habitat et de faibles perspectives d'évolution de celles-ci ».*

► Publication d'un décret mettant en place l'encadrement des loyers

Si les conditions précitées sont réunies, « *un décret détermine le périmètre du territoire de la collectivité demandeuse sur lequel s'applique le dispositif* » (article 140, I de la loi ELAN).

Comme l'observe le professeur B. Vial-Pedroletti³, l'encadrement « *pourra être limité à une partie seulement de son territoire* », en particulier si les 4 conditions requises ne sont réunies que sur cette portion de territoire.

► Publication d'un arrêté préfectoral fixant les loyers plafonds sur la base des données d'un observatoire des loyers agréé

■ Un arrêté préfectoral doit fixer « *un loyer de référence, un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré, exprimés par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logements et par secteur géographique* » (article 140, II).

Pour chaque secteur géographique et catégorie de logement :

- le loyer de référence de base correspond au « *loyer médian⁴ calculé à partir des niveaux de loyers constatés par l'observatoire local des loyers* » ;

- le loyer de référence majoré correspond au loyer médian majoré de 20 % ;

→ c'est ce loyer que les propriétaires ne doivent pas dépasser au moment de mettre en location un logement.

- le loyer de référence minoré correspond au loyer médian minoré de 30 %.

→ c'est ce loyer auquel peut prétendre un propriétaire au moment du renouvellement du bail lorsque le loyer actuel est particulièrement bas.

L'article 140, II de la loi ELAN précise que « *les catégories de logements et les secteurs géographiques sont déterminés en fonction de la structuration du marché locatif constatée par l'observatoire local des loyers* ».

Néanmoins, un décret de 2015 impose à minima que les logements soient distingués *a minima* selon :

- le type de location (meublée ou non meublée) ;
- le nombre de pièces principales ;
- l'époque de construction (décret n°2015-650 du 10 juin 2015, modifié par décret n°2019-437 du 13 mai 2019).

Quant aux secteurs géographiques, ils sont définis par le même décret comme « *des zones homogènes en termes de niveaux de loyer* ».

■ La publication d'un arrêté préfectoral fixant des loyers de référence suppose donc qu'il existe un observatoire local agréé.

Les conditions d'agrément de cet observatoire sont précisées par l'article 16 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 et le décret n° 2014-1334 du 5 novembre 2014. Elles ont été assouplies par l'article 139

³Loyers et Copropriété n° 1, Janvier 2019, dossier 2

⁴A distinguer d'un loyer « moyen » ; le loyer « médian » signifie que la moitié des logements ont un loyer supérieur, l'autre un loyer inférieur

de la loi ELAN et le décret n°2019-625 du 21 juin 2019.

L'agrément est donné par arrêté ministériel. Désormais, l'article 16 précise qu'un observatoire local peut n'être agréé que pour une partie d'une zone d'urbanisation continue visée à l'article 17 de la loi de 1989.

L'agrément suppose en particulier :

- un avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement ou du conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement ;
- le respect des prescriptions méthodologiques du comité scientifique de l'observation des loyers⁵ ;
- une représentation équilibrée des représentants au sein de l'organisme à agréer, notamment entre bailleurs, locataires et gestionnaires. Depuis la loi ELAN, cette représentation équilibrée peut être respectée, non pas seulement au niveau des organes dirigeants, mais simplement d'une instance ad hoc créée au sein de ces organes et chargée de la validation du dispositif d'observations.

⁵voir <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/observation-des-loyers-des-regles-communes-de-qualite>

II) Mise en place de l'encadrement des loyers à Paris

A) De la candidature de la Ville à l'arrêté préfectoral

Dès le 11 décembre 2018, le Conseil de Paris a autorisé la Maire de Paris « à demander à l'Etat la mise en place d'un dispositif d'encadrement des loyers sur l'ensemble du territoire communal » (délibération 2018 DLH 338).

Le 28 janvier 2019, Madame Anne Hidalgo a demandé officiellement au ministre Julien Denormandie que « Paris puisse être l'un des territoires de mise en œuvre de l'encadrement des loyers », en faisant valoir que les conditions prévues par la loi ELAN pour cet encadrement étaient réunies.

A la suite de cette demande, le décret n°2019-315 du 12 avril 2019 a mis en place le dispositif expérimental d'encadrement des loyers « sur l'intégralité du territoire de la ville de Paris ».

Enfin, le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, a signé le 28 mai 2019 un arrêté « fixant les loyers de référence, les loyers de référence majorés et les loyers de référence minorés pour la Ville de Paris » (arrêté n° 2019-05 du 28 mai 2019, publié au recueil des actes administratifs spécial n°IDF-029-2019-05 du 28 mai 2019).

Les loyers des logements loués à titre d'habitation principale seront donc encadrés à compter du 1^{er} juillet prochain.

► Fixation des loyers de référence

Le préfet a entendu distinguer les catégories de logement en fonction des seuls critères *a minima* imposés par le décret n°2015-650 du 10 juin 2015.

Sont donc pris en compte uniquement le type de location (location meublée ou vide), le nombre de pièces principales et l'époque de construction.

Quatorze secteurs géographiques sont identifiés.

Selon les quartiers et les catégories de logement, les loyers de référence médians vont de 15,1 €/m² de surface habitable (pour un quatre pièces et plus construit entre 1946 et 1970 loué vide dans le quartier de La Chapelle, XVIII^{ème} arrondissement) à 39,3/m² (pour un studio construit après 1990 loué meublé vers École Militaire, VII^{ème} arrondissement).

L'intégralité des loyers de référence sont publiés en annexe à l'arrêté du 28 mai 2019.

► Logements concernés

L'encadrement des loyers s'applique à tout logement loué à titre d'habitation principale dans la zone considérée, qu'il soit loué vide ou meublé.

Il s'applique également aux locations de courte durée via un bail « mobilité »

Il n'est fait aucune distinction selon que le logement loué est neuf ou ancien, qu'il ait fait l'objet de travaux ou non, qu'il s'agisse d'une première location ou d'une relocation.

► Application dans le temps

Les loyers plafonds s'appliquent aux **nouvelles locations** à usage d'habitation principale (vide et meublée) à compter du 1^{er} juillet 2019.

De même, ils s'appliquent potentiellement aux **renouvellements de baux** à compter du 2 décembre 2019⁶.

En effet, au moins cinq mois avant l'échéance du bail, le locataire peut demander l'application du loyer de référence majoré (article 140, VI de la loi ELAN du 23 novembre 2018⁷).

Inversement, le propriétaire peut demander l'application du loyer de référence minoré, en respectant cette fois un préavis de six mois.

