



# Association Force Ouvrière Consommateurs

141, Avenue du Maine - 75014 Paris  
Tél. : 01 40 52 85 85 - Fax : 01 40 52 85 86  
afoc@afoc.net - www.afoc.net

## Circulaire AFOC n° 25

Dossier suivi par Alain Misse

Paris, le 15 novembre 2021

### Audition article 23 (projet de loi 3 DS)

Chers camarades,

Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dite 3 DS, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a notamment délégué à la Commission des Affaires économiques l'examen des articles du titre III relatif à l'urbanisme et au logement, dont l'article 23 qui prolonge l'expérimentation de l'encadrement des loyers. C'est donc dans ce cadre que l'AFOC, représentée par Alain Misse, a participé à une audition.

Vous trouverez ci-dessous les points abordés de l'article 23 sous la forme de questions/réponses lors de cette audition.

Préalable : l'AFOC insiste sur certains points du titre III du projet de loi notamment sur :

- **Le dispositif de la loi SRU qui est pérennisé au-delà de l'échéance de 2025 :**

La précarité des allocataires et la précarité salariale sont avérées par tous les chiffres. Dans le même temps nous constatons une baisse de production des logements et la hausse de la demande qui ne faiblit pas...

Au lieu de sanctionner durement les communes qui ne respectent pas la loi, certains élus successifs détricotent la loi SRU et ceci au mépris de notre idéal de cohésion sociale. Certains argumentent en justifiant cette baisse ou refus de construction par des changements de majorité politique qui ont empêché la signature des permis de construire ; d'autres disent que les usagers ou habitants ne souhaitent pas la construction de logements sociaux ; certains évoquent la rareté du foncier et le foncier trop cher etc.

- **Plus d'autorisation de logements PLAI dans les communes « surdotées » :**

Le projet de loi prévoit que de nouveaux logements locatifs sociaux financés en prêts locatifs aidés d'intégration ou PLAI ne peuvent pas être autorisés dans les communes dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente, plus de 40% des résidences principales, sauf exception.

Pour l'AFOC, cette proposition est difficilement compréhensible... En effet, comment comprendre et qui pourra expliquer à un ménage qui attend un logement et ce, souvent depuis plusieurs années qu'on ne peut pas ou plus construire de logements locatifs à prix abordable parce qu'il y a déjà plus de 40% de PLAI.

- **Prolongation ou report de 2 ans des délais de mise en œuvre de la cotation et de la gestion au flux**

La loi Elan impose la généralisation de la cotation de la demande et la gestion en flux. L'AFOC a toujours rappelé que ces dispositifs ont pour but de gérer la pénurie du fait manque de volonté politique d'engager les programmes de construction de logements locatifs à loyer abordable et que par ailleurs, ces dates ne sont pas tenables... La réalité nous donne raison.

- **Mise en place d'une commission nationale placée auprès du ministre chargé du logement :**

Cette commission est composée à parité de 2 collèges. Un collège d'élus composé de 2 membres de l'Assemblée nationale, 2 membres du Sénat et de représentants des associations nationales des élus locaux, et un collège de PQ composé d'un membre de la juridiction administrative, un magistrat de la Cour des comptes ou magistrat ou ancien magistrat des chambres régionales des comptes, d'un membre du conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré et du haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le suivi du droit au logement opposable (DALO) ainsi que les représentants des associations et organisations oeuvrant dans le logement des personnes défavorisées désignés par le CNH.

Pour l'AFOC cette composition ne précise pas clairement si les représentants de locataires (les 5 assocs CNC) font partis de cette commission. En effet, dire que le collège est composé de représentants des associations et organisations oeuvrant dans le domaine du logement des personnes défavorisées désignés par le CNH, ne permet pas d'identifier clairement la présence de représentants de locataires « les 5 assocs CNC ».

Ci-dessous quelques points abordés sous la forme de questions/réponses lors de cette audition.

### **1) Disposez-vous d'éléments d'appréciation sur la mise en œuvre à Paris et à Lille de l'expérimentation établie par l'article 140 de la « loi Elan » ?**

**AFOC :** Tout d'abord dire que l'encadrement des loyers est une mesure de limitation des loyers qui se combine avec le décret annuel qui limite la hausse à l'IRL, sauf cas particuliers, comme notamment la réalisation de travaux importants avant relocation.

Pour l'AFOC l'encadrement des loyers engendre une masse de données personnelles (collecte, stockage et échange) importante et qu'il faut une très grande vigilance permanente concernant le respect de la RGPD (règlement général sur la protection des données personnelles).