En cas de désaccord, la partie la plus diligente doit saisir la commission départementale de conciliation. A défaut de conciliation, le juge doit être saisi avant le terme du contrat.

Il est bien entendu qu'à défaut de demande de diminution ou d'augmentation du loyer dans les délais légaux, ou à défaut de saisine du juge après désaccord persistant, « *le contrat est reconduit de plein droit aux conditions antérieures du loyer* ».

Les loyers de référence ne s'appliquent pas en cas de simple reconduction tacite du bail.

B) Conséquences juridiques de l'encadrement

► Limitation du montant du loyer initial

L'article 140, III de la loi ELAN énonce la conséquence principale de l'encadrement des loyers sous forme d'oxymore : en cas d'encadrement, le loyer « *des logements mis en location est fixé librement entre les parties lors de la conclusion du contrat de bail, dans la limite du loyer de référence majoré* ».

En cas de non-respect du loyer plafond, le locataire dispose d'une action en diminution du loyer.

Rappelons que le non-respect des loyers plafonds expose également à une amende par le préfet de « *5 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale* » (art. 140, VII de la loi ELAN).

► Possibilité d'un complément de loyer

Néanmoins, comme c'était déjà le cas dans le cadre de la loi ALUR, un propriétaire appliquant le loyer de référence majoré peut prévoir dans le bail un complément de loyer lorsque le logement présente « *des caractéristiques de localisation ou de confort le justifiant, par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique* » (article 140, III, B de la loi ELAN).

La question des caractéristiques de confort justifiant un complément de loyer n'est pas plus résolue qu'au temps de la loi ALUR.

Comme auparavant, le décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre du

⁶ Toute demande de diminution supposant de justifier d'un loyer de référence majoré « en vigueur » au moment de la demande, aucune ne peut être effectuée avant le 1er juillet 2019.

⁷S'agissant d'un dispositif expérimental, rappelons que ces dispositions n'ont pas été intégrées à la loi du 6 juillet 1989 sur les baux d'habitation.

dispositif d'encadrement du niveau de certains loyers (mis à jour par un décret du 13 mai 2019) indique seulement que les caractéristiques justifiant un complément de loyer 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, ni à la contribution pour le partage des économies d'énergie pour les travaux réalisés par le bailleur, prévues respectivement par les articles 23 et 23-1 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée ».

Si, *a priori*, une vue spectaculaire, l'accès à un jardin privatif, ou un grand balcon pourraient par exemple justifier un complément de loyer, il est difficile d'avoir une quelconque certitude avant que les juges donnent des indications. Dans tous les cas, il faut apporter le plus grand soin possible à la justification, dans le bail, du complément de loyer.

Le locataire a trois mois à compter de la signature du bail pour contester le complément de loyer devant la commission départementale de conciliation des baux d'habitation. Comme l'indique l'article 140, III, B de la loi ELAN, c'est alors « *au bailleur de démontrer que le logement présente des caractéristiques de localisation ou de confort* » justifiant un complément de loyer. A défaut de conciliation, le locataire a trois mois pour saisir le juge, faute de quoi le complément de loyer ne peut plus être remis en cause.

► **Cumul de l'encadrement et du blocage des loyers**

L'encadrement des loyers « loi ELAN » se cumule avec le blocage des loyers de relocation et de renouvellement.

Ainsi, à Paris, il faudra respecter à la fois les loyers de références fixés par arrêté préfectoral et le décret de blocage des loyers de relocation et renouvellement applicable dans toutes les zones « tendues » (décret n° 2017-1198 du 27 juillet 2017, modifié en 2018).

L'article 9 du décret du 27 juillet 2017 donne des indications sur la façon de procéder en cas de cumul des deux réglementations :

■ S'agissant des **relocations** :

Rappelons qu'en application du décret de blocage des loyers, il n'est en principe pas possible d'augmenter le loyer à l'occasion d'un changement de locataire.

Le décret du 27 juillet 2017 autorise seulement le propriétaire, si aucune révision de loyer n'est intervenue au cours des douze mois précédant la conclusion du nouveau contrat de location, à augmenter le loyer suivant l'évolution annuelle de l'indice de référence des loyers, ceci en prenant en compte le dernier indice publié à la date de signature du contrat de location (article 3, alinéa.2).

Des exceptions à ce principe sont prévues :

Une augmentation limitée est possible en présence de travaux d'amélioration ou visant à rendre un logement décent équivalents à la moitié de la dernière année de loyer (art. 4, 1°) ;

Une augmentation limitée est possible si le propriétaire démontre que le loyer précédent était manifestement sous-évalué (art. 2°) ;

Une augmentation illimitée est possible si le logement a fait l'objet depuis moins de six mois de travaux d'amélioration d'un montant au moins égal à la dernière année de loyer.

Dans toutes ces hypothèses (loyer révisé ou loyer augmenté), le décret de blocage des loyers rappelle que le nouveau loyer ne peut, en tout état de cause, dépasser le loyer de référence majoré (art. 9, 1°).

Il est bien entendu qu'à défaut de motif de révision ou d'augmentation du loyer du précédent locataire, l'arrêté préfectoral fixant les loyers de références ne peut être interprété comme une autorisation à appliquer d'autorité le loyer de référence majoré. Quel que soit le loyer de référence majoré, un propriétaire parisien reste tenu d'appliquer le loyer du précédent locataire⁸.

A noter : les relocations visées par le décret de blocage des loyers sont les relocations effectuées moins de 18 mois après le départ du locataire. Concernant les relocations de logements inoccupés depuis plus de 18 mois, le propriétaire pourra librement appliquer le loyer de référence majoré.

■ S'agissant des **renouvellements de bail** :

En principe, dans les zones « tendues », le décret de blocage des loyers permet d'augmenter le loyer d'un locataire en place si le propriétaire a effectué des travaux très importants ou s'il démontre que le loyer actuel est manifestement sous-évalué (article 5).

Cependant, ce même décret écarte totalement ces procédures en cas d'application de l'encadrement préfectoral des loyers.

Dans ce cas, c'est uniquement la procédure prévue à l'article 140, VI de la loi ELAN qui s'applique (voir ci-dessus). Six mois au moins avant l'échéance du bail, le propriétaire peut demander l'application du loyer de référence minoré. Aucune référence de loyer n'est à apporter. C'est au contraire au locataire d'apporter des références s'il entend contrer la demande d'augmentation du propriétaire.

Même s'il ne s'agit que de demander l'application du loyer de référence minoré (qui est égal au loyer de référence médian diminué de 30 %), la réglementation des loyers « loi ELAN » tourne ici à l'avantage du propriétaire. Ce dernier est en effet dispensé de compiler des références et de les présenter selon des règles strictes définies par divers décrets. Une simple référence à l'arrêté préfectoral suffit. C'est au contraire sur le locataire que pèse toute la charge de démontrer que le loyer actuel n'est pas sous-évalué. En réalité, on a du mal à concevoir comment, concrètement, il pourrait réussir dans cette entreprise. Cela reviendrait en effet de démontrer à la commission de conciliation ou, *in fine*, au juge, que le préfet s'est trompé au moment de fixer des loyers de référence...

Rappelons que, paradoxalement, un propriétaire ne peut d'emblée appliquer le loyer de référence minoré en début de bail si le loyer du précédent locataire était plus faible (décret de blocage des loyers) ...

C'est l'une des incohérences, parmi d'autres, de la réglementation des loyers.

⁸C'est seulement à l'occasion du renouvellement du bail qu'il pourra se prévaloir de l'arrêté préfectoral pour demander, selon une procédure à son avantage, l'application du loyer de référence minoré.

III) L'impasse de l'encadrement des loyers

A) Des gains contestables...

La propension de l'encadrement des loyers à agir efficacement sur le montant des loyers est loin d'être démontrée.

► Une hausse des loyers faible malgré la fin de l'encadrement « loi ALUR »

Au début du printemps 2019, l'Observatoire Clameur a démontré que, s'agissant des loyers de marché en France, « *la progression des loyers (+ 1.4 % en 2018) reste inférieure à l'inflation* ».

Dans son communiqué de juin 2019, amplement commenté par les journaux, l'OLAP lui-même estime la hausse des loyers parisiens à 1,4 % en 2018, alors que l'inflation annuelle en 2018 est estimée par l'Insee à 1,8 %.

On est donc loin d'une flambée des loyers que de nombreux eschatologues annonçaient avec la disparition de l'encadrement des loyers fin 2017.

En réalité, les loyers n'ont pas attendu l'encadrement des loyers pour afficher une hausse très modérée. En Effet, globalement en France, « *depuis 2007, les loyers de marché augmentent moins que l'inflation* »⁹.

► L'impact de l'encadrement sur l'évolution 2015-2017 fait débat

Dans son projet de délibération visant à réclamer l'encadrement à Paris, le Conseil de Paris rappelle que selon les chiffres de l'OLAP obtenus à l'issue de la première période d'encadrement (août à décembre 2015), les loyers de marché à Paris ont très faiblement progressé en 2015.

L'encadrement « loi ALUR » ayant été mis en place à Paris à cette époque, le Conseil de Paris en tire argument pour prétendre à son succès.

En réalité, comme l'a souligné CLAMEUR, les loyers de marché avaient déjà commencé à diminuer fortement en mai 2015 dans toute la France, et en particulier à Paris (variation annuelle en mai 2015 de -2 %).

En 2015, « *si on se limite aux 20 premières villes par le nombre des habitants, dans 75.0 % d'entre elles les loyers baissent et dans les autres villes, les loyers progressent lentement* »¹⁰.

Ainsi, s'agissant de l'indice des loyers de marchés annuel de CLAMEUR, entre 2014 et 2015, il a varié de - 0,5 % en France et de - 1,3 % à Paris.

La baisse est nationale alors que l'encadrement des loyers n'est appliqué qu'à Paris

Le repli des loyers à Paris en 2015 participe donc d'un phénomène global et on ne peut pas conclure qu'il est lié directement à l'encadrement des loyers.

Fin 2017, l'OLAP tentait de dresser le bilan de l'encadrement des loyers à Paris. Son analyse est déjà beaucoup moins tranchée que celle de la Ville de Paris. Au prix de développements relativement

⁹Observatoire Clameur, La conjoncture du marché locatif privé, bilan 2018 et perspectives, 26 mars 2019

¹⁰Clameur, La conjoncture du marché locatif privé les loyers de marché à fin mai 2015

techniques, elle conclut à « *un effet réel mais modéré sur les loyers de relocation* »¹¹.

En réalité, le Gouvernement s'est lui-même montré incapable de conclure à l'efficacité de l'encadrement.

Ainsi, on peut lire dans l'étude d'impact du projet de loi ELAN qu'« *à Paris, il ressort de l'analyse faite par l'OLAP que les effets de l'encadrement des loyers sont limités* » (page 287).

Face à ce flou, il entend laisser le soin aux collectivités locales de le mettre en place si « *elles estiment que le dispositif présente un intérêt pour elles au regard de la situation du parc immobilier dans son ensemble et du parc locatif privé en particulier* » (p. 285).

► Un dispositif profitant aux classes les plus aisées

La Ville de Paris prétend que l'encadrement participe « *au maintien des familles et des ménages de la classe moyenne à Paris tout en étant un outil supplémentaire favorisant la mixité sociale* ».

Il ne s'agit assurément que de poésie politique.

Juridiquement, la première conséquence de la publication fixant des loyers plafond est d'interdire d'appliquer un loyer supérieur au loyer de référence majoré, c'est-à-dire un montant supérieur de 20 % au loyer médian.

Ce ne sont donc pas les loyers en général qui vont baisser, mais uniquement les loyers les plus élevés pour chaque type de logement et chaque secteur géographique.

Ainsi, comme l'indique le Professeur Mouillart, « *les niveaux de loyers qui sont concernés ne sont pas ceux que des ménages d'instituteurs ou de jeunes employés de banque en début de carrière peuvent supporter. En revanche, ce sont les ménages aux revenus (les plus) élevés qui vont être les gagnants, avec un sérieux « coup de pouce » à leur pouvoir d'achat* »¹².

► Un dispositif qui pénalise les locataires bénéficiant d'un loyer faible

De manière paradoxale, c'est au contraire les locataires bénéficiant de loyers inférieurs aux loyers de marché qui risquent de pâtir de l'encadrement.

En effet, comme nous l'avons vu (voir page 11), dans le cadre de l'encadrement, le propriétaire bénéficie, à l'occasion du renouvellement du bail, d'une action facilitée en réévaluation du loyer jusqu'au loyer de référence minoré (c'est-à-dire le loyer médian diminué de 30 %).

Alors qu'en principe, toute réévaluation d'un loyer manifestement sous-évalué implique de compiler plusieurs références justifiant de l'inadéquation du loyer, le propriétaire est dispensé de telles obligations quand la commune en cause est soumise à encadrement. Une simple référence au loyer de référence minoré prévu dans l'arrêté préfectoral suffit. C'est au contraire sur le locataire que pèse toute la charge de démontrer que le loyer actuel ne serait pas sous-évalué, ce qui paraît bien compliqué en pratique.