Se pose également la question de l'efficacité des observatoires de loyers notamment :

**La fiabilité des données :** la question de la fourniture de l'information de qualité homogène sur l'ensemble d'un territoire se pose. Très souvent nous entendons certains dire qu'il y a 3 sources potentielles « massives » de données « fiables » en matière de loyer, sans compter les sources issues d'enquêtes statistiques : les données de gestion des professionnels (déclaratifs ou/et avec pièce

comptable ?), les éventuelles données d'un bail numérique et celles collectées par les services fiscaux dans le cadre de la révision des valeurs locatives.

Le problème de la qualité des données se pose également parce qu'on a souvent des doublons de bailleurs, entre petites annonces de particuliers et professionnels...

Est-ce qu'il s'agit de loyer hors charges ?

Est-ce qu'il s'agit de loyer affiché sur le site ou offre et loyer signé ?

Enfin, sommes-nous en droit de nous poser la question suivante : Est-ce que les villes candidates (Bordeaux, Lyon, Montpellier, Villeurbanne, les villes d'IDF) utiliseront les mêmes outils afin d'éviter que des données non fiables soient diffusées et puis qui va contrôler tout ceci ?

**Bilan expérimentation mitigé** : Même s'il y a dans certains cas la preuve d'un effet incontestable, bien que modeste, de l'instauration de l'encadrement des loyers. Il reste encore beaucoup de choses à faire afin de régler le problème.

Nous constatons un effet indéniable, mais limité, de resserrement des loyers de relocation des logements non meublés autour de la fourchette légale. En effet, réintroduit dans la capitale au 1<sup>er</sup> juillet 2019, l'encadrement des loyers s'est traduit au 2<sup>ème</sup> semestre de l'année par une baisse moyenne de 3% des loyers de relocation initialement supérieurs au loyer de référence majoré (loyer de l'ancien locataire). Dans une situation analogue, au premier, les loyers de relocation supérieurs au plafond avaient progressé de 2,6%.

Un dépassement moyen de 12% du loyer hors charges soit 168€ par mois pour plus qu'un quart des logements. En effet, la part des dépassements, qu'ils soient inscrits dans le bail comme complément de loyer ou non, est de 28% des relocations au 2<sup>ème</sup> semestre, soit un peu plus que pendant la précédente période d'encadrement (26% en 2015, 23% en 2016 et 21% en 2017).

Enfin, la part des dépassements varie peu selon la typologie du logement sauf pour les logements de moins de 20 m<sup>2</sup> où elle représente 7 cas sur 10. Le montant moyen du dépassement 168€ est très proche de celui constaté en 2016 (165€).

L'encadrement des loyers est donc loin d'être un succès total. Mais comment pouvait-il en être autrement quand on voit :

- qu'il y a peu de contrôles pour ne pas dire pas du tout de contrôle ;
- qu'on ne peut condamner un propriétaire pour une simple annonce au prix trop élevé. Qu'il faut qu'un bail soit signé pour que l'infraction devienne réelle « pas vu, pas pris ». Ensuite que le locataire signale ce loyer abusif sur la plateforme en ligne : « Référence des loyers ». Sauf que personne ou presque ne connaît cette plateforme ou ne sait que cette plateforme existe » ;
- que l'autre possibilité est de saisir la CDC avec tout ce que cela représente comme inquiétude pour le locataire notamment la peur de la dégradation des relations avec son propriétaire (renouvellement du bail, état des lieux, restitution du dépôt de garantie etc.).

L'AFOC demande notamment le prononcé systématiquement de l'amende prévue à cet effet pour toute annonce non-conforme.

## **2) Au plan juridique pratique, quel jugement portez-vous sur les modalités de :**

- Délimitation des zones en tension locative susceptibles de faire l'objet d'un encadrement des loyers ?

**AFOC :** tout d'abord, dire qu'une zone tendue est une zone dans laquelle il est difficile de trouver un logement. La demande est supérieure à l'offre : cela pousse les prix à la hausse. Les loyers très élevés parfois pratiqués sont source d'inégalités territoriales, une partie de la population toujours plus importante ne pouvant plus se permettre d'y résider. On considère qu'une commune peut être en zone tendue lorsqu'elle fait partie d'une zone d'urbanisme continue comptant plus de 50 000 habitants. Pour répondre à cette question, l'Etat a mis en place plusieurs mesures appliquées dans les zones géographiques définies :

- L'encadrement des loyers et le préavis d'un mois, pour les logements en location ;
- La taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- La taxe sur les logements vacants.

Pour l'AFOC, l'encadrement des loyers, est un dispositif mis en place pour éviter les excès de certains propriétaires qui ne respectent pas la loi... Nous sommes pour la pérennisation de l'encadrement des loyers.