¹¹« *Même si on ne peut exclure une certaine saisonnalité des relocations et donc que les trois années ne soient pas strictement comparables, l'objectif d'élimination des excès semble en partie atteint avec une baisse d'environ 50 € des compléments de loyer en deux ans* » (L'encadrement des loyers à Paris : un resserrement des écarts en 2017 et une accentuation de l'érosion du parc, OLAP, décembre 2018)

¹² Clameur, La conjoncture du marché locatif privé les loyers de marché à fin mai 2015

B) ... Pour des effets dévastateurs

► Le découragement des propriétaires (érosion du parc locatif)

Si l'OLAP parvient péniblement à démontrer un impact – « limité » - de l'encadrement sur le niveau des loyers, sa conclusion est beaucoup plus limpide concernant « une accentuation de l'érosion du parc sur les années récentes ». Ainsi, « depuis 16 ans, les résultats du recensement de la population montrent une érosion continue du parc locatif privé non meublé de la capitale »¹³.

Il ne fait aucun doute que l'excès de réglementations comme l'amputation de la rentabilité locative sont de nature à décourager les propriétaires de louer leur bien.

Selon un sondage réalisé par la plateforme Locservice.fr et relayé par le Figaro Immobilier, 48 % des propriétaires s'estiment prêts à renoncer à louer leur logement en raison de l'encadrement des loyers¹⁴.

A ces 48 % de propriétaires découragés, il faut ajouter 10 % de propriétaires qui aimeraient se tourner vers la location meublée touristique.

Il est évident que, de l'aveu même du Conseil d'Etat, celle-ci peut constituer un échappatoire aux « règles relativement restrictives pesant sur la location des locaux nus – c'est un euphémisme –, incitant davantage les propriétaires à se tourner vers le marché plus rentable et moins risqué de la location meublée de courte durée »¹⁵.

Avec l'encadrement des loyers on risque d'accentuer encore davantage l'érosion du parc locatif, ce qui, par un retour de bâton, pourrait provoquer une hausse des prix...

► La dégradation du bâti

Nous l'avons vu, les loyers médians calculés par l'OLAP et pris en compte par le préfet ne distinguent pas entre la qualité des logements, leur état d'entretien, leur niveau de confort ou encore leur niveau de performance énergétique.

Les propriétaires ayant effectué d'importants travaux de rénovation pour offrir un logement de grande qualité se voient donc appliqués des loyers médians qui prennent en compte les loyers de tous types de logement, du plus moderne au plus dégradé...

On ne peut absolument pas rétorquer qu'un propriétaire pourra récompenser son effort via le complément de loyer. En effet, comme indiqué ci-dessus (voir page 9), seul un élément exceptionnel (de type jacuzzi, véranda avec vue panoramique, etc...) peut justifier un complément de loyer.

Dans ces conditions, les propriétaires qui investissent pour offrir le meilleur à leur locataire se voient interdire d'en tirer récompense, tandis que la réduction à peau de chagrin des taux de rentabilités incite à ne plus faire de travaux du tout.

De fait, l'observatoire CLAMEUR a constaté que « l'effort d'amélioration et d'entretien des logements (les relocations après travaux) a de nouveau reculé en 2018, pour s'établir à 13.3 %, le

¹³OLAP, L'encadrement des loyers à Paris : un resserrement des écarts en 2017 mais une accentuation de l'érosion du parc, décembre 2018

¹⁴« Loyers encadrés : 48% des bailleurs prêts à renoncer à louer leur logement », le Figaro Immobilier, 18 février 2019 ; Flash presse Locservice.fr, 13 février 2019

¹⁵Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation », Conseil d'Etat, Étude annuelle 2017 ; Les locations de type « airbnb » sous haute surveillance, 25 Millions de Propriétaires, p. 15

plus bas niveau que CLAMEUR a observé depuis 1998 »¹⁶.

C'est évidemment un constat très alarmant...

Ainsi, les élus UDI-Modem du Conseil de Paris ont officiellement formé le vœu « *que la Ville de Paris saisisse les autorités compétentes pour permettre la prise en compte, dans le cadre de l'arrêté déterminant les loyers de référence, de l'état du bien donné à bail, afin de garantir la qualité du parc locatif parisien* ».

Ils regrettent en effet que « *les loyers de référence, minorés et majorés, ne prennent a priori pas en compte l'état du bien, et notamment le confort, la propreté, ou encore sa classification énergétique...* », ce qui « *pourrait amener des bailleurs à négliger le maintien en bon état du bien donné à bail, et favoriser des situations d'habitat dégradé* »¹⁷.

Hélas pour ces élus et pour les propriétaires, le Conseil de Paris a seulement décidé, en réponse à ce vœu, « *que la Ville de Paris propose que soit étudié, lors de l'évaluation du dispositif d'encadrement des loyers [dans cinq ans ...], l'ajout de critères relatifs à l'état du logement et à ses performances thermiques dans le calcul des loyers de référence* ».

Il faut noter que, pour prétexter ce refus poli de retenir une proposition intelligente, le Conseil de Paris a à tort indiqué que « *l'article 140 de la loi ELAN ne prévoit pas la prise en compte de l'état du logement et du confort comme un critère accepté pour déterminer les loyers de référence* ».

Comme on aura l'occasion de le voir, la liste des critères à prendre en compte pour classer les logements est au contraire une liste ouverte.

¹⁶Clameur, février 2019

¹⁷Séance du Conseil de Paris des 10, 11, 12 et 13 décembre 2018, Vœu relatif au maintien de la qualité du parc locatif parisien, rattaché à DLH 38, déposé par Eric Azière, Maud Gatel et les élus du Groupe UDI-MoDem

IV) Les failles juridiques de l'encadrement des loyers

A) Interrogations sur de décret du 12 avril 2019

Comme nous l'avons vu (voir page 5), sur demande de la collectivité demandeuse, un décret détermine le champ géographique de l'encadrement « *lorsque les conditions suivantes sont réunies : 1° Un écart important entre le niveau moyen de loyer constaté dans le parc locatif privé et le loyer moyen pratiqué dans le parc locatif social ;*

2° Un niveau de loyer médian élevé ;

3° Un taux de logements commencés, rapporté aux logements existants sur les cinq dernières années, faible ;

4° Des perspectives limitées de production pluriannuelle de logements inscrites dans le programme local de l'habitat et de faibles perspectives d'évolution de celles-ci » (article 140, I de la loi ELAN).

Or, le décret n°2019-315 du 12 avril 2019 ne fait pas lui-même état de la réunion des conditions requises.

Il vise simplement la demande officielle de la Maire de Paris du 28 janvier 2019 ainsi que « *le rapport de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales* ».

Si la demande officielle de la Maire de Paris, qui fait état des conditions requises, a pu être diffusée, ce n'est pas le cas du rapport du ministre visé par le décret.

A ce jour, l'UNPI a vainement tenté d'obtenir communication par le ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales du rapport en cause.

Les articles L.311-1 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration prévoit pourtant un droit de communication de tout document administratif.

Conformément à l'article R.311-15 de ce Code, l'UNPI a donc saisi la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) afin d'obtenir un accès au rapport en cause.

Parallèlement, elle a d'ores et déjà saisi le Conseil d'Etat d'un recours contre le décret du 12 avril 2019.

Par cette action, elle entend faire en sorte qu'un débat public et transparent sur la légitimité, au vu des conditions requises par la loi, de l'encadrement des loyers à Paris puisse avoir lieu. Ce débat ne peut se tenir uniquement dans les couloirs du 224 Boulevard Saint-Germain ou de Matignon.

B) Illégalité de l'arrêté préfectoral du 28 mai 2019

► Le classement des logements selon des critères insuffisants

Concernant les arrêtés parisiens pris à la suite de la loi ALUR, l'UNPI, mais également la Chambre FNAIM du Grand Paris ou l'UNIS avaient dénoncé une catégorisation arbitraire des logements et selon des critères insuffisants.

L'arrêté du 28 mai 2019 soulève le même grief ; dans le cadre de la fixation des loyers de référence, le classement des logements selon le type de location (location meublée ou vide), l'époque de

construction ou le nombre de pièces principales est totalement insuffisant.

Le préfet a mal interprété l'article 2 du décret n°2015-650 du 10 juin 2015 (modifié).

Cet article énonce que « *les catégories de logement sont déterminées en fonction au moins des caractéristiques du logement relatives au type de location, meublée ou non meublée, au nombre de pièces principales (...) et à l'époque de construction* »

Cet article n'impose pas au préfet de ne retenir que les critères évoqués.

Au contraire, il lui impose de prendre en compte davantage de critères si ces critères sont, à eux seuls, insuffisants pour traduire la structure du marché.

En effet, le décret d'application de 2015 doit être lu à l'aune de l'article 140, II de la loi ELAN, aux termes duquel « *les catégories de logements et les secteurs géographiques sont déterminés en fonction de la structuration du marché locatif* ».

Or, il est évident que les loyers des logements sont fixés en fonction de nombreux autres critères que ceux listés simplement à titre d'illustration par le décret de 2015.

Comme nous l'avons vu, au cours du Conseil de Paris de décembre 2018, les élus du groupe UDI-MoDem ont eux-mêmes regretté que les loyers de référence puissent ne pas prendre en compte « *l'état du bien, et notamment le confort, la propreté, ou encore sa classification énergétique* »¹⁸.

Le préfet de Paris a donc commis une première erreur de droit ou, à tout le moins, une erreur manifeste d'appréciation.

► La prise en compte des quartiers administratifs de 1860

L'article 2 du décret du 10 juin 2015 précité impose en toute logique de distinguer des secteurs géographiques à partir de « *zones homogènes en termes de niveaux de loyer constatés sur le marché locatif* ».

Or, le préfet de Paris s'est référé à une subdivision administrative datant du Second Empire. Il s'est borné à réunir les 80 quartiers administratifs existant depuis 1860 (chacun étant doté historiquement d'un poste de police) dans 14 secteurs géographiques.

D'une part, les quartiers administratifs prévus par le décret impérial du 1^{er} novembre 1859 sont évidemment obsolètes au moment de traduire la disparité des loyers à Paris.

D'autre part, classer ces quartiers dans une grille de quatorze secteurs géographiques aux loyers identiques est totalement impropre à traduire la structuration du marché locatif parisien.

Ni les quartiers administratifs, ni les 14 secteurs identifiés ne délimitent une « zone homogène en termes de niveaux de loyers ».

Le préfet a donc commis une seconde erreur de droit, ou à tout le moins une erreur manifeste d'appréciation.

► Une majoration du loyer de référence arbitraire pour les meublés

Très curieusement, l'article 140, IV de la loi ELAN prévoit que les loyers de référence des logements

¹⁸ Séance du Conseil de Paris des 10, 11, 12 et 13 décembre 2018, Vœu relatif au maintien de la qualité du parc locatif parisien, rattaché à DLH 38, déposé par Eric Azière, Maud Gatel et les élus du Groupe UDI-MoDem

meublés ne sont pas fixés en fonction des loyers constatés pour ces logements, mais « *par l'application d'une majoration unitaire par mètre carré aux loyers de référence* » des logements loués vides.

Cette majoration est censée être « *déterminée à partir des écarts constatés entre les loyers des logements loués nus et les loyers des logements loués meublés observés par l'observatoire local des loyers* ».

Palliant l'insuffisance de valeurs « constatées » de l'OLAP en matière de logements meublés, le préfet a appliqué, aux 224 loyers de référence fixés pour les locations vides une majoration d'environ 13 % à chaque fois.

Cette majoration arbitraire est évidemment impropre à traduire la réalité des loyers des logements meublés à Paris.

Le préfet a donc commis au moins une troisième erreur de droit, ou à tout le moins une erreur manifeste d'appréciation.

C) L'irrégularité des données de l'OLAP

► Des méthodes de calcul quasi « top secret »

Sur le portail internet de l'OLAP, il est impossible d'accéder à un document détaillant de manière exhaustive la méthode employée par l'OLAP pour calculer les loyers médians.

On peut concevoir, il est vrai, que peu d'internautes s'intéressent à ce type de documents, dont la lecture exige beaucoup de concentration et, sans doute, de bonnes notions de statistiques.

Mais le professeur Mouillard, professeur d'économie et directeur scientifique de l'observatoire CLAMEUR, regrette que « *la modélisation statistique retenue par l'OLAP, le code informatique utilisé pour produire les résultats ainsi que l'ensemble des données utilisées dans la modélisation* » ne soient pas diffusés. On est donc condamné « *à accepter que la statistique publique est sans faille et sans défaut* »¹⁹.

La possibilité d'accéder en ligne à plusieurs résumés permettent néanmoins de comprendre certains axes de la méthode « OLAP ». S'agissant des propriétaires, des informations peuvent également être obtenues via la présence de leurs représentants au conseil d'administration de l'OLAP, même si ces représentants y sont sous-représentés.

► Une sous-représentation des propriétaires à l'OLAP

L'article 16 de la loi du 6 juillet 1989 sur les baux d'habitation impose au sein des OLL une « *représentation équilibrée des bailleurs, des locataires et des gestionnaires ainsi que la présence de personnalités qualifiées* ».