Nous avons une position constante sur ce point : il est important que le dispositif s'applique dans l'ensemble des zones définies aujourd'hui comme « tendues ». Nous pensons également qu'il faut aller plus loin, et même qu'il faut dépasser ou revoir la question de « zonage » parce que nous avons souvent des cas de personnes qui vivent dans des communes qui ne sont pas qualifiées de « tendues » et pourtant la spéculation immobilière et foncière est aussi élevée que dans une « zone tendue ». Soit par ce que la commune est dans une zone frontalière/limitrophe ou pas, pour exemple la ville de Bruyères. Il est évident que si on compare Paris à la ville de Bruyères, on est sur une différence de niveau de prix de 1 à 6. Bruyères est en zone évidemment détendue, manque de chance à Bruyères les salariés ou travailleurs forestier de la vallée des Vosges, en l'occurrence la vallée de Vologne, ne peuvent pas accéder à un logement parce que le niveau des prix sur ces territoires est incompatible avec leur niveau de ressources ou revenus.

## **3) Convierait-il de définir et d'encadrer l'application de compléments de loyer ?**

**AFOC :** il faut tout d'abord dire que le complément de loyer est une possibilité pour un propriétaire d'un logement avec des caractéristiques de confort exceptionnelles d'augmenter le loyer à un prix supérieur au loyer de référence majoré.

L'application d'un complément de loyer, prévu à l'article 140 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et numérique, peut être justifiée par les caractéristiques de localisation ou de confort, lorsque ces caractéristiques réunissent les conditions suivantes :

- Elles n'ont pas été prises en compte pour la détermination du loyer de référence correspondant au logement ;
- Elles sont déterminantes pour la fixation du loyer, notamment par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique ;

- Elles ne donnent pas lieu à la 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 dans la loi du 06 juillet 1989.

En effet, la possibilité du complément de loyer reste possible. Cependant, dans les faits, ce complément est difficile à justifier (compte tenu des restrictions précisées dans le décret n°2015-650 du 10 juin 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif d'encadrement du niveau de certains loyers modifiant l'annexe à l'article R 366-5 du CCH) : il doit s'agir de caractéristiques qui sont réellement exceptionnelles (cad qu'on ne trouve que rarement), et déterminantes (cad qu'elles ne doivent pas être accessoires).

Il existe néanmoins des atouts qui peuvent aider à obtenir ce complément recherché : une terrasse ou un jardin, une hauteur de plafond de plus de 3,3 mètres, une vue exceptionnelle sur un monument ou équipements luxueux permettront au propriétaire d'augmenter le loyer au-delà du montant autorisé.

Pour l'AFOC, il n'est pas acceptable comme on le constate ici et là que certains propriétaires fassent des travaux qui leur incombent dans le respect de l'article 6 de la loi du 06 juillet 1989 et appliquent un complément de loyer au locataire.

Il nous semble donc important de définir et d'encadrer l'application de complément de loyer et ce d'autant plus que sur le terrain les choses ne sont pas faciles pour le locataire...

En effet, nous savons tous que le locataire peut saisir la CDC dans un délai de 3 mois à partir de la signature du contrat de bail et qu'il appartient au propriétaire de prouver que le complément de loyer est justifié. Mais nous savons également que sur le terrain, que le locataire est souvent dans une situation difficile, il a besoin d'avoir un toit et il lui est souvent difficile de s'opposer à son propriétaire même quand ce dernier ne peut pas apporter la preuve que son logement à des caractéristiques particulières lui permettant d'appliquer le complément de loyer.

Si le bail prévoit un complément de loyer, le locataire peut contester le montant dans les 3 mois qui suivent la signature du bail. Attention, la saisine préalable de la CDC avant toute action devant le juge est obligatoire. Si le désaccord persiste, le locataire a 3 mois à partir de la réception de l'avis de la commission pour demander, au juge des contentieux de la protection du tribunal dont dépend le logement, d'annuler ou diminuer le complément de loyer. Le montant du loyer fixé par la décision du juge s'applique à partir de la date d'entrée en vigueur du bail.

Cette réclamation est délicate pour le locataire qui a peur que la relation se détériore avec son propriétaire notamment lors du renouvellement du bail ou lors de la restitution du dépôt de garantie après l'état des lieux de sortie...

Donc définir et encadrer OUI mais cela ne suffira pas si on ne donne pas l'accès à cette information aux locataires, aux futurs locataires mais aussi aux propriétaires, si on ne sensibilise pas via des campagnes d'information.

#### **4) Les règles applicables pour un bail renouvelé tacitement en ce qui concerne le loyer pouvant être perçu et l'action en diminution vous paraissent pertinentes et suffisamment précises ?**

**AFOC :** Une clarification est nécessaire... Nous constatons que l'action en diminution ou en minoration est très peu utilisée...