Au-delà de cette formule assez vague, il est prévu que « *l'Etat et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat exécutoire* » soient également représentés.

Concrètement, le portail de l'OLAP indique que son « *conseil d'administration est composé de 17*

¹⁹ IL conjoncture du marché locatif privé, Les loyers de marché à fin août 2015
(<http://www.clameur.fr/var/clameur/storage/images/Dossier%2Bconf%25C3%25A9rence%2BS2%2B2015%2Bsite.pdf>)

sièges, répartis de la manière suivante :

- au titre du collège des bailleurs : 4 sièges,
- au titre du collège des locataires : 4 sièges,
- au titre du collège des gestionnaires : 2 sièges,
- au titre du collège des pouvoirs publics et institutions nationales : 3 sièges,
- au titre du collège des collectivités territoriales : 2 sièges,
- au titre du collège des organismes et personnalités qualifiés : 2 sièges ».

Concernant le Bureau, il comporte :

- « - 2 sièges pour le collège des locataires,
- 1 siège pour le collège des bailleurs,
- 1 siège pour le collège des gestionnaires,
- 1 siège pour le collège des organismes et personnalités qualifiées ».

Les représentants des bailleurs sont donc représentés au sein de l'OLAP à hauteur de 24 % (conseil d'administration) et 20 % (Bureau).

Ce n'est évidemment pas suffisant.

Il n'est pas normal que les propriétaires ne soient pas davantage associés aux décisions de l'OLAP, qui les concernent pourtant au premier plan. Sous la pression des personnes publiques qui y sont présentes, on peut craindre que, sur des aspects plus ou moins importants, la méthode d'évaluation de l'OLAP privilégie la politique par rapport aux mathématiques.

► Le recours à des valeurs « estimées » et non « constatées »

L'article 140, II de la loi ELAN prévoit que « *chaque loyer de référence est égal au loyer médian calculé à partir des niveaux de loyers constatés par l'observatoire local des loyers* ».

Pourtant, l'OLAP ayant classé les logements en 224 « cases » (14 secteurs géographiques x 4 époques de construction x 4 types de logement en fonction du nombre de pièces principales), il ne dispose pas de suffisamment de références pour un nombre plus ou moins important de cases.

En effet, selon les prescriptions méthodologiques de Comité scientifique de l'observation des loyers, instance créée *ad hoc* pour l'encadrement des loyers, « *un seuil minimal d'observations fixé à 50* » est à respecter pour pouvoir exploiter les données relatives à une catégorie de logements.

En septembre 2015, l'OLAP indiquait avoir suffisamment de références pour 124 sur 224 cases uniquement. « *Pour les cases comprenant moins de 50 observations* », l'Olap indique avoir « *calculé une médiane à partir des loyers estimés, pour chaque logement de la case, par une modélisation s'appuyant sur l'ensemble de la collecte* »²⁰.

Au cours de son conseil d'administration d'avril 2019, les représentants des bailleurs ont pu apprendre que 149 segments sont aujourd'hui exploitables en termes de valeurs constatées. Pour les 75 autres « cases », l'OLAP procède encore par modélisation.

Juridiquement, même si le Comité scientifique de l'observation des loyers admet le recours – en seconde intention – à la méthode par modélisation, celle-ci entre en contradiction directe avec l'article 140, II précité qui vise uniquement les niveaux de loyers « constatés ».

²⁰Olap, précisions méthodologiques, septembre 2015

Il s'agit d'une irrégularité grave que l'UNPI pourra faire valoir, notamment, à l'occasion d'une action contre l'arrêté préfectoral fixant les loyers de référence.

► Des regroupements de quartiers critiquables

Le groupement au sein d'une même zone géographique (il y en a 14 en tout) de quartiers où les loyers sont soi-disant comparables permet de résoudre certains problèmes liés aux références manquantes.

Mais on peut craindre quasi que la méthode du regroupement soit aussi utilisée, comme en matière électorale, pour tirer vers le bas certaines médianes.

Par exemple, les quartiers de Javel (XV^{ème} arrondissement) et d'Auteuil (XVI^{ème} arrondissement) ont été regroupés tous deux dans la zone 7. Or, selon le professeur Mouillart, « *le quartier de Javel se distingue de celui d'Auteuil : d'après CLAMEUR, les médianes calculées sur Javel sont toujours inférieures à celles d'Auteuil, de l'ordre de 2 €/m²* ». Les regrouper permet d'« *accentuer l'impact des conséquences de l'encadrement sur Auteuil* »²¹.

De manière générale, on peut craindre que « *le dispositif a été calibré pour qu'il puisse provoquer la baisse la plus forte possible des loyers* ».

D) Inconstitutionnalité / inconventionnalité de l'encadrement

► L'atteinte au principe d'égalité entre les citoyens

Dans sa décision n°2014-691 du 20 mars 2014, le Conseil constitutionnel avait censuré le dispositif prévu initialement par la loi ALUR permettant aux préfets de fixer les loyers de référence majorés jusqu'à 20 % au-dessus du loyer de référence et les loyers de référence minorés jusqu'à 30 % en-dessous du loyer de référence « *en fonction de la dispersion des niveaux de loyers observés* ».

En effet, les Sages ont jugé que « *ces dispositions permettent que la marge de liberté pour la fixation du montant du loyer soit plus ou moins grande selon que les loyers constatés pour la même catégorie de logements dans un même secteur géographique sont plus ou moins dispersés ; qu'en permettant que les conditions d'exercice de la liberté contractuelle varient sur le territoire national en fonction d'un tel critère, indépendant de celui des catégories de logement et des secteurs géographiques, le législateur a méconnu le principe d'égalité* ».

Dès lors, le Conseil constitutionnel a décidé que le loyer de référence majoré devait être égal au loyer de référence majoré de 20 % et le loyer de référence minoré égal au loyer de référence minoré de 30 %, sans possibilité d'adaptation par le préfet.

Compte tenu de l'importante accordée – à juste titre – par le Conseil constitutionnel au principe d'égalité, comment concevoir qu'un encadrement des loyers puisse être appliqué ici ou là, selon le bon vouloir des collectivités territoriales, sans heurter le principe d'égalité des français ?

Au cours de l'élaboration de la loi ELAN, l'association CLCV dénonçait elle-même une « *erreur juridique* » : « *en faisant reposer l'application locale de l'encadrement des loyers sur une demande préalable de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, les auteurs de la loi ELAN aboutiront à faire une application différenciée géographiquement de la liberté contractuelle, ce qui est contraire au principe d'égalité. Cette mesure du projet de loi est donc,*

²¹ Voir note 19

selon nous, inconstitutionnelle »²².

► Une « expérience » faussement limitée dans le temps

L'article 37-1 de la Constitution prévoit que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

En l'espèce, l'article 140 du projet de loi ELAN prévoit que le dispositif d'encadrement des loyers est instauré « *à titre expérimental et pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi* ».

Cette limitation de l'« expérience » à une durée de cinq ans n'est qu'un leurre :

Un propriétaire mettant en location son logement aujourd'hui s'engage pour une durée indéfinie, ceci tant qu'il n'a pas un motif valable pour reprendre possession de son logement. Sauf congé, le bail signé aujourd'hui est tacitement reconduit à chaque échéance.

Or, la loi du 6 juillet 1989 ne permet pas d'augmenter librement le loyer d'un locataire en place. Dans ces conditions, un propriétaire louant aujourd'hui subira potentiellement pendant de nombreuses années l'encadrement des loyers ;

Le décret annuel de blocage des loyers (voir page 10) interdit, sauf rares exceptions, d'augmenter un loyer à l'occasion d'une relocation.

Même en cas de départ d'un locataire après la fin de l'encadrement des loyers, un propriétaire ayant loué aujourd'hui sera encore tenu par les loyers de références.

Il en ressort qu'en réalité, le dispositif expérimental prévu par la loi ELAN provoque une atteinte au droit de propriété et à la liberté contractuelle pour une longue durée indéterminée.

Il y a donc violation de l'article 37-1 de la constitution.

► Violation du principe de stricte nécessité des délits et des peines

L'article 140 du projet de loi ELAN prévoit que, au cas où un propriétaire ne respecte pas les loyers plafond malgré mise en demeure du préfet « *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* ».

Prévoir une amende de 5.000 €, voire 15.000 € pour une personne morale, alors qu'il n'est pas exigé de plainte de la part du locataire (lequel peut sciemment souscrire au loyer convenu avec le bailleur de gré à gré et ne pas engager d'action en diminution du loyer), est inutile et disproportionné.

► Une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté contractuelle

Le Conseil constitutionnel comme la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) admettent que des restrictions puissent être apportées au droit de propriété ou à la liberté contractuelle, mais à condition que ces restrictions permettent d'atteindre un objectif d'intérêt général et qu'elles soient proportionnées.

²² CLCV, *Loyers parisiens*, juillet 2018

Or, comme nous l'avons fait valoir, il est loin d'être démontré que l'encadrement des loyers ait un impact à long terme sur le montant des loyers.

Rappelons que même sans encadrement, en 2018, « *la progression des loyers (+ 1.4 % en 2018) reste inférieure à l'inflation* », que « *depuis 2007, les loyers de marché augmentent moins que l'inflation* »²³, que l'étude d'impact de la loi ELAN indique elle-même qu'« *à Paris, (...) les effets de l'encadrement des loyers sont limités* ».

Quand bien même l'encadrement des loyers permettrait d'atteindre l'objectif poursuivi, la CEDH a récemment conclu à la violation du droit de propriété²⁴ à propos d'une législation d'encadrement des loyers qui imposait aux propriétaires de respecter des plafonds de loyer sensiblement inférieurs aux loyers de marché (CEDH, 5 juillet 2016, Bukovčanová e.a. c/ Slovaquie).

Auparavant, la CEDH avait déjà sanctionné des dispositifs d'encadrement des loyers ne permettant pas aux propriétaires de percevoir assez de loyer pour entretenir leur bien ou pour dégager un minimum de rentabilité (CEDH sect. III, 28 janv. 2014, Bittó et a. c/ Slovaquie, no 30255/09 ; CEDH, 19 déc. 1989, Mellacher et autres c/ Autriche ; CEDH 12 juin 2012, Lindeheim c/ Norvège ; CEDH sect. IV, 22 févr. 2005, Hutten-Czapska c/ Pologne).

L'encadrement des loyers à Paris pose donc un sérieux problème de compatibilité avec le droit de propriété protégé tant par la Constitution que la CEDH.

²³Observatoire Clameur, La conjoncture du marché locatif privé, bilan 2018 et perspectives, 26 mars 2019

²⁴Le droit de propriété est protégé par l'article 1 du protocole additionnel n°1 de la Convention européenne des droits de l'Homme

V) Chronique d'un retour en justice annoncé

A) Le premier épisode d'une bataille judiciaire (2017-2019)

Comme indiqué précédemment, le juge administratif a tôt fait d'annuler les arrêtés préfectoraux pris dans le cadre de la loi ALUR pour les villes de Paris et Lille (Tribunal administratif de Lille, n°1610304, 17 octobre 2017 ; TA Paris, n°1511828, 1513696, 1514241, 1612832, 1711728, 28 novembre 2017).

La Cour administrative d'appel de Paris a confirmé l'annulation des trois arrêtés parisiens (CAA de PARIS, 3ème chambre, 26 juin 2018, 17PA03805, 17PA03808, 18PA00339, 18PA00340).

De son côté, sans se prononcer encore sur le fond, la Cour administrative d'appel de Douai a rejeté la demande du ministre de surseoir à l'annulation de l'arrêté lillois, ceci au motif cinglant qu'« *aucun de ces moyens n'apparaît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation ou la réformation de ce jugement* » (CAA de DOUAI, 2ème chambre, 3 juillet 2018, n°17DA02260).

A Lille comme à Paris, c'est l'application de l'encadrement des loyers à une seule commune au sein d'une agglomération qui a été censurée. La Cour d'appel de Paris notait par exemple qu'« *il résulte tant des termes mêmes des dispositions* » de la loi ALUR « *que de l'économie du dispositif qu'elles instituent* » que le préfet ne saurait, à l'intérieur d'une agglomération soumise à encadrement, choisir les villes où plafonner les loyers.

L'un des requérants, l'association « Bail à part – Tremplin pour le logement » faisait elle-même valoir que « *la circonstance que tous les territoires d'une même zone définie au I de l'article 17 ne soient pas touchés par le mécanisme d'encadrement légal des loyers entraîne une méconnaissance du principe d'égalité* ».

► Annulation surprise et tardive... de l'annulation de l'encadrement des loyers

Contre toute attente, plus de six mois après l'adoption de la loi ELAN, le Conseil d'État a finalement accueilli le pourvoi en cassation du ministre de la Cohésion des territoires concernant les arrêtés parisiens.

Soulignant l'exigence pour le préfet de mettre en œuvre l'encadrement « loi ALUR » « *dans un délai raisonnable* », il a jugé, de manière étonnement lapidaire, que « *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* » (Conseil d'État, 5ème et 6ème chambres réunies, 05 juin 2019, n°423696, inédit au recueil Lebon).