**5) Le fonctionnement des commissions départementales de conciliation vous semble-t-il opérant ?**

**AFOC :** la CDC est un service public essentiel de par son rôle de résolution des litiges locatifs, réduisant le nombre de procédures judiciaires et l'engorgement des tribunaux. Instituée il y a près de 30 ans, avec des compétences sans cesse élargies, la CDC est désormais une instance connue et reconnue par les locataires et les propriétaires bailleurs, privés comme sociaux. Cette montée en puissance ou cet élargissement du champ de compétence n'a pas été accompagnée ou suivie d'un renforcement des moyens à la fois financiers et humains. Par conséquent, les dysfonctionnements dus à ces manques de moyens des CDC ont souvent amené des engorgements et dans certains cas nous avons pu constater par exemple la menace ou tentative de fermeture, il y a quelques années du côté de la Haute-Garonne.

Récemment encore (septembre 2021) dans le Val-de-Marne, nous vivons une situation de suspension de l'activité sans perspective de reprise faute de moyens de fonctionnement de la CDC...

L'activité de cette CDC n'a cessé d'augmenter : en 2020, malgré le contexte sanitaire, cette CDC s'est réunie 27 fois, et a reçu 460 saisines dont 401 ont été jugées recevables (+23% par rapport à 2019). Notons également que 3 requérants sur 4 étaient locataires.

Il s'agit ici d'une situation extrêmement préoccupante : étant donné qu'un grand nombre de locataires du Val-de-Marne, sont déjà fortement touchés par la crise sanitaire et sociale et ses impacts sur les conditions de logement, vont être privés d'un service public gratuit qui a fait ses preuves comme moyen efficace de résoudre des litiges locatifs à l'amiable. Les situations litigieuses risquent de perdurer et de s'envenimer, voire de se justifier, aggravant des cas déjà complexes.

Nous alertons et appelons donc à la responsabilité des élus de la représentation nationale et de l'Etat pour que la CDC du Val-de-Marne comme d'autres CDC dans tout le territoire ait les moyens suffisants afin de ne pas priver les citoyens d'un service public aussi essentiel à la cohésion sociale.

**6) Quelle efficacité présentent les procédures de mise en demeure et de prononcé d'une amende administrative par les préfets en cas de loyers non conforme aux loyers de référence ?**

**AFOC :** le non-respect du plafonnement en vigueur entraîne une condamnation à baisser le loyer. A Paris, les bailleurs ne respectant pas le plafonnement s'exposent à une sanction pouvant aller jusqu'à 5000€ (pour une personne physique) et jusqu'à 15 000€ (pour une personne morale). Est-ce que vous pensez une seconde que cela dissuade certains qui ne veulent pas jouer le jeu à le faire ? Le constat que nous faisons : NON. « pas vu, pas pris... ».

L'AFOC demande notamment qu'il y ait plus de contrôles et une plus grande fermeté dans la mise en exécution de la sanction.

**7) Quel (s) avantage (s) et quel (s) inconvénient (s) présente une prorogation de l'expérimentation par rapport à un dispositif pérenne ?**

**AFOC** : Nous avons une position constante sur ce point : il est important que le dispositif s'applique dans l'ensemble des zones tendues et que cette liste soit élargie à d'autres villes.

Enfin, nous ne comprenons pas pourquoi proroger l'expérimentation de l'encadrement des loyers alors que, la précarité des allocataires et la précarité salariale sont avérés et ce n'est pas la crise sanitaire qui a révélé tout cela... Il nous semble donc important que la régulation des loyers dans le parc privé reste un enjeu majeur dans la politique du logement et qu'elle soit effective afin de maintenir notre idéal de cohésion sociale.

**8) Les dispositions en vigueur destinées à encadrer les loyers payés dans le cadre d'une colocation sont-elles adaptées ?**

**AFOC** : Oui selon les retours de notre réseau...

En effet, dans le cas d'un bail collectif, le loyer est réparti entre tous les colocataires, équitablement ou proportionnellement à la surface privative de chacun. Ce loyer peut être révisé annuellement si une clause le prévoit dans le bail.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi ALur, dans le cas d'un logement loué en colocation dans une zone soumise à l'encadrement des loyers, la somme des loyers acquittés par chaque colocataire ne peut pas être supérieure au montant du loyer qui serait demandé à un locataire unique (même dans le cas d'une colocation à baux multiples). Ce qui revient à dire que dans ces zones tendues, il n'est plus possible de louer en colocation pour louer plus cher qu'en location. Dans les autres zones, les propriétaires bailleurs ne peuvent toujours fixer librement le montant du loyer.

David Rousset  
Secrétaire général