Or, le Conseil d'État invoque les « *spécificités du marché locatif à Paris* » pour juger qu'il n'y avait en l'espèce aucun risque sérieux de distorsion avec la banlieue.

Outre le fait qu'aucune donnée précise n'est proposée pour étayer ce dernier argument, on peut penser, à l'instar de certains commentateurs, que le raisonnement ici tenu ne vaudrait pas pour Lille, les caractéristiques du marché lillois étant sans doute différentes.

Quoi qu'il en soit, ce coup de théâtre judiciaire n'est qu'anecdotique, puisque l'encadrement des loyers « loi ALUR » a été remplacé par un nouveau dispositif permettant de n'appliquer l'encadrement que ville par ville.

Cette réponse de la loi ELAN au gâchis parisien et lillois ne garantit pas, pour autant, l'efficacité juridique du nouveau dispositif.

En effet, jusqu'ici, les juges administratifs se sont focalisés sur le problème du champ d'application géographique de l'encadrement (soulevé par l'UNPI Lille puis l'UNPI), sans se prononcer sur les nombreux autres griefs présentés à son encontre.

L'UNPI et ses partenaires (notamment l'UNIS et la Chambre FNAIM du Grand Paris) ont donc le champ libre pour faire valoir leurs arguments contre l'encadrement des loyers « loi ELAN' devant plusieurs types de tribunaux et selon diverses procédures.

B) De nouvelles procédures à engager

► Une action devant le Tribunal administratif de Paris

En premier lieu, c'est évidemment devant le Tribunal administratif de Paris que l'UNPI a vocation à poursuivre l'annulation de l'arrêté préfectoral du 28 mai 2019.

Il s'agit principalement pour l'UNPI et ses partenaires de dénoncer la non-conformité de l'arrêté au décret et la loi qui lui sont supérieurs.

► Une action devant le Conseil d'Etat

En second lieu, l'UNPI a d'ores et déjà saisi le Conseil d'Etat d'une action contre le décret du 12 avril 2019 qui met en place l'encadrement des loyers à Paris (c'est en effet la juridiction administrative de premier et dernier ressort pour ce type d'acte administratif).

► Le Conseil constitutionnel en arrière-fond

C'est aussi devant le Conseil constitutionnel que l'UNPI pourra faire valoir ses arguments quant à l'inconstitutionnalité de l'encadrement des loyers « loi ELAN », en particulier en posant une question prioritaire de constitutionnalité.

Le sérieux des griefs soulevés permet d'espérer, malgré des filtres étroits, une transmission au Conseil constitutionnel.

En tout état de cause, le fait que la loi ELAN ait déjà été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 novembre 2018²⁵ n'empêche pas un examen d'une QPC relative à l'encadrement des loyers. En effet, dans leur décision, les juges du Palais royal n'ont pas abordé la question de l'encadrement des loyers. Or, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat récemment, même si une disposition fait partie d'une loi ayant été validée le Conseil constitutionnel, cette disposition peut encore faire l'objet d'une QPC dès l'instant « *qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif* » de cette décision (CE, 26 janv. 2018, req. n° 415512).

²⁵Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018

► La Cour européenne des droits de l'homme en dernier recours

Si les voies de recours internes sont épuisées sans succès, c'est devant la CEDH que l'UNPI et ses partenaires tenteront de combattre l'encadrement des loyers.

De son point de vue, cet encadrement porte en effet atteinte à plusieurs droits et libertés protégés par la Cour européenne des Droits de l'Homme, en particulier le droit de propriété.

Cependant, pour faire valoir l'épuisement des voies de recours internes, l'UNPI entend bien sûr invoquer la CEDH au stade des contentieux menés en France. Les tribunaux français sont en effet eux-mêmes habilités à appliquer la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Conclusion

Pour l'UNPI et ses partenaires, l'encadrement des loyers à Paris est foncièrement injuste.

Au-delà du fait que les données de l'OLAP, sur lesquelles il prend appui, sont imparfaites, il nie de manière assumée la réalité du marché.

Les critères utilisés pour classer les logements se réduisent à la localisation, l'époque de construction et le nombre de pièces principales. En revanche, aucun distinguo n'est fait selon le niveau de confort, l'état d'entretien, les travaux d'amélioration effectués par le propriétaire ou la performance énergétique des logements.

Les propriétaires faisant l'effort d'offrir le meilleur à leur locataire sont logés à la même enseigne que les propriétaires de logements dégradés.

Avec une rentabilité qui diminue à coup de taxations diverses, il ne fait aucun doute que le taux d'amélioration des logements va continuer de chuter, au mépris de la qualité de l'habitat.

Par ailleurs –c'est un pléonasme –, le plafonnement par l'Etat des loyers empêche à tous ceux qui ont investi dans un logement locatif de rentrer dans leurs frais. Un propriétaire ayant acquis à prix d'or son logement doit pouvoir en tirer des ressources conséquentes. A défaut, il n'y a plus d'investissement possible et la réduction du parc locatif à Paris, déjà constatée par tous les observateurs, risque de s'accroître encore davantage.

Ce ne peut-être – encore une fois – les propriétaires qui servent de variable d'ajustement. Le salut ne peut pas venir contre eux mais avec eux ; il faut accompagner, par des aides au logement, par des aides à la rénovation, et non les pénaliser.

Les effets dévastateurs de l'encadrement des loyers sont donc gigantesques pour un gain quasi nul. C'est en effet surtout les classes aisées qui vont tirer parti de l'encadrement. En effet, le dispositif actuel n'a pas pour effet de faire baisser l'ensemble des loyers mais uniquement les loyers les plus élevés.

L'encadrement des loyers à Paris est également critiquable sur un plan juridique. Au moment de fixer des loyers de référence, le préfet de Paris s'est appuyé sur des données contestables, a classé les logements selon des critères insuffisants et a adopté un découpage géographique datant de 1860.

Plus largement, permettre aux collectivités locales de demander, selon leur bon vouloir, l'application de l'encadrement sur leur territoire, est éminemment contraire au principe d'égalité. On peut craindre que les pires motivations politiques commanderont l'instauration, ici ou là, de l'encadrement, sans égard pour la réalité du marché.

Plus globalement, l'UNPI entend contrer une atteinte disproportionnée au droit de propriété, clef de voute – selon elle – d'une société libre et apaisée.

Fort de ses arguments, et comme elle l'a fait par le passé, l'UNPI entend combattre l'encadrement des loyers devant les tribunaux de ce pays, mais aussi, si besoin, devant la Cour européenne des Droits de l'homme.